

Van der Hoeven

De heer **Reuten** (SP): Ik kom nog terug op het vorige punt. Kan de contributie voor het toezicht niet zo kostendekkend zijn dat u geen uitvoeringsmoeilijkheden hebt?

Minister **Van der Hoeven**: Om negentien fte's te betalen?

De heer **Reuten** (SP): Ja?

Minister **Van der Hoeven**: Nee.

De heer **Reuten** (SP): In beginsel is het toch mogelijk om de heffing hoger te maken.

Minister **Van der Hoeven**: Het is altijd mogelijk om de heffing hoger te maken. Er is een grondslag in het wetsvoorstel voor kostenberekening, maar die geldt alleen maar voor de vergunningverlening en niet voor allerlei andere aspecten die te maken hebben met toezicht.

De heer **Reuten** (SP): Is het niet mogelijk om binnen een sector een of andere contributie te heffen ten behoeve van het adequaat doen uitvoeren van het toezicht?

Minister **Van der Hoeven**: Daarvoor moet u bij de indieners van het wetsvoorstel zijn, mijnheer Reuten. Zij hebben de tekst gemaakt.

Voorzitter. Ik ga toch nog maar even in op Purmerend. Misschien ben ik onvoldoende helder geweest. Het was een gemeentelijk project. De gemeente heeft er een besloten vennootschap van gemaakt en zij is ook de aandeelhouder. Zij moet op dit punt dus een eigen aandeelhoudersbeleid voeren en niet bij mij of bij de Kamer aankloppen als zij een probleem heeft. Hiervoor geldt: zelf oplossen. Wij gaan geen geld steken in distributienetten. Dat is niet de bedoeling en dat gaan wij dus ook niet doen. Natuurlijk is het mogelijk om een en ander bij een ander bedrijf onder te brengen. Het is ook mogelijk dat door de milieukeurmerken recht bestaat op een SDE-subsidie, maar dat is iets anders dan waarom mij is gevraagd. Mevrouw Sylvester vraagt mij eigenlijk om de exploitatieproblemen van een bedrijf op te lossen, maar dat ga ik niet doen.

Deze wet gaat niet over gezondheidseisen, maar over marktordening en tarieven en over de consumentenbelangen in relatie tot de marktordening en de tarieven. De gezondheidseisen worden geregeld in de Drinkwaterwet. Ik heb aangegeven dat ik hierover contact zal opnemen met mijn collega van VROM. Uiteraard wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): De minister heeft in haar schriftelijke beantwoording aangegeven dat de warmtewet boven de Drinkwaterwet gaat. Wat bedoelt zij daarmee? De stelling is dat, als wij deze wet aannemen, je de gezondheidsaspecten die van belang zijn in de Drinkwaterwet niet meer kunt regelen.

Minister **Van der Hoeven**: Ik begrijp wat mevrouw Sylvester bedoelt, maar deze wet gaat over marktordening en tarieven en de positie van de consument daarbij. Alles wat in dit kader te maken heeft met gezondheidseisen regel je ergens anders, namelijk in de Drinkwaterwet. Je moet niets in deze wet regelen wat in

een andere wet geregeld moet worden. Ik snap het probleem wel; dat is het punt niet. Om die reden heb ik aangegeven dat ik hierover contact zal opnemen met mijn collega van VROM. Als je in de Drinkwaterwet iets moet regelen inzake het tapwarme water, dan moet je dat daarin doen. Daarover ben ik het met mevrouw Sylvester eens. Ik zal de Kamer daarover informeren. Dan heeft zij altijd de mogelijkheid om daarop bij de behandeling van de Drinkwaterwet terug te komen.

De Gasrichtlijn kent geen verplichting om alle eindafnemers aan te sluiten op het gas. Dat kan ook niet, want die gasnetten liggen niet overal in Europa. De situatie in Nederland is anders dan in andere landen. Artikel 9 van de warmtewet regelt dat bij beëindiging van de warmtelevering gaslevering in de plaats komt van warmtelevering. De EU-richtlijn geeft wel een leverancierskeuze voor afnemers als er een gasnet is. Uiteraard moeten de leveranciers dan wel toegang hebben tot dat net. Dat is iets anders dan de relatie met de EU-richtlijn en de verplichting die de heer Van den Berg daaruit denkt af te leiden.

Mevrouw de voorzitter. Naar ik meen heb ik hiermee de vragen die in tweede instantie aan mij zijn gesteld, beantwoord.

De **voorzitter**: Ik dank de initiatiefnemers en de minister voor hun reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van de VVD wordt conform artikel 121 van het Reglement van de Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden, zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt van 19.10 uur tot 20.10 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van het **beleidsdebat over wetgevingskwaliteit in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009 (31700-VI)**, en over:

- de briefwisseling over het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving (31700-VI, letters B en C);
- de nota "Vertrouwen in wetgeving" (31731, nrs. 1 en 2).

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik wil allereerst uw Kamer hartelijk danken voor de keuze van het onderwerp en voor de manier waarop het onderwerp van de wetgevingskwaliteit en de juridische functies van de overheid vanmiddag is besproken in de bijdragen van de leden van deze Kamer. Ik doel op het wijden van het beleidsdebat op het gebied van Justitie – formeel heeft de Kamer ook de Justitiebegroting geagendeerd – aan dit onderwerp. Zoals ik heb aangegeven in de "Nota vertrouwen in wetgeving" en in de toelichting op de Justitiebegroting, is dit door de jaren heen een kernverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het is

ook een onderwerp dat complex is als onderwerp van beleid, omdat de wetgevingskwaliteit geen exclusieve verantwoordelijkheid is. De bijdrage vanuit het ministerie van Justitie moet er altijd een zijn in interactie met andere betrokkenen bij het wetgevingsproces. Dat geldt binnen de regering, waarbij ik denk aan de advisering over wetgeving door de Raad van State, en daaraan voorafgaand en soms ook daarop volgend het overleg met andere ministeries, en aan het overleg daar weer aan voorafgaand met wat men vaak "het veld" noemt, dus met degenen die betrokken zijn bij de werking en de uitvoering van wetgeving, die allemaal met hun specifieke verantwoordelijkheid naar voren komen en waarvan wij allen weten dat dat vaak tegenstellingen zijn. Ik denk aan tegenstellingen van bepaalde belangen en bepaalde gezichtspunten die naar voren worden gebracht aan de ene kant, en de wens om over het geheel genomen eenvoudige, overzichtelijke en begrijpelijke wetgeving te hebben aan de andere kant, zonder te veel complicaties in de toepassing. Die spanningsvelden manifesteren zich in de inhoud, in het proces en ook in de tijd die is gemoeid met de wetgeving.

Het is binnen de regering al een complex onderwerp, maar zeker ook doordat er vragen aan de orde kunnen komen in de loop van het wetgevingsproces. Vaak zijn al voordat een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer gezichtspunten over de inhoud van de wetgeving naar voren gebracht, niet alleen in de Tweede Kamer, ook in deze Kamer. Op het moment dat het wetsvoorstel als wetsvoorstel, en dus niet in de vorm van het concept dat vooraf in consultatie wordt gebracht, openbaar wordt gemaakt, dus met de indiening, melden zich vaak opnieuw dezelfde spelers ten aanzien van de inhoud van de wetgeving als in het voorspel. Zij geven hun opvattingen, publiekelijk maar ook in contacten en in gesprekken, waarin zij dat naar voren brengen bij leden van de Tweede Kamer. Wetsvoorstellen worden geamendeerd en amendementen zijn niet altijd gebaseerd – ik zeg dat ook in antwoord op opmerkingen van mevrouw Quik – op consensus met het kabinet. Maar in onze staatsrechtelijke verhoudingen is het wel een bevoegdheid van de Tweede Kamer om te amenderen en is het een zwaar middel om een geamendeerd wetsvoorstel in te trekken. Dat kan, dat is een bevoegdheid van de regering, maar die kan niet op zo'n manier worden uitgeoefend dat, op het moment dat een ontraden amendement wordt aangenomen, er een soort reflex ontstaat om het wetsvoorstel maar in te trekken. De Tweede Kamer heeft daar in ons constitutionele bestel haar rol in, en daarachter bevinden zich degenen die verschillende opvattingen over belangen naar voren brengen.

Dan komt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer, die altijd bijzondere aandacht heeft voor de kwaliteit. Dat is door deze Kamer ook tot uitdrukking gebracht in het jaarbericht over het parlementaire jaar 2007-2008. Er ligt door de jaren heen accent op de aspecten van constitutionele en overige juridische rechtmatigheid en kwaliteit van de wetgeving. Dat maakt het voor degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de wetgevingskwaliteit tot zo'n bijzonder genoeg om met de Eerste Kamerleden van gedachten te wisselen, ook als daarin verschillen van mening naar voren kunnen komen, zoals bij elke goede discussie het geval kan zijn. De constitutionele en overige juridische gezichtspunten zijn immers geen

rekenkunde. Daarover kunnen opvattingen naar voren worden gebracht die verschillen. Het is goed en het is van belang voor de doorwerking van dit gezichtspunt dat de Eerste Kamer juist die onderwerpen naar voren brengt. Tegelijkertijd realiseert iedereen die lid is van deze Kamer of is geweest – degene die hier staat niet uitgezonderd – dat de Eerste Kamer ook een politiek gremium is en dat ook hier verschillen in opvatting in politieke zin naar voren kunnen komen over belangen die worden gedeeld of verworpen. Ook dat wordt weer bij de leden van de Eerste Kamer onder de aandacht gebracht.

Dat betekent dat wetgeving volop manifesteert wat wetgeving naar haar aard is, namelijk het resultaat van een belangenafweging uit algemene gezichtspunten. Dat is het verschil tussen wetgeving en andere besluiten die de overheid in concrete gevallen neemt in de vorm van regels. Uit algemene gezichtspunten wordt met wetgeving uitdrukking gegeven aan het resultaat van een belangenafweging. Die belangenafweging wordt bepaald door waarderings-, politieke tegenstellingen en opvattingen, die in de loop van de tijd kunnen verschillen en die uitdrukking zijn van ethische en andere normatieve overtuigingen, zoals vanmiddag ook naar voren is gebracht door de heer De Graaf. Dat is eigen aan de wetgeving en daarover gaat de discussie.

Die discussie is dus een proces dat in een constitutionele orde plaatsvindt en dat uitdrukking is van spanningsvelden. Als er geen tegenstellingen waren, zouden wij geen wetten nodig hebben. Het gaat dus ook altijd om belangentegenstellingen. Die vertaling van belangentegenstellingen komt uiteindelijk tot uitdrukking in een wet die het Staatsblad bereikt, na aanvaarding door de Eerste Kamer en de bewilliging in het voorstel door de Koningin. Die komt ook tot uitdrukking in de regie over de tijd. Het is misschien ook goed dat ik, in zekere zin in aanvulling op de mooie en waardevolle beschouwingen van vanmiddag, bij deze gelegenheid het volgende naar voren breng. De tijd die gemoeid is met wetgeving, laat zien dat wetgeving een proces is waar veel spelers bij betrokken zijn. Die tijd wordt dus niet alleen bepaald door de manier waarop het proces is ingericht, maar ook door een politieke factor. Dat wordt bij discussies over snelheid van wetgeving misschien wel gezien, maar slechts weinig uitgesproken. Het lijkt mij goed om dat in dit debat wel even uit te spreken.

Er wordt soms gezegd: wetgeving moet niet overhaast gaan. Dat is waar. Als er te veel wordt gehaast, dan kunnen er slordigheidsfouten worden gemaakt en dan neemt men misschien niet altijd de rust om nog een keer dubbel en dwars te bekijken of een concept van een nota van wijziging of een amendement helemaal in orde is. Een tijdsfactor speelt echter ook een rol bij de inwerkingtreding – ook dat is vanmiddag besproken – omdat er tijd voor voorbereiding moet zijn. Later in mijn antwoord kom ik op de inwerkingtreding terug. Als de publicatie in het Staatsblad uiteindelijk te dicht zit op het tijdstip van inwerkingtreding, dan voelen belanghebbenden zich soms ook ongelukkig. Omgekeerd is ook kritiek te leveren op de gevallen waarin al wordt gedaan alsof iets wet is, terwijl het wetsvoorstel nog niet is aanvaard. Of als er op wetgeving met uitvoering wordt geanticipeerd, terwijl uw Kamer, of zelfs beide Kamers, zich er nog over moet respectievelijk moeten uitspreken.

Ik breng de tijd ter sprake, omdat het niet alleen een kwestie van goede inrichting van processen is, zodat iedereen ermee overweg kan. De tijd is ook een politieke

Hirsch Ballin

factor. Volgens onze Grondwet is de zittingsperiode van beide Kamers der Staten-Generaal vier jaren. Die vier jaren lopen niet parallel, wat ook weer verschil maakt in de politieke basis voor wetgeving. Daaraan is de zittingsperiode van een kabinet gerelateerd: ongeveer vier jaren. Bij de start van een kabinet wordt in een beleidsprogramma een wetgevingsprogramma gemaakt, met daaraan voorafgaand een coalitieakkoord, en daar weer aan voorafgaand de opvattingen over de waardering van belangen die in programma's van politieke partijen tot uiting komen. Misschien zeg ik het nu iets te positief: een wetgevingsprogramma gemaakt. Een wetgevingsprogramma wordt door oplettende mensen afgeleid uit het coalitieakkoord en het beleidsprogramma. Dan hangt het welslagen van een kabinet in zijn doelstelling er mede vanaf of de wetgeving binnen dat tijdschema van die vier jaren tot stand komt. Het gebeurt regelmatig dat wetsvoorstellen goed kunnen doorlopen naar een volgende kabinetsperiode. Een kabinet van gewijzigde politieke samenstelling neemt regelmatig wetsvoorstellen over of zet deze voort.

Zoals velen weten, maar weinigen uitspreken: het beïnvloeden van de voortgang of de vertraging van de wetgeving is mede van invloed op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen van een kabinet. Dit kan bewust worden gedaan; er kan op vertraging of versnelling worden aangekoerst. Het kan echter ook een onbewust proces zijn, bijvoorbeeld als het interdepartementale overleg met belangengroepen enzovoort over bepaalde wetgeving meer tijd neemt dan is voorzien en dat overleg in feite stopt. Niet iedereen is dan even enthousiast voor dat onderdeel van het beleidsprogramma van het kabinet. Dan heeft de tijd in het wetgevingsproces plotseling een enorme politieke betekenis, en is de tijd medebepalend voor het slagen of falen van bepaalde beleidsdoelstellingen.

Het leek mij goed om dat ook naar voren te brengen, omdat bij de enorme indringendheid van de beschouwingen van vanmiddag misschien het politieke gehalte van de tijdfactor nog een aanvulling kan zijn op wat er is gezegd. Ik zal dit als achtergrondgeluid bewaren bij hetgeen ik dadelijk in antwoord op de specifieke opmerkingen naar voren zal brengen. Ik zal er tevens een suggestie aan verbinden.

De heer **Engels** (D66): Dat was inderdaad een aanvulling op een punt dat vanmiddag niet expliciet aan de orde is geweest. Het risico van een aanvulling is echter dat deze ook weer nieuwe vragen kan opwerpen. Soms gaat dit om niet-welkome vragen. Het aspect van de tijd en de horizon van een kabinetsperiode heeft soms heel vreemde gevolgen, misschien niet in politiek opzicht, maar wel in staatsrechtelijk opzicht. Wij gaan bijvoorbeeld regels maken en laten dan heel bewust de Grondwet erbuiten, omdat het niet past in het frame van vier jaar. Van dit ernstige probleem hebben wij voorbeelden, en ik wil van met name de minister van Justitie weten of dit een weg is die wij op de lange duur moeten gaan. Uit de manier waarop ik die vraag stel, kan de minister wel afleiden dat ik vind dat daar een vraagteken bij moet worden gezet.

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag van de heer Engels is mij zeer welkom, ook al begrijp ik goed wat de achtergrond ervan is. In het verleden is erover gediscussieerd of wij een ander systeem van grondwetswijziging zouden

kunnen hebben, waarbij het in de macht ligt van regering en Staten-Generaal om, in het gemeen overleg dat nodig is voor elke wetgeving, binnen één zittingsperiode tot een grondwetswijziging te komen. Dat systeem hebben verschillende staten, zij het soms met een gekwalificeerde meerderheid voor de aanvaarding ervan. In onze Grondwet is er inderdaad voor gekozen om de tijdsperiode juist te verlengen met een periode na verkiezingen; daarom is de aanvulling op de aanvulling zeer waardevol. Aanvankelijk werd gedacht aan ontbindingsverkiezingen die er speciaal op gericht zijn. De Raad van State heeft daarover een aantal jaren geleden een advies uitgebracht. Het is in de feitelijke praktijk een combinatie geworden. Er moet dus een zekere bestendigheid zijn in de meerderheid om tot een Grondwetswijziging te komen. Dat is een beperking van de flexibiliteit van onze Grondwet; dat is zeker waar.

