

Van der Lans

heer Van der Lans van mening dat de discussie na inwerkingtreding van die horizonbepaling openligt of dat gegarandeerde bestuurszetels dan nog steeds noodzakelijk en wenselijk zijn? Kan er na afloop van de horizontermijn alleen sprake zijn van dezelfde zetels, die op een andere wijze worden ingevuld? Dat vind ik een tamelijk principieel verschil.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Er zijn twee mogelijkheden. De ene is dat de verkiezingen in 2012 zo worden georganiseerd dat er democratisch gekozen leden zijn in plaats van benoemde. De andere is om door te evolueren.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ik zou hierover ook graag de mening van de staatssecretaris willen horen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik hoor hierover graag de mening van anderen, maar het is duidelijk dat mijn fractie voorstaat om met volle vaart door te stoten in de richting van democratisering.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik mag mede namens de fractie van D66 spreken. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel op 6 maart heb ik opgemerkt dat wij deze wijziging van de Waterschapswet een aanzienlijke verbetering vinden van de systematiek van de heffingen en de wijze waarop het waterschapsbestuur tot stand komt. Beide waren ingewikkeld en verwarrend voor de gewone burger, die het toch moet betalen en van wie wordt verwacht dat hij zijn stem uitbrengt bij de waterschapsverkiezingen. Wij vroegen ons af of er niet nog veel meer vereenvoudiging, bezuiniging en democratische duidelijkheid te bereiken zijn, met een even goed technisch resultaat, namelijk door het waterschap onder te brengen bij de provincie.

De discussie die heeft geleid tot deze derde termijn in de behandeling, gaat over de vraag of het waterschap niet een vorm van algemeen bestuur is en of dan ook bestuursleden volgens de Grondwet democratisch gekozen moeten worden. En dus niet door een of andere instantie aangewezen. Deze discussie gaat voorbij aan ons bezwaar. Wij vinden met de staatssecretaris het waterschap uitdrukkelijk functioneel bestuur; beperkt in zijn taak en daarin ook nog eens begrensd door de regels die de provincie stelt. Juist daarom lijkt het waterschap als provinciale dienst ons een te overwegen alternatief.

Als er dus een afzonderlijk waterschapsbestuur blijft, met geborgde zetels voor de specifieke categorieën van agrariërs, natuurbeheerders en bedrijven, zijn wij het met de staatssecretaris eens dat het geen bezwaar is als deze worden aangewezen, om het systeem niet topzwaar te maken, want dat is dan de reden. Als dat dan maar transparant en met voldoende representativiteit gebeurt. Daar lijkt de staatssecretaris voor te zorgen met haar afspraken en haar regelingen in de AMvB.

Onze voorkeur gaat uit naar een waterschapsbestuur zonder geborgde zetels, maar met bestuurders die uitsluitend door de ingezetenen worden gekozen op lijsten. Dijkgraaf Van Hall meent in zijn artikel in de Staatscourant van 1 mei dat het over een jaar of tien misschien al zo ver is. Als de ontwikkeling zo snel gaat, is het dan niet aannemelijk dat over tien jaar opnieuw de

vraag wordt gesteld of het provinciaal bestuur, dat democratisch gekozen en algemeen van karakter is, het beste het waterschapsbestuur kan overnemen, dat ook democratisch is gekozen, maar nog steeds functioneel, beperkt en voornamelijk technisch van karakter? Of kan dat nog veel vlugger?

De vorige keer heb ik al gezegd dat wij moeten kiezen tussen het goede van het voorliggende wetsvoorstel en het misschien nog betere, waarvoor wij ook hadden kunnen kiezen. Wij kiezen nu voor het goede van dit wetsvoorstel en wij wachten af wanneer het uitgangspunt daarvan opnieuw ter discussie komt. Over tien jaar, zegt de heer Van Hall, maar de discussie volgend is dat misschien veel eerder.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten 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.

Minister **Ter Horst**: Mevrouw de voorzitter. Vorige maand was ik met deze Kamer in debat over de bijzondere goedkeuringsprocedure van verdragen die afwijken van de Grondwet. Vandaag staan centraal de constitutionele aspecten van versnelde implementatie van EG-recht in de betekenis van artikel 81 Grondwet. Dat laatste regardeert mij natuurlijk het meest.

Dit vraagstuk kent inmiddels een rijke historie waar u allen ook naar verwezen heeft. Die gaat in elk geval terug tot de behandeling van de Telecomwet in 1998 en het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie uit 1999 naar aanleiding waarvan uw Kamer in 2000 de motie-Jurgens aannam. Naar aanleiding daarvan is het rapport-Besselink opgesteld.

Zojuist heeft de heer Jurgens ons een indringend overzicht verstrekt met de diverse toezeggingen die mijn voorgangers en soms ook de voorgangers van mijn collega van Justitie in het verleden hebben gedaan om met een reactie te komen. U zult begrijpen dat ik niet erg blij werd bij het nalezen daarvan, want het uitblijven van een reactie verdient inderdaad geen schoonheidsprijs, zoals de heer Van de Beeten ook aangaf. Mevrouw De Wolff zei dat de Eerste Kamer doortastend is geweest en wat mij betreft kan het kabinet daar op dit punt ook wel een voorbeeld aan nemen.

Als ik motie-Jurgens lees, kan ik de strekking ervan best onderschrijven. Op het daarin gedane verzoek tot

Ter Horst

wijziging van de Grondwet kom ik aan het einde van mijn betoog nog terug.

