

Schuurman

gezorgd dat ouders in de fase van het toezicht, ook het externe toezicht, niet buitenspel komen te staan? Hoe kan worden voorkomen dat alles wat aan de voorkant aan ruimte wordt geboden, inclusief de betrokkenheid van ouders, aan de achterkant van het proces toch weer om zeep wordt geholpen?

Met belangstelling wachten wij een beschouwing van de minister op onze beschouwing af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.45 uur tot 16.03 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Deze Kamer is al sinds 1998 met het onderwerp bezig dat thans voorwerp van beraadslaging in ons midden is. Een zekere hardnekkigheid is blijkbaar ook bij ons college aanwezig, ook al is de samenstelling daarvan tweemaal gewijzigd. Wij zijn dus consistent in wat wij proberen te bereiken. Misschien is het wel een typisch onderwerp voor de Eerste Kamer, het letten op de kwaliteit van de regelgeving. Bij regelgeving is met name het legitimatiebeginsel buitengewoon belangrijk: elke de burgers bindende regel moet ergens berusten op een beslissing van de wetgever, de regering en de Staten-Generaal. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat dit niet mag worden ondermijnd door blanco delegatie. Daarbij wordt namelijk de positie van de wetgever in formele zin ondermijnd, overigens in dat geval door hem zelf.

De prijs voor staatsrechtelijke correctheid moet sinds 27 februari worden uitgereikt aan staatssecretaris P.L.B.A. van Geel. Op die datum heeft hij de Tweede Kamer – dat is de juiste geadresseerde – geschreven dat hij een wetsvoorstel intrekt, namelijk de Wijziging van de Wet milieubeheer (toevoeging van bepalingen over internationale zaken) (25991). Dit heeft hij ingetrokken omdat daarin een wijze van tenuitvoerlegging van EG-regels, -verordeningen en -richtlijnen mogelijk wordt gemaakt die in strijd is met het kabinetsstandpunt van 2004, zoals dat door de minister van Justitie is medegedeeld en in deze Kamer is besproken in het debat op 1 februari 2005. Dit was een wijziging van het daaraan voorafgaande standpunt. Op bladzijde 2 citeert de staatssecretaris nog eens het kabinetsstandpunt. Dat is op het ministerie van VROM anderhalf jaar na dato ontdekt, maar het is in ieder geval ontdekt. "Ten eerste dat adequate reguliere delegatie moet plaatsvinden in plaats van het vaststellen van bijzondere bepalingen. Het primaat van de wetgever en het belang van de kenbaarheid van delegatiebepalingen staan hierbij voorop. Ten tweede dient op een doelmatig niveau te worden geïmplementeerd en moeten de Staten-Generaal eerder betrokken worden bij de implementatie van EG-regelgeving." Als derde hoofdpunt van het kabinetsstandpunt noemt hij "de mogelijkheid van maatwerkoplossingen in noodgeval-

len". Vervolgens stelt hij: "Kernpunt van dit kabinetsstandpunt is dus dat het kabinet besloten heeft af te zien van bevordering van tijdige implementatie door het opnemen van bijzondere delegatiebepalingen in nieuwe wetsvoorstellen." Een grotere genoegdoening dan de inzending van deze brief kon staatssecretaris Van Geel dit huis niet leveren. Op zijn ministerie worden blijkbaar de stukken van het kabinet gelezen.

Na jaren van discussie sinds 1998 is er nu een keerpunt bereikt. Langzaam maar zeker lijkt het inzicht baan te breken bij de regering, de Raad van State en onze collega's aan de overzijde dat bepaalde vormen van versnelde implementatie onwenselijk zijn. Over waarom die onwenselijk zijn, kun je van mening verschillen. Ik begrijp dat deze minister vindt dat dit het geval is omdat ordelijke regelgeving met zich meebrengt dat indien iets op een bepaald niveau is vastgesteld, het op datzelfde niveau behoort te worden veranderd. Dat betreft aanwijzing 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het aloude juridische *actus-contrarius*beginsel, namelijk dat een formeel-juridische tekst alleen kan worden gewijzigd of teruggedraaid door een tekst van dezelfde orde.

Dat hebben wij acht jaar lang op verschillende manieren met de regering besproken. Ik noem maar een paar punten. Het begon nadat wij bezwaar maakten tegen de nieuwe Telecomwet van 1998 op dit punt, namelijk artikel 18. Er was vervolgens sprake van een rapport van een werkgroep van ambtenaren, de ICER, dat helaas door het kabinet werd overgenomen. Het was geen goed stuk. Het kabinetsstandpunt was van 1999. Dat leidde in december 2000 tot een motie in dit huis waarin wij vroegen toch eens te kijken naar een goede constitutionele oplossing binnen dit probleem en een behoorlijk constitutioneel proces. Dat leidde tot een opdracht van Binnenlandse Zaken aan een aantal wetenschappers. Dit werd het rapport-Besselink c.s. van 2002. Ik moet vaststellen dat wij vier jaar later, ondanks regelmatige toezeggingen van de kant van de minister die binnen het departement BZK is belast met grondwet-zaken, op dit moment minister Pechtold, nog steeds geen regeringsstandpunt hebben over dit zeer uitdrukkelijk advies. Ik gebruik het als nachtkastjeslektuur. Het desbetreffende hoofdstuk Constitutionele implementatie geeft duidelijk aan dat hier een behoorlijk probleem ligt. Het is op zichzelf merkwaardig dat wij zo lang moeten wachten op een regeringsstandpunt op dit punt.

Dat kan ik deze minister echter niet kwalijk nemen. Hij is voortvarend verder gegaan om althans op het punt van de versnelde implementatie van EU-richtlijnen zijn werk te doen. Deze Kamer heeft haar werk gedaan door tot twee keer toe bij wijziging van de Mediawet en de Kaderwet diervoeders alert te zijn en te zeggen: hier komt weer zo'n bepaling voor en dat moet anders. Deze Kamer heeft die wetsvoorstellen op dat punt tegengehouden.

Ik ben nog steeds wat historisch bezig, maar dat is even nodig voor mijn betoog. Het herziene kabinetsstandpunt kwam uiteindelijk in een brief van deze minister van Justitie op 27 juli 2004 na een desbetreffend advies van de Raad van State. Vanaf 1998 zijn wij dan al zes jaar verder. Wij hielden daarover een debat in dit huis op 1 februari van het vorige jaar. De minister heeft bij brief van 9 maart van dit jaar, vorige week dus, gemeld dat hij een toezegging gestand zou doen die hij heeft gedaan in het debat van vorig jaar, namelijk een

Jurgens

verandering van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hij merkte echter op dat hij het gebruikte middel ter versnelde implementatie, namelijk bij lagere regelgever afwijken van de tekst van de wet, "op zichzelf staatsrechtelijk niet ondenkbaar" acht. Nu wil ik die discussie niet met hem aangaan, want die zal ik – ik zeg het met enige schroom – met minister Pechtold moeten voeren. Misschien zou ik dat debat echter gezien zijn opleiding en geestesgesteldheid beter met deze minister kunnen voeren, maar zo is het nu eenmaal.