De heer **Engels** (D66): Ik wil nog een tweede aspect noemen in het kader van het betoog over de tijd. Michiel Scheltema heeft minstens vijftien jaar geleden het beeld opgeworpen van de partijdige wetgever. De minister heeft zelf terecht gezegd dat wetgeving de uitkomst is van een politiek proces en van politieke voorkeuren, maar de monistische cultuur die dominant is, niet alleen in dit kabinet maar ook in andere kabinetten, kan van grote invloed zijn op de kwaliteit en de inzet van wetgeving. Is dat niet een risico als wij te veel focussen op de periode van vier jaar?

Minister **Hirsch Ballin**: Het is eigen aan het democratische proces dat beslissingen bij meerderheid worden genomen. Naar mijn inzicht, en naar ik waag te vermoeden ook naar het inzicht van de heer Engels, moet er bewust en met open vizier worden gesproken over belangen, over eventuele tegenstellingen en over de verschillende waarderingen van de belangen, waarna de democratisch gelegitimeerde meerderheid vervolgens een beslissing neemt.

Voor het voorkomen van het snel gebruikmaken van een toevallige meerderheid hebben wij een aantal waarborgen in het proces ingebouwd. Ik ga daarmee terug naar wat ik aan het begin van mijn antwoord zei over het proces en de vele betrokkenen. De tijd die met wetgeving is gemoeid, is ook de tijd die nodig is om het proces ordelijk te doen verlopen. Dat begint met consultaties en het naar voren laten komen van gezichtspunten, waarbij dus ook kan worden gezegd: dit is mij te partijdig en te zeer vanuit het ene gezichtspunt. Wij doen dat tegenwoordig met de internetconsultatie van wetsvoorstellen. Die geeft een veel grotere mate van openheid dan de traditionele vormen van consultatie.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Mijn vraag is gebaseerd op een korte ervaring in de politiek, maar ik heb de indruk dat sommige amendementen ook door de Tweede Kamerleden zelf naderhand toch als wat overhaast worden ervaren. Het zal de minister wellicht niet verbazen dat meerderen van ons bij onze Tweede Kamerfracties informeren: hoe heeft dit zo kunnen gebeuren; wat vind je ervan als wij er een novelle voor voorstellen? Het laatste wetsvoorstel waarbij dit gebeurde, kent de minister waarschijnlijk ook. Veel fracties in de Tweede Kamer waren het er in dat geval mee eens dat het amendement veel te strak geredigeerd werd. In zo'n geval hoeft zo'n novelle helemaal niet zo

Hirsch Ballin

lang op te houden. Ik begrijp het argument van het tijdspad goed; tijd is ook in andere takken van sport een belangrijk element. Ik heb echter de indruk dat de minister dat argument gebruikt om te zeggen: op amendementen die ik ontraden heb, zal ik niet zo gauw terugkomen. Klopt dat?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, dat laatste klopt niet. Ik heb iets gezegd over het staatsrechtelijke recht van de Tweede Kamer om te amenderen. Het zou onjuist zijn als een minister zou zeggen: op het moment dat een amendement wordt aangenomen dat mij niet welgevallig is, trek ik het wetsvoorstel in. Dat staat helemaal los van wat ik zonet zei over de tijd die met wetgeving gemoeid is. Dat verband moet mevrouw Quik-Schuijt niet leggen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb het niet over het intrekken van het hele wetsvoorstel, maar over het overwegen van een novelle.

Minister **Hirsch Ballin**: Daarvoor geldt hetzelfde. Wij maken het amendementsrecht van de Tweede Kamer onklaar als op het moment dat de Tweede Kamer een wetsvoorstel amendeert de reactie zou zijn dat er bij de eerstvolgende gelegenheid een novelle moet komen om dat amendement ongedaan te maken. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Kan het zelfs niet als veel fracties toegeven dat ze het eigenlijk overhaast hebben gedaan en akkoord gaan met een andere formulering?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat kan gebeuren en dan gebeurt het ook. Het voorbeeld waaraan u denkt, is daarvan een reëel voorbeeld.

Ik wilde een gezichtspunt naar voren brengen in aanvulling op wat er door de leden is gezegd. Ik zal proberen straks een verbinding te leggen tussen de verschillende gezichtspunten die naar voren zijn gebracht over de kwaliteit van de wetgeving. De nota die vandaag mede op de agenda staat, gaat in op de kwaliteit van het openbaar bestuur en de beleidsontwikkeling in de overheidsorganisatie. De leden hebben daar ook op gewezen in verband met de juridische functie. Daar ligt de band met het programma "Versterking Juridische Functie Rijk", dat de aanbevelingen van de visitatiecommissie "Met recht verbonden" en het deel van het programma "Vernieuwing Rijksdienst" dat over de wetgevingsfunctie gaat, uitvoert.

Ik heb in een poging om de vele gezichtspunten die naar voren kwamen te ordenen een indeling voor ogen waarbij ik mij zal laten leiden door drie centrale thema's. Uiteraard zal een aantal andere punten naar aanleiding daarvan en in aanvulling daarop ook ter sprake komen. Het eerste thema is de positie van de minister van Justitie in het wetgevingskwaliteitsbeleid. Daarbij gaat het niet alleen om de rol bij wetgeving, maar daarnaast ook om de bevordering van de juridische kwaliteit van het handelen van de rijksoverheid in het algemeen. Het gaat dus ook over werving, selectie en opleiding van overheidsjuristen. Het tweede thema is het wetgevingsproces als cyclisch proces. Daarbij gaat het ook om de kwaliteit van de beleidsvorming, de transparantie en verantwoording van de gemaakte keuzen en de terugkoppeling bij de toepassing van de wet en de evaluatie. Ik zal hierbij ook het onderwerp van de

delegatie betrekken. Ten slotte kom ik op de Europese rechtsorde en de kwaliteit van Europese en nationale regels bij de implementatie daarvan; aan dat onderwerp heeft vooral mevrouw Böhler aandacht besteed.

Ik begin dus met de rol en bevoegdheden van de minister van Justitie. De heer Van de Beeten heeft in een indrukwekkend analytisch betoog de verschillende onderdelen de revue laten passeren. Hij heeft zijn opmerkingen, suggesties en kritische aantekeningen bij de manier waarop het nu functioneert in relatie tot andere ministeries, naar voren gebracht. Het is een algemene verantwoordelijkheid; de heer Van de Beeten, mevrouw Duthler en mevrouw Quik zijn hierop ingegaan. Ik wil daar met de nota Vertrouwen in wetgeving invulling aan geven. Daarbij hoort een stimulering en intensivering van de samenwerking met de andere departementen en hun wetgevende afdelingen. Die kunnen en mogen bij goed wetgevingskwaliteitsbeleid niet elkaars vijanden zijn, maar moeten daarin juist tot bondgenoten worden gemaakt. Daarnaast is de verplichte toetsing van wetsvoorstellen en AMvB's door Justitie een middel om rijksbreed een zekere controle op de kwaliteit uit te oefenen. Dat geschiedt mede aan de hand van de algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden wat betreft enkele procedurele aspecten. Een voorstel kan niet voor de ministerraad worden geagendeerd als de minister van Justitie bezwaren daartegen naar voren brengt en er daaraan voorafgaand geen overleg heeft plaatsgevonden met de betrokken ministers.

Er is dus meer dan alleen een ambtelijke toetsingsbevoegdheid. Die bevoegdheid wordt versterkt doordat in het ambtelijk voorportaal kan worden aangemeld en bedongen dat voorafgaand overleg plaatsvindt. Dit blijkt ook uit de Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden. Dat is geen wondermiddel. Er moet overleg plaatsvinden. Er zijn politieke omstandigheden waarin de besluitvorming zozeer onder druk staat van politieke, economische en andere feitelijke omstandigheden dat dit overleg niet leidt tot een gezamenlijk resultaat maar de agendering plaatsvindt met een geschilpunt erbij.

De minister van Justitie heeft geen vetorecht. Dat past niet in ons staatsbestel. Hij kan wel invloed uitoefenen op de kwaliteit van de wetgeving. De vergelijking is gemaakt met de positie van de minister van Financiën als het gaat om de financiële gevolgen. Die is in de Comptabiliteitswet nader geregeld, wat aan de minister van Financiën een sterke positie geeft, ook trouwens bij de benoeming van de functionarissen in de leiding van de directies financieel-economische zaken. Dat is in een lange traditie zo verankerd. Naar analogie van de Comptabiliteitswet zou je je een beheerswet kunnen voorstellen zoals de heer Van de Beeten die heeft voorgesteld. Dat is echter geen gedachte die gemakkelijk wortel zal schieten, omdat het gezichtspunt van de financiën op een veel directere manier bij de minister van Financiën thuis is – hij zit zogezegd op de schatkist – dan de wetgeving bij de minister van Justitie.

Wel kan versterking plaatsvinden van de juridische functie bij de departementen, en dat is ook van belang. Dit betreft mede juridische niet-wetgevingszaken, zoals juridische advisering, het maken van beschikkingen en het opstellen van contracten. Uit de laatste visitatie van de juridische afdelingen is gebleken dat op dit punt inderdaad verbetering mogelijk en nodig is. Daarvoor

Hirsch Ballin

heeft het kabinet het programma Versterking Juridische Functie Rijk ingesteld, waarvoor ik de verantwoordelijkheid als opdrachtgever heb gekregen.

Een belangrijk onderdeel van dit programma is de organisatie van de juridische functie. Daarover zijn wij in het kader van het programma nog in gesprek met de andere ministeries. Dat neemt niet weg dat ik, wat hardop vooruitdenkend, een paar gezichtspunten wil noemen. Van belang daarbij is in ieder geval dat er centrale wetgevingsdirecties zijn die klasse hebben. Natuurlijk, iedere minister organiseert zijn ministerie, maar de centrale wetgevingsdirectie zou ook in een zodanige positie moeten zijn dat haar oordeel wordt ingewonnen voordat wordt besloten om wetgeving in te zetten om op een beleidprobleem te reageren. Die keuze moet altijd worden gemaakt: ga je wetgeving maken, of ga je het beleidsprobleem op een andere manier aanpakken?

Meer in het algemeen geldt dat juridische taken ook moeten plaatsvinden in eenheden met een zekere massa. Er moeten voldoende mensen zijn en er moet voldoende specialisatie mogelijk zijn, zodat men mensen heeft die echt weten waar het om gaat. De verantwoordelijkheid voor de juridische functie hangt dan niet af van één man of vrouw die voor van alles en nog wat te hulp wordt geroepen.

De Interdepartementale commissie voor constitutionele zaken en wetgevingsbeleid zou de verantwoordelijkheid moeten krijgen voor de coördinatie van departementoverschrijdende juridische zaken. Zo'n model biedt de beste garantie voor juridische kwaliteitsbewaking. In dat verband denken wij op dit moment sterk aan de inrichting van een academie voor overheidsjuristen, die in nauwe samenhang met de Academie voor Wetgeving een opleiding gaat verzorgen voor jonge gekwalificeerde juristen die wij anders niet voor de overheid kunnen werven. Ik hoop dat die opleiding in september aanstaande van start kan gaan. Dit is een concrete maatregel die ik voorbereid in het kader van dit programma om de juridische functie te versterken: een academie voor overheidsjuristen naast en in samenwerking met de Academie voor Wetgeving.

Een tweede punt van belang betreft de positie van de directeur wetgeving en juridische zaken, hoe dan ook genaamd. Daar zijn verschillende posities voor. Degene die deze belangrijke rol vervult, bij welk ministerie dan ook, zou in mijn opvatting – ik neem mij voor om dit onder de aandacht te brengen bij de collega's – niet afgeschermd moeten kunnen worden van de departementsleiding. Ik wil daarmee niet beweren dat dit de normale gang van zaken is bij andere ministeries, maar degene die in de ambtelijke organisatie de leiding heeft van de directie die met wetgeving en juridische zaken bezig is, moet de departementsleiding rechtstreeks kunnen bereiken. Dat is een tweede verandering waarvoor ik mij in het overleg in het kader van dit programma graag sterk maak.

Een derde punt van belang heeft te maken met de dimensie van de tijd in de wetgeving en de politieke betekenis die het goed inrichten van het wetgevingsproces – voorbereiding, opstelling en besluitvorming – heeft. Ik kom terug op wat ik aan het begin van mijn antwoord zei over het coalitieakkoord, het beleidsprogramma van het kabinet. Toen ik zei dat dit een vertaling krijgt in het wetgevingsprogramma corrigeerde ik mijzelf met de woorden: of althans zou moeten krijgen

en daarvan afgeleid zou moeten worden. Het zou goed zijn als aan het begin van een kabinetsperiode zo'n wetgevingsprogramma, behorend bij het beleidsprogramma, uitdrukkelijk onderdeel vormt van het begin van een kabinetsperiode. Dan weet iedereen welke onderdelen van het beleidsprogramma wetgeving vereisen en wordt ook duidelijk wat verwacht wordt van het kabinet zonder dat er wetgeving aan te pas komt. De onderwerpen waarvoor wetgeving vereist is, zijn per definitie onderwerpen die niet van de ene op de andere dag in uitvoering kunnen worden genomen, want met een nieuwe wet kun je pas werken als deze het Staatsblad heeft bereikt.

Zo'n wetgevingsprogramma, dat dus in aansluiting op het beleidsprogramma opgesteld kan worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode, zou ook onderwerp van bespreking zelf kunnen vormen met beide Kamers der Staten-Generaal, zodat eventuele bedenkingen – het duurt te lang of er is juist te weinig tijd genomen voor de voorbereiding van de organisatie op het werken ermee, op de uitvoering – op dat moment al onderkend en naar voren gebracht kunnen worden. Het wetgevingsprogramma onderwerp maken van een algemeen debat bij het begin van een kabinetsperiode zou een waardevol voertuig zijn om een reeks van de zorgen en wensen die door de sprekers van vanmiddag naar voren zijn gebracht, in een geordend bestek te brengen. Het biedt tevens de mogelijkheid om daarover uitspraken te doen, maar ook om het kabinet eraan te houden in de verantwoording van het kabinet aan beide Kamers der Staten-Generaal.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het is een interessante gedachte van de minister. Ik zie dit meteen als een element dat opgenomen kan worden in een beheerswet. Daaraan voorafgaand wil ik vragen of ik daaruit moet opmaken dat de minister denkt dat de 100 dagen bij het aantreden van dit kabinet als het ware geïnstitutionaliseerd zullen worden. Dit betekent namelijk dat ieder volgend kabinet ook met een beleidsprogramma moet komen, waarbij voor de opstelling en het daaraan koppelen van een wetgevingsprogramma mogelijk ook 100 dagen nodig zijn. Of heeft de minister toch de hoop dat het mogelijk is om zonder het fenomeen van de 100 dagen te komen tot een dergelijk wetgevingsprogramma?

Minister **Hirsch Ballin**: Met een vooruitziende blik van degenen die betrokken zijn bij de kabinetsformatie, kan er misschien al wat voorwerk worden gedaan, maar het gaat natuurlijk wel om iets wat met zorg moet gebeuren. Honderd dagen is ongeveer drie maanden en met wat goede wil zouden wij misschien in twee maanden iets tot stand kunnen brengen. Men moet zich voorstellen wat het betekent om een wetgevingsprogramma te maken dat echt doordacht is, waarbij men zich er bijvoorbeeld ook rekenschap van geeft in welke gevallen – om maar even een element uit het Europees recht te noemen – een notificatieprocedure vereist is, in welke gevallen belanghebbenden gehoord moeten worden of in welke gevallen de uitvoeringsorganisatie van een wet moet worden ingesteld. Dat zijn zaken waarover moet worden nagedacht. Ik kan mij voorstellen dat de Kamer vindt dat zoiets in honderd dagen of in sommige omstandigheden nog iets sneller kan, maar er zal zeker meer tijd voor nodig zijn dan honderd uur.

