

Van den Berg

warmtebehoefte te voorzien. De opmerking van de minister van Economische Zaken versterkt ook twijfels over de alternatieven die grootverbruikers, die niet door de warmtewet worden beschermd, in de praktijk hebben om anders dan via een aansluiting op het warmtenet in hun warmtebehoefte te voorzien. Een van de belangrijkste alternatieven is immers een aansluiting op een gasnet. Ook het oprichten van een installatie voor warmtekrachtkoppeling lijkt niet langer een reëel alternatief. Immers, installaties voor warmtekrachtkoppeling worden normaliter gestookt met gas!

Ten slotte willen onze fracties, net zoals andere fracties hebben gedaan, de vraag aan de orde stellen of het wetsvoorstel nadelige effecten zal hebben op de ontwikkeling van duurzame warmte in Nederland. De warmtewet is er op gericht, financiële voordelen toe te wijzen aan de gebruiker. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de financiële kaders die gelden voor investeerders. Zijn de indieners zich ervan bewust dat ondernemers wellicht niet meer zullen investeren in dergelijke projecten?

Met grote belangstelling wachten wij de beantwoording van de indieners en de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.51 uur tot 15.00 uur geschorst.

Aan de orde is 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).

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom in deze Kamer.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Mevrouw de voorzitter. 24 definities van het begrip "varken" in de wetgeving voor de agrarische sector, vier definities van het btw-nummer in de belastingwetgeving en diverse definities van "loon" en "inkomen" in het vreemdelingenrecht, hoe kan een burger de wet nog kennen? Hoe kan een burger de wet nog begrijpen en hoe kan hij nog gemotiveerd zijn om de wet na te leven? Wetgevingskwaliteit raakt het hart van de democratie en het hart van het werk van deze Eerste Kamer.

Al sinds 1991 pleit de huidige minister van Justitie voor een verbetering van de wetgevingskwaliteit bij de departementen. Het onderwerp heeft zijn bijzondere belangstelling. Achtien jaar later blijkt echter uit een onderzoek van de visitatiecommissie-Hoekstra dat de juridische functie nog steeds niet op orde is. Het wordt hoog tijd dat hier iets aan wordt gedaan en het is goed dat we hierover vandaag een debat voeren. Het is belangrijk om in dit debat niet de wetgevingsjuristen, niet de juristen die de wetten moeten toepassen of die de naleving ervan moeten controleren centraal te stellen,

maar de burger, ondernemer en uitvoeringsorganisatie. Voor hen zijn wetten bedoeld. Zij moeten wetten naleven.

Mijn betoog voer ik langs drie aspecten van wetgevingskwaliteit, te weten: effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving – waar ik uitvoerig bij stil zal staan – legaliteit en legitimiteit van wetgeving.

Effectiviteit van wetgeving houdt in dat de doelstelling van een wet zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Dat er bijvoorbeeld eerlijke concurrentie is in een bepaalde markt, dat ons spaargeld veilig is en dat het gebruik van alternatieve energiebronnen wordt gestimuleerd, maar ook dat er belasting wordt afgedragen en sociale zekerheidspremies worden geïnd. Om dergelijke doelstellingen met wetten te bereiken, is het noodzakelijk dat zij voor wie wetten zijn bedoeld, die wetten kennen en naleven. Dit betekent niet alleen dat ze weten dat er een wet is, maar ook dat ze zo'n wet kunnen doorgronden, kunnen begrijpen. Als we kijken naar het aantal wetten en regels dat over ondernemers jaarlijks wordt uitgestort, dan is dat zo'n 350 keer. Deze wetten liggen in de sfeer van belastingwetgeving, arbeidswetgeving, sociale zekerheidswetgeving, vergunningen en subsidies. Dan heb ik de specifieke sectorwetgeving nog niet meegerekend. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer om dat bij te houden. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer te weten dat al deze wetten en regels er zijn.

Als we kijken naar de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van wetten, dan valt op dat wetgeving vaak ingewikkeld is. Om een voorbeeld te geven: boek 2 titel 9 van het Burgerlijk Wetboek, het boek dat gaat over de jaarrekening en het jaarverslag, een boek waar alle ondernemers mee te maken hebben, is uitgewerkt in richtlijnen van meer dan achttienhonderd pagina's. Alleen accountants kunnen nog wijs worden uit die richtlijnen. De consequentie daarvan is dat een ondernemer niet meer zonder een accountant of andere intermediair aan de wet kan voldoen.

Een ander voorbeeld van ingewikkelde wetgeving is een wet die vorig jaar vlak voor het zomerreces is behandeld en alleen met hulp van gespecialiseerde juristen kan worden toegepast: de Aanbestedingswet. De Wet inzake gratis schoolboeken werd rond dezelfde tijd behandeld. Van het budget van ongeveer 500 mln. dat voor kinderen was bestemd, ging 45 mln. naar juristen om de aanbestedingsregels toe te passen. Dat kan toch nooit de bedoeling zijn van wetgeving? Die 45 mln. had naar goed onderwijs voor kinderen gemoeten.

De uitvoerbaarheid van wetten, als voorwaarde voor effectiviteit, wordt belast, niet alleen doordat wetten zelf niet toegankelijk en begrijpelijk zijn, maar ook doordat de samenhang tussen wetten vaak ver te zoeken is. Wetten zijn onderling vaak niet op elkaar afgestemd en er wordt met verschillende definities gewerkt. Ik gaf net al de voorbeelden van de 24 definities van "varkens" en de vier definities van "btw-nummer". Die samenhang tussen wetten ontbreekt omdat niet de burger centraal staat, maar de wet zelf. Niet de boer, de ondernemer of de vluchteling zijn leidend bij het maken van wetten. Het lijkt erop dat de wet een doel op zichzelf is geworden.

De samenhang tussen wetten onderling ontbreekt ook doordat de samenhang tussen bestuur, politiek, uitvoering en handhaving ver te zoeken is. Wetgevingsjuristen overleggen niet met uitvoeringsorganisaties op het moment dat zij wetten maken. Zij volgen weliswaar

Duthler

de Aanwijzingen voor de Regelgeving en vinken keurige lijstjes af, zij zullen uitvoeringsorganisaties nog wel consulteren, maar het daadwerkelijk betrekken van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders bij de ontwikkeling van wetgeving gebeurt niet of mondjesmaat. Wat de consequenties van wetten zijn voor de systemen en werkprocessen van uitvoeringsorganisaties, daar wordt vaak geen rekening mee gehouden. Daarop wordt niet geanticipeerd.

Wetgevingsjuristen zouden vertrouwd moeten worden gemaakt met informatiesystemen, werkprocessen, architecturen en principes van administratieve organisatie en interne controle, zodat ze beter kunnen doordelen en beoordelen wat de consequenties van wetgeving voor uitvoerders en toezichthouders zijn. In de opleiding van wetgevingsjuristen zou hiervoor ruimte moeten worden ingebouwd. Is de minister bereid om bijvoorbeeld in het curriculum van de opleiding van wetgevingsjuristen hiervoor ruimte in te bouwen?

Om de samenhang tussen bestuur, politiek, uitvoering en handhaving te verbeteren, zou het wetgevingsproces effectiever, efficiënter en transparanter georganiseerd moeten worden. Duidelijke verbindingen moeten worden gemaakt met de uitvoerings- en toezichtstaken van de overheid. Ik noemde dat al. In navolging van het optimaliseren van bedrijfsprocessen kunnen ook wetgevingsprocessen adequaat ondersteund worden met ICT-middelen. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van gegevensstandaarden zouden die 24 definities van "varkens" kunnen worden voorkomen en hoeft een uitvoeringsorganisatie niet eerst beleid te maken of software te ontwikkelen om een wet uit te kunnen voeren.

De minister van Justitie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de wetgevingskwaliteit, ook voor de kwaliteit van wetten van andere ministers, net zoals de minister van Financiën uiteindelijk verantwoordelijk is voor de financiële aspecten van voorstellen van andere ministers. De minister van Justitie zou meer gebruik moeten maken van zijn mogelijkheden om de kwaliteit van wetten van andere ministers te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door de regie te voeren over een centraal begrippenapparaat. Bijvoorbeeld door afspraken te maken met andere ministers om beleids- en wetgevingsprocessen op elkaar af te stemmen en zo nodig hun apparaat hierop in te richten. Is de minister hiertoe bereid?