De Kamer heeft de constitutionele aspecten van versnelde implementatie menig keer aan de orde gesteld in het debat met mijn collega van Justitie en zijn voorganger. Het onderwerp is echter nog niet eerder zelfstandig geagendeerd geweest. Vandaag is het wat dat betreft dus wel een heel bijzondere dag. Hoe het ook zij, onlangs heb ik u desgevraagd alsnog een reactie op het rapport toegestuurd bij brief van 11 mei jongstleden en ik hoop dat wij mede aan de hand daarvan een vele jaren durend debat tot enige klaarheid kunnen brengen, wellicht zelfs kunnen afronden.

Laat ik beginnen bij de constitutionele aspecten van de implementatie van EG-regelgeving. De constitutionele kernvraag is of in dat kader de algemene delegatie om van wetgeving in formele zin af te wijken wel verenigbaar is met artikel 81 Grondwet waarin de diverse constitutionele beginselen tot uitdrukking zijn gebracht. Ik geef drie kernargumenten waarom het kabinet de delegatieconstructies waarover wij vandaag spreken niet strijdig acht met dat artikel, maar wel dat zij in meer of mindere mate afbreuk doen aan de ratio van artikel 81. In de eerste plaats is dat het formele wetsbegrip, in de tweede plaats de betrokkenheid van de Staten-Generaal zelf bij het delegeren van de bevoegdheid tot nadere regelgeving en in de derde plaats het argument dat de context van EG-regelgeving maakt dat in geval van EG-implementatie niet snel sprake kan zijn van blanco delegatie. In dat verband wijs ik er overigens op dat mijn brief van 11 mei de brief van 24 april niet principieel heeft gewijzigd. Ook de brieven van mijn collega en mijzelf van 11 mei wijken op dit punt onderling niet af. Dat zeg ik maar even in de richting van de heer Kox. Het punt is dat de brief van 24 april accentueert dat de afwijkingsconstructie niet strijdig is met artikel 81 Grondwet, terwijl de brieven van 11 mei, zowel die van mijn collega als die van ons samen, zich concentreren op de onwenselijkheid om desalniettemin van dergelijke constructies gebruik te maken, of, zoals de heer Van de Beeten zei: het glas is half vol of half leeg.

Is de wetgever in formele zin nu vrij om geheel zelf de inhoud van de wet te bepalen? Ja, in beginsel wel, moet daarop het antwoord zijn. Wij kennen geen materieel maar een formeel wetsbegrip, zoals ook uw Kamer dat heeft bevestigd. De Grondwet normeert namelijk de algemene bevoegdheid tot het vaststellen van wetten slechts procedureel en niet inhoudelijk. Dat laat geheel in het midden wat de inhoud moet zijn.

Het tweede argument is dat de Staten-Generaal er zelf bij betrokken is. Dat moet worden gezien in samenhang met artikel 81 van de Grondwet. De vrijheid van de wetgever in formele zin brengt met zich dat hij ook de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een lagere regelgever materieel van de wet in formele zin kan afwijken. Die afwijking vindt dan haar grondslag in de wet in formele zin zelf, een wet waarmee de Staten-Generaal heeft ingestemd. Uw Kamer noemde dat in haar brief van 8 mei een mantra en een tautologie. De wetgever is bevoegd omdat hij dat zelf zegt! In zekere zin is dat ook zo. De lagere wetgever doet dan wat de wetgever in formele zin hem heeft toegestaan of heeft opgedragen, namelijk de regeling bij AMvB op een bepaald onderdeel veranderen. Daarmee wordt nog steeds voldaan aan artikel 81 van de Grondwet. Van

actus contrarius waar de heer Jurgens op wees, is dus geen sprake.

Over de toelaatbaarheid van afwijking heeft de minister van Justitie heldere taal gesproken in de brief van 11 mei – ik neem aan dat hij dat straks nog uitgebreid zal toelichten – namelijk alleen bij noodwetgeving en experimenteerbepalingen. Ik krijg de indruk dat dit in deze Kamer ook breed wordt gedeeld. Wij moeten het met elkaar eens zijn dat dit alleen kan als wij met zijn allen bereid zijn ervan uit te gaan dat artikel 81 het oog heeft op het formele wetsbegrip. De mantra, zo u wilt, kent echter zijn begrenzings in de blanco delegatie. Daarvan heb ik in de brief al aangegeven dat die de betekenis van artikel 81 van de Grondwet oprekt tot een onaanvaardbaar niveau. De wetgever zou zich dan inderdaad buitenspel zetten en de materiële betekenis van het formele wetsbegrip zinledig maken. In zoverre moet een wet in formele zin ook inhoudelijk ergens over gaan en kan zij niet enkel tot strekking hebben dat een lagere wetgever die inhoud maar moet bepalen.

Het derde argument. Als er ruimer gedelegeerd wordt, kan het naar de mening van het kabinet dan ook juist bij implementatie van EG-regelgeving. Waarom? De rechtvaardiging daarvan ligt in de beperking van de regelgevende bevoegdheid van de wetgever bij implementatie en daarmee in de doelmatigheid van de besluitvorming. Als er minder keuze is, is het minder zinvol om zware besluitvormingsprocedures te doorlopen. De parlementaire democratische legitimatiefunctie van het legaliteitsbeginsel heeft in geval van EG-regelgeving al een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de verdragen en uiteraard bij de totstandkoming van de richtlijnen.