Wij willen dus van de minister en de regering een duidelijke afronding van dit proces van acht jaar gedaan krijgen. Een van de aanleidingen daartoe is een wetsvoorstel dat reeds speelt in de andere Kamer. Ik verwijs daar met enige schroom naar, want ik herinner mij felle verwijten in dit huis toen hier vorig jaar een grondwetswijziging aan de orde was. Een wetsvoorstel dat op dat moment nog aan de overkant aanhangig was, speelde namelijk mede een rol bij de gedachten van een aantal leden van dit huis over die wijziging van de Grondwet. Ik zal mij nu echter niet kunnen onttrekken aan het feit dat aan de overzijde al twee jaar een wetsvoorstel van minister Brinkhorst van Economische Zaken voorligt. In dit wetsvoorstel gebruikt ook hij deze methode, namelijk het machtigen van de lagere regelgever om zo nodig af te wijken van de wet, in dit geval ter implementering van EG-richtlijnen op het terrein van vier wetsvoorstellen. In dat opzicht is sprake van een minder brede delegatie dan vaak het geval is. Minister Brinkhorst probeert het te beperken tot die vier wetsvoorstellen, maar hij doet toch hetgeen uitdrukkelijk in het kabinetsstandpunt onwenselijk wordt geacht. Ik verbaasde mij er ook over dat minister Donner vorig jaar vond dat dit wel in overeenstemming was met het kabinetsstandpunt. Ik vraag hem nog eens te overwegen of hij vindt dat het wetsvoorstel op dit punt in overeenstemming is met het nieuw gevonden kabinetsstandpunt, dat naar ik heb kunnen ervaren door dit huis wordt ondersteund.

Aan dat wetsvoorstel kleven ook een aantal goede aspecten. In de brief die minister Brinkhorst in dit kader op 27 juni naar aanleiding van het referendum over het verdrag tot instelling van een Europese grondwet aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, schreef hij nog eens hoe belangrijk het zou zijn om implementatie van EG-richtlijnen zó vroeg in de totstandkoming van een wetsvoorstel te integreren dat richtlijnen ook tijdig kunnen worden geïmplementeerd. Hij deed heel concrete voorstellen hoe dat zou kunnen in overleg met de Tweede Kamer. Dat zijn op zichzelf allemaal goede voorstellen voorzover het gaat over het tijdig bespreken en committeren van de Tweede Kamer ten aanzien van die richtlijnen. Vervolgens kwam hij tot de conclusie dat hij die bijzondere wetgevingstechniek toch nodig heeft om snel te implementeren. De Raad van State tekent daarbij terecht aan dat er geen reden meer is om niet de gewone wettelijke procedure te volgen als je dat allemaal al hebt gedaan. De kans dat het snel door beide Kamers gaat, is dan namelijk buitengewoon groot, omdat je de beide Kamers al in een vroeg stadium hebt gecommiteerd. Ik denk dat het eerste deel van het voorstel van minister Brinkhorst buitengewoon goed is en zou moeten gelden voor iedere implementatie van regelgeving, maar dat het tweede deel, namelijk gebruik van bijzondere wetgevingstechnieken, zou moeten worden afgewezen.

Dat staat ook in het rapport dat wij vandaag mede bespreken, namelijk het rapport van Steunenberg en Voermans. De minister van Justitie heeft een aantal deskundigen gevraagd om dat rapport te schrijven. Deze deskundigen hebben zich gebogen over de praktijk van versnelde implementatie in zes andere EU-lidstaten. De conclusie is dat het gebruik van bijzondere wetgevingstechnieken niet bijzonder bevorderlijk is. De minister trekt die conclusie zelf ook. Voermans zegt uitdrukkelijk dat er snel wordt geïmplementeerd als de zaak tijdig is opgepakt in het wetgevingsproces. Dat is de kern. Dit staat ook in het rapport dat ik regelmatig lees, namelijk het rapport-Besselink uit 2002. Toen al werd gezegd: kijk daar eens naar en probeer dat goed op orde te krijgen.

Ik kan mij voorstellen dat de minister van Justitie daartoe zijn best kan doen, maar niet altijd zijn collega's in de hand heeft. Dat neemt niet weg dat het gezag van het ministerie van Justitie om een behoorlijke vorm van regelgeving tot stand te brengen en te controleren, zodanig zou behoren te zijn dat andere ministeries zich daarnaar zouden voegen. Ik ken echter de stammen-gemeenschap die ons Nederlandse overheidsbestel kenmerkt en de grote zelfstandigheid van departementen. Het is voor de minister van Justitie dus vaak heel lastig. In dit verband hebben wij natuurlijk gekeken naar de Aanwijzingen voor de regelgeving. De minister zal mij toevoegen dat dit in feite een interne overheidsbeschikking is, namelijk een regeling voor de rijksoverheid zelf. Dat is waar, maar het is tevens een beleidsregel waar wij de overheid aan kunnen houden, waar wij kritiek op kunnen hebben en waarvan wij kunnen zeggen dat het eigenlijk anders zou moeten zijn. Op het moment dat iets goed geregeld is in de Aanwijzingen voor de regelgeving en departementen zich daar ook aan houden, wordt een aantal problemen voorkomen die wij anders pas in de laatste fase van het wetsvoorstel voor ons krijgen als dit voorstel de Eerste Kamer bereikt. Het is voor ons dus wel van heel groot belang dat de Aanwijzingen voor de regelgeving reeds de zaken inhouden waaraan departementen zich behoren te houden, waaronder de regel dat in een wet niet kan worden toegelaten dat lagere regels van die wet afwijken.

Wij zijn nu in de fase gekomen dat wij proberen om deze zaak voorgoed vast te leggen, naar ik hoop in hoge mate in overeenstemming met de regering, in de persoon van de minister van Justitie. Namens een aantal fracties van de Kamer zal ik daarover een motie indienen.

Het virus van het gebruikmaken in wetten van delegatie aan lagere regelgevers, waarbij van de wet kan worden afgeweken, is waarschijnlijk afgekeken van de versnelde implementatie van EG-richtlijnen. Dit komt namelijk ook in andere wetten voor, zelfs in vrij uitvoerige mate, waarbij er geen sprake is van implementatie van EG-regels. Dit is een apart probleem, dat op zichzelf genomen ernstig is. Kan de minister hieraan iets doen? De motie gaat er niet expliciet over, maar impliciet wel. In het debat hier in dit huis op 20 december 2005 heb ik mij nog bemoeid met de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. In die wet komt op vele plaatsen de mogelijkheid van een dergelijke afwijking door lagere regelgevers voor op grond van wettelijke machtiging. De fractie van GroenLinks heeft gevraagd om daarvan een lijst op te stellen, en de regering heeft dit toegezegd. In een aantal gevallen betreft het kleine technische wijzigingen, die niet veel problemen

Jurgens

opleveren, maar er zijn ook wezenlijke wijzigingen, die door middel van lagere regelgeving kunnen worden aangebracht in afwijking van de wet, bijvoorbeeld op het terrein van het eigenrisicodragerschap. Dit is een van de kernelementen van de WIA. Ik heb de minister van SZW hierover benaderd met de vraag of hij dit kon accepteren. Daarop sprak hij de historische woorden dat ik over de vraag of een wetsvoorstel al of niet in overeenstemming is met de Grondwet bij zijn collega moest zijn die over grondwetszaken gaat. Ik ga nog uit van de ouderwetse opvatting dat elke minister hierop aanspreekbaar is, maar de minister van SZW heeft dat nu aan zijn collega doorgegeven. Ik begrijp dat wel, want bij de WIA waren er politiek gezien wel andere zaken aan de orde dan deze wetstechnische problematiek, maar ik vond het een ietwat onderkoeld antwoord.

Ik geloof dat het verstandig is om mijn motie reeds in de eerste termijn in te dienen, opdat de minister de kans krijgt om de motie te beoordelen en daarmee in zijn beantwoording rekening te houden.