In deze Kamer toetsen wij wetten onder meer op uitvoerbaarheid. Regelmatig worden bij de behandeling van wetsvoorstellen kritische vragen gesteld over de uitvoerbaarheid ervan. Als voorbeelden noem ik de Wet Walvis, SUWI-wetgeving en een schijnbaar onschuldige wet als de Wet elektronische bekendmaking. Om bij het laatste voorbeeld te blijven, de minister was er zeker van dat de systemen tijdig gereed zouden zijn om de wet in te kunnen voeren. Maar wat schetst mijn verbazing? Een paar weken na aanvaarding van deze wet in de Eerste Kamer, lees ik in de Staatscourant dat de invoering van de wet is uitgesteld omdat de technische voorziening die het mogelijk moet maken om regelgeving elektronisch bekend te maken, nog niet helemaal klaar is. De Wet gesloten jeugdzorg is een ander, minder onschuldig voorbeeld. Kritische vragen zijn in deze Kamer gesteld over de capaciteit om jeugdigen die geen strafbaar feit hebben begaan, maar wel een gedragsbehandeling of therapie behoeven, buiten een jeugdgevangenis op te kunnen vangen. De minister verzekerde de Kamer ervan

dat er een overgangperiode tot 2010 zou zijn, maar dat we ons geen zorgen hoefden te maken. Achteraf bleek dat onze zorgen gerechtvaardigd waren, want de beschikbare capaciteit blijkt ver achter te blijven bij de behoefte. Uit deze voorbeelden blijkt dat wetgeving en uitvoering klaarblijkelijk niet op elkaar zijn afgestemd. Wisselwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering is hard nodig. Er zou een planning- en controlcyclus voor het wetgevingsproces ingericht moeten worden, waarin de uitvoering een vaste plaats krijgt en waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt. Dit sluit aan bij mijn eerder gemaakte opmerkingen. Is de minister bereid zich hiervoor in het kabinet hard te maken?

Ik kom bij het tweede aspect van wetgevingskwaliteit, namelijk legitimiteit. Legitimiteit houdt in dat een wet voldoende draagvlak heeft, voldoende gezag heeft om te worden nageleefd. Als een burger of ondernemer niet het nut of de noodzaak inziet van een wet of regeling, dan is de kans groot dat een wet of regeling niet wordt nageleefd, tenzij er buitengewoon veel handhavingscapaciteit op wordt gezet. Betutteling en regelzucht leiden tot burgerlijke ongehoorzaamheid. De ondernemer die 350 keer per jaar wordt geconfronteerd met nieuwe of gewijzigde regels – dat is bijna elke dag – zal niet gemotiveerd zijn om de wet uit te voeren en na te leven. Het gaat niet alleen om de hoeveelheid regels, maar juist ook om samenhang en daarmee duidelijkheid en uitvoerbaarheid. Als een wet onduidelijk is, niet goed uitvoerbaar of geen eenduidige begrippen hanteert, gaat dit ten koste van de rechtszekerheid en daarmee van de vrijheid van burgers. Burgers weten dan immers niet goed waar zij aan toe zijn. Uitvoeringsorganisaties krijgen veel beleidsruimte om de wet naar hun idee te interpreteren. Dat gaat ten koste van het vertrouwen in de overheid.

De minister heeft een initiatief tot internetconsultatie genomen. Dat lijkt heel aardig, maar helpt het ook? Worden daarmee de definitieproblemen minder? Worden wetten daarmee beter op elkaar afgestemd en hun samenhang verbeterd? Levert het representatieve resultaten op? Internetconsultatie lijkt eerder symboolpolitiek dan dat het de kwaliteit van wetgeving verbetert. Ik hoor graag een antwoord van de minister op deze vragen.

Legaliteit, het derde aspect van wetgevingskwaliteit, houdt in dat wetten en regels volgens de constitutionele spelregels worden vastgesteld en dat elk overheidsoptreden op de wet berust. Hoe vaak komt het niet voor dat voordat een wet in deze Kamer is aangenomen, het veld allang met de voorbereidingen voor implementatie is begonnen? Het is in strijd met het legaliteitsbeginsel en ondemocratisch dat de minister van VWS al brieven naar alle burgers stuurt om hen te informeren dat zij eventueel bezwaar kunnen maken tegen het elektronisch patiëntendossier, terwijl de wet zelf nog moet worden behandeld in de Tweede Kamer. Het is in strijd met het legaliteitsbeginsel en ondemocratisch als het burgerservicenummer al in paspoorten wordt vermeld, terwijl de Eerste Kamer haar goedkeuring nog moet geven. Dat gebeurde in 2007. Het is in strijd met het legaliteitsbeginsel en ondemocratisch als het elektronisch kinddossier in de jeugdgezondheidszorg al wordt uitgerold, terwijl de Eerste Kamer haar goedkeuring daar niet aan heeft gegeven. De bepaling uit de Wet publieke gezondheid die de wettelijke grondslag daarvoor zou moeten bieden, is

Duthler

voorsnog buiten werking gesteld. Wat is eigenlijk de status van buiten werking stellen van een wettelijke bepaling? Ik heb begrepen dat dit uitstel van inwerking-treding betekent. Wat gebeurt er echter als die wettelijke bepaling nooit wordt goedgekeurd? De Eerste Kamer kan een wet alleen maar goedkeuren of afkeuren. Andere smaken zijn er niet. Moet de minister dan terug naar de Tweede Kamer voor een novelle? Kan de minister hierop een antwoord geven?

Het is niet mijn bedoeling om een klaagzang te houden en zeker niet om het bij een klaagzang te laten. De Eerste Kamer moet de hand ook in eigen boezem steken. Wetgeving vloeit vaak ook voort uit een reflex dat de overheid alles kan oplossen. Als er incidenten zijn, zijn het vaak de parlementariërs die onmiddellijk roepen om meer wetgeving vanuit de gedachte dat de overheid met wetgeving alles kan oplossen. De overheid wordt dan beschouwd als panacee voor alle problemen. Niet alles is echter met wetgeving op te lossen. Burgers en ondernemers hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Het financieel stelsel heeft niet gefaald omdat het toezicht tekortschoot, maar omdat banken willens en wetens producten zijn gaan verkopen die ze zelf niet meer snapten aan mensen die het niet konden betalen. De financiële crisis is niet in de eerste plaats door de overheid op te lossen, maar door burgers en ondernemers zelf. Als er dan gekozen wordt voor wetgeving, moet het goede wetgeving zijn. Het verbeteren van wetgevingskwaliteit is hard nodig. Mijn fractie heeft de minister verschillende suggesties gedaan voor betere wetgevingskwaliteit. Heel benieuwd zijn wij naar zijn visie en reactie.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. In het vooroverleg over het onderwerp van vandaag dat plaatsvond in de vaste commissie is onder ogen gezien dat het debat gemakkelijk het karakter kan krijgen van een rituele dans. Ook in de kritiek van de Raad van State valt dit te beluisteren. Het onderwerp omvat een grote hoeveelheid thema's en invalshoeken die zich lenen voor een zeer brede beschouwing. Juist dan kan het fenomeen van de rituele dans snel de overhand krijgen en dat is vanzelfsprekend niet de bedoeling. Mijn bijdrage in dit debat zal daarom geconcentreerd zijn in de eerste plaats op de notie "beheer van wetgeving" en in de tweede plaats, als meer specifieke uitwerking van dat begrip, op het verschijnsel "delegatie". Mijn betoog zal ook gelardeerd zijn met een aantal concrete voorstellen. Ik verzoek deze in het kabinet aan de orde te stellen.

Door niet te spreken over andere onderdelen van de stukken wil ik niet de indruk wekken onverkort in te stemmen met het regeringsstandpunt. Door kritisch te spreken over enkele onderdelen wil ik evenmin de indruk wekken geen waardering te hebben voor de inzet en vele hoofdlijnen in de standpunten en voornemens van de regering. De minister, en via hem zijn ambtenaren, zou ik dan ook willen uitnodigen deze bijdrage te aanhoren als in de kern een ondersteuning van hun beleid en positie, ook al zal die steun wellicht naar hun beleving hier en daar een wat opdringerig karakter kunnen krijgen.

Allereerst dan het begrip "beheer van wetgeving". Ik kwam daarop, nadenkend over het vraagstuk van de regelgroei. De CDA-fractie heeft indertijd aangedrongen op een onderzoek naar die groei, hetgeen resulteerde in

het WODC-rapport "Alle regels tellen", waarin de periode van 1980 tot 2003 in kaart is gebracht. In die periode nam het aantal geldende wetten in formele zin toe van 1100 tot 1800. In 2004 golden ruim 12.000 wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, samen zo'n 140.000 artikelen.