Conclusies. Artikel 81 van de Grondwet en het primaat van de wetgever staan niet in de weg aan de algemene delegatieconstructie waarmee bij lagere regelgeving kan worden afgeweken van de wet in formele zin. De Staten-Generaal zijn steeds betrokken bij het tot stand komen van deze wetgeving, wij kennen een formeel wetsbegrip en de implementatie van EG-regelgeving maakt dat geen sprake is van blanco delegatie.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoor de mantra dat de wetgever de vrijheid heeft om zelf te bepalen dat een lagere wetgever de wet mag wijzigen nu voor de xste keer maar ik hoor nog steeds geen argument. Het is immers niet vanzelfsprekend! Met name het actus contrariusbeginsel waarvan u zegt dat dit niet van toepassing is, brengt met zich dat als de wetgever iets heeft vastgesteld het ook de wetgever is die dat wijzigt. Mevrouw Broekers en ik hebben dat nogal benadrukt, maar daarop krijg ik alsmaar geen antwoord.

Minister **Ter Horst**: Als de wetgever beslist dat bij delegatie iets mag worden gewijzigd, dan is het toch de wetgever zelf die dat toestaat?

De heer **Jurgens** (PvdA): Neen. Stel dat ik met u een contract heb dat u mij een auto verkoopt voor € 10.000 en de bepaling wordt gemaakt dat ik dat contract kan wijzigen zonder u erin te kennen. Dan bepaal ik natuurlijk dat u mij die auto verkoopt voor nul euro!

Minister **Ter Horst**: Maar u bent toch onderdeel van het maken van dat contract?

Ter Horst

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben dan inderdaad onderdeel van het maken van het contract en in die zin heb ik contractvrijheid. Maar in dit geval gaat het over de Grondwet, die een bepaalde taak oplegt aan de wetgever. Als deze die taak heeft vervuld, namelijk het maken van een wettekst, dan kan hij niet aan anderen een bevoegdheid attribueren die hij zelf niet heeft; hij kan geen wetgevende bevoegdheid attribueren om af te wijken van zichzelf. Die redenering gaat dus niet op.

Minister **Ter Horst**: Ik was nog niet aan het eind van mijn betoog, maar ik houd overeind dat als de wetgever bepaalt dat er gedelegeerd mag worden naar anderen, dit niet strijdig kan zijn met de Grondwet, omdat de wetgever dit zelf zo heeft bepaald. U zou gelijk hebben als de wetgever dit niet zelf bepaalt, maar een ander bepaalt dat er gedelegeerd wordt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Deze redenering gaat ervan uit dat de wetgever alles mag. Als dat het uitgangspunt is, heeft u gelijk.

Minister **Ter Horst**: Nee, dat heb ik niet gezegd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijn uitgangspunt is dat de wetgever niet alles mag, want de Grondwet zegt dat wetteksten moeten worden gemaakt door regering en Staten-Generaal.

Minister **Ter Horst**: Als je de tekst van de Grondwet letterlijk neemt, betekent die dat de wetgever ook mag bepalen dat bij AMvB, dus door een ander, bepaalde onderdelen van de wet mogen worden uitgevoerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Er staat dat de wettekst moet worden gemaakt door regering en Staten-Generaal; er staat niets over een ander die dat zou mogen doen.

Minister **Ter Horst**: Dat gebeurt dan toch ook?

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee, de wettekst wordt vervolgens gemaakt door...

Minister **Ter Horst**: Bij de vaststelling van de wet wordt ook bepaald wat er bij AMvB wordt geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee; alleen welk onderwerp wordt geregeld, niet wat er wordt geregeld.

Minister **Ter Horst**: Nee, de wetgever zegt bij het bepalen van de wet dat bij AMvB een aantal zaken mag worden geregeld. Daarmee geeft de wetgever dit uit handen. Anders zou hij moeten zeggen dat hij ertegen is dat bij AMvB een aantal zaken moet worden geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Hoe kan ik door deze redenering heen breken? Als in de Grondwet staat dat wetteksten stukken zijn die zijn vastgesteld door regering en Staten-Generaal, kunnen wetteksten niet door een ander dan regering en Staten-Generaal worden vastgesteld. Dus niet door een AMvB en niet door een minister, anders is het geen wettekst. Dat staat in artikel 81.

Minister **Ter Horst**: Volgens mij is dit op zich juist, maar nogmaals: de wetgever zelf bepaalt dat bepaalde

onderdelen van de wet, of aanhangsels van de wet of de uitvoering van de wet – ik weet niet of ik het zo goed zeg – bij AMvB door een ander dan beide wetgevers mag worden vastgesteld. Maar misschien helpt het als ik eerst de rest van mijn betoog houd; ik zal daarin iets meer in de richting van de heer Jurgens en andere Kamerleden komen.

De heer **Kox** (SP): Alvorens u verdergaat, wil ik toch nog even de volgende opmerking hebben gemaakt. Ik heb namelijk echt het idee dat hier, in de persoon van de minister van Binnenlandse Zaken, een leerling van Donner voor me staat.

Minister **Ter Horst**: O ja? Wat interessant! Ik wist niet dat Donner iets van psychologie wist...

De heer **Kox** (SP): De minister van Justitie zal straks ongetwijfeld uitleggen dat ik het helemaal verkeerd had begrepen.

Toch staat deze discussie in een context. Het is geen academische discussie; ze is juist opgekomen doordat deze Kamer zich geconfronteerd zag met het feit dat in wetteksten – die wij inderdaad zelf maken – bepalingen staan waarvan wij vinden dat zij er eigenlijk niet in mogen staan omdat deze indruisen tegen artikel 81. Maar deze Kamer voelt zich onder druk gezet en omdat zij niet kan amenderen, keurt zij wetsvoorstellen af als daar een dergelijke bepaling in staat. Zei de heer Jurgens niet dat het niet proper is dat wij zulke wetteksten voorgelegd krijgen? U zegt echter dat de Kamer deze zelf vaststelt; dus als daarin staat dat er bij lagere regelgeving mag worden afgeweken, dan heeft de Kamer dat zelf gedaan. Uit de brief van 11 mei, die naar ik begriip helemaal uw brief is, dacht ik te kunnen opmaken dat ook u vindt dat dit afgelopen moet zijn.