Motie

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

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Kamer reeds sedert 1998 overleg voert met de regering over de constitutionele toelaatbaarheid van een bepaalde wijze van implementatie van EG/EU-richtlijnen binnen de Nederlandse rechtsorde;

overwegende dat het betreft wetsbepalingen die lagere regelgevers machtigen om richtlijnen te implementeren, ook als die implementatie afwijkt van de wet;

overwegende dat uit de tekst van artikel 81 van de Grondwet voortvloeit dat het vaststellen van een wet in formele zin, en dus ook het afwijken daarvan, een besluit behoort te zijn van regering en Staten-Generaal;

overwegende dat bovendien de kenbaarheid van een wet in formele zin wordt belemmerd wanneer de wet buiten de in artikel 81 van de Grondwet geregelde wijze wordt gewijzigd;

overwegende dat het kabinetsstandpunt Versnelde Implementatie van EG/EU- en andere internationale besluiten (26200-VI, nr. 65) van 12 augustus 1999 tot een andere conclusie kwam, hetgeen de Kamer aanleiding gaf tot aanneming van een motie-Jurgens c.s. op 5 december 2000, welke motie onder meer aandrang op het implementeren van EG-richtlijnen in een normaal constitutioneel proces;

overwegende dat sedertdien de Kamer meermalen is geconfronteerd met wetsvoorstellen die lagere regelgevers machtigen om af te wijken van de wet;

overwegende dat de minister van Justitie bij brief aan de Kamer van 27 juli 2004 (EK 29200-VI, F), nadat de Kamer daarop meermalen had aangedrongen, een heroverweging heeft geformuleerd van het eerdere kabinetsstandpunt, en de Kamer over die brief op 1 februari 2005 met de minister heeft beraadslaagd;

overwegende dat de Aanwijzingen voor de regelgeving echter nog steeds de mogelijkheid openlaten dat deze constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie wordt gebruikt;

verzoekt de minister, te bevorderen dat op korte termijn in de aanwijzingen een duidelijke formulering wordt opgenomen dat delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke die lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt A (21109).

De heer **Jurgens** (PvdA): Dan kom ik nog even terug op het punt van de "aviaire influenza" van de verbreiding van deze techniek naar andere wetten. Wil de minister een overzicht samenstellen van de verspreiding van dit "griepvirus"? Als hij bij ons terugkomt met een bericht over de Aanwijzingen voor de regelgeving en de wijziging daarvan, kan hij ons wellicht ook berichten wat de regering van plan is op dat punt te gaan doen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dit debat staat enigszins op gespannen voet met ons staatsrecht, dat zich immers kenmerkt door een negatief vertrouwensstelsel: zolang niet gebleken is dat er geen vertrouwen is, heeft de minister het vertrouwen. Niettemin heeft de Kamer er kennelijk behoefte aan om door middel van de motie-Jurgens c.s. uitdrukkelijk het vertrouwen in de minister uit te spreken en hem aan te moedigen om vooral in de lijn van de motie verder te gaan. Het is ook een bijzondere motie omdat de minister in zijn brief van 9 maart 2006 al te kennen heeft gegeven te zullen doen waarom in het dictum van de motie wordt gevraagd. Niettemin leek het ons om een aantal redenen gepast om deze motie te onderschrijven. Het is wenselijk om vandaag in dit debat ten behoeve van de regering en haar ambtenaren nog eens uitdrukkelijk een uitroep te plaatsen bij de implementatieproblematiek.

Zoals de heer Jurgens uitvoerig heeft geschetst, heeft het onderwerp hier al een lange geschiedenis. De concrete aanleiding voor het debat is de brief van 14 november 2005, waarin de minister het rapport van Steunenbergh en Voermans aan ons voorlegde. Dat rapport bevat interessante gegevens. De minister heeft in zijn brief aangegeven de conclusies van het rapport over te nemen. Het kabinet maakt zich de conclusies eigen en zal zijn beleid met betrekking tot de implementatieproblematiek daarnaar richten. Dit moet consequenties hebben voor verschillende wetsvoorstellen die hier en aan de overzijde aanhangig zijn. In het wetsvoorstel 30403 houdende goedkeuring van het op 25 februari 2005 tot stand gekomen Beneluxverdrag inzake intellectuele eigendom wordt voorgesteld om via de goedkeuringswet

Van de Beeten

goed te keuren dat implementatie van Europese regels in het vervolg zal worden toegestaan zonder dat de parlementen van de Benelux-lidstaten daarbij betrokken zullen zijn. Op een iets ander niveau betreft dit dezelfde problematiek als die waarover wij vandaag spreken. Mijn fractie zal dit zeer kritisch bezien.

Een ander wetsvoorstel dat al meermalen is genoemd betreft 29474, met betrekking tot de Gaswet, de Elektriciteitswet, de Telecommunicatiewet en de Postwet. Dit is een wetsvoorstel waarnaar wij met bijzondere belangstelling uitzien. In zijn brief van juli 2004 heeft de minister dat nog genoemd als een voorbeeld van een wet waarin op adequaat niveau delegatie van implementatieregels zal worden toegepast. Kennisnemende van de stukken tot dusver zet mijn fractie er nogal wat vraagtekens bij. Zij wacht af wat de Tweede Kamer ervan maakt en hoe de regering het hier zal verdedigen.

Bijzonder opvallend in het onderzoek van Voermans en Steunenbergh vond mijn fractie dat is gebleken dat in Nederland 87% van de Europese regels door middel van lagere regelgeving wordt geïmplementeerd. Het is belangrijk dat wij ons goed realiseren hoe hoog dat percentage is. In het Verenigd Koninkrijk, waar een algemene implementatiewet bestaat, is dat 80% à 90% en in Frankrijk, waar dankzij de Grondwet via regeringsdecreten kan worden geïmplementeerd, wordt 60% gedelegeerd. 40% wordt gewoon door het Franse parlement via wetten in formele zin, om maar eens een Nederlandse uitdrukking te gebruiken, geïmplementeerd. Nederland implementeert dus maar liefst 87% op delegatie. Dat kan twee dingen betekenen, namelijk dat wij al in veel meer wetten de regering de bevoegdheid hebben gegeven om regels van wetten in formele zin buiten werking te stellen of daar zodanig van af te wijken dat dit de facto gebeurt zonder dat daarvoor een criterium is aangegeven of dat wij inmiddels in dit land zóveel kaderwetten hebben aanvaard dat de materiële norm zo langzamerhand niet meer in een wet in formele zin te vinden is, maar juist in de gedelegeerde regelgeving. Wil de minister hierop reageren in het licht van zijn argument met betrekking tot de implementatieproblematiek, dat die implementatie niet te veel via delegatie mag gebeuren, omdat uit de wet zelf zo veel mogelijk moet blijken wat het recht is en wij dat niet allemaal hoeven zoeken in Algemene Maatregelen van Bestuur of ministeriële beschikkingen? Met zijn standpunt is mijn fractie het eens, los van artikel 81 van de Grondwet. Dat het mogelijk blijkt te zijn om 87% van de Europese regels via lagere regelgeving te implementeren, moet ons wel tot nadenken stemmen over de manier waarop wij in het algemeen met wetgeving omgaan. Dit is mede van belang daar wij in dit huis, los van wat er met de Europese grondwet is gebeurd en nog gebeurt, uitvoerig met de regering over het belang van de subsidiariteitstoets hebben gesproken. Wat is de betekenis van de subsidiariteitstoets als er zó veel materiële normen in de lagere regelgeving te vinden zijn, dat ook het implementeren en het beoordelen van voorstellen van de Europese Commissie helemaal niet meer zo relevant is voor het parlement? Dat komt er namelijk toch niet meer aan te pas vanwege de mogelijkheid om regels via gedelegeerde regelgeving te implementeren. Dit heeft dus consequenties voor de betrokkenheid van het parlement.