Herhaald is gevraagd om voortzetting van dat onderzoek en ook herhaald is toegezegd om door middel van een monitor de regelgroei te blijven bewaken. Helaas zijn die toezeggingen tot dusverre niet gehonoreerd. In de brief van de minister van 27 oktober 2008 merkt hij op dat het steeds de bedoeling is geweest de regelgevingmonitor en de rapportage daarvan structureel onder te brengen bij het WODC en daarbij ook dieper gravende vragen te verhelderen, zoals de verhouding nieuwe zelfstandige regelingen versus wijzigingsregelingen. Tevens laat de minister ons weten dat met ingang van 2009 een daartoe benodigd systeem van gegevensuitwisseling gereed zal zijn. In de algemene politieke beschouwingen is namens de CDA-fractie ook al gevraagd om ervoor te zorgen dat de eerstvolgende monitor voor het midden van dit jaar beschikbaar zal komen. Ik ga ervan uit dat die monitor een vergelijking mogelijk zal maken met "Alle regels tellen". Het zou mij niets verbazen als uit de nieuwe monitor blijkt dat – ondanks alle inspanningen om regeldruk te verminderen – in ieder geval het aantal geldende regels zal zijn gegroeid tot ver boven 140.000.

Alleen al het feit dat het inmiddels weer vijf jaar heeft geduurd voordat opnieuw inzicht wordt verkregen in de omvang van de regelgeving in ons land, maakt duidelijk dat het hier gaat om een beheersprobleem. Het zou toch ondenkbaar zijn dat vijf jaar lang de ministeries alleen maar geld uit zouden geven zonder dat inzicht zou worden geboden in de besteding van de middelen? In de jaren tachtig en negentig is het financiële beheer door de overheid aanzienlijk verbeterd. In feite is een vergelijkbare slag op het punt van het beheer van wetgeving nodig. Dat begint met een goed inzicht in de omvang ervan. Ik hecht dan ook sterk aan die monitor en ook aan een daadwerkelijke uitvoering van het voornemen zoals door de minister in zijn brief is geformuleerd. Ook gaan we ervan uit dat de monitor dan zodanig zal functioneren, dat minimaal eenmaal per jaar concreet inzicht kan worden geboden in de regelgroei, uitgesplitst naar departement.

Al eerder heb ik echter ook aandacht gevraagd voor het belang om inzicht te verkrijgen in de oorspronkelijke initiatieven tot nieuwe regelgeving. Collega Duthler sprak daarover ook al. Het is in Nederland immers volkssport nummer een om kritiek uit te oefenen op regelgroei en regeldruk, terwijl bij wat dieper inzicht in het wetgevingsproces opvalt hoe vaak ook vanuit de samenleving zelf aangedrongen wordt op regelgeving en hoezeer ook publieke discussies aanleiding geven tot wetgevingsinitiatieven. Om die kritiek beter te kunnen pareren, maar meer nog om verantwoordelijkheden zo nodig terug te leggen waar zij thuishoren, namelijk niet bij de wetgever maar bij de betrokken burgers en hun verbanden, zou het zeer wenselijk zijn dat de monitor zo wordt ingericht dat kwantitatief zichtbaar wordt gemaakt welke nieuwe regels voortkomen uit politieke wensen, ambtelijke initiatieven, verlangens van maatschappelijke organisaties of publieke discussies. Ik realiseer mij dat deze categorisering niet al te wetenschappelijk aandoet, maar ik ben ervan overtuigd dat het WODC, zoals ook in het

Van de Beeten

rapport Alle regels tellen is aangetoond, deze wens op een adequate wijze zal weten te vertalen.

Beheer heeft niet alleen te maken met aandacht voor de kwantitatieve aspecten van de wetgeving, maar ook met aandacht voor de kwalitatieve aspecten. Het werk in deze Kamer is daarop ook in belangrijke mate gericht. Bij eerdere gelegenheden zijn de bekende toetsen die deze Kamer aanlegt aan de orde gekomen, en dat gebeurt steeds opnieuw bij de beoordeling van concrete wetsvoorstellen. Daarover zal ik vandaag dan ook niet uitvoerig spreken. Wel is voor de kwaliteit van de wetgeving van belang dat op het niveau van de departementen voldoende, en voldoende opgeleide, juristen zich met de wetgevingstaak bezighouden. Juist op dat punt is het rapport van de visitatiecommissie buitengewoon zorgwekkend. Die zorgen zijn ook door de fracties in deze Kamer verwoord in de brief van 23 september 2008. De minister gaat daarop in in zijn antwoord op 27 oktober 2008.

Het spreekt vanzelf dat bij een gegeven omvang van wetgevingsdirecties toenemend gebruik van wetgeving als instrument leidt tot grotere belasting van de wetgevingsjuristen. In zoverre kan dus ook een kwantitatieve beheersing van de wetgeving leiden tot behoud van kwaliteit. Daarnaast lijkt het mij van groot belang dat het programma Versterking Juridische Functie Rijk, waarover de minister eveneens spreekt in zijn antwoord aan deze Kamer, goed van de grond komt.

Daarbij zou ik nog aandacht willen vragen voor drie aspecten, te weten de aandacht voor uitvoerbaarheid, de zorg voor en bewaking van juridische kwaliteit en de positionering in de organisatie van die juridische functie.

Allereerst ga ik in op de uitvoerbaarheid. Naar aanleiding van de rapportage door de Algemene Rekenkamer heeft in deze Kamer een debat plaatsgehad over de aandacht voor uitvoerbaarheid van wetgeving, resulterend in moties van de heer Van Thijn en mevrouw Bemelmans. In het programma van de regering voor integraal wetgevingsbeleid wordt dan ook terecht veel aandacht besteed aan terugkoppeling tussen regelgeving en praktijk. Belangrijk middel daartoe is de schepping van wat heet een "clearing house" – excuses voor dit Engels – een centraal punt waar op wetenschappelijke wijze informatie over dit onderwerp wordt verzameld om die informatie vervolgens te gebruiken voor terugkoppeling naar de wetgevingsdirecties. Afgezien van de noodzaak om als Kamer terughoudendheid te betrachten bij de beoordeling van de inrichting van de rijksdienst merk ik wel op dat dit snel kan verzanden in enerzijds een te wetenschappelijke benadering en anderzijds een overmaat aan informatie. Daarom zal ik hierop terugkomen bij de bespreking van het tweede aspect, zorg voor en bewaking van de kwaliteit

Op dit aspect stap ik meteen over met de vraag of het niet verstandig zou zijn om jaarlijks op het niveau van drie of vier departementen een externe visitatie te laten uitvoeren. Onder een externe visitatie versta ik dan onderzoek door deskundigen die enige afstand hebben tot de departementen. Het zou betekenen dat de visitatie tevens bij het ministerie van Justitie plaatsvindt, waardoor het wenselijk zou zijn om het secretariaat en de ondersteuning niet vanuit dat departement te laten uitvoeren.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik stel graag een vraag over de externe visitatiecommissies. Hij lijkt mij dat dit voor de

juristen, die juist goede wetten moeten maken, nogal belastend kan zijn als zij twee keer per jaar een visitatiecommissie over de vloer krijgen. Is de heer Van Beeten niet ook van mening dat dit te belastend is? Hoe denkt hij dit te compenseren?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik weet niet waar mevrouw Duthler precies gehoord heeft dat ik gezegd heb "twee keer per jaar". Ik heb voorgesteld om jaarlijks bij drie of vier departementen een visitatie te houden, zodat je een cyclus zou krijgen van een keer per vier jaar.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Prima. Zo is dit duidelijk.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Waarom is een dergelijke mate van distantie wenselijk? Zoals de achtereenvolgende visitatiecommissies overigens rijksbreed hebben laten zien, levert een dergelijk onderzoek vooral op dat de wetgever, zowel de politieke als de ambtelijke, een spiegel wordt voorgehouden. Naarmate de spiegel groter is, zoals bij een rijksbrede visitatie, is het effect geringer. Wil men op departementsniveau een visitatie uitvoeren, is het ook gewenst dat het gebeurt door deskundigen die een zekere afstand hebben tot de departementen. Een cyclus van visitaties op departementsniveau zou wat mij betreft niet in de plaats komen van een rijksbrede visitatie zoals deze nu periodiek wordt uitgevoerd. Integendeel, waar departementale visitatie kan leiden tot concrete verbeteringen per departement, kan een rijksbrede visitatie ertoe leiden dat ook geleerd wordt van ervaringen elders. Het idee is periodiek in een kleinere spiegel te kijken, maar af en toe ook in een grote, zo zou men kunnen zeggen.

Los daarvan lijkt ook bijscholing van wetgevingsjuristen, een aspect dat door mevrouw Duthler al werd aangesneden, een belangrijk aandachtspunt. Ik verwijs daarvoor mede naar de aanbevelingen van de visitatiecommissie. Daarover plaats ik nog de volgende opmerkingen.