Hirsch Ballin

Mevrouw **Duthler** (VVD): De minister begon zo hoopgevend toen hij zei dat hij zijn betoog aan drie onderwerpen zou ophangen: de positie van de minister van Justitie en nog twee andere onderwerpen. Bij het onderwerp positie van de minister van Justitie komt hij met drie voorstellen. Ik neem aan dat hij nog nader te spreken komt over de academie voor overheidsjuristen. Ik zou graag willen weten hoe hij zijn eigen rol ziet binnen de drie genoemde onderwerpen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik had de bedoeling daar helder in te zijn. Ik heb melding gemaakt van wat behoort tot de taak die binnen het kabinet uitdrukkelijk aan mij is gegeven, namelijk om op te treden als opdrachtgever in het programma versterking van de juridische functie. Daarbij gaat het om onderwerpen die aan de orde zijn in de stukken die wij vandaag bespreken. Een onderdeel daarvan is het bevorderen van een sterke positie van de leiding van de centrale wetgevingsdirectie. Een tweede onderdeel is het bevorderen van de kwaliteit van de onderdelen van alle ministeries door opleiding. De gedachte van regelmatige bijscholing spreekt mij zeker aan. Een derde onderdeel is een nieuw initiatief betreffende het expliciet betrekken van de inrichting van de wetgeving bij het beleidsprogramma dat aan het begin van een kabinetsperiode wordt gemaakt.

Mevrouw **Duthler** (VVD): De minister van Justitie noemt nu acties en voorstellen die liggen bij andere ministeries, maar hij heeft naar mijn mening een eigen rol en verantwoordelijkheid, juist als het gaat om de wetgevingsprocessen bij de andere ministeries. Hij legt nu de hete aardappel op het bordje van de ministeries, terwijl mijn vraag is wat hij zelf gaat doen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dit dus! Ik begrijp de tegenstelling waar mevrouw Duthler van lijkt uit te gaan, niet zo goed. De vraag was wat ik doe in relatie tot de andere ministeries. Ik heb geprobeerd deze vraag te beantwoorden.

De heer **Engels** (D66): Ik borduur nog even voort op het betoog van mijn collega. De door de minister genoemde voorstellen betreffen allemaal zaken die spelen op het ambtelijke niveau. Ik heb al betoogd dat een van de belangrijkste oorzaken waardoor veel mooie plannen om de kwaliteit van interventies in het algemeen en van de regelgeving te verhogen stranden, gelegen is in het feit dat het politieke primaat er kennelijk niet voldoende in slaagt om die plannen tot een goed einde te brengen. Daarbij zie ik allemaal elementen die zich binnen ambtelijke apparaten, ook interdepartementaal, afspelen. De heer Van de Beeten heeft – ik denk niet omdat hij een partijgenoot is – gekeken in de richting van de minister en gevraagd of er iets als een doorzettingsmacht kan worden gerealiseerd. Als er allerlei zaken blijven hangen op het niveau van ambtelijke afstemming en ambtelijke juridische functies, aarzel ik heel sterk om te komen tot het oordeel dat dat een bijdrage zou kunnen leveren aan iets wat wij allemaal eigenlijk wel willen. Ik heb het idee dat hier wat meer politieke power achter gezet moet worden. Als ik naar de minister kijk, weet hij wel wie ik bedoel!

Minister **Hirsch Ballin**: Ik weet dat de fractie van de heer Engels graag haar vertrouwen in onze minister-

president uitspreekt. Dat heb ik bij meer gelegenheden mogen vaststellen.

Ik heb het net gehad over politieke processen, niet over ambtelijke processen. Heb ik het bijvoorbeeld over de inrichting van een wetgevingsprogramma, dan is dat een politiek programma. Dat bindt de ministers. Ik heb net gezegd dat ik mij heel goed zou kunnen voorstellen dat het expliciet wordt geagendeerd door beide Kamers der Staten-Generaal, zodat ook daar zich een meerderheid kan manifesteren voor instemming met dan wel wijziging of afkeuring van onderdelen van het wetgevingsprogramma, inclusief de tijdschema's. Dat is een politiek proces. De toerusting van de directies Wetgeving en Juridische Zaken is een ambtelijk proces, maar dat is ten behoeve van het goed kunnen vervullen door de ministers en staatssecretarissen van hun politieke verantwoordelijkheid. Een minister kan zijn of haar ambt niet vervullen zonder goed opgeleide ambtenaren. In die zin kan een minister niet leven zonder ambtenaren. Ambtenaren kunnen trouwens ook niet leven zonder een minister, want dan zouden zij er niet zijn. Dit is ter toelichting op het punt dat de heer Engels aansnijdt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb nog een nadere toelichtende vraag. De minister heeft gereageerd op de vraag van collega Van de Beeten over de zogeheten beheerswet. Hij zei: je kunt je dat voorstellen, maar het heeft mijn voorkeur niet. Vervolgens kregen wij een betoog over de versterking van juridische functies bij departementen, de directies Wetgeving en Juridische Zaken en wetgevingsprogramma's. Wat is precies het bezwaar van de minister – of is dat er niet en hoor ik dat verkeerd? – tegen het volgen van het traject van een wet waarin bij het departement van Justitie wat meer doorpakkingsmacht wordt neergelegd als het gaat om kwaliteit van wetgeving?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik vind "doorpakkingsmacht" nog mooier dan "doorzettingsmacht", dus die houd ik er graag in. Ik moet er echt mee naar mijn collega's dat ik hen graag wil ondersteunen met wat doorpakkingsmacht van mijn kant.

Ik kom bij een punt dat ik in diverse betogen heb gehoord. Je moet er wel heel goed over nadenken voordat je met nieuwe wetgeving komt. Dan moet eenduidig zijn vastgesteld welke doeleinden daarmee worden gediend. Daarom probeer ik aan te geven wat in mijn opvatting zonder nieuwe wetgeving in gang kan worden gezet. Ik wil daarmee niet beweren dat wetgeving op dit terrein met algemene regels over de wetgeving zinloos zou zijn, maar misschien kan de voortzetting van het debat er meer helderheid over geven waaraan daarbij wordt gedacht.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil toch nog een poging doen om wat preciezer te zijn. Zou de minister zich kunnen voorstellen dat hij ten aanzien van die directies Wetgeving en Juridische Zaken een vergelijkbare positie krijgt als de minister van Financiën ten aanzien van de directies Financiën en Economische Zaken op de departementen? Ziet hij bij zo'n wetgevingsprogramma voor zichzelf een regierol weggelegd en ook de rol van de eerst aan te spreken bewindspersoon voor de Kamers, als het gaat om het debat daarover?

Hirsch Ballin

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb aan het begin van mijn antwoord gezegd dat er een verschil is tussen de positie van de minister van Financiën als degene die de exclusieve zeggenschap heeft over de geldstromen in de overheid en de positie van de minister van Justitie, die niet zo'n positie heeft ten aanzien van de stromen van het recht. Als het de bedoeling van de heer Van de Beeten is om zo'n positie te creëren, vind ik dat ik die in mijn verantwoordelijkheid niet als een begerenswaardige moet zien. Wetgeving is altijd het resultaat van de afweging van belangentegenstellingen. Dat vereist de vakkundigheid van de vakministers. Tegelijkertijd moet wetgeving voldoen aan algemene kwaliteitseisen. Ik ben van mening dat de formule van het samenspel tussen de minister van Justitie en de vakministers in het wetgevingsproces een betere is dan het creëren van een soort exclusieve zeggenschap over het middel van de wetgeving.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het lijkt mij dat dit op zichzelf ook geldt voor het uitgeven van geld. Dat gebeurt ook door de departementen en de minister van Financiën ziet erop toe of dat op een deugdelijke manier gebeurt et cetera. Net als bij het zitten op de schatkist krijgt de minister van Justitie alle consequenties van eventueel niet-deugdelijke wetgeving. Hij ziet dat terug in zijn eigen verantwoordelijkheid bij de rechtspraak en in het gevangeniswezen en op andere wijzen, terwijl de vakministers dat niet krijgen, dus ik denk dat de vergelijking met de positie van de minister van Financiën nog zo slecht niet is, hoewel natuurlijk iedere vergelijking mank gaat.

Minister **Hirsch Ballin**: Het is waar dat veel van de handhavingslasten bij ons terecht komen, maar niet alle. Er zijn natuurlijk ook de inspecties en andere handhavingsdiensten die bij de vakministers zijn ondergebracht. De handhaafbaarheid van wetgeving is een van de algemeen aanvaarde toetsingspunten. Ik heb vorige week een voorbeeld gehad van een discussie over de handhaafbaarheid bij een wetsvoorstel dat in de ministerraad aan de orde is geweest, waarover deze Kamer misschien volgende week wat zal lezen. Dan weet men heel goed dat men bij de minister van Justitie moet zijn en ik mag ook wel verwachten dat dit het geval is.

Ik kom op nog wat andere punten van de juridische inbedding van het beleid. In het zogenaamde integrale afwegingskader, zoals omschreven in de nota "Vertrouwen in wetgeving" zijn alle bestaande toetsen en de overige informatie over instrumenten van regulering bijeengebracht. Wij zien dit dan ook als een hulpmiddel voor de makers van beleid en wetgeving om tot weloverwogen beslissingen te komen. Dit jaar zal het integraal afwegingskader met een paar pilots worden beproefd en vervolgens geleidelijk worden ingevoerd. Instrumenten zoals dat integraal afwegingskader dienen ertoe om degenen die politiek beslissen, inclusief de volksvertegenwoordiging, op basis van een zorgvuldige analyse helder te maken wat zij aan het beslissen zijn, dus ook dit is ondersteunend voor de politieke verantwoordelijkheid op dit terrein.

De heer Van de Beeten heeft het belangrijke punt van de omvang van de delegatie aangesneden. De verdeling van wat in de wet dient te staan en wat overgelaten kan worden aan lagere regelingen, is een belangrijk vraagstuk in ons staatsrecht. Het primaat van de

wetgever is een van de essentiële kenmerken van ons constitutionele bestel. Uit dit vereiste van voldoende democratische legitimatie vloeien voort de aanwijzingen 22 tot en met 27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De structuur van het wetgevingscomplex als geheel, de hoofdlijnen, de voornaamste duurzame normen en de reikwijdtebepalende elementen moeten in de wet in formele zin zelf worden neergelegd, volgens die aanwijzingen. Wij zijn van mening dat daar strak de hand aan moet worden gehouden. Dat betekent dat een delegatiegrondslag zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. Dan kan reeds bij het wetsvoorstel een uitwisseling van gedachten tussen Kamers en regering plaatsvinden over de delegatiegrondslag en de gedelegeerde regels.

Daar komt nog bij dat de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer er de afgelopen jaren in zijn geslaagd de gemiddelde wetgevingsprocedure aanzienlijk te bekorten, waardoor de noodzaak van gedelegeerde regelgeving in zekere zin is afgenomen. Het past dan ook niet in het beleid van het kabinet om grondslagen voor lagere regelgeving met onbepaalde inhoud te creëren. Ik heb in mei 2007 in het debat over de motie waarvan de heer Jurgens de eerste ondertekenaar was, al gezegd dat het kabinet openeindelegatie, die veel gelijkenis vertoont met attributie, onwenselijk acht.

Ik kom nu op de in het bijzonder door mevrouw Böhler besproken Europese dimensie van het wetgevingsbeleid. Het is terecht en noodzakelijk dat hiervoor aandacht is, gelet op de suprematie van het Europees recht. Op dat terrein is er nog veel te winnen, dat zegt de visitatiecommissie ook. Ik ben mij geheel bewust van de taak die hier nog ligt. Ik wil een aantal initiatieven aanstippen, zonder te pretenderen dat daarmee alles is gedaan wat er te doen valt. De inzet en inbreng van Nederland in Brussel behoeven constant aandacht en de gevolgen van nieuwe voorstellen moeten vroeg in kaart worden gebracht. Om strategisch te onderhandelen op basis van bevindingen is een vroege politieke oriëntatie noodzakelijk. Mevrouw Böhler heeft al gewezen op de BNC-fase. In die fase moet goed worden gekeken naar de verschillende aspecten van wetsvoorstellen. Vanuit het oogpunt van kwaliteit moet ook gekeken worden naar de juridische aspecten. Zo kan men garanderen dat ook de belangrijke elementen van wetgevingskwaliteit in de standpuntbepaling meegenomen worden. Daarbij speelt de tijdsfactor, de beschikbare tijd voor het opstellen van het BNC-fiche. Daar staat tegenover dat het gaat om een eerste oriëntatie op het moment dat begonnen wordt met voorbereiding van regelgeving. In de BNC-fiches die de Kamer nu ontvangt, is vaak te zien dat er bedenkingen zijn op het vlak van subsidiariteit of proportionaliteit die weggenomen kunnen worden door bepaalde veranderingen. In de beschouwingen daarbij staat regelmatig dat men niet onmiddellijk overtuigd is, maar dat het voorstel aan waarde kan winnen indien sommige zaken veranderen. Het kan ook zijn dat iets juist niet moet gebeuren.

Het is erg belangrijk dat alle betrokkenen, en niet alleen de wetgevingsjuristen, een grote mate van bewustzijn hebben van de gevolgen van Europese voorstellen. Daarvoor is kennis nodig. Een paar weken geleden is tot mijn voldoening door de Interdepartementale Commissie Europees Recht de handleiding Wetgeving en Europa vastgesteld. Die geeft informatie over wat implementatie moet inhouden, over de eisen die het

Hirsch Ballin

Europese nationale recht daaraan stelt en over de procedures en processen voor de voorbereiding en de totstandkoming van Europese regelgeving in Brussel, inclusief de afstemming in Nederland van het standpunt dat in Brussel moet worden ingenomen. Er staat meer dan alleen informatie in de handleiding. Die bevat ook uitleg van juridische aandachtspunten en kwaliteitscriteria die kunnen worden ingebracht. Ook wordt uitgelegd wat de Europese Commissie doet met "impact assessments" en hoe de uitkomsten daarvan strategisch ingezet kunnen worden bij onze betrokkenheid bij totstandkoming van Europese regelgeving. Ook is er de zojuist vernieuwde leidraad voor de onderhandelaars, waarin basisnotities van praktisch en handzaam karakter staan voor de onderhandelingen.

Ik verwacht dat de handleiding en de leidraad positief zullen uitwerken bij het aandeel van onze vertegenwoordigers in het Brusselse besluitvormingsproces. Mevrouw Böhler heeft gevraagd naar de ontwikkeling van de Europese rechtsruimte. Als opstapje naar een antwoord op die vraag wijs ik erop dat het politieke karakter van de onderhandelingen in Brussel over nieuwe wetgevingsvoorstellen onderkend moet worden. Ik heb in het verleden, zelfs in het recente verleden, gezien dat dit eigenlijk als een ambtelijk proces werd gezien om standpunten te formuleren voor de Brusselse onderhandelingen. Bewindslieden werden te laat geïnformeerd over wat in ambtelijke onderhandelingen al naar voren was gebracht. De BNC-fiches dreigden te verworden tot de reflex van een intern proces zonder dat daaraan een politieke oriëntatie ten grondslag lag. In concepten stond al dat Nederland dit of dat vond, zonder dat degenen met politieke verantwoordelijkheid voor wat Nederland vindt daarin waren gekend. Dat is veranderd. Nu worden de BNC-fiches aan de bewindslieden van Justitie voorgelegd op een zodanige manier en op een zodanig moment dat er een echte politieke beoordeling kan plaatsvinden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): De minister spreekt van een politieke belangenafweging. In het begin van zijn betoog sprak hij over wetgeving als afweging van belangen waarin je een politieke keuze maakt. Hoe vertaalt hij dat dan naar Europese wetgeving? Gaat het om een afweging van de belangen van één lidstaat tegen een andere lidstaat, of gaat het uiteindelijk voornamelijk om de afweging van de belangen van belangengroepen op het niveau van burgers?

Minister **Hirsch Ballin**: Uiteraard gaat het uiteindelijk altijd om de belangen van de burgers. In Europees verband gaat het om de belangen van de Europese burgers, onder wie de Nederlandse Europese burgers. De besluitvorming in de Europese Unie is niet Nederland tegen de rest van Europa. Daarvoor is de Europese Unie er niet. De Europese Unie is er voor de onderwerpen waarbij de belangen er het best mee zijn gediend dat de besluitvorming over en uitvoering van het beleid in Europees verband plaatsvindt. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat, zoals in het verleden, met verplaatsing over de grens criminaliteit feitelijk onbestraft zou kunnen blijven. Bijvoorbeeld door waarborgen te creëren voor degenen die deelnemen aan het vrije verkeer van personen en in een ander land werken, vrouwen en kinderen krijgen, zodat er geen rechtsonzekerheid ontstaat over hun pensioenen, erfenissen en het

toepasselijk recht. Daarvoor bestaat de Europese wetgeving. Het is eenduidig: het gaat om de belangen van de burgers en van de samenleving als geheel.