Minister **Ter Horst**: Wacht u even. Ik zie toe op de Grondwet en ik heb proberen uit te leggen dat die delegatie niet strijdig is met de Grondwet. Tot zover was ik gekomen. Ik heb mij echter nog niet uitgesproken over de wenselijkheid of onwenselijkheid. Daarop kom ik zo terug.

De heer **Kox** (SP): Maar daarin, mevrouw de minister, is deze Kamer het niet met u eens; die interpretatie is naar onze mening strijdig met de Grondwet. Daar gaat dit hele debat nu over.

Minister **Ter Horst**: Mijn stelling is dat dit niet strijdig is met de Grondwet, maar dat houdt geen uitspraak in over de wenselijkheid ervan. Daar wil ik nu mee verdergaan. Ik heb er begrip voor dat u en de heer Jurgens het woord "proper" gebruiken. Inderdaad, het is waar dat de Eerste Kamer pas in laatste instantie een oordeel uitspreekt over wetten en als daar zaken in staan die zij onjuist vindt – of ze nu in strijd zijn met de Grondwet of niet – heeft zij geen andere mogelijkheid tot wijziging dan tegen het wetsvoorstel te stemmen. Ik vind dat degenen die voor u zitten, dus het kabinet, de Raad van State en de Tweede Kamer, zich daarvan bewust zouden moeten zijn. De minister van Justitie zal straks ongetwijfeld terugkomen op hoe zorgvuldig met dat soort formuleringen moet worden omgegaan.

Ik heb nu gezegd hoe dit ten principale in elkaar zit. Het kan wel wenselijk zijn om bij de gelegenheid van de

Ter Horst

totstandkoming van zo'n delegatiebepaling van gedachten te wisselen met de Kamers over de wijze waarop toepassing zou kunnen worden gegeven aan delegatiebepalingen. Daarvoor verwijs ik naar de brief van mijn ambtsgenoot van 13 februari.

Het voorgaande betekent niet dat delegatiebevoegdheden met de mogelijkheid van afwijking van de delegerende regeling ruim toegepast moeten worden. Het belang van het primaat van de wetgever en van het legaliteitsbeginsel is daarvoor te groot. Dergelijke delegatiebepalingen komen ook de overzichtelijkheid en kenbaarheid niet ten goede. Mijn ambtsgenoot zal hier uitgebreid op ingaan, mede in relatie tot de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De heer **Kox** (SP): In de brief van 11 mei schrijft de minister van Justitie ons dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving een bepaling zal worden opgenomen waarin staat dat afwijken van hogere regelgeving door een lagere wetgever in principe wordt verboden. Als ik het goed heb, zal artikel 33 of 34 hiertoe worden aangescherpt of er zal een nieuw artikel 33a of 34a komen. Welnu, dit wordt dus in principe verboden. "In principe verboden" is iets anders dan "niet ruim toepassen"; het betekent gewoon dat het verboden is. En daarop bestaan twee uitzonderingen: noodwetgeving en experimentwetgeving. Het is dus in principe verboden, tenzij het gaat om noodwetgeving of experimentwetgeving. Begrijp ik dat goed?

Minister **Ter Horst**: Dit is een woordenspel: mag het wel, maar alleen in bepaalde gevallen niet; of mag het niet, maar alleen in bepaalde gevallen wel?

De heer **Kox** (SP): Met alle verschuldigde eerbied voor deze minister, maar als ik lees dat er een regeling komt waarin staat dat iets in principe verboden is en er twee uitzonderingen bestaan, te weten noodwetgeving en experimentwetgeving, dan doe ik toch niet aan een woordenspel? Als dat er gewoon staat, moet dat de duiding zijn die de minister van Justitie geeft. Is dat ook de duiding van de minister van Binnenlandse Zaken?

Minister **Ter Horst**: Absoluut, zoals u weet is er eenheid van kabinetsbeleid, dus daarover is er geen enkele discussie. Mijn rol in dezen is echter anders. Wij discussiëren over een eventuele strijdigheid met de Grondwet. Ik stel dat dit niet strijdig is met de Grondwet, maar dat de vraag of er sprake van een goede toepassing van de Grondwet een andere zaak is. Daarop is ons beider antwoord dat dit niet het geval is, omdat er geen recht wordt gedaan aan de ratio van artikel 81.

De heer **Kox** (SP): Dus als u zegt dat het niet te ruim moet worden toegepast, dan moet dat geduid worden als: het is in principe verboden, alleen in noodwetgeving en experimentele wetgeving...

Minister **Ter Horst**: Ja, die formulering mag u als specificatie zien van hetgeen ik net heb gezegd.

De heer **Kox** (SP): Dat is dus "niet te ruim"; dan zijn we het daarover eens.

Minister **Ter Horst**: Nu de verankering van de werking van het EG-recht en van de EU in de Grondwet. Over die

verankering heb ik in mijn brief aangegeven dat het kabinet momenteel bezig is met de opdrachtformulering aan de staatscommissie Grondwet, waarvan de instelling in het coalitieakkoord is aangekondigd. Ik stel de Kamer voor om dit vraagstuk mee te nemen in de opdrachtformulering van de staatscommissie. Hoe dan ook lijkt een advies van de staatscommissie zich mede te zullen moeten uitstrekken tot de functie en betekenis van de Grondwet. Een advies op dit punt is dan sowieso van belang voor de behandeling van dit vraagstuk ten aanzien van verankering van de EU en de werking van het EG-recht in de Grondwet. Ik zeg dit expliciet, omdat ik in de Kamer heb horen zeggen dat daaraan geen behoefte bestaat. Toch stel ik de Kamer voor om dit element aan de staatscommissie Grondwet mee te geven.