Waarom zouden wij niet op dezelfde wijze als geldt voor medici, advocaten en notarissen, ook voor wetgevingsjuristen een wettelijke plicht formuleren om zich permanent te laten scholen? Helaas vindt in het kader van de bijscholingsmaatregelen van de genoemde vrije beroepen nog geen echte toetsing plaats in de zin dat wordt getoetst of inderdaad inhoudelijk kennis is verkregen. Ik zou er zeer voor zijn als dat bij een scholingsverplichting voor wetgevingsjuristen uitdrukkelijk zou worden opgenomen.

Toen ik onlangs de website van de Academie voor Wetgeving bekeek, viel mij op dat het aanbod vooral beperkt is tot initiële scholing en een vrijblijvend aanbod voor bijscholing. Het zou een goede zaak zijn als de academie hierin een belangrijke rol wordt toebedacht. Ik ben er ook van overtuigd dat vele leden van deze Kamer bereid zouden zijn om een bijdrage te leveren aan het curriculum. En niet alleen zij: juist wanneer het gaat om systematische aandacht bij wetgevingsjuristen voor de uitvoerbaarheid van wetgeving, is het van groot belang dat in een curriculum van bijscholing een vaste plaats wordt ingeruimd voor docenten uit de praktijk: rechters, officieren van justitie, advocaten, bedrijfsjuristen en juristen van brancheorganisaties. Zij werken immers het concreetst met de regelgeving en kunnen heel direct terugkoppeling bieden naar wetgevingsjuristen over de uitvoerbaarheid van regelgeving.

Van de Beeten

Een ander aspect van beheer dat te maken heeft met zowel de kwantitatieve bewaking als de bewaking van de kwaliteit, is de door de Raad van State geopperde bevoegdheid voor de minister van Justitie om voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur in de ministerraad van de agenda te laten afvoeren op gronden van overwegingen van algemeen wetgevingsbeleid. In het voetspoor daarvan zou men de vraag kunnen stellen of niet de directeur wetgeving van ieder departement de bevoegdheid zou moeten kunnen uitoefenen om al in een vroeg stadium van wetgevingsvoorbereiding te interveniëren, waarna bijvoorbeeld de kwestie aan de minister zou moeten worden voorgelegd en deze gehouden is in overleg te treden met de minister van Justitie. Op dat punt zou ik dus beslist een stap verder willen gaan dan de visitatiecommissie, die aanbeval om de directeur wetgeving een vaste plaats in de ministerstaf te geven. Het heeft mij overigens zeer verbaasd dat er departementen zijn waar dat niet het geval is.

De gemeenschappelijke gedachte achter dergelijke bevoegdheden is dat het nodig is om in het kader van het beheer van wetgeving te komen tot meer checks and balances dan er nu bestaan. De noodzaak van meer checks and balances wordt gegeven door enerzijds de regelgroei en anderzijds de zorg over de kwaliteit van de wetgeving, tot uitdrukking gekomen in de achtereenvolgende visitaties alsmede in de ervaringen in deze Kamer met wetgeving. Ik hecht eraan te benadrukken dat er op zichzelf nog geen aanleiding is om de noodklok te luiden. Er is weliswaar een algemeen gevoel dat de kwaliteit van de wetgeving geleidelijk aan vermindert, maar ik zou niet zonder meer willen beweren dat de wetsvoorstellen die ons vanuit departementen bereiken na behandeling in de Tweede Kamer, slecht zijn. De omstandigheid dat de visitatiecommissie en in haar voetspoor de Raad van State echter de nodige waarschuwingen uiten over de wetgevingsfunctie, betekent dat er nu ook daadwerkelijk maatregelen moeten worden getroffen om te voorkomen dat het echt de verkeerde kant op gaat.

De nota Vertrouwen in wetgeving is op dit punt ronduit teleurstellend. In feite wordt daarin de positie van de minister van Justitie eerder verzwakt dan versterkt. In paragraaf 3.4 is de teneur: eigen verantwoordelijkheid van de departementen en selectieve toets door de minister van Justitie. Dit is wat mij betreft echt de verkeerde weg. Ik wil dit deel van mijn betoog dan ook afronden met een beschrijving van de richting die verre de voorkeur verdient boven die in de nota.

In het begin van mijn betoog refereerde ik al aan de wijze waarop het Rijk omspringt met beheer van geldmiddelen. De Comptabiliteitswet speelt daarin een belangrijke rol. Die wet kent ook aan de minister van Financiën belangrijke bevoegdheden toe. Ik voel dan ook veel voor de gedachte dat er een soort comptabiliteitswetgeving voor de wetgeving zou moeten komen, waarin de minister van Justitie een vergelijkbare rol krijgt toebedacht. Zo schrijft artikel 16 van de Comptabiliteitswet voor dat voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk, niet eerder kenbaar worden gemaakt dan wel gedaan dan dat de minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven. De minister van Financiën maakt dan tegen die voornemens bezwaar voor zover deze hem met het oog op het

algemene financiële beleid op het doelmatig beheer van middelen niet toelaatbaar voorkomen, of de in de onderwerpelijke begroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt, aldus artikel 12, waarnaar in artikel 16 wordt verwezen. De minister van Financiën is bovendien in artikel 18 van de Comptabiliteitswet ook de bevoegdheid toegekend om allerlei regels te stellen, bedoeld om het uitgavenbeheer in de hand te houden.

Het lijkt mij een goede gedachte als er een dergelijke wet zou komen voor de wetgeving, waarin bevoegdheden zouden zijn neergelegd van de minister van Justitie zoals hiervoor al aangegeven en waarin ook de positie van directeur wetgeving per departement een plaats zou krijgen. De visitaties waarover ik eerder sprak, zouden daarin ook verplicht kunnen worden gesteld, alsmede de monitor. Voorts past in deze benadering dat de Aanwijzingen voor de regelgeving in zo'n beheerswet voor de wetgeving een wettelijke grondslag krijgen en voorts dat een AMvB houdende die aanwijzingen in het vervolg wordt vastgesteld en gewijzigd op voordracht van de minister van Justitie. De CDA-fractie zou graag van de regering vernemen hoe zij over de idee van zo'n beheerswet denkt.

Ik kom dan nu, mevrouw de voorzitter, bij het meer specifieke onderwerp, namelijk het verschijnsel van delegatie. Uit het onderzoek "Alle regels tellen" blijkt, zoals ik al memoreerde, dat in 2003 het aantal artikelen in wetten in formele zin 1800 bedroeg. Die wetten vertegenwoordigden samen circa 45.000 artikelen, ongeveer een derde van het totaal. Twee derde van de geldende wettelijke bepalingen, dus zo'n 100.000, was dus te vinden in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De controle op de kwaliteit van langs delegatie tot stand gekomen regels is per definitie minder streng dan op bepalingen die in wetten in formele zin voorkomen. Weliswaar adviseert de Raad van State over algemene maatregelen van bestuur, doch het parlement komt er niet aan te pas, tenzij er een voorhangprocedure is voorzien in de wet. In het advies bij de nota "Vertrouwen in wetgeving" merkt de Raad van State, over de in de nota bepleite terughoudendheid met wetgeving in formele zin, dan ook enigszins vilein op: "In één opzicht lijkt wetgeving in formele zin terughoudend te worden toegepast: haar normatieve gehalte lijkt af te nemen ten faveure van normstelling op lager niveau."

Daarmee zijn wij tevens aanbeland bij een belangrijke factor van regelgroei. Die kan niet los gezien worden van de opkomst in de jaren vijftig en zestig van de verzorgingsstaat en de daarbij behorende ambitieuze overheid. Zo kwam het fenomeen van de kaderwet tot ontwikkeling: in deze wetten worden slechts heel grove penseelstreken getrokken en wordt veel materiële wetgeving, soms bijna de gehele regelgeving, gedelegeerd aan de regering of gesubdelegeerd aan een bewindspersoon. Anders gezegd: de verzorgingsstaat was zonder ruime toepassing van delegatie en subdelegatie niet mogelijk.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Begrijp ik het goed dat volgens u de verzorgingsstaat de oorzaak is van de uitbreiding van regelgeving?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik heb de causaliteitsvraag nog niet aan de orde gesteld. Er is onmiskenbaar samenhang tussen die twee.

Van de Beeten

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Is het ook mogelijk dat privatisering en marktwerking de behoefte aan controle door de overheid hebben vergroot?

De heer **Van de Beeten** (CDA): In mijn chronologie van de beschrijving was ik nog niet zo ver.