In de brief die de minister in juli 2004 de Kamer heeft doen toekomen, wordt een procedure voorgesteld om de betrokkenheid van het parlement te versterken. Minister

Brinkhorst heeft in de Tweede Kamer ook een uitvoerige uiteenzetting gegeven van de versterking van de rol van het parlement door de betrokkenheid ervan te vergroten via de zogenoemde implementatiebrief. Dit alles heeft natuurlijk alleen maar zin als het ook consequenties heeft voor de wetten in formele zin, dus voor de wetten waarbij het parlement betrokken is. Met andere woorden: de implementatiebrief heeft alleen maar betekenis voor 13% van de Europese regels die niet via gedelegeerde regelgeving worden geïmplementeerd. Wij moeten ons afvragen of wij onszelf niet een beetje voor de gek houden en of wij niet grondiger moeten uitzoeken hoe wij in de afgelopen jaren met de wetgeving zijn omgesprongen.

Wij hebben eerder in dit huis met de voorganger van de minister en met deze minister zelf over de factoren gesproken die de regelgroei beïnvloeden en bepalen. Dat heeft geleid tot het WODC-rapport "Alle regels tellen" en tot het voorstel om een monitor op te zetten waarbij per departement wordt nagegaan welke nieuwe regels door welke minister in het leven worden geroepen – niet alleen wetten in formele zin, maar ook lagere regelgeving – en welke afgeschaft worden. Dan wordt duidelijk wie de topscoorders zijn. Die moeten maar eens een keer te schande worden gemaakt. Het is misschien geen gek idee om dat ook op Europees niveau te doen. Voelt de minister ervoor om in Brussel voor te stellen om iets als een Europese monitor in te stellen met betrekking tot de regelgeving, zodat daar ook eens zichtbaar wordt gemaakt welk directoraat-generaal en welke Europese commissaris het beste scoren met het oog op nieuwe regels en zo de vraag aan de orde te stellen waarom die nieuwe regels eigenlijk allemaal nodig waren? Wij moeten door "naming and blaming" proberen om de vliegwielen die kennelijk niet alleen in ons eigen land en niet alleen bij ambtenaren, maar ook in Brussel bestaan, meer onder controle te krijgen.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de Voorzitter. Het onderwerp van de implementatie van EU-richtlijnen en meer specifiek de versnelde implementatie van EU-richtlijnen is niet nieuw in deze Kamer. De beraadslaging over de brief van de regering van 12 augustus 1999 met het kabinetsstandpunt "Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten" leidde ertoe dat op 5 december 2000 in deze Kamer de motie-Jurgens werd aangenomen. In die motie wordt uitgesproken dat de implementatie van EU- en EG-besluiten in een normaal constitutioneel proces zou moeten plaatsvinden. Sindsdien is het niet stil geweest rondom dit onderwerp, integendeel. In de nota naar aanleiding van het verslag bij een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet, wetsvoorstel 28476, zegde de minister van Justitie een heroverweging toe van het kabinetsstandpunt met betrekking tot de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie. Nadat de Raad van State op 8 april 2004 advies had uitgebracht over de conceptheroverweging van het kabinetsstandpunt, werd door de minister van Justitie in een brief van 27 juli 2004 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer het heroverwogen kabinetsstandpunt kenbaar gemaakt. Vervolgens heeft de minister opdracht gegeven voor een onderzoek naar de werkwijze bij implementatie in andere lidstaten van de Europese Unie met het doel

om te bezien of van de werkwijze van andere lidstaten van de Europese Unie kan worden geleerd met het oog op versnelling van de implementatie van Europese regelgeving in de Nederlandse wet- en regelgeving. De brief van de minister van 14 november 2005, waarin hij het onderzoeksrapport "De omzetting van Europese richtlijnen: Instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken" van de hoogleraren Steunenberg en Voermans aanbiedt, is vandaag onderwerp van dit debat. Een debat dat niet los kan worden gezien van wetsvoorstel 29474 dat thans in behandeling is bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is erop gericht, de bestaande delegatiegrondslagen op het terrein van de energie, post en telecommunicatie te verruimen. De bedoeling daarvan is dat EG-besluiten op die terreinen sneller kunnen worden geïmplementeerd. Een vergelijkbare problematiek doet zich voor bij wetsvoorstel 30403 dat op dit moment in behandeling is bij de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer, zij het dat dit wetsvoorstel niet gaat over implementatie van EU-regelgeving. Bij de vaste commissie voor Economische Zaken zijn bedenkingen gerezen tegen het vervallen van de goedkeuring door de Staten-Generaal bij de omzetting van internationale verdragen, naast EU-regelgeving, in het Benelux-recht.

Wat is het probleem? Nederland worstelt al een tijd lang met het probleem dat er achterstanden zijn met de implementatie van EU-richtlijnen. Het rapport van Steunenberg en Voermans stelt in een noot op pagina 27 dat er in april 2005 51 richtlijnen zijn gepubliceerd die in 2006 omgezet moeten zijn. De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken maakt in zijn brief van 9 november 2004 eveneens melding van dit aantal, maar dan voor het jaar 2004. Zouden Steunenberg en Voermans 2004 in plaats van 2005 bedoeld hebben of komt er jaarlijks in april een hausse van 51 richtlijnen? Het lijkt een bijna onmogelijke opgave om de implementatie van die toevloed aan richtlijnen op tijd voor elkaar te krijgen. De implementatieachterstand is echter verminderd, zoals blijkt uit de brief van de minister van 14 november 2005. De minister schreef dat er per 31 september 2005 – ik neem aan dat dat 30 september 2005 moet zijn – nog slechts 17 richtlijnen met implementatievertraging waren, terwijl er op 31 april – ik vermoed dat dit 30 april 2004 moet zijn – nog 65 richtlijnen met implementatieachterstand waren. Bovens en Yesilkagit stellen in hun artikel "De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever" dat in het Nederlands Juristenblad van 11 maart 2005 is verschenen, 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 algemene maatregel van bestuur. In 13% van de gevallen worden richtlijnen via een wet in formele zin geïmplementeerd. En die procedure duurt lang: gemiddeld vijftien maanden. Die procedure wordt daarom aangevoerd als één van de belangrijkste verklaringen voor vertraagde omzetting.

En dus lijkt de volgende redenering te worden gevolgd: implementatie via wet in formele zin is een belangrijke verklaring voor de achterstanden in implementatie. Die vertraging kan worden voorkomen door omzetting via lagere regelgeving. Derhalve dient die methode te worden gevolgd, ook al betekent dit een aantasting van de in artikel 81 van de Grondwet vastgelegde positie van het parlement als medewetgever,

als namelijk in de lagere regelgeving wordt afgeweken van de wet in formele zin.

Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie is het niet eens met deze redenering. Beschikt de minister over informatie dat de implementatieachterstanden in belangrijke mate worden veroorzaakt door implementatie via wet in formele zin en – en dat is een belangrijk punt – en dat de vertraging veroorzaakt wordt door de parlementaire behandeling?