Voorzitter, tot slot het volgende. Mevrouw Broekers vroeg wat "ten minste" betekent in de brief van 24 april: welke andere vormen van afwijking van de formele wet zou ik nog in gedachten hebben, naast de afwijking van lagere regelgeving? Mijn antwoord is simpel: die andere mogelijkheden zijn er niet, "ten minste" heeft hier geen zelfstandige betekenis.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Aanvullend op mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ik nog iets zeggen over de uitleg van artikel 81 van de Grondwet en hoe wij dit artikel vertalen in goed wetgevingsbeleid. Uit de woorden van mijn collega zal duidelijk geworden zijn dat wij onze taken in elkaars verlengde zien liggen, vandaar ook de brieven die wij mede namens elkaar naar de Eerste Kamer hebben gestuurd.

Deze discussie is op gang gekomen naar aanleiding van problemen die zich voordeden bij de implementatie van Europese regelgeving. Ik ben het verder eens met de woordvoerders die meer in het algemeen zeiden dat goede implementatie begint met tijdig nadenken over en werken aan die implementatie. Dat is een punt dat voortdurend door mijn voorgangers en mij onder de aandacht is gebracht en in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid ook door de staatssecretaris voor Europese Zaken.

Als je er op tijd mee begint, komen er minder problemen. Wij moeten ons daarbij echter wel realiseren dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming moet zijn met de Europese regelgeving, ook wanneer er flexibiliteit in de Europese wetgeving is ingebouwd. Dat kan ertoe leiden dat er ook met het beste implementatiebeleid tijdsdruk kan komen te staan op de aanpassingsprocedures. Soms zal verder de vraag aan de orde komen of de implementatie van een wijziging die in de comitologieprocedure gedelegeerde Europese wetgeving is, op het niveau van de formele Nederlandse wetgeving kan worden ingepast.

Door een voormalig woordvoerder van de CDA-fractie is in het verleden terecht opgemerkt dat het de voorkeur verdient dat er parallelle is tussen de mate waarin er in de Europese wetgeving wordt gedelegeerd en de mate waarin dat in de Nederlandse wetgeving wordt gedaan. Als wij hier beter op zouden letten, zou dat kunnen voorkomen dat in Nederland het idee ontstaat dat Europa te veel delegeert.

Hirsch Ballin

Het onderliggende probleem bij het onderwerp van vandaag is dat de Nederlandse wetgever de gevangene kan worden van zijn te gedetailleerde formele wetgeving. Het is goed om dat onder ogen te zien, want hier ligt een mogelijkheid om het achterliggende probleem te verkleinen. Als je kiest voor minder gedetailleerde formele wetgeving en meer gedelegeerde bepalingen, hoeven de wijzingen waartoe op Europees niveau wordt besloten, niet via een afwijking of een wijziging van de formele wetgeving worden geïmplementeerd. Er kan dan voor de gewone weg van de AMvB of de ministeriële regeling worden gekozen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Niemand zal de minister betwisten dat het verstandig is om de wet in formele zin helder vast te stellen. In de wet in formele zin kan worden gedelegeerd naar lagere regelgevers, maar de basis voor die delegatie moet wel in de formele wet worden gegeven. In de eerste termijn deed ik met het oog hierop de oproep om regering en Staten-Generaal in een eerder stadium te laten overleggen. Wij weten dan eerder wat er aankomt en wat er nodig is. Wij discussiëren dus niet over de delegatie naar een lagere regelgever, maar over bepalingen van de lagere regelgever die in strijd zijn met de wet in formele zin, omdat ze niet voortkomen uit de delegatie.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het geheel met mevrouw Broekers eens.

In de brief van 11 mei van de minister van Binnenlandse Zaken en mij staat de toezegging dat ik zal komen met een Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik heb de Kamer nu aangegeven wat wij tegen onze collega's zullen zeggen over een wet in formele zin die afwijkt van die aanwijzing. Onze collega's zullen er dan waarschijnlijk op wijzen dat in de comitologieprocedure plotseling een detail is veranderd en dat zij voor de implementatie daarvan liever niet opnieuw een formele wetgevingsprocedure doorlopen. Wij zullen ze er dan op wijzen dat ze zullen moeten nadenken over een manier om de wetgeving verstandiger op te stellen en om in de formele wet alleen te regelen wat in de formele wet hoort. De details die bij AMvB moeten kunnen worden gewijzigd, moeten met andere woorden onmiddellijk in gedelegeerde wetgeving worden ondergebracht. Regering, Tweede en Eerste Kamer beslissen vervolgens in het gebruikelijke, ordelijke proces over de delegerende wetgeving.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat is natuurlijk waar, maar wij moeten tegelijkertijd ook voorkomen dat een besluit dat via de comitologieprocedure tot stand is gekomen, snel via een afwijking van de formele wet wordt geïmplementeerd als de formele wet delegatie niet toestaat. Als er geen delegatiemogelijkheid in de formele wet is opgenomen, kan een uitvoeringsbesluit van de Commissie dat via de comitologieprocedure tot stand is gekomen, niet zomaar eventjes worden geïmplementeerd door de wet in formele zin te wijzigen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb geen moment gedacht dat mevrouw Broekers afstand zou nemen van haar standpunt dat in gedelegeerde wetgeving niet mag worden afgeweken van de formele wetgeving. Goed wetgevingsbeleid impliceert inderdaad dat er een goede

verhouding is tussen formele en gedelegeerde wetgeving.