Voorzitter. Een andere ontwikkeling is die van de drastische wijzigingen in de werkwijze van met name de Tweede Kamer. Zeker toen na de Tweede Wereldoorlog overheidsbemoedigen onstuimig toenam en de betrokkenheid via de wet door de ontwikkeling van kaderwetgeving drastisch afnam, vond het parlement andere wegen om zijn invloed op het beleid te laten gelden: nota's, notities, brieven en andere beleidsdocumenten werden in het kader van de activering van de ministeriële verantwoordelijkheid geveerd, allerlei voorhangprocedures met betrekking tot AMvB's en zelfs ministeriële verordeningen ontwikkelden zich en ook het aantal evaluaties en horizonbepalingen nam toe.

Dit alles neemt niet weg dat het legaliteitsbeginsel wel grenzen opwerpt. Zoals de regering haar eigen verantwoordelijkheid heeft, zo heeft ook de volksvertegenwoordiging als medewetgever die. Ondenkbaar is een algemene machtigingswet om gedurende tien jaar bij AMvB al datgene te doen wat in het belang van land en volk nodig is. Formeel laat de tekst van de Grondwet dat toe, maar het zou materieel neerkomen op attributie van bevoegdheid aan de uitvoerende macht, die op zichzelf in strijd zou komen met niet de letter, doch wel het systeem en de strekking van de Grondwet. Dit argument is met name van belang voor het brede en zich nog verder ontwikkelende terrein van de Europese regels die in de nationale rechtsorde moeten worden geïmplementeerd. Tegen delegatie om bij ministeriële regeling regels uit wetten in formele zin buiten werking te stellen ter implementatie van nieuwe Europese regels heeft deze Kamer zich herhaaldelijk en met succes verzet. Ik zie mevrouw Broekers al trots glimlachen. Dat neemt niet weg dat ook buiten dit terrein de vraag aan de orde kan komen of een voorgestelde delegatie niet materieel neerkomt op attributie. Dat speelt met name bij kaderwetten en was in de grond ook het oordeel van deze Kamer over de afgewezen Aanbestedingswet.

Van de centrale staatsorganen hebben de Raad van State en beide Kamers van de Staten-Generaal maar een beperkte capaciteit wanneer het gaat om het tot stand brengen van wetten. Wanneer de wetgever niettemin meer regels tot stand wil brengen dan die capaciteit in wetten kan neerleggen, is delegatie alleen al om die reden een onvermijdelijk middel. Dat is temeer het geval als in het bijzonder de Tweede Kamer zich vooral bezighoudt met beleid. De aandacht daarvoor heeft twee effecten. Enerzijds gaat dat ten koste van de tijd die beschikbaar is voor de behandeling van wetten, anderzijds leidt discussie over beleid in zeer veel gevallen tot nieuwe of gewijzigde regelgeving. Met andere woorden: niet alleen de opbouw van de verzorgingsstaat in de jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw heeft geleid tot regelgroei met behulp van delegatie, ook veranderingen in het politieke proces gedurende de laatste dertig jaar heeft daaraan bijgedragen. Het rapport "Alle regels tellen" toont aan dat in de "body politic" weliswaar al sinds de jaren negentig afscheid is genomen van het concept van de maakbare samenleving, maar niet van de daarmee gegroeide interventivistische politieke cultuur.

Tegelijk mag niet de indruk ontstaan dat regelgroei en regeldruk louter een bestuurlijk-bureaucratisch probleem vormen of louter worden veroorzaakt door een interventionistische politieke cultuur. Regels komen tot stand in een tamelijk gecompliceerd spel en samenspel van actoren, niet in het minst burgers, groepen van burgers, belangenorganisaties, media, politieke partijen, Kamerfracties, ambtelijke organisaties en dat dan zowel op Europees, nationaal alsook regionaal niveau. De klacht in de samenleving dat de overheid burgers steeds weer opzadelt met nieuwe en meer regels is dan ook op zijn minst eenzijdig. Zowel calculerend gedrag als claims op de overheid wanneer het gaat om voorzorg en risicoafwenteling leiden onherroepelijk tot regelgeving. In veel economisch getinte regelgeving zit bovendien een verkapt belang van branches of sectoren die enerzijds competitie verminderen, maar anderzijds macro-economisch welvaartsvoordelen opleveren. Vandaar ook het pleidooi in de regelmonitor, dit verschijnsel zichtbaar te maken.

Het (veelvuldig) gebruik van de delegatiefiguur is voorts niet politiek kleurloos. Het kan uitlopen op een type overheid en een type samenleving die niet zonder meer beantwoorden aan christendemocratische uitgangspunten van gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap. Als bijvoorbeeld via kaderwetten het zwaartepunt van de regelgeving verschuift naar het bestuur dat nu eenmaal sterker steunt op ambtenarij, verschuift niet alleen iets in de machtsverdeling tussen wetgevende en uitvoerende macht, maar ook iets in de krachtsverhoudingen in de samenleving. Dat behoeft niet zo te zijn, omdat nauwe betrokkenheid van bijvoorbeeld sociale partners bij invulling van gedelegeerde wetgeving op sociaaleconomisch terrein de invloed van de samenleving op de oriëntatie van regelgeving kan vergroten. Voorhang kan dan de functie hebben dat het parlement zich ervan overtuigt dat een AMvB draagvlak heeft, c.q. uitvoerbaar is. Deze benadering vooronderstelt wel dat de maatschappelijke actoren waarvan de wetgever verwacht dat deze een belangrijke materiële bijdrage leveren, voldoende eigenstandig zijn.

Beheersing van de regelgroei of terugdringing van de omvang van het regelbestand laat zich niet gemakkelijk realiseren via beoordeling ad hoc van telkens concrete wetsvoorstellen. Juist hier is naar mijn mening een samenhangende aanpak vereist, die dieper gefundeerd moet zijn dan het aangekondigde toetsingskader, en uitvoering van zo'n samenhangende aanpak vereist weer een sterke rol van de minister van Justitie. En dan ben ik dan weer terug bij het pleidooi voor een beheerswet voor de wetgeving.

Met belangstelling zie ik de reactie van de minister tegemoet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. Ik heb de heer Van de Beeten zijn betoog eerst laten afmaken, omdat ik het heel boeiend vond. Nu hij aan het slot daarvan is gekomen, wil ik een vraag stellen die mij halverwege al enigszins bekreep, toen hij de historische worsteling van gebeurtenissen schetste.

Hoe staat de CDA-fractie in het betoog over de vraag of wetgeving kwalitatief achteruitgaat of gelijk blijft? Ik hoorde de heer Van de Beeten, sprekend over het WODC en de analyses, aangeven dat het nog niet zo ver is dat wij kunnen stellen dat wetgeving echt achteruitgaat. Vervolgens zei hij dat het misschien langzamerhand tijd

Van de Beeten

wordt om in te grijpen of om de noodklok te luiden, als er nu niets gebeurt. Misschien moet ik deze vraag niet alleen aan de heer Van de Beeten stellen. Misschien moet ik hem ook vragen of hij deze vraag aan de minister van Justitie wil stellen: zijn wij in een stadium gekomen waarin gesteld moet worden dat, als er niets gebeurt, de kwaliteit van wetgeving achteruitgaat? Als dat de vraag is, wat zit daar dan achter? Ik stel deze vraag om iets meer scherpte in het debat te krijgen. Ik vond het betoog juist op dat cruciale punt niet helder.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Op deze nogal uitgebreide vraag is geen eenvoudig antwoord te geven. De eerste vraag is of wij vinden dat veel regels per definitie betekent dat er een slechte situatie is. De tweede vraag is of alle regels goed zijn dan wel of misschien veel regels slecht zijn. Gedurende de negen jaar dat ik het Kamerwerk doe, hebben wij het als collega's onder elkaar regelmatig over slechte wetsvoorstellen of over bepalingen in wetsvoorstellen die niet goed zullen uitpakken. Wij hebben echter zelf niet voldoende inzicht in het geheel om kortweg te kunnen zeggen dat de in ons land tot stand gebrachte wetgeving gemiddeld genomen slechter aan het worden is. Dat zou om nader onderzoek vragen. Als de wetgevingsfunctie bij het departement onder druk komt of als het wetgevingsproces bij de Tweede Kamer en Eerste Kamer onder druk komt, bijvoorbeeld omdat de Tweede Kamer zich minder bezighoudt met de juridische kwaliteit van de wetgeving en de Eerste Kamer wordt geacht om politieke redenen ook slechte wetten door te laten, dan gaan wij zeker de verkeerde kant op.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Is het een stelling van de heer Van de Beeten dat het wetgevingsproces onder druk komt? Of is dat zijn vraag aan de minister?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Dat is mijn stelling. Het is ook de stelling van de visitatiecommissie en de Raad van State. Daarin staat onze fractie niet alleen.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik ben benieuwd hoe de minister daar straks op gaat reageren.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik ook.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. In afstemming met de andere fracties wil ik in het debat over de wetgevingsfunctie namens de D66-fractie graag enkele opmerkingen maken over de relatie tussen de kwantiteit en de kwaliteit van wetgeving.