De voortschrijdende harmonisatie roept de vraag op naar de aansluiting tussen de Nederlandse en de Europese rechtsorde. Nationale wetten die ooit uitstekend voldeden, blijken nu soms niet goed berekend op het incorporeren van de Europese regels. Wij weten allemaal van de problemen rondom het onderwerp luchtkwaliteit. Misschien moeten wij op bepaalde terreinen onze wetsystematiek wel meer modelleren naar de Europese systematiek. Dat kan voordelen hebben, maar ook nadelen, bijvoorbeeld als dat zou verplichten tot het gebruik van minder optimale sturingsinstrumenten. Onder meer door rechtsvergelijkend onderzoek willen wij hierin meer inzicht krijgen. Het is nuttig om daarvoor ook naar andere lidstaten te kijken. In mei 2008 heeft een door VROM en Justitie georganiseerde bijeenkomst plaatsgevonden over de implementatie van Europese milieuwetgeving in de nationale rechtsorde, waarbij beleidsmakers en wetgevingsjuristen uit alle EU-lidstaten waren betrokken. Bevindingen uit deze bijeenkomst worden betrokken bij het onderzoek dat ik net al noemde.

Ik kom terug bij de vraag van mevrouw Böhler over de Europese rechtsruimte. Een verschil tussen harmonisatie enerzijds en de ontwikkeling van een eigenstandige Europese wetgeving anderzijds zie ik niet zonder meer; het is zeker niet noodzakelijk. De wens tot harmonisatie kan de motor vormen voor lidstaatoverschrijdende opvattingen of roept problemen op die met wetgeving moeten worden aangepakt. Wij zien een soort herleving van de discussie over de Europese rechtscultuur, over de basiswaarden van de democratische rechtsstaat die wij ten grondslag willen leggen aan vrijheid, veiligheid en recht overeenkomstig de verdragen. Dat is ook de reden voor ons initiatief in het najaar van 2007 – dat aan de orde is geweest bij de recente vergadering van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in Praag – voor het introduceren van een soort rechtsstaatmonitor. Als EU-lidstaten zouden wij dan over en weer elkaar informeren over belangrijke punten van het functioneren van de rechtsstaat. Op die manier kan het vertrouwen in bijvoorbeeld de wederzijdse erkenning en de directe toepassing worden onderhouden en versterkt; zo kan een fundament worden gelegd. Deze gedachte heeft zo veel steun gekregen dat zij door de Europese Commissie in samenspel met onder andere ons wordt uitgewerkt.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik probeerde niet zozeer een tegenstelling te zoeken tussen harmonisatie en eigenstandigheid maar meer de hoop te verwoorden dat de minister het met mij eens is dat Europa en de Europese wetgeving meer moeten zijn dan de som der delen. Dat was mijn insteek.

Minister **Hirsch Ballin**: Dan zijn wij het dus eens.

Met de tijdige implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten gaat het steeds beter. Aan het kwartaaloverzicht dat u op 2 februari toegestuurd hebt gekregen, ziet u dat het aantal achterstallige richtlijnen en kaderbesluiten per 1 januari op het laagste niveau is gekomen sinds wij zijn begonnen met deze rapportage. Ook het percentage tijdig geïmplementeerde besluiten fluctueert weliswaar per kwartaal, maar vertoont nog

Hirsch Ballin

steeds een stijgende lijn. Ik hoop zeer dat die ook met de implementatie van de richtlijn betreffende de dataretentie kan worden gecontinueerd.

Ik denk dat de toegenomen aandacht voor tijdige implementatie en de daartoe getroffen maatregelen effect hebben. Met andere woorden, wij zijn er nog niet, maar wij zijn wel op de goede weg. Mevrouw Böhler had gelijk toen zij signaleerde dat waar gesproken wordt van de implementatie van Europees recht, met name verordeningen, daar diende te worden gesproken over richtlijnen en kaderbesluiten.

Ik noemde al even de Richtlijn Dataretentie. Welke informatie had al in 2004 kunnen worden gegeven en welke pas later? Ik denk dat wij daar nog bij de behandeling van het wetsvoorstel over komen te spreken. Ik wijs er wel op dat mijn voorganger in december 2004 de vragen uit de bijzondere commissie van uw Kamer heeft beantwoord. Dat was het eerste moment dat die datarichtlijn hier aan de orde is geweest.

De heer Van de Beeten had ik al aangekondigd dat ik zou terugkomen op het punt van de permanente scholing. Hij is ingegaan op de mogelijkheid om een wettelijke plicht te formuleren voor een permanente scholing van wetgevingsjuristen, zoals die ook geldt voor medici, advocaten en notarissen. Aan dat punt van de permanente educatie wordt in het Programma (Versterking) Juridische Functie aandacht besteed. De gedachten gaan voorlopig uit naar een puntensysteem, zoals dat ook wordt gehanteerd in de advocatuur. Dat kan worden gekoppeld aan een vorm van certificering, dus de gedachte die de heer Van de Beeten naar voren heeft gebracht, wordt zeker en graag betrokken bij het Programma (Versterking) Juridische Functie.

Wat praktijkdocenten bij de Academie voor Wetgeving betreft, ben ik het met de heer Van de Beeten eens dat deze academie hierin een belangrijke rol speelt. De ervaringen zijn positief met jong talent dat er wordt geschoold, maar ook de waardering voor de opleiding voor zittende wetgevingsjuristen is hoog. Het is ook boeiend werk om les te geven aan deze getalenteerde jonge mensen. Ik heb zelf verscheidene jaren de ervaring als docent mogen opdoen dat dat ook uit een oogpunt van interactie de moeite waard is.

De heer Van de Beeten signaleert dat er ook vanuit de Eerste Kamer een bijdrage kan worden geleverd aan het curriculum, naast de bijdragen van hoogleraren, rechters, staatsraden en advocaten. Het een sluit het ander niet altijd uit in die hoedanigheden. Ik zal deze gedachte graag onder de aandacht brengen bij de leiding van de Academie voor Wetgeving.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb een aanvullende vraag naar aanleiding van wat verschillende collega's hierover hebben gezegd omdat ik de minister daarover niet heel concreet iets hoorde zeggen. Ik heb heel veel suggesties voorbij horen komen waaraan die wetgevingsjuristen allemaal zouden moeten voldoen. Dat ging heel breed van specifiek op wetgeving gericht tussen de praktijk hoe er in de uitvoering mee wordt gewerkt. Wat voor gedachten heeft de minister daarover? Het kan zijn dat hij al die suggesties onderschrijft, dus het wordt een heel brede opleiding. Het kan ook zijn dat hij daar iets selectiever in is. Daar ben ik benieuwd naar.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat zijn vragen die ook uitdrukkelijk aan de orde zijn geweest bij de curriculum-

ontwikkeling van de Academie voor Wetgeving. Die heeft eigenlijk twee hoofdlijnen. De ene is een verdiepen van de juridische kennis en inzicht van de wetgevingsjuristen in opleiding, meer dan in het Nederlandse recht alleen. Het is ook Europees recht en ook een praktische oriëntatie op het constitutionele recht, meer dan aan de meeste universiteiten wordt gedaan. Maar het is tegelijkertijd – dat is de andere lijn in de curriculumontwikkeling van de Academie voor Wetgeving – ook een versterken van de oriëntatie op de politieke en maatschappelijke omgeving waarin wetgeving moet plaatsvinden. Je kunt immers geen goed wetgevingsjurist zijn als je alleen maar de wetten kent. Je moet daarvoor ook vertrouwd zijn met de maatschappelijke werkelijkheid, met de spanningsvelden die zich daarin voordoen, met de uitvoerbaarheid van wetgeving en met de handhavingmethoden.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Gaat de minister van Justitie ook nog in op mijn suggestie om de juristen in de opleiding vertrouwd te maken met organisatie, en met de effecten van wetten op uitvoering, werkprocessen en informatiesystemen? Mijs inziens hoort dat bij het hoofdstuk uitvoering. Komt de minister daarop nog terug?

Minister **Hirsch Ballin**: Jazeker. Sterker nog, ik stond juist op het punt om dat te doen. Mevrouw Duthler vraagt zich af of in het curriculum geen aandacht moet worden besteed aan informatiesystemen, werkprocessen en architecturen. Als dat gebeurt, zouden volgens haar wetgevingsjuristen beter kunnen doordenken en beoordelen wat de consequenties van wetgeving zijn voor uitvoerders en toezichthouders. Ik deel die opvatting met haar. Er wordt door de Academie van Wetgeving al aandacht gegeven aan deze aspecten door themasessies te organiseren over ICT en over wetgeving en overheidsinformatierecht. Bij het verder ontwikkelen van het programma LEGIS zal ook in meer vaste vorm aandacht voor dit aspect in de opleiding moeten komen. Een van de wetgevingsjuristen van het ministerie van Justitie rekent het in het bijzonder tot haar taak om daarmee bezig te zijn.

Ik kan in hoge mate instemmen met de analyse die de heer Engels heeft gegeven over regulering. In het verleden is weleens het beeld gebruikt van de wetgever die vanaf de transen van zijn ivoren toren mensen slechts ziet als voorwerp van regelgeving. Dat moeten wij uiteraard niet hebben. De interacties die aan wetgeving ten grondslag liggen, moeten de burgers omvatten. Juist daarom hebben wij bijvoorbeeld de internetconsultatie ingevoerd. Dit is echter slechts één element. Hierbij hoort ook het met begrip luisteren naar degenen die in uitvoerings- en handavingsorganisaties hun taak hebben. Wij zoeken dus naar vormen die meer aansluiten bij de intrinsieke dynamiek van mensen en maatschappelijke organisaties. Ik noem als voorbeeld de regeling van collectieve afwikkeling van massaschade of de maatschappelijke onderneming. Wij realiseren ons daarbij dat regels en gereguleerd toezicht niet altijd de oplossing zijn. Als wij spreken over betere naleving, moet het niet alleen gaan over inspecties, het Openbaar Ministerie en de rechters, maar ook over conciërges op scholen, wijkagenten en onderwijzers.

Hierbij kijken wij ook naar de resultaten van "Bruikbare rechtsorde", het programma van de voorgaande

kabinetten-Balkenende. Op een aantal terreinen zijn goede resultaten geboekt. Ik noem als voorbeeld de onderwijswetgeving. Hierbij zijn voorzetten ontwikkeld over de invoering van zorgplicht ter vervanging van gedetailleerde regels. Wetgeving is geen panacee voor elk probleem. Hetzelfde geldt echter voor de alternatieven voor wetgeving. Een en ander moet worden toegepast naar gelang de situatie.

De heer Engels heeft gesteld dat het uitbreiden van toezicht en handhaving, en het meer doorschuiven naar lagere regelgeving en beleidsregels, ook risico's met zich meebrengt. Dat is in het kader van "Bruikbare rechtsorde" onderkend.

Ik kom op het gelijkheidsbeginsel. Als ik het goed heb onthouden, had de heer Engels het zelfs over het doorgeschoten gelijkheidsbeginsel. Hierbij wil ik de volgende punten onderscheiden. In de nota "Bruikbare rechtsorde" wordt door mijn voorganger onderkend dat er soms sprake is van een verstikkende opvatting van het gelijkheidsbeginsel. In die opvatting is het zo dat het bestuur slechts onderscheid zou mogen maken in de uitoefening van bevoegdheden indien voor het gebruikte onderscheidscriterium een wettelijke basis valt aan te wijzen. Dat zou inderdaad kunnen worden omschreven als een doorgeschoten variant van het legaliteitsbeginsel en dat leidt dan weer tot het dichttimmeren met regels van bestuurlijk optreden van de overheidstoezichthouders, publieke instanties enzovoort. Daarnaast rijst echter de vraag in welke mate de overheid tot taak heeft voorzieningen te treffen om verschillen in economische, maatschappelijke en andersoortige posities op te heffen dan wel de gevolgen daarvan weg te nemen. Dat zou ook doorgeschoten gelijkheidsbeginsel kunnen worden genoemd als dat op een rekenkundige manier zou worden gedaan. Misschien bedoelde de heer Engels dit? In dat geval merk ik op dat wij dit onderwerp alleen zinnig kunnen bespreken per specifiek onderwerp van wetgeving.

De heer Van de Beeten is ingegaan op het punt van de regeldruk, een lastig begrip. Ieder redelijk mens aanvaardt dat regels nodig zijn en dat die regels beperkingen opleggen aan de handelingsvrijheid. Om het feit zelf dat er regels zijn, moeten wij ons niet druk maken. Dat is eigen aan de menselijke natuur. De heer Van de Beeten doelde ongetwijfeld op regeldruk in de zin van te veel druk, die zou kunnen worden vermeden als er betere wetgeving zou zijn die bijvoorbeeld minder bureaucratische rompslomp met zich meebrengt. Een wetgeving die gemakkelijker wordt herkend als passend bij het werk en nauwer aansluit bij reeds aanwezige werkprocessen. De kwantitatieve regeldruk wordt minder. Hoewel de geautomatiseerde permanente regeldrukmonitor – reeds in de benaming is dit een ambitieus project – nog niet gereed is, kan op dit moment wel door middel van een analyse van het Basiswettenbestand een aantal kerngegevens worden vastgesteld.

In de periode 2004 tot 2009 is het totaal aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen van ruim 12.000 teruggedrongen tot ongeveer 9500. Daarmee is de trend doorbroken van de voorgaande periode waarin steeds een gestage stijging viel waar te nemen, ondanks voornemens om in de andere richting te gaan. Dat is voor een deel toe te schrijven aan opruimacties om achterhaalde regelingen in te trekken. Daarnaast hebben departementale doorlichtingen van regelcomplexen geleid tot samenvoegingen van wetten,

wat aan de overzichtelijkheid bijdraagt, het schrappen van vergunningsvereisten en andere vereenvoudigingen, bijvoorbeeld op het terrein van Verkeer en Waterstaat en LNV.

Naast deze kwantitatieve kant van de regeldruk is er ook een kwalitatieve. De ene regel kan in de plaats komen van de andere, dus zonder dat sprake is van vermindering van het aantal regels, terwijl er toch een merkbare verlichting mee teweeg wordt gebracht voor de burgers. Dan gaat het om regels die meer ruimte geven aan burgers: regels die vertrouwen wekken op de zelfregulerende krachten en de verantwoordelijkheidszin van de burgers. Niet de kwantitatieve, maar de kwalitatieve verandering van regels vermindert de regeldruk. Daarom pleit het kabinet in de nota Vertrouwen in wetgeving voor het gebruik van dit soort nieuwe of alternatieve vormen en concepten van regulering. Een voorbeeld op het terrein van justitie is de nieuwe rechtsfiguur van de maatschappelijke ondernemingen, de wettelijke verankering van de code-Tabaksblat.

Op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht zijn wij bezig met een fundamentele verkenning van de mogelijkheden om besluitvormings- en geschilbeslechtsprocedures te versnellen, uiteraard met behoud van de vereiste zorgvuldigheid en de rechtsbescherming. Snelle besluitvorming verlicht ook de regeldruk, ook daar werken wij aan.

De Commissie Regeldruk Bedrijven onder voorzitterschap van de heer Wientjes heeft vorige week haar steun uitgesproken voor de benadering van de nota Vertrouwen in wetgeving. Wij hebben deze commissie en het bedrijfsleven uitgenodigd om samen na te denken hoe wij de regeldruk verder kunnen terugdringen, door uit te gaan van noties die overigens ook de relaties tussen mensen verbeteren, zoals vertrouwen.

Verder is gevraagd wanneer de regelgevingsmonitor klaar is. Ik heb hierover geschreven op 27 oktober, namelijk dat wij aan een project werken om een structurele regelgevingsmonitor tot stand te brengen. Hiervoor dient een verdergaande vorm van gegevensuitwisseling met het Basiswettenbestand te worden gerealiseerd. Deze week is de nieuwe versie van het Basiswettenbestand online gekomen. Met deze release van het Basiswettenbestand is onder andere een voorziening gerealiseerd waarmee gegevens kunnen worden opgevraagd met het oog op geautomatiseerde verwerking voor de permanente monitor. Ik verwacht dat een en ander in de eerste helft van 2009 operationeel is.