Het overzicht van de heer Jurgens van de geschiedenis van dit onderwerp wordt in een voetnoot aan de Handelingen gehecht en is daarmee een goede basis voor studies naar besluitvormingsprocessen bij wetgeving. Wellicht zal het iemand die dit overzicht tot zich neemt, opvallen dat de ondertekening van een motie van de hand van de heer Jurgens uit het najaar van 2000 (26200-VI, nr. 65) in twee versies voorkomt namelijk 37a en 37b. Het subtiele verschil tussen deze moties is dat 37a vier ondertekenaars heeft en 37b drie. Het ontbreken van de tweede ondertekenaar in 37b is niet daaraan te wijten dat de tweede ondertekenaar spijt zou hebben gekregen van zijn ondertekening. Hij had de Eerste Kamer op dat moment verlaten en daarom is zijn naam in versie 37b geretoucheerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het heeft zelfs geleid tot een precedent bij de interpretatie van het Reglement van orde. De voorzitter van de CDA-fractie, de heer Braks, vroeg toen namelijk of hij in plaats van de heer Hirsch Ballin de motie mocht ondertekenen. De voorganger van onze Voorzitter, de heer Korthals Altes, vond dat dat in strijd was met het Reglement van orde. Ik was slechts ondervoorzitter maar vond dat het wel mogelijk was door de beraadslaging te heropenen en een ondertekenaar aan de motie toe te voegen. Zo is het echter niet gegaan en ik hoop maar dat daardoor niet de indruk is gewekt dat de heer Hirsch Ballin zich toen heeft gedrukt.

Minister **Hirsch Ballin**: De kwaliteit van dit debat als studiestof is hiermee werkelijk helemaal compleet.

Voorzitter. In juli 2004 is er een nieuw kabinetsstandpunt uitgebracht. Ik geloof dat vanaf dat moment de geschiedenis die de heer Jurgens heeft geboekstaafd vreugdevoller begint te worden. Mijn collega en ik nemen aan dat wat wij hebben toegezegd in onze brieven en in het debat van vanmiddag daartoe bijdraagt. Ik doel nu op de toezegging die mijn collega zojuist heeft gedaan op het punt van de Grondwet en op dat wat ik nog zal bevestigen ten aanzien van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wij steunen daarbij op het onderzoek dat is verricht. Ik bevestig graag dat de weg die wij nu zijn ingeslagen niet ertoe leidt dat wij de schuld schuiven op het tempo van implementatie. Natuurlijk kan daarover een debat worden gevoerd, en een deel van de rapporten, studies en standpunten gaat ook over de versnelde implementatie, maar dat zou beoordeling in het kader van de Grondwet eisen. Ik heb het nu over de juiste toepassing van artikel 81 van de Grondwet.

De lijn die wij onze brief hebben gekozen is heel simpel: wij gaan er niet vanuit dat in retrospectief de bepalingen die met de medewerking van deze Kamer tot stand zijn gekomen en die dergelijke afwijkingen inhouden, ongrondwettig zouden zijn, omdat de formele wetgever niet de bevoegdheid zou hebben om een onderdeel van de eigen wetgeving als het ware zo in status te verlagen dat er een afwijking of buitenwerkingstelling wordt toegestaan bij gedelegeerde wetgeving. Het is wel in strijd met wat wij zien als een goede toepassing van artikel 81 van de Grondwet. In het voorstel tot wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die nog de gewone procedure moet doorlopen, zijn een nieuwe Aanwijzing, 33a, en een

Hirsch Ballin

gewijzigde Aanwijzing 34 vervat. Ik vertrouw erop dat daarmee geheel tegemoet wordt gekomen aan de beoogde doelstelling. Deze bepalingen omgrenzen duidelijk in welke situaties alleen nog gebruik kan worden gemaakt van een andere legislatieve constructie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister van Justitie heeft in zijn brief van 11 mei geschreven dat hij een nieuw artikel 33a ontwerpt in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daardoor is het niet mogelijk om via gedelegeerde regelgeving of lagere wetgeving af te wijken van de wet in formele zin. Dit laat onverlet de opmerking die door de heer Van de Beeten is gemaakt over noot 6 op pagina 2 en 3, namelijk dat de figuur buiten beschouwing blijft die mogelijk maakt dat een formeel-wettelijke bepaling buiten werking wordt gesteld. De minister van Justitie zegt dat hij het via artikel 33a van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet meer mogelijk zal maken dat de lagere regelgever afwijkt van de wet in formele zin, maar dat wij het niet hebben over buitenwerkingstelling. De heer Van de Beeten heeft er al op gewezen dat het, als wij het een toelaten, heel vreemd is om het andere niet ook toe te laten.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het met u eens. Het soort buitenwerkingstellingsbepalingen waarover u sprak moeten wij op één lijn stellen met de materiële wijziging van de wetgeving. De desbetreffende categorie is wel in het onderzoek betrokken, maar een en ander doet zich met name voor in implementatierelaties. Materieel is er inderdaad geen verschil, maar er zijn situaties waarin het vaststellen van een datum voor het vervallen van een als tijdelijk bedoelde regeling in een formele wet wordt gedelegeerd. Dan hebben wij het echter over als tijdelijk bedoelde regelgeving. Meer dan dat moet u in noot 6 niet lezen. Voor zover het een materiële wetswijziging betreft, geldt hetzelfde als wat ik zojuist heb gezegd.