In onze democratische rechtsstaat neemt de wet een dubbelzinnige positie in. De wet is aan de ene kant het meest democratische rechtsproduct van de Staat vanwege de beslissende betrokkenheid van de Staten-Generaal als volksvertegenwoordigend orgaancomplex. Daarin ligt de waarborg besloten van een zorgvuldige afweging van rechten en belangen van burgers. Tegelijkertijd is de wet in rechtsstatelijke zin tevens norm voor de Staat zelf. Het legaliteitsbeginsel bindt overheidsoptreden aan een wettelijke grondslag en constitutioneel gewaarborgde grondrechten dwingen de Staat de rechten en vrijheden van burgers te eerbiedigen. Zowel de democratische als de rechtsstatelijke beginselen

beogen de vrijheid van burgers te waarborgen en hebben de klassieke staatsmacht gereduceerd.

Paradoxaal genoeg is de laatste jaren de omvang van de staatsmacht opnieuw een probleem geworden. Paradoxaal, omdat de staatsmacht in de ontwikkeling van de moderne westerse staten formeel weliswaar volledig onder het beslag van het recht en van de democratie is komen te liggen, maar in de praktijk van de twintigste-eeuwse democratische rechtsstaat in een andere gedaante is teruggekeerd. Democratie bleek een motor voor vrijwel onbegrensde en politiek breed gesteunde staatsinterventies. De rechtsstaat eiste intussen een optimale juridische inbedding van beleid. Als gevolg van daarvan is het machts- en rechtsevenwicht verstoord geraakt. Bovendien is de veronderstelling van een wezenlijke invloed van de rechtsgenoten op de rechtsvorming als gevolg van een vergaand proces van politisering van recht en staat, niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid.

De nog steeds toenemende complexiteit en differentiatie binnen onze samenleving heeft dit vraagstuk van hernieuwde staatsmacht en overregulering zeer urgent gemaakt. Wij zien namelijk het volgende. Rechtsregels worden steeds verder verfijnd, rechtsvormen steeds verder gedifferentieerd, rechtsgebieden in toenemende mate gespecialiseerd en rechtsbescherming van burgers uitgebreid. Wij zien ook dat wetgeving steeds vaker op ad-hocbasis wordt ontwikkeld en dat het groeiende aantal Europese maatregelen steeds dieper doordringt in onze rechtsorde. De motieven voor deze regelgroei zijn op zichzelf genomen begrijpelijk: bijvoorbeeld als wij constateren dat wetgeving de aansluiting bij het morele of ethische rechtsbewustzijn in de samenleving verliest, of als er gebreken zijn in de aansluiting bij de maatschappelijke noden en behoeften, dan wel als er in de handhaving en uitvoering van regels spanningsvelden optreden.

Wij moeten, met andere woorden, constateren dat voor het oplossen van maatschappelijke problemen het instituut overheid en de figuur van juridische regulering nog steeds het eerste referentiekader vormen. Aanpassingen en verbeteringen in onze rechtsorde worden dan ook primair binnen die orde gezocht. De verwachtingen ten aanzien van het oplossend vermogen van wet en recht zijn blijkbaar onverminderd hoog. De overheid pretendeert nog altijd over voldoende oplossend vermogen voor maatschappelijke problemen te beschikken. De overheidsambities op het gebied van maatschappelijke interventies blijven daarmee hoog, zeker in een kabinetsperiode als deze, die – als ik zo vrij mag zijn, mevrouw de voorzitter – zich kenmerkt door een scherpe heroriëntatie op de grenzen van maatschappelijke sturing door de Staat en op een herinrichting van maatschappelijk gedifferentieerde waarden en normen.

Maar de prijs die voor een onverminderd overheidsingrijpen en uitsluitend in regels vervatte sturing in de samenleving betaald wordt, is een voortgaande regelgroei. Wij zijn als het ware in een proces van rechtsproductie gekomen dat overheid en samenleving steeds verder inkapselt in regels en waaruit nauwelijks een uitweg mogelijk blijkt. Deze kwantitatieve overheidsdruk heeft ook nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving. De rechtsstatelijke en democratische functies en waarborgen van de wet zijn door bureaucratie en overregulering nog maar nauwelijks herkenbaar en zichtbaar. Dat vormt een ernstige bedreiging voor de

Engels

legitimiteit van Staat en recht. Maar ook in de bestuurbaarheid van overheid en samenleving ontstaan problemen, zoals in de sfeer van de handhaving, de inconsistentie in de hantering van rechtsbegrippen of regelsystemen, tegenstrijdigheden in toepassingen, bovengemiddelde maatschappelijke irritatie doordat de achterliggende normativiteit niet wordt herkend of beleefd of onnodige maatschappelijke belemmeringen die uit onvoorziene effecten voortvloeien.

Het beeld van de alomtegenwoordige overheid en een dichtgegroeid regelsysteem is overigens niet nieuw. De afgelopen jaren zijn veel operaties bedacht en ook ingezet om tot een kleinere overheid en minder regels te komen. Noch de privatisering van overheidsdiensten noch de dereguleringsoperaties hebben echter tot een daadwerkelijke vermindering van staatsingrijpen en rechtsregels geleid.

Een van de oorzaken voor de stagnerende sanering van staatsmacht en rechtsdruk ligt in de sfeer van het politieke primaat. In de eerste plaats is de voor het slagen van herijkingsoperaties noodzakelijke politieke sturing onvoldoende sterk gebleken, waardoor projecten vanuit de ambtelijke en departementale defensieve culturen vakkundig op een dood spoor terecht kwamen. In de tweede plaats lijken de politieke en ambtelijke hoofdrolspelers in de wetgevende arena moeilijk van hun geloof in de effectiviteit van wet- en regelgeving te kunnen worden afgebracht. Dat heeft het paradoxale gevolg dat het aanpakken van problemen van te veel overheidsbemoeyenis en te veel rechtsregels plaatsvindt langs de lijn van nieuwe overheidsbemoeyenis en nieuwe rechtsregels. Daarmee blijft het langzamerhand vrijwel ondoordringbare woud van instituties, beleid en recht in stand. Graag vraag ik de minister hoe hij tegen dit beeld aankijkt en in hoeverre dit een rol speelt in de departementale zorg voor een goede wetgeving.

De vraag is nu hoe wij meer ruimte kunnen scheppen binnen de sterk met elkaar vervlochten geraakte statelijke, juridische en maatschappelijke systemen en processen: een grotere ruimte die kan bijdragen aan minder regels en, mede daardoor, aan een betere kwaliteit van de wetgeving. Een eerste aanzet daarvoor kan zijn het loslaten van de wetgevingsreflex. Daar is al eerder over gesproken. Wetgeving is niet altijd de enige of de beste oplossing. Niet zelden leidt regelgeving tot onnodige inperkingen van de bewegingsvrijheid van burgers, bedrijven en instellingen.

In het verlengde daarvan lijkt nog een wereld te winnen door bestaande regels te analyseren op relevantie, evenredigheid, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook procedurele regels en trajecten kunnen verder worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Terecht heeft de Raad van State herhaaldelijk aangegeven dat niet elk maatschappelijk probleem een oplossing behoeft via overheidsingrijpen op wettelijke grondslag. Graag hoor ik hoe de minister hiertegen aankijkt en hoe daar op het ministerie mee wordt omgegaan.