Mevrouw Duthler heeft aandacht gevraagd voor de eenduidigheid van wettelijke begrippen en de samenhang tussen wetten, dan wel het gebrek daaraan. Het belang van eenduidigheid van regelgeving kan ik alleen maar onderschrijven. Onderlinge afstemming, eenvoud en duidelijkheid behoren tot de kwaliteitseisen aan wetgeving. Een mooi voorbeeld daarvan is de harmonisatie van het commerciële en fiscale winstbegrip die uit het Nederlandse Taxonomie Project is voortgekomen. Hiermee is een groot deel van de 1800 pagina's RJ-richtlijnen weggesaneerd. Er zijn echter ook voorbeelden waarin de eenduidigheid nog lang niet optimaal is. Zo is in het domein van belastingrecht en sociale zekerheid sprake van verschillende invullingen van het loon- en inkomensbegrip.

Wij kunnen de eenduidigheid verder bevorderen door wetgevingsjuristen het gereedschap in handen te geven om de juiste begrippen te gebruiken. Je kunt hierbij

Hirsch Ballin

denken aan een speciale editor of tekstverwerker voor wetgevers. Hiermee zijn al wat proeven gedaan. Bestaande begrippen worden aangereikt met de mogelijkheid om de bijbehorende definities op te zoeken, zodat daarbij kan worden aangehaakt en niet steeds opnieuw het wiel hoeft te worden uitgevonden. Dit kan helpen bij het terugdringen van uiteenlopende definities in verschillende wetten. Mevrouw Duthler sprak in dit kader over een varkenshouderij: een flink gevulde stal van definities, naar ik begrijp.

In het kader van het programma LEGIS wordt gewerkt aan een speciale editor voor wetgeving. Verder zal op basis van gegevensmodellen in verschillende domeinen – denk bijvoorbeeld aan het financiële domein, aan de basisregistraties of aan de vreemdelingenwetgeving – worden gewerkt aan een begrippencatalogus die in de editor kan worden opgenomen. Hierbij kan vervolgens worden aangehaakt bij het concipiëren van wetgeving. Het is echter niet alleen een kwestie van techniek, er is ook dialoog nodig tussen beleid, wetgeving en uitvoering, zodat de begripsbepaling waarvoor gekozen wordt, ook de elementen bevat waarmee een uitvoerende instantie kan werken. Ze moeten herkenbaar en toetsbaar zijn. Een goede probleemanalyse en een vroege betrokkenheid van uitvoerders kunnen dus helpen om ook op dit punt de juiste keuzes te maken. Met het integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving gaan wij deze dialoog ook aan in het kader van enkele pilots om op die manier de betere samenwerking te beproeven met het oog op onderwerpen die mevrouw Duthler noemde.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De minister spreekt over vroeg afstemmen met uitvoerders. Hij noemt het voorbeeld van de sociale zekerheid. Ik kan mij voorstellen dat afstemming met de consumenten van dit soort regelingen wellicht van belang is. Ik denk dan aan degenen die rechten ontlenen aan regels. De minister zegt terecht dat aan harmonisatie vaak ook een inhoudelijk aspect zit. Soms zijn dingen die voor uitvoerders heel handig zijn, voor de consument een achteruitgang. Zit het in de pijlpijn om de organisaties van belanghebbenden bij dit soort operaties te betrekken?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker, hier zijn ook voorbeelden van te geven. Ik noem de voorbereiding van het wetsvoorstel over de maatschappelijke onderneming dat nu bij de Raad van State ligt. Daarop is gereageerd door degenen die in de betreffende sectoren ermee moeten kunnen werken, waaronder cliënten. Daarnaast moeten ook handhavingdiensten of politieambtenaren met wetgeving kunnen werken. Je moet er als het ware de straat bij denken als je een delictomschrijving maakt. Dat hoort er allemaal bij.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat hoort erbij als de minister het woord "uitvoerenden" gebruikt?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja.

Uitvoering van de wetgeving vindt steeds meer plaats met behulp van grootschalige ICT-systemen. Ik pik dit punt uit de door mevrouw Duthler aangesneden onderwerpen. Ook informatieverstrekking en dienstverlening aan de burger vinden steeds meer langs elektronische weg plaats. Wetgeving moet daar beter op worden

toegesneden. Dat vergt nog meer aandacht voor harmonisatie van begrippen en voor de structuur van de wetgeving. De technologie die nodig is om het opstellen van wetgeving te verbinden met ICT-processen, is beschikbaar. Het komt aan op het zo inrichten van het wetgevingsproces dat beleid, wetgeving en uitvoering fysiek samenwerken om de regels inhoudelijk zo veel mogelijk te stroomlijnen zodat met behulp van de technologie de ICT-voorzieningen gerealiseerd kunnen worden om de vertaling goed te kunnen uitvoeren.

Het programma LEGIS is op beide aspecten gericht. Een deelproject ervan is binnen het ministerie van Justitie in uitvoering. Beleid, wetgeving en uitvoerende instanties bespreken gezamenlijk de vertaling van bijvoorbeeld de vreemdelingenwetgeving naar kennismodellen voor de ICT. In het kader van het vernieuwingsprogramma IND bij de tijd, werkt de IND aan vernieuwde informatievoorziening. Bij het uitwerken van de wetgeving voor een modern migratiebeleid is al bij voorbaat rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de regels in de nieuwe omgeving bij de IND. Dit is meteen een mooie illustratie van hetgeen mevrouw Westerveld net aansneet. Degene die met het oog op werk in Nederland een verblijfsvergunning aanvraagt of een verlenging daarvan, kan gebruikmaken van de invulscreenen die op een begrijpelijke manier zijn ingericht en waarin de gegevens kunnen worden verstrekt. Dat kan dan worden gebruikt bij de beoordeling van die verblijfsvergunning. Er worden ook verbandingen gelegd naar de gevallen waarin in het kader van werkgelegenheidsbeleid een werkvergunning voor buitenlandse werknemers nodig is. Dit systeem is er al. Mijn collega's Albayrak en Donner hebben het een aantal maanden geleden in gebruik genomen. U kunt de beelden ervan en een beschrijving vinden op de website van het ministerie van Justitie: www.justitie.nl. Daar ziet u een voorbeeld van een systeem dat toegankelijk is gemaakt voor de aanvragers van deze vergunning.

Dan kom ik op het punt van transparantie. Waar sprake is van een kloof tussen wet en werkelijkheid valt die terug te voeren op transparantie van wetgeving. Mensen, professionals moeten ermee kunnen werken, is het gezichtspunt dat naar voren is gekomen. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid zijn inderdaad belangrijke kwaliteitseisen van de wetgeving. Deze worden niet bereikt door naleving van de bekendmaking van de wet alleen en ook niet door publicatie van alle wetten op wetten.nl. Voor echte transparantie is nodig dat de regels ontsloten en vertaald worden, op maat voor de gebruiker. In het kader van het realiseren van de e-overheid wordt er op dit vlak al veel ontwikkeld. Het vergt echter nog vaak een handmatige vertaal- en interpretatieslag van de regels. Dat is dus een onderdeel van het programma LEGIS.

Dan kom ik op de invoeringstermijnen. Mevrouw Quik heeft daar in het bijzonder over gesproken. Zij noemde verantwoorde invoeringstermijnen. Naarmate nieuwe wetgeving meer consequenties heeft voor grotere overheidsinstellingen, uitvoeringsorganisaties of andere instellingen moet je ook beter nadenken over de invoeringsstrategie. Dat is zeker waar. Het behoort dus ook bij een goede planning van het wetgevingsproces om daarmee rekening te houden.

De Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding treedt 1 maart aanstaande in werking. Daarover heeft overleg plaatsgevonden met

Hirsch Ballin

gemeenten en rechters. Dat valt samen met de wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met de verklaring van verbondenheid en onmiddellijk volgend op de nieuwe Wet gezamenlijk gezag.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Als die wet op 25 november is aangenomen en op 28 november in het Staatsblad is gepubliceerd, waarom moet het dan zo lang duren in de praktijk? Ik had graag in december al geweten wanneer de wet ingevoerd zou worden. Is daar een reden voor? Kan dat niet anders?

Minister **Hirsch Ballin**: Het is meestal bij dat soort dingen zo, dat het wel anders had gekund als iedereen snel tot een conclusie was gekomen. Op de vraag "had het anders gekund?" moet het antwoord dus "ja" zijn. Had het in dit concrete geval ook echt anders gekund? Er was nog overleg met rechters en gemeenten. Verder is het een goede illustratie van hoe belangrijk de regie op de tijd is.

Mevrouw Westerveld heeft gesproken over inspraak en rechtsbescherming. Over het uitgangspunt zijn wij het zeker eens. Inspraak en rechtsbescherming horen bij wetgeving die voldoet aan de eisen van de rechtsstaat. De Algemene wet bestuursrecht is een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat alle wetgeving past binnen de vereiste kaders.

Dan is er de discussie over het belanghebbendebegrip. In het omgevingsrecht kon vroeger vaak "eenieder" in beroep komen bij de rechter. Dat was de oude situatie, zoals mevrouw Westerveld, ik en vele anderen ook uit de ervaring weten. Dat is per 1 juli 2005 afgeschaft. Sindsdien kunnen alleen belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb in beroep komen. Conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb kunnen als hoofdregel slechts belanghebbenden inspreken. Dat was in het wetsvoorstel Wabo uitgebreid tot "eenieder", maar er is een amendement aangenomen waardoor dat eruit is gehaald. Het resultaat is dat slechts mensen buiten de deur worden gehouden die geen belang hebben bij de besluitvorming, bijvoorbeeld een inwoner van Maastricht die een bestemmingsplan in Groningen wil aanvechten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat antwoord is mij in deze setting toch iets te juridisch. Het is een benadering van juristen om te zeggen dat iemand die volgens de wet geen belanghebbende is, geen belang heeft. Als je echter spreekt over omgevingsrecht, kan ik mij heel goed voorstellen dat de benadering van de rechten van het belanghebbendebegrip in de Awb versus mensen die een beetje verder weg wonen – dan bedoel ik natuurlijk niet Maastricht en Groningen – anders is, dan dat je zegt: als iemand geen belanghebbende is in de zin van de Awb, heeft hij dus geen belang. Herkent de minister de tendens dat er sprake is van een geleidelijke insnoering van degenen die zich überhaupt in dit soort besluiten nog mogen mengen? Ik meen uit zijn historisch resumé te mogen afleiden dat zijn antwoord daarop "ja" is. Ik hoor hem namelijk een aantal tendensen noemen. De vervolgvraag is dan: hoe verhoudt dat zich tot het thema vertrouwen?

Minister **Hirsch Ballin**: Vertrouwen wordt zeker gediend met transparantie en mogelijkheden van bezwaar en beroep. Vertrouwen in de wetgeving wordt echter ook

gediend met het vermogen van de overheid om tot besluiten te komen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wabo is een amendement ingediend dat, met brede steun van de Tweede Kamer, tot de inperking van belanghebbenden heeft geleid. Dat amendement is afkomstig van een fractie die zich laat leiden door hetzelfde programma en dezelfde beginselen als u. Daarbij zijn verschillende gezichtspunten naar voren te brengen. Ik begrijp best het punt van een ruime toegang tot de procedures, maar men wil ook op een redelijke termijn tot besluiten komen en de rechtsbescherming toespitsen op degenen die worden geraakt door het besluit in directe zin. Anderen kunnen zich daar natuurlijk bij betrokken voelen, maar die spreken zich uit via de volksvertegenwoordiging en het politieke toezicht op het beleid. In die zin is er wel een verschil tussen de democratische legitimatie van de besluitvorming en de juridische mogelijkheid om rechtsmiddelen aan te wenden tegen die besluiten. In dit verband verwijs ik naar het eindrapport Passende publieksparticipatie, de relatie tot de besluitvorming en wat daar is gezegd over de consultatie.

Wij rekenen het zeker tot onze verantwoordelijkheid om goed te letten op de terugkoppeling die uit de rechtspraak zelf kan komen, ook wat naar voren wordt gebracht door de Nationale ombudsman en door lokale ombudsmannen. Ik noem het voorbeeld van huisbezoeken ter controle van de rechtmatigheid van uitkeringen, waarover ik destijds overleg heb gehad met de toenmalige staatssecretaris van SZW, de heer Aboutaleb. Hij gaf aan dat de uitspraak die mevrouw Westerveld aanhaalde zal worden gerespecteerd, maar daarmee is wel een probleem ontstaan bij het aanpakken van het grote probleem van de uitkeringsfraude. Toen zijn wij op zoek gegaan naar andere mogelijkheden om dat op een rechtmatige, maar ook doeltreffende manier te doen.

Is de aanvaring tussen de Nationale ombudsman en het kabinet over de overheidsbejegening en het gebruik van woord "hufferigheid" uitgepraat? Ja. Dit is trouwens geen woordkeuze die in het jaarverslag of in het persbericht daarbij is gebruikt. De verharding van verhoudingen vind ik eigenlijk belangrijker dan het punt van hufferigheid, woordkeuze en dergelijke. Wij konden dat niet herkennen. De Kamer kent het beleidsprogramma van dit kabinet en wat wordt gedaan op de gevoelige domeinen als relatie tot slachtoffers van criminaliteit, vreemdelingenbeleid, dosering van handhaving op andere beleidsterreinen enzovoort. Het is eigen aan jaarverslagen dat zij terugkijken. Dit was op een moment waarop wij net waren begonnen vooruit te kijken. Misschien dat daardoor een perspectiefverschil een rol speelde tussen het kabinet en de Nationale ombudsman, die aanleiding zag in zijn terugblik iets te zeggen met een woordkeuze die niet was bedoeld om te karakteriseren wat wij bezig waren om als stijl van besturen in de praktijk te brengen. Wij hebben daarover op allerlei manieren contact gehad; ik spreek de Nationale ombudsman regelmatig, en er is in ieder geval niets hufferigs blijven hangen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Maar ik begrijp dat de minister eigenlijk ook zegt: als er zo'n zwaar thema aan de orde is – dat lijkt het in de openbaarheid te zijn – waar de Ombudsman en het kabinet bij betrokken zijn, ben ik daar in feite qualitate quo. ook bij betrokken. Wij kunnen ervan verzekerd zijn dat daarover voor of achter de

Hirsch Ballin

schermen overleg plaatsvindt om te voorkomen dat dat doorettert. Dat is eigenlijk in gewoon Nederlands wat u zegt.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat vind ik een mooie samenvatting. De minister van Binnenlandse Zaken is de eerste ondertekenaar van de Wet Nationale ombudsman. De minister van Justitie is de tweede ondertekenaar. Mevrouw Ter Horst en ik rekenen het tot onze verantwoordelijkheid om volop te profiteren van het waardevolle werk dat op grond van deze wet wordt gedaan. Doen zich misverstanden voor, wat inderdaad wel eens gebeurt, dan proberen wij die uit de weg te ruimen.

Wij hebben bijvoorbeeld ook eens een discussie gevoerd over het gebruik van "niet eerlijk" als een soort parafrase van hetgeen de wet "niet behoorlijk" noemt. Daar was niet iedereen blij mee, ook ik niet. Als je zegt dat de overheid in een bepaalde zaak "niet eerlijk" heeft gehandeld, dan heeft dat een meer depreciërende klank, een meer afkeurende klank voor mensen die hun best doen, en dat geldt voor het overgrote deel van onze ambtenaren. Dat heeft een meer "beroepseer aantastende" klank dan wanneer wordt gezegd dat niet op de goede manier is gewerkt en het dus in de zin van de wet niet behoorlijk is. Over dat punt hebben wij ook gesproken. Het blijkt dan ook dat een goed gesprek misverstanden uit de weg kan ruimen over wat wij bedoelen. Men kan ervan verzekerd zijn dat wij daarover spreken en dat wij wegen met de goede verhoudingen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is de minister het met mij eens dat tussen de vraag of de ambtenaren hun werk op een integere manier doen enerzijds en de beleving van de burger die met een grote bureaucratie te maken heeft anderzijds, een wereld van verschil zit terwijl toch zowel het een als het ander waar kan zijn?

Minister **Hirsch Ballin**: Daar letten wij ook op. Onlangs hebben wij in het kabinet gesproken over de termijn van beantwoording van brieven. Er wordt steeds meer goed werk gedaan: het vinden van begrijpelijke woorden, zaken toegankelijk te maken. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van communicatie via het internet. Wij vergemakkelijken het doen van aangifte, om eens iets te noemen. Er wordt voorlichting gegeven aan mensen die slachtoffer zijn geworden van een misdrijf. Er wordt informatie gegeven over de werkwijze bij de controle. Al die dingen moeten gebeuren. De rechtspraak, klachten van burgers, het werk van de Ombudsman, maar ook de eigen ervaringen van verantwoordelijke managers van deze overheidsdiensten zijn daarbij belangrijke bouwstenen.