Mijn fractie heeft zich recent gebogen over enkele wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen. De score was als volgt:

- Richtlijn van 27 december 2001/84/EG over het volgrecht, implementatiedatum 1 januari 2006. De indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap vond plaats op 30 november 2004. Drie jaar na het tot stand komen van de richtlijnen.
- Richtlijn van 23 september 2002/73/EG over gelijke behandeling van mannen en vrouwen, implementatiedatum 5 oktober 2005. De indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap vond plaats op 12 september 2005. Drie jaar na de totstandkoming van de richtlijn.
- Richtlijn van 13 juni 2003/42/EG over de melding van voorvallen in de burgerluchtvaart, implementatiedatum 4 juli 2005. Indiening van het wetsvoorstel bij Koninklijke Boodschap geschiedde op 31 januari 2005. Anderhalf jaar na de totstandkoming van de richtlijn.

De VVD-fractie constateert dat bij deze wetsvoorstellen de parlementaire behandeling niet de oorzaak was van de late implementatie. Kennelijk moest er ter departement, respectievelijk dat van Justitie, Sociale Zaken en Verkeer en Waterstaat, langdurig worden nagedacht over de implementatievoorstellen. Hoe valt dit te rijmen met de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 9 november 2004 waarin hij een zestal maatregelen opsomt om implementatie te bespoedigen? Ik verneem hierop graag de reactie van de minister.

Op pagina 68 van hun rapport constateren Steunenberg en Voermans dat tijdswinst een voordeel is van omzetting via lagere regelingen, maar dat het nadeel daarvan een afnemende democratische legitimatie is. Zij bevelen onder meer aan om het Nederlandse parlement actiever en eerder bij de voorbereiding van Europese regelgeving te betrekken door de introductie van een behandelingsvoorbehoud om de uiteindelijke implementatie te vereenvoudigen en te versnellen en tegelijkertijd te voldoen aan democratische legitimatie. Een parlementaire selectiecommissie zou een poortwachterfunctie moeten vervullen om te bepalen welke voorstellen wel en welke niet een inhoudelijke beoordeling van het parlement behoeven.

Bruikbare suggesties, maar zo ver is het niet, of nog niet. De zorg van mijn fractie is op dit moment dat de grondwettelijke positie van het parlement als medewetgever wordt ondermijnd wanneer bij lagere regeling kan worden afgeweken van een wet in formele zin of als die lagere regeling de mogelijkheid opent om de wet in formele zin zelfs buiten werking te stellen. Deze zorg geldt overigens niet alleen de implementatie van EU-richtlijnen, maar ook andere terreinen van wetgeving zoals bijvoorbeeld wetgeving op het terrein van Sociale Zaken.

Het kabinet heeft zich tot taak gesteld ervoor te zorgen dat bestaande implementatieachterstanden worden weggewerkt en nieuwe achterstanden worden voorkomen. Uitgangspunt van het kabinet is daarbij dat er geen

Broekers-Knol

bijzondere delegatiebepalingen met mogelijkheid tot afwijking van de wet behoeven te worden ontwikkeld of toegepast. De minister van Justitie heeft dit zeer recent nog eens verwoord in zijn brief van 9 maart jongstleden aan de voorzitter van deze Kamer. De minister stelt in deze brief dat "het kabinet het niet wenselijk acht, vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de duidelijkheid daarvan, dat bij algemene maatregel van bestuur wordt afgeweken van de wet zelf, ook al is dit staatsrechtelijk niet ondenkbaar".

De minister zegt dan ook toe om aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen. Wat betekent dit concreet voor de implementatietechniek die door de minister van Economische Zaken wordt voorgesteld in wetsvoorstel 29474? Kan de minister hierover duidelijkheid verschaffen? Wat betekent het voor wetsvoorstel 30403, goedkeuring Beneluxverdrag inzake intellectuele eigendom? Acht de minister het wenselijk om de rol van het ministerie van Justitie, naast de rol van ICER, in het wetgevingsproces ter implementatie van EU-regelgeving te versterken teneinde de verschillende departementen van advies te kunnen dienen over de juridische consequenties van de omzetting en het proces van de omzetting van EU-regelgeving in de Nederlandse wetgeving?

In een noodsituatie kan het voorkomen dat het traject van implementatie bij wet in formele zin te lang duurt en dat daarom wel gekozen móet worden voor implementatie via algemene maatregel van bestuur. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat in dergelijke gevallen tegelijkertijd met de algemene maatregel van bestuur het wetsvoorstel moet worden ingediend en aan de algemene maatregel van bestuur tijdelijke werking moet worden toegekend totdat de wet in formele zin van kracht is geworden. Deelt de minister deze opvatting voor noodsituaties? Zo neen, op welke wijze stelt de minister zich voor om noodsituaties op te vangen zonder afbreuk te doen aan het primaat van de wet in formele zin?

Mevrouw de voorzitter. Wij wachten de beantwoording door de minister van de door ons gestelde vragen met belangstelling af.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het is een genot om op de sprekerslijst pas aan bod te komen nadat er voor je al zoveel geleerdheid heeft gesproken in de personen van de collega's Jurgens, Van de Beeten en Broekers-Knol. Ik dank hen voor hun bijdragen, waarvan ik weer veel heb opgestoken. Het geeft mij bovendien de kans om mijn rol als eenvoudig volksvertegenwoordiger te spelen. Dat komt mij beter uit bij deze materie, die buitengewoon ingewikkeld is omdat er zoveel zaken door en naast elkaar spelen.

Ik wil om te beginnen opmerken dat ik meeleef met de minister en de regering ten aanzien van de implementatie van Europese wet- en regelgeving. Het is knap ingewikkeld en het valt allemaal niet mee. Het is al een erg complexe zaak om afspraken te maken op Europees niveau. In diverse stukken krijgen wij er een schets van dat het heel anders gaat dan wij hier sinds de negentiende eeuw gewoon zijn. Het is een hele klus om ervoor te zorgen dat de afspraken die in Europa worden gemaakt, te volgen zijn voor het Nederlandse parlement en de Nederlandse burger en ook nog eens een beetje

op tijd worden ingevoerd om te voorkomen dat internationaal weliswaar allerlei afspraken zijn gemaakt, maar deze in het ene land wel maar in het andere niet gelden terwijl in een derde land de precieze status nog onduidelijk is. Het is buitengewoon ingewikkeld. Ik veronderstel dat dit parlement er nog lang over zal stoeien voordat een redelijke balans zal zijn gevonden, waarin wij enerzijds het idee hebben dat wij nog een rol spelen bij de regelgeving en anderzijds internationale afspraken niet tot in lengte van dagen moeten wachten vooraleer zij door alle parlementen op hun eigen wijze zijn geïmplementeerd. Ik ben op dit punt dus mild ten opzichte van de regering.

Desalniettemin wil ik graag van deze minister weten hoe het op dit moment is gesteld met onze achterstand. Het ging een beetje beter, maar toen kwam er weer een hele stortvloed uit Brussel aan. Mevrouw Broekers trok al de vergelijking met een soort natuurramp: elke keer is er als het ware een soort eruptie van nieuwe besluitvorming. Wij moeten een beetje tegen de stroom oproeien.

De eerste oplossing zou volgens mij moeten zijn: minder Brusselse regels. Dat zou een heel stuk schelen. Er wordt gezegd dat wij al deze regels nodig hebben, maar ik durf mij af te vragen of dit wel zo is. Wij zouden eens kritischer moeten kijken wat er allemaal in Brussel gebeurt. Het voorstel van Rob van de Beeten om eens te kijken wie er in Brussel zoveel regelgeving maken, lijkt mij heel goed. Het lijkt mij erg nuttig wanneer wij daarover eens kunnen praten. Als wij minder regels moeten implementeren, kunnen wij vanzelf ook sneller werken. Ik krijg dus graag inzicht in de achterstanden en de ontwikkeling daarin.