Een tweede invalshoek is of het in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat als hoogste rechtsbeginsel omarmde, maar enigszins doorgeschooten gelijkheidsdenken zo langzamerhand niet moet worden gerelativeerd. Zo hebben wij in de loop van de afgelopen jaren gezien dat de afhankelijkheid van burgers van overheidszorg zo groot kan worden dat hun vrijheid lijkt te verdampen. Ook moet worden vastgesteld dat de

moderne burger alsook bedrijven en instellingen mondiger zijn geworden en zelf meer verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen. Dat biedt aanknopingspunten om na te denken over de vraag of niet langer eendimensionaal vanuit de overheid, maar meer vanuit de maatschappelijke context naar problemen en belangen in de samenleving moet worden gekeken. Dan zou kunnen blijken dat overheidssturing de maatschappelijke dynamiek onnodig afremt of zelfs in een ongewenste richting duwt. Bovendien zijn voor maatschappelijke gedragsbeïnvloeding andere instrumenten dan regelgeving denkbaar. De enkele jaren geleden uitgebrachte nota over een bruikbare rechtsorde bevat op dat punt interessante gedachten. Zou niet vaker van vormen van zelfregulering, zelfbinding, doelbepalingen of zorgplichten kunnen worden uitgegaan, bijvoorbeeld via figuren zoals convenanten of certificering? Uit een oogpunt van rechtszekerheid zouden wij het verlies aan centrale normstelling dan niet moeten compenseren met een uitbreiding van instrumenten zoals toezicht en handhaving en een verschuiving van formele wetgeving naar lagere regelgeving en beleidsregels. Ook hierop verneem ik graag de reactie van de minister. Ik hoor met name graag iets over de vorderingen die hopelijk op dit punt binnen het ministerie worden gemaakt.

Een laatste punt is de spanning tussen, wat ik ergens heb gelezen, "opinion-based policymaking" en "evidence-based lawmaking"; ook van mijn kant een excuus voor het Engels taalgebruik. Ik kom daar vooral op naar aanleiding van de nota Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid. De nota legt een direct verband met de uitvoering van het coalitieakkoord. Dat akkoord bevat op zichzelf goede ambities als het gaat om een vermindering van de regeldruk en de lastendruk, een beter functionerende overheid en een rechtsorde die aansluit bij de in de samenleving levende rechtsovertuigingen. De wet moet een centrale functie houden in het scheppen van vertrouwen in rechtsorde en overheid. Dat kan allemaal zo mee in een nieuw regeerakkoord. Maar de Raad van State geeft terecht aan dat het bij dit probleem niet alleen gaat om minder beleid en minder regels, maar vooral ook om betere regels en beter beleid. Vanuit de wetenschap – ik noem hier zonder enige bijbedoelingen maar wel met name de Universiteit Tilburg – klinken al enige tijd waarschuwingen tegen een legislatieve pavlovreactie en een in politiek opzicht al te subjectief-normatieve onderbouwing van nieuwe wetgeving. Illustratief is de hantering van de term "memorie van toewijding" in plaats van "memorie van toelichting". Ook op dit punt vraag ik graag een reactie van de minister. Ter illustratie wijs ik in dit verband op enkele zorgelijke passages, althans naar het oordeel van mijn fractie, in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie uitdragen kernwaarden rechtsstaat, zoals over de inzet van klassieke methoden van toezicht en handhaving en vergaande vormen van een door de Staat opgelegde burgerschapsontwikkeling.

Ik sluit af. De gedachte zou moeten zijn dat wij als wetgever meer nadenken over rechtsvormen die directer aansluiten bij de autonome sfeer van burgers en bedrijven en meer ruimte bieden aan wat wel de maatschappelijke normativiteit wordt genoemd. Als in de moderne democratische en sociale rechtsstaat de Staat zelf de voornaamste bron van wet en recht blijft, kan het machtsbereik van de Staat immers niet meer in volle

Engels

omvang door de democratische en rechtsstatelijke beginselen en ook niet meer door de wet als uitdrukking daarvan worden gelegitimeerd en beteugeld. In het licht van de westerse staatsontwikkeling, die zich kenmerkt door een reductie van staatsmacht ten faveure van maatschappelijke vrijheid, zou dat als een terugval aangemerkt moeten worden. En dat zouden wij als wetgevend orgaan niet moeten willen. Graag hoor ik of de minister dat met mij eens is.

□

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. In het kader van de werkverdeling heb ik het onderwerp "de Europese dimensie" voor mijn rekening mogen nemen.

De insteek van de regeringsnota van oktober vorig jaar is het thema "vertrouwen": vertrouwen van burgers en bedrijven in wetgeving en vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven. Een gebrek aan vertrouwen, zo schrijft de minister in de nota, leidt tot gedetailleerde wet- en regelgeving die ten koste gaat van de samenhang in overheidsoptreden. Dat is nu waarschijnlijk net de visie van veel burgers op Europa: veel te veel regels en regeltjes, allemaal te onoverzichtelijk en dus weinig vertrouwen in Europa en, als de minister gelijk heeft, klaarblijkelijk ook weinig vertrouwen van Europa in de burgers. Je zou kunnen zeggen dat het vertrouwen in Europa, in nut en noodzaak van Europese regelgeving, omgekeerd evenredig is aan het belang van deze wet- en regelgeving. De voortschrijdende harmonisatie en samenwerking vergen dat er regels en wetten worden gemaakt die deze harmonisatie en samenwerking regelen. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook wetgeving die specifiek gericht is op het versterken van de samenwerking van Europese landen op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld door het uitwisselen van gegevens.

De wetgeving op Europees niveau loopt conform de drie bekende pijlers. De eerste pijler, de interne markt, de gezondheidszorg, sociaal beleid, asiel en migratie, maakt vooral gebruik van verordeningen en richtlijnen. De tweede pijler, het gemeenschappelijke veiligheids- en buitenlands beleid, gebruikt voornamelijk de zogenaamde gemeenschappelijke standpunten. De derde pijler, in het verband van deze commissie en deze minister niet onbelangrijk, Justitie en Binnenlandse Zaken, gebruikt naast verordeningen en richtlijnen vooral ook de bekende kaderbesluiten. Dus verordeningen, richtlijnen, raadsbesluiten en kaderbesluiten, maar ook verdragen die in Europees verband worden gesloten en de gemeenschappelijke standpunten zijn de instrumenten van wet- en regelgeving. Deels zijn ze rechtstreeks in werking in nationale wetgeving en deels is er de noodzaak tot implementatie of omzetting in nationale wetten.

Als je in de zoekmachine EUR-Lex – ik neem aan dat de minister weet wat het is; misschien maakt hij er zelfs gebruik van – intoetst "alle wetgeving 2008", krijg je 2969 hits. Het merendeel hiervan zijn verordeningen, namelijk 1424. Er zijn 131 richtlijnen en de rest zijn besluiten. Uiteraard zijn deze 1424 verordeningen niet allemaal nieuw. Het zijn vaak ook aanpassingen en wijzigingen, kleinere tekstuele wijzigingen, maar toch. Het belang van Europese wet- en regelgeving neemt toe en zal in de toekomst alleen maar verder toenemen. Wij mogen niet vergeten dat er ook nog het belang is van de Europese jurisprudentie: het Hof in Straatsburg – dat onderwerp

hoort niet helemaal in het huidige debat thuis, maar ik wil het toch even genoemd hebben – en zeker in het kader van het debat vandaag de uitspraken van het Hof van Justitie in Luxemburg.

Al deze wet- en regelgeving op Europees niveau verdient aandacht in het kader van de kwaliteitsbewaking. Deze dient naar het oordeel van mijn fractie in ieder geval op drie niveaus plaats te vinden. Het eerste niveau is dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming moet zijn of moet worden gebracht met Europese wet- en regelgeving en ook met Europese jurisprudentie. Het tweede niveau van kwaliteitsbewaking is de totstandkoming van wetgeving op Europees niveau. Het derde niveau is de implementatie of de omzetting van Europese wetgeving in nationaal recht. De basis van dit alles – dat is uiteraard een open deur – is dat kennis van en inzicht in de Europese regelgeving, zowel materieel als procedureel, vereist is. Maar de Raad van State en ook de commissie-Hoekstra lijken zich af te vragen of deze kennis wel in voldoende mate aanwezig is. Ik wil in dit verband een klein voorbeeld noemen uit de rechtspraak, waarbij ik hoop dat dit niet van toepassing zal zijn op de houding van wetgevingsjuristen of andere beleidsmakers op de verschillende departementen. Ik heb nog niet zo lang geleden in een rechtszaak in mijn betoog het Weens Koopverdrag aangehaald. De rechter, de voorzitter van een Amsterdams gerecht, zei tegen mij: wij zijn hier niet in Wenen, wij zijn in Amsterdam. Ik wil maar even aangeven hoe sommige rechters aankijken tegen het belang van internationaal recht.

Daarnaast vindt mijn fractie het van groot belang dat wij ook op nationaal niveau een visie ontwikkelen op de toekomst van de Europese rechtsruimte. Ik doel hiermee onder andere op de vraag of het enkel en alleen gaat om harmonisatie dan wel of er ook sprake is van de ontwikkeling van eigenstandige Europese wetgeving.

Een andere vraag die voor mijn fractie van groot belang is, is die naar de definitie van harmonisatie. Hoe wordt dat eigenlijk gezien? Wat is het oriëntatiepunt van harmonisatie? Is dat de kleinste gemene deler of is dat juist het land dat al het verst is qua ontwikkeling op dit punt?