De heer **Kox** (SP): Ik ben erg blij met de toelichting van de minister. Mevrouw Broekers kwam mij in de pauze zeggen dat ik niet al te goedgegelovig moest worden, door de brief helemaal goed te vinden. Ik begrijp dat ik zelfs voetnoot 6 goed heb begrepen. Het gaat niet over het buiten werking stellen van wetten, wat wij helemaal niet gewild zouden hebben.

De minister heeft als standpunt van de regering verwoord dat afwijkende delegatie in principe niet mogelijk is, tenzij het om noodwetgeving of experiment-wetgeving gaat. Is dat het wat wij vanaf vandaag van u mogen verwachten en waar wij u aan mogen houden?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat wil zeggen er is een voorstel geformuleerd tot wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit moet uiteraard nog in de Aanwijzingen worden verwerkt. Voor de goede orde attendeer ik erop dat de Grondwet van een hogere orde is dan de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is dus niet zo dat door de Aanwijzingen voor de regelgeving de Grondwet wordt gewijzigd.

De heer **Jurgens** (PvdA): In het debat in maart vorig jaar had ik een verschil van mening met de toenmalige minister over de juiste uitleg van de woorden "in beginsel". De heer Kox en ik hebben wat zuidelijke neigingen wat betreft taalgebruik. Wij weten dat "in beginsel doe ik iets niet" in het zuiden betekent dat het

wel mag, maar dat men het normaal gesproken niet doet. De heer Donner, uw voorganger, had een ander uitgangspunt: als er "in beginsel" stond, mocht het dus helemaal niet. Het ging toen over de uitleg van de huidige toelichting op Aanwijzing 34, waarin deze term wordt gebruikt. Toen bleek al dat het heel gevaarlijk is om de woordjes "in beginsel" te hanteren in het spraakgebruik. Aan deze minister, die niet van Gereformeerden huize is, vraag ik tot welk taalgebruik hij zich bekent.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Jurgens is zo goed om zich niet in mijn geografische positionering te verdiepen. Laat ik bij alle opinies die zo her en der door het land gaan over veronderstelde spreidingen van beginselvastheid maar even aantekenen dat deze in elk geval geen bevestiging vinden in onze criminele statistieken. De heer Jurgens is Amsterdammer, dus hij begrijpt wat ik bedoel.

Dan kom ik nu op de vraag zelf: wat bedoelen wij met "in beginsel"? De regering, die zoals u weet van en voor alle Nederlanders is, bedoelt daarmee dat artikel 81 van de Grondwet zo zal worden toegepast, dat de regel is dat afwijking van de formele wet bij gedelegeerde wetgeving niet wordt toegestaan. Dit is echter een regel die uitzonderingen kent, zoals omschreven in het voorstel voor de wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, welke zien op noodsituaties en experimenten.

Mevrouw Broekers vroeg naar de verhouding tussen onze brief van 11 mei en de delegatiebepaling in het wetsvoorstel affectieschade. Ik heb het niet bij de hand, maar volgens de gegevens waarover ik beschik ligt het in het wetsvoorstel affectieschade toch iets anders. Ik heb het nu over het openen van de mogelijkheid om de bedragen voor de schadevergoeding vast te stellen. In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat daarbij wordt gedacht aan een vast bedrag van € 10.000 en aan de mogelijkheid van andere bedragen voor bijzondere gevallen. Er is dus geen sprake van afwijkende delegatie. Ik zie op dat punt dan ook geen spanning.

Een aantal leden heeft gevraagd wat te doen met de bestaande afwijkende delegatiebepalingen. Het gaat om wetsbepalingen die tot stand zijn gekomen met instemming van de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal, en de regering. De beste manier om dit aan te pakken, lijkt mij dat wij er op de momenten dat er wijzigingen van die wettelijke regelingen aan de orde zijn op letten of er zulke bepalingen in voorkomen en dan de gelegenheid benutten om daarin verandering te brengen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Hieruit spreekt volgens mij dezelfde vrijblijvendheid als uit de passage over hetzelfde onderwerp in de brief van 11 mei. Wij hebben een hele map met voorbeelden gekregen van bepalingen waarin die gewraakte delegatiebepaling voorkomt. Ik heb zelf een voorbeeld gegeven van een bepaling die obsoleet is geraakt, namelijk artikel 130 van de Werkloosheidswet. Ik heb niet de tijd gehad om alle andere bepalingen op hun merites te toetsen. Ik zou een wat actievare rol van de minister van Justitie op prijs stellen. Als wij die bepalingen pas ter discussie stellen als er een wijziging van die wetten plaatsvindt, voorzie ik dat wij dit debat alweer zijn vergeten. In dat geval kunnen wij weer aan het einde van de rit "ja" of "nee" tegen een wetsvoorstel zeggen en weer constateren dat er nog steeds dit soort bepalingen in zitten. Ik zou toch

Hirsch Ballin

een wat hoger ambitieniveau van de minister van Justitie met betrekking tot dit onderwerp willen zien.

Minister **Hirsch Ballin**: De sector Wetgevingskwaliteitsbeleid zal daar op letten. Dat mag ook worden verwacht in het kader van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik verheer niet dat er in het recente verleden soms dingen tussendoor zijn geslipt. Daar werd ook op gewezen, bijvoorbeeld door mevrouw De Wolff. Zij zei, niet zonder reden, dat het merkwaardig is dat de Raad van State, de Tweede Kamer en de rechtsgeleerde auteurs daar niet op hebben gewezen voordat het voorstel in de Eerste Kamer aan de orde kwam. Er was toen tijdsdruk en tijdnoed bij de Eerste Kamer, dat begrijp ik. Dit zal actief worden gevolgd door degenen die met het wetgevingskwaliteitsbeleid bezig zijn bij de Directie Wetgeving, dat verzekeer ik u.