Tot op heden is de regering in haar wens om Brusselse regels op redelijke termijn in Nederlandse wetgeving te vervatten, nogal rekkelijk omgegaan met haar bevoegdheden. Tot nu toe heeft de Tweede Kamer dat voortdurend geaccepteerd. Deze Kamer heeft het echter een aantal malen bekritiseerd omdat het zich naar de mening van velen niet verdraagt met de tekst en de bedoeling van de Grondwet. De cijfers van de heer Van de Beeten over wat er allemaal in lagere regelgeving wordt geïmplementeerd, zijn toch op z'n minst opmerkelijk te noemen. Wij hebben ons in dit debat nog niet zo erg geweerd, maar ik moet zeggen dat deze Kamer ook naar de mening van mijn fractie terecht heeft gezegd dat dit niet goed is. Het is begrijpelijk dat de regering iets moet doen, maar dit is niet de juiste oplossing. Wij constateren dat de minister deze opvatting inmiddels ook is toegedaan, maar wij constateren tegelijkertijd dat zijn feitelijke en morele gezag nog niet zo groot is dat al zijn collega's naar hem luisteren. Daarom ben ik blij dat er nu een nieuwe motie-Jurgens is. Het is een lange motie, maar ik begrijp dat dit met het oog op de degelijkheid is. Overigens zou ik ook een motie steunen waarin werd uitgesproken dat alle moties-Jurgens ten minste 50% korter zouden moeten zijn, maar zo'n motie is nu niet aan de orde. Het is goed dat deze Kamer nogmaals met een motie waaruit heel veel vertrouwen in deze minister blijkt, aangeeft dat de koninklijke weg bewandeld moet worden. En nogmaals, dit kan alleen werken als het parlement erin slaagt om de verhouding tussen Brusselse en Nederlandse regelgeving sterk te stroomlijnen. Dit betekent dat wij er veel eerder bij moeten zijn, dat het veel duidelijker moet zijn wat wij kunnen doen met wat er in Brussel bepaald wordt, om te voorkomen dat de subsidiariteitstoets vooral een theoretisch middel

Kox

wordt, in plaats van een praktisch middel om kranen dicht te draaien. Maar dan is het wel nodig dat de regering op één manier handelt en dat er geen Brusselse regels meer langs de sluipweg van lagere regelgeving worden geïmplementeerd.



De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het behoeft geen verbazing te wekken dat een zo belangrijk onderwerp als de constitutionaliteit van technieken voor de implementatie van Europese richtlijnen de aandacht van mijn fractie heeft. D66 heeft immers al bijna 40 jaar een bijzondere belangstelling voor het staatsrecht en het pleegt deze ook regelmatig ten toon te spreiden. In wezen raken staatsrechtelijke vraagstukken uiteindelijk aan beginselen van democratie en rechtsstaat. Uit de geschiedenis van de staatsfilosofie kan men opmaken dat het hierbij in de kern gaat om rechtsstatelijke grondslagen van machtscheiding en grondrechten en om de betekenis van het democratische grondbeginsel van de volkssoevereiniteit. Naar mijn opvatting moet het vandaag aan de orde zijnde vraagstuk nadrukkelijk mede in die sleutel worden gezet. Voor een antwoord op de vraag naar de betekenis van het staatsrechtelijke primaat van de formele wetgever met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen kan men niet om die twee fundamentele noties heen. Meer in het bijzonder gaat het om de betekenis van het legaliteitsbeginsel en die van het primaat van de Staten-Generaal binnen het wetgevend orgaan.

In concreto is aan de orde, hoe men moet aankijken tegen de al enige jaren bestaande praktijk van gedelegeerde implementatie van Europese richtlijnen. Voor de goede orde, wij praten nu over richtlijnen die raken aan onderwerpen die volgens de Grondwet of de wet bij of krachtens de wet moeten worden geregeld. Dit blijkt in slechts 13% van de gevallen aan de orde te zijn. In een aantal gevallen machtigt de formele wetgever echter lagere wetgevende organen als regering en minister om deze implementatie tot stand te brengen, zelfs als de vervolgens tot stand gekomen AMvB en/of ministeriële verordening niet in overeenstemming is met de wet. Deze Kamer heeft bij verschillende gelegenheden laten weten, van oordeel te zijn dat men hiermee buiten de constitutionele grenzen van wetgeving en bestuur treedt. Ook mijn fractie heeft nog geen enkele aanleiding gevonden om van dit standpunt terug te komen.

Het primaat van de wetgever berust op een combinatie van twee fundamentele noties, in de eerste plaats het rechtsstatelijke principe van de heerschappij van de wet, ook wel legaliteitsbeginsel genoemd. Slechts met de wet als grondslag kan en mag er worden bestuurd en kunnen in dit verband nadere regels worden gesteld. In de tweede plaats krijgt hiermee ook het democratische principe gestalte: alle vormen van regelgeving en bestuur zijn uiteindelijk terug te voeren op de instemming van de volksvertegenwoordiging. In dit perspectief staat het voor mijn fractie vast dat deze constitutionele ordening evenzeer behoort te gelden voor regelgeving in het kader van de implementatie van Europese richtlijnen.

Dit alles wil niet zeggen dat mijn fractie geen oog zou hebben voor de noodzaak van versnelde implementatie. Slagvaardigheid behoort formeel weliswaar niet tot de beginselen van behoorlijk bestuur, maar deze eigenschap moet niettemin tot de kernwaarden van het openbaar

bestuur worden gerekend. Mijn copromotor, prof. A.M. Donner, heeft het eens in een huishoudelijke, maar daarmee niet minder treffende metafoor geformuleerd: "De was moet gedaan worden!" Al sinds het einde van de jaren negentig spant de regering zich langs verschillende lijnen in om aan onze Europese verplichting van tijdige implementatie te voldoen. In de sfeer van planning, informatievoorziening en verkorte procedures heeft zij gepoogd om de verschillende voorbereidings-trajecten te comprimeren en meer gelijktijdig te doen plaatsvinden. Hierin zal naar mijn mening de verdere winst gezocht moeten worden. Uit het voortreffelijke onderzoeksrapport van de Leidse hoogleraren Voermans en Steunenbergh blijkt immers zonneklaar dat niet zozeer de techniek van de regelgeving als wel de politiek-bestuurlijke prioritering van invloed is op de snelheid van implementatie. Nog meer inzet op de doelmatigheid en effectiviteit van implementatieprocessen lijkt een kansrijker scenario dan het introduceren van nieuwe juridische omzettingsfiguren. Meer centrale regie, minder sectoraal handelen op ministerieel niveau en vroegtijdige inschakeling van de Staten-Generaal. Zou er hierbij geen sprake kunnen zijn van een op het lijf van de minister van Justitie geschreven taak? Wij zijn benieuwd hoe de minister dit zelf ziet.

In zijn jongste brief over deze materie, die van 9 maart, meldt de minister dat de Aanwijzingen voor de regelgeving wat nr. 34 betreft in overeenstemming zullen worden gebracht met het kabinetsstandpunt. Dit klinkt zeer geruststellend en het lijkt ook een volledige tegemoetkoming aan de wens en de opvatting van de Kamer, nu er nadrukkelijk wordt verwezen naar het belang van ordelijke en duidelijke wetgeving. Maar wie de brief goed leest, ontwaart toch nog de nodige aarzeling bij de minister over de validiteit van de opvattingen van de Eerste Kamer en ook die van de Raad van State. De constitutionele delegatiegrondslagen krijgen allereerst het predikaat "klassiek", wat de suggestie wekt dat deze in Europees perspectief hun langste tijd gehad zouden hebben. Vervolgens wordt er gemeld dat de geldende delegatiestructuur alleszins bruikbaar is, wat de vraag oproept of de regering eigenlijk geen beter bruikbare figuur voor ogen staat. Tot slot wil de minister nog kwijt dat het bij AMvB afwijken van de wet staatsrechtelijk niet ondenkbaar is, daarmee de indruk wekkend dat de Eerste Kamer een al te strikte uitleg en toepassing van het geldende staatsrecht zou voorstaan. Het is een beetje spijtig dat de minister zich blijikbaar toch nog op een wat eigenstandige manier wil profileren in plaats van ruimhartig de Kamer te volgen. Mijn fractie zou het waarderen als de minister aangaf, de in staatsrechtelijk opzicht reguliere delegatiemodaliteiten ook in het kader van de implementatie voluit, dat wil zeggen zonder enige reserve, te willen handhaven.