De evaluatie van wetgeving is in deze Kamer al vaak onderwerp van gesprek geweest in concrete gevallen. Vanmiddag hebben de heren Van de Beeten, Engels en Holdijk en mevrouw Quik daar ook over gesproken. In het debat over wetgeving en wetgevingskwaliteit is het niet met zoveel woorden genoemd, maar op de achtergrond speelt voortdurend de verhouding tussen beleid en wetgeving een rol. Beide zijn met elkaar verbonden. Het legaliteitsbeginsel, dat mevrouw Duthler terecht hanteerde als het dragend beginsel van de rechtsstaat, brengt met zich dat veel beleid een wettelijke grondslag dient te hebben. Dat maakt het soms moeilijk om tot minder wetgeving te komen. Vandaar dat de vraag naar minder wetgeving verbonden is met de vraag

wat de goede beleidsmatige manier is om te reageren op problemen die zich aandienen. De verhouding tussen beide – door de heer Engels gekenschetst als een spanning – is voor mijn vroegere collega in een ander verband, de heer Snellen, aanleiding geweest om in de Tilburgse intreerede de verhouding aan de orde te stellen tussen politieke en beleidsmatige rationaliteit, juridische rationaliteit, economische rationaliteit en de andere rationaliteiten die een rol spelen bij de beoordeling van wetgeving. Daarin is het punt dat de heer Engels heeft aangesneden op een andere manier ter sprake gebracht. Het is allemaal gericht op een rechtvaardige samenleving. Dat is een kwestie van waarden, opinies en feiten en dat is ook een rationaliteit die eigen moet zijn aan wetgeving.

De waardering en de empirie: de een kan niet zonder de ander. Dat kwam naar voren. Daarom moeten evaluaties ook aan beide gezichtspunten recht doen.

Het Clearing House voor Wetsevaluatie zal samen met het WODC het punt over oorspronkelijke initiatieven voor wetgeving erbij betrekken dat mevrouw Quik-Schuijt naar voren heeft gebracht, maar daar zit natuurlijk nog een stap tussen. Het Clearing House voor Wetsevaluatie organiseert een zogenoemde "meta-evaluatie" om tot meer systematische kennis te komen. Dat houdt niet in dat het clearing house zelf al die evaluaties gaat doen, maar dat wordt aangesloten bij departementale evaluaties.

Stel dat men een wet evalueert die wordt uitgevoerd door een uitvoeringsorgaan – uiteraard worden keuzes gemaakt in de wet en het bijbehorende beleid – dan kan in dat evaluatieonderzoek van die wet worden vastgesteld hoe de gemaakte keuzes uitpakken, maar kan niet gemakkelijk een vergelijking worden gemaakt met de situatie waarin andere keuzes zouden zijn gemaakt. Omdat die immers juist niet zijn gemaakt, kun je ook niet bekijken hoe ze uitpakken. Dat is altijd een beperking bij het evalueren, tenzij je proefgebieden inricht. Dat kan een heel enkele keer, onder bijzondere omstandigheden worden gedaan.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Hoe krijg je een evaluatie uit een departementale Ia, als die daarin verdwijnt zonder dat er iets mee gebeurt?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat kan desnoods met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur, maar het is onze gewoonte om die evaluaties openbaar te maken en aan de Kamer toe te sturen. Er is zelfs een verplicht ritme voor het publiceren van externe rapporten. Dat wordt ook gevolgd.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dat bedoel ik niet. De tekst is dan namelijk wel bekend, maar er gebeurt niets mee. Het ligt op de weg van het departement om wetgeving op basis van zo'n evaluatie te initiëren. Dat gebeurt vaak wel, maar even vaak gebeurt er helemaal niets.

Minister **Hirsch Ballin**: Als zich dat voordoet, zullen mevrouw Quik-Schuijt en haar collega's in beide Kamers degenen die daarvoor verantwoordelijk zijn, ongetwijfeld aanspreken. De openbaarheid is daarbij een machtig en goed instrument, want daarmee ligt ook in de openbaarheid wat die evaluatie heeft opgeleverd. Als er opvattingen zijn die tot het tegendeel leiden, moet het deel gaan uitmaken van een beleidsprogramma, zodat gevolgen

Hirsch Ballin

worden verbonden aan zo'n evaluatie. Daarmee wil ik niet zeggen dat elke conclusie van elke evaluatie zonder meer moet worden gevolgd. Ook mensen die evalueren maken hun inschattingen en afwegingen. Degenen die verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal, op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad of op provinciaal niveau aan provinciale staten, kunnen niet volstaan met te zeggen dat de evaluatie positief of negatief is uitgevallen. In de conclusies kunnen altijd andere overwegingen een rol spelen. Uiteindelijk is ook dat een politieke beoordeling, nadat men heeft gelezen wat in de evaluatie naar voren is gebracht.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Worden evaluaties standaard naar de Staten-Generaal gestuurd?

Minister **Hirsch Ballin**: In alle gevallen waarin evaluaties zijn voorgeschreven, worden ze naar het parlement gestuurd. Andere evaluaties zijn openbaar en maken deel uit van alle berichten die voor iedereen toegankelijk zijn. Wij krijgen dus ook regelmatig vragen over andere publicaties dan de publicaties die als Kamerstuk zijn gedrukt.

De heer Engels heeft gesproken over de herijkingsoperatie en de afslanking. Het lijkt mij duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het programma Versterking Juridische Functie Rijk bij mij ligt. In een van de eerste onderdelen van mijn antwoord heb ik zowel dit al naar voren gebracht als een aantal voorbeelden van wat er gebeurt. Daar staat dan de verantwoordelijkheid van ieder departement om de personele taakstelling uit te voeren tegenover, en die vindt plaats tegen de achtergrond van de taken zoals mijn collega's die voor zich zien.

De heer Van de Beeten heeft evenals mevrouw Quik-Schuijt een vraag gesteld over de visitaties en de herhaling daarvan. De voorafgaande visitaties werden gedaan door twee externe commissies, ten eerste de commissie onder voorzitterschap van oud-staatssecretaris van Justitie en tevens oud-staatsraad Grosheide en ten tweede de commissie onder voorzitterschap van staatsraad Hoekstra. De leden van deze externe commissies hadden geen formele binding met een van de betrokken ministeries. De commissie-Hoekstra bestond uit een staatsraad, een voormalige dg en een hoogleraar Bestuursrecht en Bestuurskunde. Deze drie personen hebben met inzichten en doorzichten in de Haagse werkelijkheid, de wetenschap en de werkelijkheid in onze samenleving hun werk kunnen doen. Hun bevindingen leken mij realistisch en ter zake dienend. Deze lijn kan goed worden voortgezet.

Ik betwijfel of de visitaties met een frequentie van drie of vier ministeries per jaar zouden moeten geschieden. Het staat wel vast dat de visitatie zeer tijdrovend is en energie kost van degenen die visiteren en degenen die worden gevisiteerd. De praktijk leert bovendien dat als een commissie in een aaneengesloten periode functioneel is, dit buitengewoon praktisch werkt in overdracht van kennis van en naar de commissie. Maar in de geest van hetgeen de heer Van de Beeten mijns inziens bedoelt, steun ik de gedachte van regelmatige visitaties van harte. Ik kan mij voorstellen dat wij daarvoor wel een ritme in de tijd creëren, en dat daarover periodiek aan de ICCW wordt gerapporteerd, zodat er ook mogelijkheden voor interventie ontstaan. Een af te spreken ritme voor de visitaties lijkt mij goed, maar wij moeten deze niet te

frequent maken. Om de gedachte te bepalen en in afwachting van nader overleg daarover kan ik mij goed voorstellen dat het goed is als een ministerie eens in de vier jaar een visitatiecommissie tegenkomt.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter, ik verzoek om een schorsing van vijf minuten om even met de overige woordvoerders te overleggen.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor vijf minuten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide, en op onderdelen hoopvolle, beantwoording van de vragen van mijn fractie. Er is nog een aantal open eindjes, waarop ik heel kort zal ingaan.

De minister begon zijn betoog met de opmerking dat het wetgevingsproces een complex proces is met vele betrokkenen, tegengestelde belangen en tegengestelde opvattingen, en dat het een interactie is met andere actoren. Dat snap ik allemaal heel goed. Het is ook heel begrijpelijk, maar het lijkt mij goed om een onderscheid te maken tussen enerzijds de inhoudelijke kant van wetgeving en anderzijds de procedureel-formele kant van wetgeving. De vraag wat inhoudelijk goede wetgeving is, is moeilijk te beantwoorden. Aan de procedureel-formele kant van de kwaliteit van wetgeving is ook een wereld te winnen. Mijn fractie wil daarbij vooral focussen op het ambtelijk voorportaal, het voorafgaand overleg. De minister zegt dat hij daarop geen invloed heeft en dat hij daarin geen vetorecht heeft. Ik kan mij echter voorstellen dat de minister van Justitie zich wel eerder met het wetgevingsproces van andere ministeries gaat bemoeien en daarbij eerder betrokken wordt; dat hij niet pas aan het eind van een traject een kwaliteitstoets doet en er pas naar gaat kijken als het spel al gespeeld is, maar dat hij de regie veel meer naar zich toetrekt. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat hij de regie neemt over het centraal begrippenapparaat en ervoor zorgt dat de samenhang met andere wetten er is. De minister heeft voldoende mogelijkheden om die regierol naar zich toe te trekken. In mijn eerste termijn heb ik de minister daarover enkele vragen gesteld en ik zou nog graag zijn visie en zijn reactie horen.

De minister is al enigszins ingegaan op de wisselwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Uitvoering zou veel eerder in het wetgevingsproces betrokken moeten worden en zou een vaste plaats moeten krijgen in het wetgevingsproces. Mijn fractie kan zich voorstellen dat de minister ook daarbij een voortrekkersrol op zich neemt. De minister moet in ieder geval bevorderen dat andere ministeries er een veel groter accent op gaan leggen in het wetgevingsproces. Graag een reactie van de minister op dit punt.

De minister van Justitie heeft een drietal maatregelen voorgesteld voor zijn eigen positie. Hij wil de directeur WJZ bij elk ministerie een centralere rol geven en hem rechtstreeks de ambtelijke leiding aan kunnen laten spreken. Dat is prima. Het voorstel om het wetgevingsprogramma onderdeel te maken van het beleidsprogramma, vinden wij heel mooi. Mijn fractie heeft wat meer moeite met het voorstel voor een academie voor

Duthler

overheidsjuristen. Wordt dat een academie naast de Academie voor Wetgeving? De heer Van de Beeten heeft al gepleit voor meer betrokkenheid van praktijkjuristen bij die academie voor wetgevingsjuristen. Mijn eigen fractie heeft gepleit voor meer opleiding en voor meer voeling met organisatie en uitvoering. De minister heeft al laten weten dat daaraan in het curriculum aandacht zal worden besteed. Waarom zijn er straks twee academies naast elkaar in plaats van gewoon één opleidingstraject voor overheidsjuristen, onder wie wetgevingsjuristen?

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Allereerst dank ik de minister voor de uitgebreide en grondige beantwoording. Ik vond het plezierig en ik denk dat wij op belangrijke punten kunnen vaststellen dat wij eensgezind zijn over de richting waarin wij met de wetgeving in dit land moeten gaan. Het is niet onbelangrijk om dat vast te stellen. Het is ook niet onbelangrijk om vast te stellen dat wij Kamerbreed toch tamelijk kritisch zijn over de wat voorzichtige houding die de minister aanneemt over zijn eigen verantwoordelijkheid. Ik kom daar straks nog op terug.

Ik sluit mij aan bij de opmerkingen en vragen van collega Duthler over de opleiding en de academie voor overheidsjuristen. Ik denk dat zij daar een terechte vraag over stelde. Ik zou eraan willen toevoegen dat het door de minister genoemde puntensysteem zwaarder zou moeten. Ik heb er in het laatste overleg met de delegatie van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten al op gewezen dat 16 punten behalen door 16 uur aanwezig te zijn bij een cursus echt niet voldoende is. Ik heb in het verleden ook veel cursussen gevolgd en doe dat nu wat minder omdat mijn werk hier ook meetelt voor de opleidingseisen van de Nederlandse Orde van Advocaten. Ik kan meedelen dat ik over het jaar 2007 zelfs 100 punten heb weten te scoren.

In de tijd dat ik nog veelvuldig opleidingen deed, volgde ik ook wel eens de cursussen die voor de rechterlijke macht worden georganiseerd in buitenplaatsen als Zwolle en dergelijke. Aanvankelijk hoefde je maar één keer te tekenen, maar later moest je na de lunch ook nog een keer tekenen om voor het certificaat in aanmerking te komen. Zelfs bij cursussen waar leden van de rechterlijke macht aan deelnamen, heb ik menig mij bekende rechter om ongeveer een uur of drie, terwijl professor Asser nog ruimschoots aan het woord was, al naar de trein zien vertrekken omdat de laatste anderhalf uur niet meer meegemaakt konden worden. Dat gebeurt dus. Een echte toets om verworven kennis te toetsen is beslist noodzakelijk voor advocatuur, notariaat, rechters en wetgevingsjuristen. Ik pleit voor een zware inzet op dat punt.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik vind het betoog van de heer Van de Beeten heel herkenbaar.

De heer **Van de Beeten** (CDA): In welk opzicht?

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik herken hoe de opleidingen van advocaten en praktijkjuristen werken. Het was precies de gedachte die mij bekreep toen ik het aan de minister gericht pleidooi hoorde om vooral toe te werken naar een verplichte – misschien zelf wettelijk

verplichte – opleiding voor wetgevingsjuristen. Hoe moet ik die twee zaken nu met elkaar rijmen?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat past precies. Ik stel de minister voor om het nog wat aan te scherpen en niet te volstaan met het te vrijblijvende systeem dat momenteel voor de advocatuur geldt. Hij zou het meer verplichtend moeten maken en er moet echt getoetst worden; niet alleen of men aanwezig is geweest, maar ook of men er wat van heeft opgestoken.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Veel succes!

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik begrijp dat mevrouw Westerveld het een moeilijke opgave vindt. Dat is misschien een apart debat waard.

De heer **Engels** (D66): Even ter geruststelling: als cursisten eerder naar huis gaan, komt dat de professor soms heel goed uit.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ja, dat is een vorm van toepassing van het opportunititeitsbeginsel, geloof ik.

De minister heeft vrij uitvoerig gesproken over de regeldruk. Ik ben het van harte eens met de nuanceringen die hij heeft aangebracht op het punt van het begrip. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om het aantal geldende bepalingen. Het is interessant dat het aantal AMvB's is afgenomen, maar er zijn AMvB's samengevoegd en als dat niet leidt tot een vermindering van het aantal geldende bepalingen, is dat weinig winst natuurlijk. Ik ben vooral geïnteresseerd in de vraag of wij nog steeds 140.000 geldende bepalingen in wetten in formele zin, AMvB's en ministeriële regelingen hebben. Is dat aantal afgenomen? Als dat het geval is, kan ik niet anders dan mijn hoed afnemen voor de minister en het kabinet. Dat lijkt mij echt een prestatie. Het blijft interessant om te zien of de afgeschafte regelingen, niet-obsolete regelingen waren. Met de Europese Commissie hebben wij die discussie ook gehad over de geweldige prestaties die men vanuit "Brussel" in dat opzicht presenteerde. Toch zou ik het een belangrijk resultaat vinden en daarom is het van belang om dat te weten.

Daaraan zou ik nog iets willen toevoegen. Met name bij sommige typen van regelgeving in sectoren als onderwijs en zorg wordt in de wet een wat minder stringente norm geformuleerd, maar bevat de wet min of meer een doel. Er wordt dan gezegd dat men vertrouwen heeft gegeven aan de burgers. Het aantal regels in de strikte zin van het woord is immers beperkt en het onderwerp is meer aan de burgers of de sector overgelaten. In de praktijk blijkt dan toch vaak behoefte te bestaan aan nadere invulling. Dat gebeurt dan toch weer met gedelegeerde regelgeving, of met nog minder grijpbare fenomenen als codes, protocollen en dergelijke. Ik zou daarvoor willen waarschuwen, ook in de richting van de wetgevingsjuristen bij de rijksoverheid. Wij moeten ervoor waken dat wij in plaats van een secundaire als het ware nog een tertiaire wetgeving creëren. Die wordt dan opgesteld door juristen die helemaal geen wetgevingsjuristen zijn, wat vaak nog veel erger is. Juristen bij brancheorganisaties of grote organisaties in het onderwijs of de zorg gaan zelf een soort wetgevinkje creëren. Ook dat komt men tegen.