Voor een heleboel Aanwijzingen voor de regelgeving geldt dat er nu dingen in de wetgeving staan die er niet in terecht hadden horen komen als die aanwijzingen er al waren geweest en goed waren toegepast bij de totstandkoming ervan. Het totaal doorkammen van de wetgeving op wat niet beantwoordt aan de aanwijzingen, is een ambitieniveau dat niet strookt met andere ambities. Ik verzekeer graag dat er actief op zal worden gelet bij wetgeving. De inventarisatie die nu is gemaakt, geeft een eerste aanknopingspunt voor een inventarisatie op het moment dat deze wetten weer op tafel komen.

Er werd gevraagd of het de intentie was om wijziging te brengen in geldende staatsrechtelijke verhoudingen. Het antwoord daarop is nee. Het is wel onze intentie om zorg te dragen voor een goede toepassing van artikel 81 van de Grondwet, ook in het algemene wetgevingsbeleid.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 16.19 uur tot 16.48 uur 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).**

De beraadslaging wordt hervat.

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in reactie op mijn brief naar aanleiding van het debat van een aantal weken geleden over dit wetsontwerp. Ik denk dat ik de bijdragen van deze Kamer waren geconcentreerd rond twee punten, namelijk de rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen en de benoemde zetels en de wijze waarop daar nu en in de toekomst mee moet worden omgegaan.

Ik heb wat betreft de rechtsbevoegdheid twee dingen toegezegd. Het eerste is dat ik in een AMvB de eis van rechtsbevoegdheid aan die groepen ga stellen. Ik beschouw dat als een tijdelijke oplossing. Het is het

mooiste om dat in de wet te regelen. Daarom ga ik – dat is het tweede dat ik heb toegezegd – tegelijkertijd een wetswijziging indienen om dit ook in de wet op te nemen. Ik maak ook een AMvB omdat ik dan zeker weet dat het van het begin af aan geregeld is. Ik kies uiteindelijk voor de mooiste oplossing, namelijk om het te regelen via een wetswijziging. Deze twee zaken ga ik naast elkaar opstarten.

Dit was het minst moeilijke punt. Wij hebben behoorlijk gesproken over de benoemde zetels. Een meerderheid van deze Kamer heeft mij gevraagd waarom er, als er toch een wetswijziging komt, geen horizonbepaling in de wet wordt opgenomen om er zeker van te zijn dat er over de toekomstige bestuurs-samenstelling en verkiezing van het waterschap nog eens uitgebreid zal worden gesproken na de verkiezingen van 2008.

Ik ben het ermee eens om als doel te stellen om hier nader over te spreken. Ik heb aangeboden om een brede evaluatie te houden die met de Kamer zal worden besproken. Daarnaast heb ik voorgesteld om een commissie in te stellen die zich zal buigen over de positie van het waterschap in het huidige bestel en over de vraag of het omslagpunt dichterbij is gekomen of niet. Ik denk dat ik deze Kamer met mijn aanbod om dit bij een evaluatie te betrekken en die evaluatie toe te sturen aan beide Kamers eigenlijk geef wat zij heeft gevraagd.

Uit de reacties van de leden begrijp ik dat zij dit niet voldoende vinden. Ik heb daar eerlijk gezegd met enige verbazing naar geluisterd. Ik voel er namelijk ook een zeker wantrouwen in jegens een toekomstige Eerste Kamer. Het lijkt alsof wordt geïmpliceerd dat die, wanneer er een evaluatie wordt gezonden met een advies van een commissie, dat naast zich neer zou leggen en alsof de Tweede Kamer dit geen interessant onderwerp zou vinden en het zou laten zitten omdat er al een wet is.

Ondanks mijn verbazing, heb ik ook begrepen dat een meerderheid van deze Kamer hierop aandringt. Wie ben ik dan om aan die wens niet tegemoet te komen. Hij kan ingewilligd worden. Ik ben zo democratisch dat ik niet alleen zeg dat ik eraan tegemoet móét komen. Ik wil er ook aan tegemoetkomen. Daarom zeg ik toe dat ik in de wetswijziging inzake de rechtsbevoegdheid die ik ga voorbereiden ook een horizonbepaling op zal nemen. Die horizonbepaling heeft betrekking op de volledige rechtspositie. Daardoor borg ik dat de adviezen van de commissie die ik zal instellen in beide Kamers kunnen worden besproken. In 2009 kan dan een andere vorm worden gekozen voor de bestuurssamenstelling en de verkiezingen als de adviezen van de commissie daartoe aanleiding geven en als de Kamers dat willen.

Ik stel mij voor om in de commissie de Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving op te nemen, aangevuld met enkele geleerden op het gebied van de Grondwet. Mij lijkt eigenlijk dat ik daarmee heb geantwoord op waar het in deze vergadering om ging.

Mevrouw Slagter vroeg nog wat mijn toekomstbeeld van de verkiezingen op termijn was. Ik moet zeggen dat ik de evaluatie graag afwacht. Ik wil nagaan hoe de verkiezingen in 2008 verlopen en hoe het met de lijsten en de geborgde zetels gaat. Ook wil ik weten of de specifieke groepen al dan niet tot de lijsten doordringen. De evaluatie is bepalend voor mijn toekomstvisie op de Waterschapswet.