Natuurlijk zien wij ook wel dat de medewetgevende rollen van regering en parlement in Europees perspectief verschuiven. De regering fungeert op dit niveau veeleer als onderhandelaar, terwijl de Staten-Generaal optreedt als mandataris en controleur. Maar een zelfstandige rechtvaardiging voor van geldende constitutionele afspraken afwijkende vormen van gedelegeerde implementatie biedt deze ontwikkeling niet. En natuurlijk zien wij ook wel dat de van oorsprong 19de-eeuwse figuur van de "rule of law" niet naadloos aansluit bij onze complexe, internationaliserende en technologische wereld van vandaag. Onmiskenbaar is de rol van de

Engels

executieve sterker geworden en worden publieke taken niet meer exclusief via regelgeving of binnen het publieke domein vormgegeven. Ons grondwettelijke wetgevingssysteem is ook allerminst toegesneden op de groeiende communautaire regelgeving. Maar de suggestie dat het primaat van de politiek, zoals tot uitdrukking gebracht in de heerschappij van de wet met een doorslaggevend oordeel van de volksvertegenwoordiging, reeds nu voldoende gecompenseerd zou worden binnen een eigentijdse communautaire dimensie, lijkt ons, zeker nu het proces van de Europese grondwet is afgebroken, tamelijk illusoir. Een scherpere inzet op een tijdige en adequate rol van het parlement bij de implementatie van Europese richtlijnen juichen wij toe, maar voor het loslaten van de beproefde waarborgen tegen zelfstandige regelgeving door de regering is het nog te vroeg.

Om te voorkomen dat mijn fractie wellicht het verwijt krijgt, al te zeer de nadruk te leggen op constitutionele zuiverheid en de weerbarstigheid van de politiek-bestuurlijke werkelijkheid niet te onderkennen, maak ik nog een laatste opmerking. In het voetspoor van wat voorgaande sprekers reeds naar voren hebben gebracht, zijn er ook voor mijn fractie bijzondere situaties denkbaar waarin versnelde implementatie op grond van dwingende redenen plaatsvindt in de vorm van een AMvB of ministeriële regeling. In een dergelijk "noodgeval" zou de constitutionele zuiverheid bij wijze van tijdelijke uitzondering gefaseerd bereikt kunnen worden door gelijktijdig een wetsvoorstel aan de ministerraad voor te leggen waarin die tijdelijke uitzondering wordt gereguleerd.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. De leden zijn het vanmiddag roerend met elkaar eens. Bij de behandeling van het agendapunt versnelde implementatie EU-richtlijnen wil ik mij bij die consensus aansluiten. Dat ik niettemin nog enkele opmerkingen wil maken, heeft te maken met het debat over delegatiebepalingen dat zich hier al enkele jaren voortsleept. Manifest is geworden dat ook bij andere wetten in formele zin en dus niet alleen bij wetten die ter implementatie van Europese regelgeving gewijzigd moeten worden, vergelijkbare delegatiebepalingen voorkomen. In het najaar hadden wij een debat met minister De Geus over die bepalingen. Overigens was het toevallig dat toen die minister het woord voerde, want ook in andere wetten in formele zin staan delegatiebepalingen. Er staat dan: deze wet kan bij AMvB gewijzigd worden. Ik chargeer nu, want er staat: bovenstaande artikelleden zouden kunnen worden gewijzigd, zo nodig bij AMvB.

Collega Jurgens heeft in zijn betoog hiernaar al heel even verwezen en de minister gevraagd een onderzoek te laten doen naar de mate waarin dit soort delegatiebepalingen in Nederlandse wetten in formele zin voorkomen. De discussie die wij daarover met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hadden, leidde eigenlijk tot niets. Aan de minister hebben wij gevraagd waarom het nodig was om deze bepalingen in de WIA en de invoeringswet WIA op te nemen. Ik meen dat daarin zelfs vijftien van dit soort bepalingen staan. Het enige wat de minister deed was inhoudelijk motiveren waarom die bepalingen in die wetten voorkwamen, maar hij zei niet waarom hij de handen vrij

wilde houden om met voorbijgaan aan beide Kamers der Staten-Generaal eventueel wettelijke bepalingen te wijzigen.

Overigens moet ik met enige schroom toegeven dat de bepalingen waarover wij het toen met name hadden – die betroffen het feit dat van het hoofdstuk over het eigenrisicodragerschap in de WIA bij AMvB zou kunnen worden afgeweken – ook in de WAO staan. Sinds 1998 komen daarin bepalingen voor over het eigenrisicodragerschap waarvan bij AMvB zou kunnen worden afgeweken, maar het blijft de vraag waarom dit soort bepalingen in de wet nodig zijn. Onder welke omstandigheden zou de wetgever werkelijk een delegatiebepaling nodig hebben die het mogelijk maakt om bij AMvB van de wettelijke regels af te wijken? Of dit in verband met het eigenrisicodragerschap ooit is gebeurd, kunnen wij misschien nog vernemen. Het valt mij op dat ten aanzien van het eigenrisicodragerschap in de Ziektewet een dergelijke delegatiebepaling kennelijk niet nodig was. Die staat althans niet in de wet.

Voorzitter. Wat is er eigenlijk op tegen om wetten vast te stellen waarin staat: van dit artikel of van dit hoofdstuk kan bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken? Daar is van alles op tegen. Allereerst wijs ik erop dat de minister zelf ook de stelling huldigt dat de wet zoveel mogelijk kenbaar moet zijn met de tekst van de wet zelf. Dat is overigens lang niet altijd het geval. Kaderwetgeving kent artikelen waarin staat: bij AMvB kunnen nadere regels worden gesteld. Soms zijn die nadere regels zo gedetailleerd en zo op uitsluiting gericht dat de wet als het ware haar betekenis verliest. Verder denk ik aan de zinsnede in wetten die zegt: bij lagere regelgeving kan van deze bepalingen worden afgeweken.

Ik wijs erop dat het democratische proces en de positie van de Kamers van dit parlement dan in het geding zijn. Andere sprekers hebben hierop reeds gewezen. Mijn inziens kan het niet zo zijn dat een meerderheid van stemmen nodig is om een bepaalde wet vast te stellen en dat vervolgens een bestuur met voorbijgaan aan de Kamers der Staten-Generaal de wet weer kan wijzigen. Bovendien zou het veelvuldig gebruikmaken van dit soort delegatiebepalingen kunnen leiden tot een zekere luiheid bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de tekst van de wetten. Dit zeg ik ook met schroom, omdat ik mij heel goed realiseer hoe ingewikkeld de wetgevingsjuristerij is en omdat ik niemand op voorhand van luiheid wil beschuldigen. Als echter een bestuur op eigen houtje van de wetgeving kan afwijken, kan er iets vrijblijvends in een wetgevingsproces sluipen.