Dit brengt mij bij het onderwerp van de delegatie. De minister heeft vrij formeel gereageerd op dat aspect,

Van de Beeten

terwijl hij zijn betoog is begonnen met een uiteenzetting over de spanningsvelden en het element van de politieke afweging en de algemene belangenafweging die in wetgeving tot uitdrukking komen. Dit speelt bij de keuze voor delegatie natuurlijk ook. Delegatie is geen neutrale aangelegenheid, zoals ik in mijn betoog naar voren heb gebracht. Delegatie heeft met name altijd een belangrijke rol gespeeld in de zorg en het onderwijs. Daar raakt dit verschijnsel burgers ook veel sterker. Landbouw heeft eveneens altijd veel gedelegeerde wetgeving laten zien, maar die heeft een veel technischer karakter en heeft een wat ander effect op de samenleving dan wat gebeurt in de sectoren die ik net noemde.

Ik kan de minister meegeven dat de CDA-fractie zich na het uitvoerige beraad over het onderwerp delegatie voorgenomen heeft om niet alleen bij de vaste commissie voor Justitie maar ook bij de andere commissies nadrukkelijk kritisch te gaan kijken naar de voorstellen van de zijde van de regering om met gedelegeerde wetgeving te werken. Dit zal in de komende jaren echt een aandachtspunt van deze fractie zijn. Dat hebben wij ons fractiebreed voorgenomen en ik hoop dat wij daarvoor ook steun bij de andere fracties mogen verwachten.

Ik ben blij te horen dat wij de cijfers uit de monitor in de eerste helft van dit jaar kunnen verwachten. Daarbij had ik aan de minister tevens de vraag gesteld of het denkbaar is dat ook onderzocht wordt waar de initiatieven voor nieuwe regels vandaan komen. Ook dat is natuurlijk belangrijke informatie om te kunnen analyseren waar de regeldruk precies vandaan komt en waar wij daaraan tegendruk zouden kunnen geven.

Tot slot kom ik bij het punt van de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Ik had het er zonet al even over. Er zijn verschillende onderwerpen de revue gepasseerd, punten waarvan ook door verschillende collega's hier werd gezegd dat de minister daarop toch iets actiever zou kunnen zijn en ambitieuzer zijn eigen rol zou kunnen bepalen. Door hemzelf is de gedachte van het wetgevingsprogramma genoemd. Dit is een buitengewoon interessante gedachte. Wij kennen het verschijnsel ook van de Europese Commissie. Als een nieuwe Commissie aantreedt, komt deze met een wetgevingsprogramma voor de vier, vijf jaar dat de Commissie opereert, en dat wetgevingsprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd. Ik denk dat dit een goed voorbeeld is voor wat wij in Nederland zouden kunnen doen. Onze reactie op dit voorstel van de minister is dus zeer positief.

Toen ik in het interruptiedebatje vroeg hoe de minister zijn eigen rol hierin zag, was de minister ineens veel minder helder. Ik zou geneigd zijn om te zeggen dat dit typisch iets is waarin een minister van Justitie een stuk van de regie zou moeten dragen, eventueel samen met de minister-president; de minister van Justitie hoort er in ieder geval echt bij. Als het gaat om de positie van de directeur wetgeving op de verschillende departementen, waarbij de minister zelf al, heel interessant, de vergelijking maakte met de positie van de minister van Financiën ten opzichte van de directeuren financiën en economische zaken op de departementen, ligt het voor de hand dat de minister zou zeggen dat hij daarin toch een bepaalde rol en een bepaalde bevoegdheid zou willen hebben, die op de een of andere wijze ook zou moeten worden vastgelegd. Wij zouden de minister graag door middel van een motie willen uitnodigen om

wat ambitieuzer te zijn. Misschien moet daarin zelfs ook maar het idee van de beheerswet voor wetgeving worden verwerkt. Het is in ieder geval een onderwerp waarvoor ik tijdens de schorsing bij verschillende collega's belangstelling heb aangetroffen, maar zij hebben uiteraard de plicht om dat met hun collega's in de fractie bespreken. Dat is ook de reden, mevrouw de voorzitter, dat ik u bij dezen al vraag om niet vandaag maar op de eerstvolgende dag dat de minister beschikbaar is, een derde termijn te houden voor dit debat, zodat ik bij die gelegenheid zeer waarschijnlijk met een motie kan komen om de lijn van dit debat door te zetten en om tot een uitspraak te komen van deze Kamer.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor zijn reactie op onze interventie en op alle andere interventies. Ik zal proberen om het heel kort te houden. Dat past ook bij de bescheiden positie van mijn fractie. Wij debatteren vaak genoeg, dus dan kan het ook wat minder lang.

Dat is ook mogelijk omdat de minister van Justitie heeft aangegeven dat hij zich grotendeels in het betoog van mijn fractie kan vinden. Dan heb ik waarschijnlijk niet helemaal goed oppositie gevoerd, maar het is toch plezierig om dat te kunnen vaststellen. In een debat als dit kan dat ook wel, op één uitzondering na. Op één onderdeel was de minister wat voorzichtig. Het ging daarbij over de betekenis van het gelijkheidsbeginsel. Ik noemde dat doorgesloten. In de nota Bruikbare Rechtsorde komt het woord "verstikkend" voor. De minister heeft voorgesteld om daarover voortaan per wetsvoorstel te spreken. Op zich vind ik dat prima, maar ik teken daarbij toch aan dat ik heb benadrukt dat de betekenis van het gelijkheidsbeginsel heel belangrijk is geweest voor en naar mijn idee stimulerend heeft gewerkt op in de eerste plaats de groei van regels en overheidsinterventies. In de tweede plaats heeft het een grote bijdrage geleverd aan de grotere afhankelijkheid van mensen juist van de overheid. Het heeft dus stimulerend gewerkt op een verkleining van de individuele vrijheid. Ik maak deze opmerking omdat bij mij de indruk bestaat dat dit kabinet een ambitieus beleidsprogramma heeft, met name waar het om de sturing van maatschappelijke processen gaat. Daarmee heb ik ook uitgedrukt dat mijn fractie op een aantal punten daar een vraagteken bij wil zetten.

Het is altijd plezierig als een minister ook een eigen gezichtspunt naar voren brengt in het debat. Dit was de factor tijd. Ik moest eerst even denken aan het boek "Sein und Zeit" van Heidegger, maar ik kreeg al gauw in de gaten dat het gewoon ging over de politieke impact van wetgeving. Daar hebben wij al een interruptiedebat over gevoerd. Ik stel voor dat wij dat een volgende keer voortzetten, want anders gaat het te lang duren. Ik denk dat het punt partijdigheid van de wetgever en de vraag waarom veel wetgeving en besluitvorming juist vanwege de tijdsfactor buiten de constitutie om plaatsvindt, een meer algemene en een enigszins boven de politiek uitstijgende zorg zouden moeten zijn. Dat was in ieder geval mijn inzet daarbij.

De heer Van de Beeten heeft een punt opgebracht dat mijn sterke belangstelling heeft getrokken, namelijk de rol en de positie van de minister. De minister heeft gezegd dat hij een aantal maatregelen voorstelt die zich

Engels

allemaal bewegen in de ambtelijke sfeer, interdepartementaal enzovoort. Ik mis daarbij een stimulans van het politieke primaat, dat volgens mij nodig is om, als het om de kwaliteit van wetgeving en de versterking van de politieke functie gaat, met "doorpakkingsmacht" door te zetten. Het viel mij op dat de minister wat voorzichtig was. Ik begrijp natuurlijk dat hij niet zit te wachten op een boodschap waar hij mee terug moet gaan naar de ministerraad van: ik moet u voorstellen om mijn positie sterker te maken dan die van de andere ministers. Wij kennen de staatsrechtelijke gelijkwaardigheid. Maar ik zie graag dat, weliswaar niet 100% in vergelijking met de minister van Financiën, het juridische aspect ook een gezichtspunt is dat departementbreed leeft. Ik zou graag zien dat de minister van Justitie daarin meer ambitie zou tonen, zonder in de bevoegdheidsfeer of formeel-staatsrechtelijk uit te stijgen boven de andere collega's, want dan voeren wij een verkeerde discussie. Ik kan wat dat betreft dus een heel eind met de heer Van de Beeten meegaan, ook wat betreft de derde termijn.

Mijn laatste punt gaat over vertrouwen in wetgeving en de wetgever. Wij kunnen dat vertrouwen wellicht doen toenemen als wij op een gegeven moment toekomen aan de invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Zo heb ik toch nog even een punt gescoord!

□

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik voelde mij zo-even door mijn collega van D66 uitgenodigd om iets te zeggen over Heideggers "Sein und Zeit", maar dat doe ik maar niet, anders wordt het te laat.

Ook ik dank de minister van harte voor zijn antwoorden op de vragen met betrekking tot de Europese dimensie. Het lijkt mij duidelijk dat de ontwikkeling van de Europese wet- en regelgeving, de toekomst van de Europese rechtsruimte en de verhouding tussen nationale wetgeving en Europees recht allemaal boeiende en ook zeer belangrijke onderwerpen zijn. Ik hoop dat deze Kamer nog vaker de gelegenheid heeft om met de regering hierover van gedachten te wisselen.

Ik wil nog even terugkomen op het thema van de regeringsnota Vertrouwen in wetgeving. Met het oog op de Europese wetgeving valt zeker nog veel te doen, met name op het gebied van de regeldruk.

Het idee van de minister om te komen tot een wetgevingsprogramma aan het begin van een kabinetsperiode spreekt mij zeer aan. Dat mag niet betekenen – deze zorg werd al door collega Van de Beeten uitgesproken – dat er niet wordt doorgegaan met regeren of besturen.

Mijn enige vraag in deze tweede termijn is, als wij straks aan het begin van een kabinetsperiode een wetgevingsprogramma hebben, hoe de minister ertegen aankijkt dat daarin ook de Europese wetgeving wordt opgenomen. Ik denk dat dat lastig wordt, maar misschien heeft hij daar gedachten over.

Ook ik voel wel voor die nieuwe zogenaamde doorpakbevoegdheid van de minister van Justitie, in die zin dat het beheer van wetgeving een coördinerende rol kan vragen en in dat verband een speciale taak en ook verantwoordelijkheid is weggelegd voor de minister van Justitie. Ik heb deze minister van Justitie nog nooit een gebrek aan ambitie zien vertonen, maar bij dit onderwerp voel ik dat wel een beetje. Ik nodig hem dus uit om in

zijn dupliek nog eens in te gaan op de mogelijkheid van de doorpakbevoegdheid.

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ook ik dank de minister voor de adequate beantwoording van alle vragen. Ik ben met name blij dat hij zichzelf inderdaad ziet als een soort probleemeigenaar van alles wat te maken heeft met rechtsbescherming en een fatsoenlijke bejegening door de overheid. Dat stelt mij enigszins gerust. De voorbeelden die hij noemde, zijn mij bekend. Ik verwijs naar de brief van de minister van BZK van 28 januari jongstleden met de reactie op het rapport Behandeling burgerbrieven kan behoorlijker. Dat is een heel recent schrijven waaruit blijkt dat het onderwerp de zorg van de overheid heeft.

Het gaat ons echter niet alleen om de vraag of de overheid sneller en adequater op brieven van burgers reageert, het gaat ons ook om de erkenning dat daar waar gehakt wordt – en bij overheidsorganen wordt gehakt – spaanders vallen. Dan kan sorry zeggen wel eens meer goedmaken dan welke andere maatregel dan ook, ook als dat sorry niet per se is omdat ambtenaren grofstoffelijk de fout in zijn gegaan. Wij hebben te maken met de verhouding van de overheid als moloch tegenover de burger. Dat zullen de medewerkers in het openbaar bestuur zich ten volle bewust zijn of moeten zijn. De strekking van het verhaal is dat het heel belangrijk is dat de overheid ziet en onderkent dat mensen tussen de raderen kunnen komen.

Ik kom bij het thema "kwaliteit van wetgeving". Ik merk tot mijn lichtelijk afgrijzen dat ik opeens een woord heb geïntroduceerd bij een onderwerp waarvan ik helemaal nog niet weet hoe enthousiast ik erover ben. Ik kan dat misschien het beste illustreren door de minister er nog maar eens een vraag over te stellen. Er is van diverse kanten aan hem gevraagd om daarop te reflecteren.

De minister heeft in zijn beschouwing aangegeven dat er hard wordt gewerkt aan kwaliteit van wetgeving. Hij heeft ook, zo vind ik zelf, een heel boeiend betoog gehouden over de politieke realiteit. Hij heeft ons voorgehouden dat kwaliteit van wetgeving niet een dor juridisch begrip is, maar dat je het altijd moet zien binnen de maatschappelijke context waarin regels worden gemaakt en dat het dus niet alleen maar een juridisch criterium is. Omdat het niet echt werd beantwoord, zowel in de beschouwingen van de collega's als in de reactie van de minister, kwam bij mij toch een vraag naar boven. Misschien zegt de minister weer dat hij er geen antwoord op kan geven of dat hij die te moeilijk vindt, maar ik stel de vraag toch. Als de minister de kwaliteit van wetgeving een cijfer zou moeten geven zoals die nu is, na alles wat er al aan is gedaan en met alle mogelijkheden, zegt hij dan dat het gemiddeld een zes is: het is soms een vier, soms een acht en dat middelt elkaar uit? Of is het gemiddeld een vijf, omdat het vaker een vier is dan een zeven? Of kan hij er echt helemaal niks over zeggen? Het zou mij enigszins in de gedachtevorming helpen, als ik zou weten hoe de minister nu aankijkt tegen de kwaliteit van wetgeving en hoe hij in dat opzicht zijn ambitieniveau ziet. Denkt hij ook dat daar nog heel veel te winnen is en zo ja, wat dan? Dat zou mijn fractie misschien helpen bij de gedachtevorming over eventuele moties en over het vervolg van dit debat.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. De minister zei in het voorbijgaan tijdens de schorsing dat hij zin had in het debat. Dat is te merken aan de lengte van zijn antwoorden. Hij had inderdaad een aantal positieve dingen te melden over verbeteringstrajecten die in gang zijn gezet. Daar ben ik blij mee. Ik dank hem ook voor een aantal antwoorden. Op andere vragen heb ik niet meteen een antwoord gekregen.

Ik wil graag nog de vraag aan de minister voorleggen of de gefaseerde invoering van wetten uit de mode is geraakt. Ik herinner aan de deskundigen in het strafproces. Die wet gaat in werking voor zover het college daarmee wordt ingesteld en vervolgens gaat de rest in werking zodra dat register gevuld is. Ik heb het huiselijk geweld genoemd: die wet is ingevoerd ver voordat het veld er klaar voor was. Dat kan heel nadelige gevolgen hebben. Ik krijg er graag een antwoord op. Volgens mij bestaat die modaliteit, maar is die in onbruik geraakt.

Wat de sterkere positie van de minister van Justitie en zijn doorpakkingsmacht betreft, sluit ik mij aan bij alle vorige sprekers. Er kwam nog een parallel bij mij op. Ik dacht aan de discussie over de positie van de minister-president in verband met de uitgaven van het Koninklijk Huis. Dat is misschien ook iets om over na te denken.

Ik heb de opleiding voor bestuurders genoemd, omdat een wet vaak daar begint. De academie voor overheidsjuristen zou ook een academie voor bestuurders kunnen zijn. Ik heb begrepen dat de politieke partijen zelf hun bestuurders willen opleiden, maar ik zou mij kunnen voorstellen dat die academie ook cursussen en modules aanbiedt voor bestuurders die zij kunnen inhuren. Dan zou ik het nut daarvan inzien. Misschien kan de minister dat nog verduidelijken.

Ik ben heel benieuwd wat de minister gaat zeggen over zijn eventuele sterkere positie.

Tot slot had ik mij voorgenomen om nog te zeggen dat ik vind dat er een staatscommissie voor het familierecht moet komen, want daar heb ik nog niet veel gelegenheid voor gehad.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Hartelijk dank aan de leden van de Kamer voor de reacties in tweede termijn, waaruit een grote mate van convergentie sprak over de doelstellingen en de werkwijze om de kwaliteit van de wetgeving verder te versterken. Er is vooral de nadruk gelegd op de kwalitatieve aspecten daarvan, maar door de heer Van de Beeten is ook nog ingegaan op de kwantitatieve vraag hoe het naast het teruglopen van het aantal regelingen zit met het aantal bepalingen. Het aantal bepalingen was in 2003 140.000. Dat is veel minder teruggelopen dan het aantal wettelijke regelingen. In 2009 zijn er 130.761 geteld. Deze kleine vermindering betekent wel dat het proces van een steeds maar groeiend aantal in de afgelopen zes jaar per saldo tot stilstand is gebracht en dat er een bescheiden vermindering kan worden geteld. Ik denk dat het inderdaad nuttig is om ook dat kwantitatieve aspect in het oog te houden, zonder af te doen aan wat ik in mijn antwoord in eerste termijn zei, dat het eerst en vooral aankomt op de kwaliteit van de regelgeving.