Zoals ik zei, deed de heer Jurgens het verzoek om, los van de implementatie van Europese regelgeving, te inventariseren hoeveel van dit soort bepalingen inmiddels bestaan. Dat verzoek wil ik graag ondersteunen en ik voeg eraan toe dat ik ook graag een beschrijving krijg van de verschillende vormen waarin dit soort delegatiebepalingen voorkomen. Ik realiseer mij dat dit een vaag geformuleerde vraag is. Ik kan mij echter heel goed voorstellen dat er wetsbepalingen zijn die het nodig maken dat een bestuur de vrijheid heeft om snel kleine technische aanpassingen aan te brengen, zodat het kan inspelen op de actualiteit of kan voorkomen dat bepaalde termijnen verstrijken. Ik wil dus helemaal niet zeggen dat er nooit onder geen enkele voorwaarde een mogelijkheid zou moeten zijn om bij AMvB van wettelijke bepalingen af te wijken, maar ik wil wel schriftelijk vernemen welke de verschillende situaties zijn waarin die noodzaak zich

De Wolff

eventueel voordoet. Dan zouden wij hierover in een later stadium van gedachten kunnen wisselen. Nogmaals, ik kan mij heel goed voorstellen dat als je nauwkeurig omschrijft in welke situaties een afwijking noodzakelijk is, het heel reëel is wetten vast te stellen waarin je de mogelijkheid van afwijking opneemt.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 17.01 uur tot 17.08 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **beleidsdebat** in het kader van het **onderdeel Onderwijs van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006 (30300-VIII)**.

□

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Ik spreek mijn waardering uit voor de inbreng van de leden.

Ik stel het bijzonder op prijs dat wij niet alleen over geld praten, maar ook over onderwijs. Vorig jaar deden wij dat en dit jaar doen wij dat op de 28ste, maar dan over een ander onderwerp. Dat is heel goed, omdat je daarmee de ruimte kunt nemen om op een aantal punten wat dieper in te gaan. Hoe wij het ook wendend of keren, iedereen heeft een opvatting over onderwijs. Die opvatting is gekleurd door de eigen ervaringen, het eigen onderwijs dat is genoten, de oude termen en het toch niet helemaal in de gaten hebben of willen weten wat de waarde van veranderingen is. De heer Schuurman verwoordde het heel beeldend, waarna hij overging op de veranderingen en de ruimte die worden gevraagd. Ik doel op de veranderingen in het uitvoeren van door de overheid vastgestelde regels, na Ruimte voor maatwerk, wat betekent dat moet worden geaccepteerd dat er ruimte voor verschillen is.

De Kamerleden hebben aangegeven wat zij op feestjes en partijen horen. Dat is erg belangrijk, maar het is ook van belang om heel goed in de gaten te houden dat datgene wat hier wordt gezegd, veel verder reikt dan wat op feestjes en partijen wordt gezegd. De leden spreken hier met een ander gezag dan op een andere plek. De toonzetting die hier wordt gekozen, klinkt door, wat ik toch wel jammer vind. Soms heb ik het idee dat niet op alle momenten de kennis van wat aan de overkant is ingebracht door de eigen partijgenoten, hier helemaal bekend is. Ook dat vind ik jammer.

Mijn uitgangspunt is heel simpel: elke leerling is uniek, elke leerling telt. Natuurlijk staat de rol van de professionele leraar centraal, maar onderwijs gaat om de leerlingen, het moet ervoor zorgen dat de talenten van een of meer kinderen optimaal tot ontwikkeling komen. Dat is belangrijk voor de kinderen, voor de leerlingen en ook voor de samenleving. Onderwijs heeft inderdaad niet alleen een vormende taak op het gebied van kennis, maar ook een vormende taak als het erom gaat meer mens te worden. Maar wie is daarvoor verantwoordelijk? Dat is niet met één persoon aan te duiden. Natuurlijk, de leerling zelf is deels verantwoordelijk als het gaat om het leren. Wij kunnen nog zoveel moois bieden, maar als de leerling niet wil, hebben wij een verdraaid groot probleem. Maar de school is ook verantwoordelijk. Dan

gaat het om het bestuur, het management en de leraren, die eruit moeten halen wat erin zit.

Maar ook de verantwoordelijkheid van de ouders is in het geding, wat vaak onvoldoende uit de verf komt. Er zijn vaak nog onzichtbare ouders, vaak mensen die niet mee willen doen omdat zij de taal niet voldoende beheersen. Die onzichtbare ouders moeten wij ook in beeld zien te krijgen. Daarover zijn afspraken gemaakt met de betrokken ouderorganisaties. Wij hebben het dan bijvoorbeeld over de vraag hoe je ervoor zorgt dat in jouw ouderorganisatie ook de allochtone ouders herkenbaar een rol kunnen spelen.

Natuurlijk heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor goed onderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt gedeeltelijk op lokaal niveau, waarbij wij praten over gemeenten en instellingen voor jeugdzorg, maar zij ligt ook hier. Erg belangrijk is dat de overheid ervoor moet zorgen dat al die andere verantwoordelijkheden uit de verf komen: de leerlingen moeten worden geholpen hun talenten te ontwikkelen.

De heer Klink heeft gesproken over de betrokkenheid van ouders. Ook ik vind dat ouders een heel goede plek moeten krijgen. In reactie op het voorbeeld dat hij gaf van een school in Vierambacht: het doet mij deugd dat soms blijkt dat zwarte scholen wel degelijk gemengd kunnen worden als ouders de handen ineenslaan. Ik roep ouders op om waar mogelijk op dit punt het initiatief te nemen. Belangrijk is dat de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid heeft, met name als het gaat om zaken die de verandering van de onderwijskundige doelstellingen van scholen betreffen. Het kan niet zo zijn dat een school zonder meer overstapt van het ene pedagogisch-didactische beginsel naar het andere. Daarin moeten de ouders niet alleen worden gekend, zij behoren daarmee in te stemmen. Als de school dat tegen de zin van de medezeggenschapsraad toch doordrukt, kan die raad naar de rechter stappen. Maar in de praktijk zie je dat dat nauwelijks gebeurt, omdat medezeggenschapsraden in de praktijk lang niet altijd precies op de hoogte zijn van datgene wat hun macht in feite is. Dit is onderwerp van debat aan de overkant. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag hoe het wordt geregeld in de wet, maar ook om de vraag hoe dit functioneert. Inderdaad is daarbij de positie van ouders in het geding. Wij moeten aangeven, wat de wettelijke positie van ouders is, welke positie kan worden verbeterd. Er moet worden aangestuurd op een systeem van informatie van ouders waarin ouders de informatie krijgen die zij moeten hebben, zodat zij de prestaties van scholen kunnen vergelijken. Op dat moment moet je ouders kunnen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Ouders moeten het ook doen. Dat is een hele stap die nog moet worden gezet. Ik zie graag dat ouders in de toekomst met scholen een contract afsluiten. Het hoeft niet juridisch zwaar geformuleerd te zijn, maar op het moment dat je als ouders alles accepteert wat met de school te maken heeft, accepteer je ook een bepaalde betrokkenheid daarbij. Dat is overigens gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dat zie je bij de ouderbetrokkenheid in relatie tot het opleidingsniveau van de ouders, waarnaar de heer Van Raak vroeg. De vrijeschoolkeuze wil ik echt handhaven. Wel vind ik dat wij iets moeten doen aan de samenstelling van de scholen. Per 1 augustus worden scholen verplicht om samen met de gemeenten te overleggen, op welke manier de bevoor-