De opmerkingen van mevrouw Duthler hebben vooral betrekking op de regie bij het wetgevingsproces en

vormen een interessante vertaling van wat in eerste en tweede termijn naar voren werd gebracht over de rol die zij graag ziet voor de minister van Justitie. Die rol is niet en kan niet zijn het overnemen van de beleidsverantwoordelijkheid, zoals ik in eerste termijn ook heb gezegd, ook niet die van de minister-president voor de coördinatie van de eenheid van het regeringsbeleid. Deze kan wel betrekking hebben op de kwaliteit van de wetgeving, en op dat punt ontbreekt het mij en degenen die hieraan meewerken op het ministerie van Justitie zeker niet aan ambitie, dus de juridische deugdelijkheid, de handhaafbaarheid en het niet nodeloos afwijken van algemene wetten, wanneer die er zijn.

Dan gaat het om de wetboeken, de Algemene wet bestuursrecht en andere algemene regelingen die niet moeten worden gevolgd en aangevuld door een wildgroei van bijzondere wetten. Op dat punt is er ook vooruitgang te constateren. Ik noem de Wet algemene bepalingen van omgevingsrecht op het beleidsterrein van het recht van ruimtelijke ordening en milieubeheer. Hierbij is ook van belang dat sancties in de sfeer van het economisch recht zo veel mogelijk aansluiten bij de Wet economische delicten. De uitbreidingen van de Algemene wet bestuursrecht staan ook in dat teken.

Een flink deel van de inspanningen die wij leveren, heeft juist betrekking op die algemene wetten. Deze zijn niet justitiewetten in de betekenis van sectorale wetten, zoals de Natuurbeschermingswet een sectorale wet is, maar zij hebben betrekking op precies het punt van eenheid en kwaliteit van de wetgeving door algemene regels vast te stellen. Vandaar de nieuwe bepalingen op het gebied van de handhaving. Daarvoor is de Algemene wet bestuursrecht de goede plaats. Daarom zijn wij gekomen met algemene wetten waardoor in de wetgeving de bestuurlijke strafbeschikking mogelijk is gemaakt in de sanctiestelsels. De ambities op het gebied van eenheid en kwaliteit van de wetgeving worden vanuit Justitie gerealiseerd door aan die algemene wetten te werken en deze waar nodig aan te vullen en te versterken met nieuwe bepalingen.

Dan kom ik op de regiefunctie, of zoals het misschien na vanavond wordt genoemd: het doorpakken bij het wetgevingsbeleid van andere ministeries. Ik heb daarop voorzichtig gereageerd. Het is eenvoudigweg zo dat het hier verbaal doorpakken niet moet uitdraaien op het in de praktijk misgrijpen. Ik heb al gezegd dat de eenheid van het beleid en de algemene aspecten van het beleid bij de ministerraad liggen. Daarbij wordt een rol vervuld door de minister-president. Een regiefunctie bij de wetgeving, iemand die ingrijpt en doorpakt bij de verschillende beleidsterreinen, zal uitdraaien op misgrijpen. Dat is echter geen gebrek aan ambitie. Stel dat er een wet aan de orde is op het specifieke beleidsterrein van minister X. Stel dat de Kamer vervolgens naar voren brengt dat het niet de best mogelijke wet is als het gaat om kwaliteit of handhaafbaarheid. Ik laat daarbij even buiten beschouwing dat minister X wellicht op enig moment reageert met de boodschap dat de Kamer volledig gelijk heeft. Als die reactie er niet komt, blijft het gevoel van de Kamer dat het anders moet. Ik zie dan nog niet gebeuren dat de Kamer een motie aanneemt dat minister X zich voortaan moet laten doorpakken door zijn collega van Justitie! Zo werkt de ministerraad niet en zo werkt de Kamer niet.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik gaf in mijn tweede termijn al

Hirsch Ballin

aan dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de formeel-juridische kwaliteit van een wet en de inhoud van een wet. Doorpakken, misgrijpen: het wordt steeds gekker in deze Kamer! Ik kan mij voorstellen dat op het punt van de formeel-juridische kwaliteit de minister een rol kan spelen. Hij kan op dat punt de regie voeren en hij kan op dat vlak ambitie tonen. Ik doel dan niet op de inhoud of op politieke afwegingen. Ik heb het over die kwaliteit waarover men het niet oneens kan zijn.

Minister Hirsch Ballin: Mijn ambities liggen op het terrein van vertrouwen in de wetgeving. Dat is de noemer van de nota die ik aan de Kamer heb gezonden. Dat betekent dat het rechtsstelsel moet functioneren en dat het goede kaders moet hebben. Er moeten algemene wetten zijn waarvan niet nodeloos moet worden afgeweken. Als er afgeweken wordt, moet dat goed gemotiveerd zijn. Op het punt van de handhaving moet aangesloten worden bij algemene handhavingssystemen, zoals wij die kennen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht. Dat zijn vier wetten waarvoor de minister van Justitie de eerste verantwoordelijkheid heeft en houdt.

Bij de specifieke wetten moeten de gezichtspunten van kwaliteit goed naar voren komen. De minister van Justitie heeft daarvoor, naast een eigen inbreng, de situatie nodig dat een goede rol wordt vervuld door de wetgevingsdirecties van de andere departementen. In eerste termijn heb ik al gezegd dat de minister van Financiën medezeggenschap heeft over de benoeming van de directeuren van financieel-economische zaken bij de afzonderlijke departementen. Dat is een interessante rol. Een en ander doet niets af aan de relatie van een directeur financieel-economische zaken met zijn of haar minister of staatssecretaris. Daar is niks mis mee. Er gaat geen aansturing uit van het ministerie van Financiën. Wel is sprake van een rol van de minister van Financiën bij de benoeming, vanuit de zorg dat de directie op kwaliteitsniveau is. Op dat punt is er reden om tot mijn verantwoordelijkheid te rekenen dat de juridische functies en de positie van de directeuren wetgeving bij de andere ministeries goed zijn. Dat is een van de dingen die mij voor ogen staan als wenselijke veranderingen.

Het wetgevingsbeleid van een kabinet als geheel kan door een goede opzet van het wetgevingsproces – algemene normen, consultaties, de bevoegdheid om aanhouding van een voorstel te vragen tot overleg heeft plaatsgevonden en een goede planning van het wetgevingsproces – wel degelijk een heel zinvolle bijdrage leveren aan de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving. Dat is een realistische en zinvolle benadering van de invulling van de verantwoordelijkheid voor het algemene wetgevingskwaliteitsbeleid die ik op mij heb genomen.

De heer **Engels** (D66): Ik stel vast dat de minister een beweging maakt in de richting van het punt van de heer Van de Beeten. Ik mag toch aannemen dat de nota Vertrouwen in wetgeving is geaccepteerd door de ministerraad en dat de ministers zich er allemaal aan ... De minister trekt een gezicht alsof ...

Minister Hirsch Ballin: Jazeker, dat blijkt ook uit de aanbiedingsbrief.

De heer **Engels** (D66): Dan mag ik toch aannemen dat de collega-ministers zich gecommitteerd hebben aan al die heel belangrijke waarden die wij net hebben besproken, zoals het belang van een stevige juridische functie. Het lijkt mij dan niet vreemd om uit te gaan van een eerstverantwoordelijkheid van de minister van Justitie, ook voor andere ministeries waar hij formeel geen zeggenschap heeft. Alle voorwaarden om te komen tot kwalitatief goede randvoorwaarden in de ambtelijke sfeer zullen daadwerkelijk moeten worden opgepakt. Vaak is er een gebrek aan politiek primaat en politieke sturing, waardoor het verzandt in de interdepartementale ambtelijke molen. Daar moeten wij doorheen zien te breken. Dat kan via de figuur van de eerstverantwoordelijkheid. Het past in ons staatsrechtelijk stelsel. Als die rol vanuit een Kamer aan een bewindspersoon wordt aangeboden, dan zou een heel voor de hand liggende reactie kunnen zijn: collega's, ik kan geen kant meer op.

Minister Hirsch Ballin: Hartelijk dank hiervoor. Ik ontvang het met open armen.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik wil hierop aanvullen dat wij niet voor niets met deze minister het debat voeren over wetgevingskwaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om wetgeving komende uit het departement van Justitie.

Minister Hirsch Ballin: Prima. Ik heb dat goed begrepen. U blijft, mevrouw de voorzitter, de behandeling van afzonderlijke wetsvoorstellen wel met mijn collega's alleen doen? Dank voor al deze ruggensteun. Ik zal mij daarop graag beroepen in alle komende gesprekken over de uitvoering van de notitie, die ik uitdrukkelijk namens het kabinet aan de Kamer heb toegestuurd.

De opmerkingen van de heer Van de Beeten over de cursussen zijn zeer behulpzaam voor degenen die zich zorgen maken over de handhaving van een puntenstelsel als manier om vast te stellen of de nascholing echt volledig heeft plaatsgevonden, inclusief de vaak betekenisvolle laatste anderhalf uur van een goede cursus. Bij de uitwerking van het puntenstelsel voor wetgevingsjuristen zullen wij daar goed op letten. Er is al gezegd dat wij nascholing wenselijk vinden. Ik neem graag de gedachte mee in wat wij nu doen in het versterkingsprogramma om te bezien of wij het op de een of andere manier verplicht kunnen stellen.

Mevrouw Duthler heeft gesproken over de rol van een academie voor overheidsjuristen. Dit was het enige van haar drie punten uit de eerste termijn waarover zij na het antwoord nog aarzelingen had. Ik begrijp die aarzelingen wel. Wij moeten er natuurlijk goed op letten dat het geen nodeloze duplicaten worden. Daarom zullen wij het moeten laten aansluiten bij de Academie voor Wetgeving, zonder iets af te doen aan de waarde van andere opleidingsinstituten in het terugkerend onderwijs, zoals de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het is echt bedoeld als een aanvullende juridische vakopleiding die de naastliggende doelgroep betreft van de wetgevingsacademie, zoals binnen dezelfde directies vaak de functie van wetgevingsjurist en juridisch adviseur verenigd zijn. Dat is de gedachte erbij.

Mevrouw Quik vroeg of de gefaseerde invoering uit de mode is geraakt. Nee, dat niet. Die mogelijkheid wordt bij invoering van de OM-boete en in het Wetsvoorstel

Hirsch Ballin

rekeningrijden met de eerste vrachtauto's en een latere uitbreiding nog steeds onderkend.

De heer Van de Beeten vroeg of de monitor ook het initiatief tot wetgeving kan tonen. Dat vereist een kwalitatiever beoordeling. Daarvoor is die monitor dus niet geschikt, maar het is zeker een belangrijk aandachtspunt voor de toelichting van wetsvoorstellen waarin – de Raad van State attendeert daarop ook herhaaldelijk – wel duidelijk moet zijn wat het probleem was. In de adviezen van de Raad van State vindt u herhaaldelijk – ik ben ook blij dat dat langs die lijn onder de aandacht wordt gebracht, wij proberen dat in de kwaliteitstoetsing ook in het oog te houden – dat niet alleen helder moet zijn wat de regeling inhoudt, maar ook voor welk probleem een oplossing wordt gevonden en van wie dat probleem is.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat begrijp ik, dat is ook een goede zaak. Waar het mij om ging, is dat het ook goed zou zijn als de samenleving als onderdeel van die monitor er ook over wordt geïnformeerd dat als er in jaar X op het ministerie van Onderwijs 120 nieuwe bepalingen zijn bijgekomen het initiatief daarvoor afkomstig was uit het onderwijsveld, of uit de Tweede Kamer, of uit welke andere bron ook, om daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het ontstaan van nieuwe wetgeving zichtbaar te maken en daarmee ook het element van naming and shaming – met excuses voor het Engels – te laten werken bij het beheersbaar houden van de regelproductie.

Minister **Hirsch Ballin**: Als wij kijken naar de opzet van de monitor denk ik dat de vragen die de heer Van de Beeten stelt zeker aan de orde kunnen komen en ook relevant zijn. Op het moment dat een ministerie eruit springt in de ontwikkeling van wetgeving – dat kan trouwens ook in positieve zin zijn – denk ik dat dan een goede, voor de hand liggende vervolgvraag is wat de verklaring daarvan is en wie het initiatief heeft genomen. Daarbij moeten wij wel bedenken dat er soms een verschil is tussen het formele en het materiële initiatief. Als bijvoorbeeld in een motie om wetgeving wordt gevraagd, is formeel de aanleiding dat er een motie is aangenomen, terwijl daarachter een wereld van discussies en soms ook van lobbying voor een bepaald belang kan zitten.

Ik kom bij wat de heer Van de Beeten heeft gezegd over delegatie, namelijk die niet alleen uit een oogpunt van formele bevoegdheidsverdeling bekijken, maar ook uit een oogpunt van hoofdlijnen en principes vastleggen in de wetgeving als geheel en in de nadere regelgeving die daarop moet volgen. Ik ben het met deze opmerking eens. Dat sluit trouwens ook aan bij wat ik in eerste termijn heb gezegd over de materiële criteria die bij de inhoud van de formele wet aan de orde moeten komen. Dus het is inderdaad niet alleen een vraag van bevoegdheid, maar ook van een goed gebruik en een goede verdeling van de bevoegdheden waarop de heer Van de Beeten doelt. Dat ben ik met hem eens.

Ten slotte kom ik bij de vraag van mevrouw Böhler of de Europese regelgeving ook een plaats moet krijgen in een wetgevingsprogramma. Het antwoord op die vraag is ja, al kan dat geen exclusieve plaats zijn, want het is heel goed denkbaar dat een kabinet zich ten doel stelt om de totstandkoming van Europese regelgeving te bevorderen en daarop ook in te spelen met eigen wetgeving. Dan past dat daarin. Als het gaat om

onderwerpen zoals wij die inderdaad op dit moment aan de orde hebben in verband met vreemdelingenbeleid of procedurele waarborgen in de justitiële samenwerking, is het antwoord ja, maar het kan ook zijn dat er wetgeving nodig is op initiatief van de Europese Commissie of van het Europees Parlement. Dan moet uiteraard ook aan de implementatieverplichtingen worden voldaan, zonder dat dat deel uitmaakt van het wetgevingsprogramma.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Moet ik begrijpen dat de minister mijn vraag over zijn appreciatie van de kwaliteit van wetgeving uit het ambitieniveau in termen van cijfers te concreet en dus niet beantwoordbaar voor deze Kamer vindt?

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag naar een cijfer doet mij denken aan de praktijk die vroeger heeft bestaan bij sommige onderwijsinstellingen. Daar werd soms een collectief cijfer gegeven aan een groepje leerlingen of studenten. Ik heb die methode zelf nooit willen toepassen. Het geven van cijfers moet mijns inziens op een individuele basis geschieden. Collectieve cijfers hadden de neiging om altijd op net voldoende of ruim voldoende uit te komen. Daaronder konden prestaties liggen variërend van onvoldoende tot zeer goed. Volgens mij is bij de wetgeving op dit punt sprake van vergelijkbare omstandigheden.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor zijn antwoorden in de tweede termijn. De heer Van de Beeten heeft in zijn tweede termijn de behoefte geuit aan een derde termijn. Een aantal woordvoerders heeft daarop positief, althans niet negatief gereageerd. Ik zal de beraadslaging daarom schorsen tot een nader te bepalen datum.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 23.02 uur

Lijst van besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
10 februari 2009 (hamerstukken):

Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten met het oog op integratie van verplichtingen op het terrein van milieuverslaglegging (31592);

Wijziging van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen en de Kadasterwet (aanvulling, verduidelijking en enige technische verbeteringen van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen en aanvulling van de Kadasterwet in verband met de toedeling van taken aan de Dienst voor het kadaster en de openbare registers ten aanzien van de landelijke voorziening voor de basisregistraties adressen en gebouwen) (31726);

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet in verband met de samenloop van de vordering op de boedel in geval van noodregeling, surseance van betaling en faillissement en de aanvraag van een vergoeding op grond van de vangnetregeling (31768);