Daarnaast rijst de vraag over de definitie van kwaliteit in Europees verband wat betreft Europese regelgeving. De Raad van State is naar ons oordeel terecht van mening dat de definitie van wetgevingskwaliteit verschilt als je kijkt naar de Nederlandse en de Europese context. De definitie is dus niet identiek, stelt de Raad van State. Deelt de regering deze conclusie?

Ten slotte kan men zich bij het onderwerp wetgevingskwaliteit op Europees niveau afvragen of de speerpunten zoals geformuleerd in de regeringsnota, bijvoorbeeld terughoudendheid met betrekking tot nieuwe wetgeving, overeind kunnen blijven in Europees verband dan wel of deze speerpunten zonder meer overeind kunnen blijven. Met andere woorden: bestaat er consensus over dit soort uitgangspunten in de lidstaten van de Europese Unie?

Op dit moment is de regering bezig met een "verkenning" van de verhouding tussen Europese en nationale regelgeving. Dit onderzoek zal in deze kabinetsperiode worden afgerond. Worden de zojuist door mij genoemde vier punten in dit onderzoek betrokken?

Ik noemde aan het begin drie niveaus van kwaliteitsbewaking. Het eerste was dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming behoort te zijn met Europese wet- en regelgeving. Ik wil nog een aantal korte opmerkingen

hierover maken. Het spreekt vanzelf dat de bewaking van de Nederlandse wetten om ervoor te zorgen dat ze niet in strijd zijn met gemeenschapsrecht, een voortdurend proces betreft. Niet alleen nieuwe verordeningen, maar ook gemeenschappelijke standpunten, aanpassingen van verordeningen en jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten worden bekeken om na te gaan of aanpassing in nationaal recht vereist is. Hiervoor zijn nodig scholing en kennis. Ik ben benieuwd naar de wijze van scholing van met name wetgevingsjuristen met het oog op kennis van het Europese wet- en regelgevingsproces. Ook de stages en de detacheringen die, als men de commissie-Hoekstra mag geloven, nog niet zo zijn zoals ze behoren te zijn, maken onderdeel uit van scholing die nodig is.

Dan het tweede niveau, de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving. Europese wetgeving begint meestal aan de onderhandelingstafel. Er wordt een discussiedocument, een groenboek opgesteld waarin de problemen worden geïdentificeerd en mogelijke oplossingen worden aangedragen. Er is in ieder geval eensgezindheid onder de commissie en de minister over het grote belang dat wetgevingsjuristen in een vroeg stadium van de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving worden betrokken, dus al vanaf het begin van onderhandelingen over mogelijk tot stand te brengen nieuwe wetgeving. Reeds in het stadium van het ontstaan van het groenboek en daarna het witboek moeten wetgevingsjuristen betrokken zijn. Daar is iedereen het over eens. Echter, de commissie-Hoekstra constateert een groot verschil tussen theorie en praktijk in dit verband. Met andere woorden: in theorie wordt dit belang onderkend, maar in de praktijk is het nog niet standaard dat wetgevingsjuristen worden betrokken bij onderhandelingen over nieuwe wetgeving. Wat is daarvan de oorzaak volgens de minister? Als je de commissie mag geloven is het meer dan alleen een capaciteitsprobleem, dat overigens zeker ook een rol speelt. De commissie zegt: "In de ogen van de commissie is de achterliggende oorzaak van zowel het soms miskennen van belangrijke effecten als het relatief lage niveau van ambtelijke vertegenwoordiging dat het belang van een vroegtijdige beoordeling van commissievoorstellen nog steeds niet algemeen wordt ingezien." Ik hoor graag de reactie van de minister hierop.

Vervolgens komt er in het traject van de totstandkoming van de Europese wet- en regelgeving een nieuw Commissievoorstel. Iedereen is het er ook over eens dat het opstellen van het BNC-fiche een goed moment is voor inbreng van juridische expertise. Dan rijst de vraag waarom thans helaas de juridische kant van de beoordeling nogal onderbelicht blijft bij het opstellen van de BNC-fiches. De aanbeveling van de commissie-Hoekstra is derhalve dat de beoordeling van de juridische kwaliteit en de impact van de beoogde regelgeving op de nationale rechtsorde verplicht onderdeel moet zijn van het BNC-fiche. Wat vindt de minister van deze aanbeveling? Wij willen er nog een punt aan toevoegen. Het is, zoals zo vaak bij EU-wetgeving, niet alleen een kwestie van de juiste inhoud, maar ook een kwestie van de juiste timing. De BNC-fiches moeten in een zo vroeg mogelijk stadium gereed zijn en beschikbaar worden gesteld aan bijvoorbeeld de Staten-Generaal. Nu gebeurt het immers regelmatig dat de subsidiariteitstoets moet worden uitgevoerd zonder dat de Kamer al beschikt over een BNC-fiche. Met de Raad van State zeggen wij dat het BNC-fiche slechts een momentopname is en dat er meer

nodig is. Het BNC-fiche behelst slechts een initiële reactie van de regering op een nieuw Commissievoorstel. Er kan dus nog veel gebeuren. Hier komt nog bij dat de ambtelijke werkgroep bepaalt welke voorstellen relevant genoeg zijn voor het opstellen van een fiche.

Tijdige en volledige informatievoorziening van de Staten-Generaal is tevens van belang om later implementatieproblemen te voorkomen. Als voorbeeld noem ik het wetsvoorstel bewaarplicht telecommunicatiegegevens dat thans door de Eerste Kamer wordt behandeld. De senaat heeft vraagtekens bij nut en noodzaak van deze wetgeving, maar is hier eigenlijk "te laat" mee omdat er de verplichting is om deze richtlijn te implementeren. Was het niet mogelijk geweest deze problemen te voorkomen door de informatievoorziening aan de Staten-Generaal te vervroegen?

De laatste stap bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving is die van het BNC-fiche naar de Permanente Vertegenwoordigers. De commissie spreekt hierbij van een "zwart gat". Deelt de regering deze inschatting? Verder ben ik benieuwd naar de stand van zaken rond de Handleiding wetgeving in Europa.

Als de wetgeving eenmaal gereed is en er geen sprake is van rechtstreekse werking, moet de wetgeving geïmplementeerd worden. De Algemene Rekenkamer constateert dat het implementatietempo laag is. De regering is het daar niet helemaal mee eens. Ik heb in dit verband een kleine aanvullende vraag. In haar antwoorden op vragen van de CDA-fractie spreekt de regering met name van "implementatie van verordeningen". Ik neem aan dat dit op een vergissing berust en de regering "richtlijnen" bedoelt.

Terug naar het implementatietempo. De achterstand bij de implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten omvat eind 2008 elf richtlijnen en kaderbesluiten. Ik weet dat dit niet meteen een overschrijding van de termijn betekent, maar toch, er is een achterstand. Graag hoor ik van de minister of hij in de toekomst voorziet dat deze achterstand kan worden ingelopen en, zo ja, hoe. Ook verneem ik graag van hem of het gebruikmaken van het Contact Committee om implementatieproblemen in Europa te bespreken wellicht een goed idee is.

Tot slot. Als wij naar de toekomst van Europese wet- en regelgeving kijken, mogen wij niet vergeten dat de noodzaak bestaat om de betrokkenheid van bijvoorbeeld de Staten-Generaal te overdenken, zulks met name omdat in het Verdrag van Lissabon géén parlementair voorbehoud is opgenomen. De commissie-Hoekstra stelt in dit verband voor dat het parlement in overleg met de regering en in navolging van het Britse Lagerhuis, voornemens tot Europese regelgeving selecteert om die aan een grondig onderzoek te onderwerpen. Zo'n grondig onderzoek zou in een enkel geval de procedure kunnen volgen, waaraan ook wetsvoorstellen zijn onderworpen, zo stelt de commissie. Wat is de reactie van de regering op dit voorstel van de commissie?

□

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Voorzitter. De aanleiding voor dit debat is het aandachtspunt kwaliteit van de wetgeving, dat in de afgelopen jaren goed is geweest voor een fors aantal beleidsnotities. Het zal de minister inmiddels duidelijk zijn dat binnen de commissie een werkverdeling is afgesproken en dat dit thema van verschillende kanten wordt benaderd. Dat zal wel het een

Westerveld

en ander vergen van de beantwoording, maar ik hoop toch dat het een spannend debat zal worden.

De notities die wij hebben gekregen, dragen aansprekende namen zoals "Wet en werkelijkheid", "Met recht verbonden" en "Vertrouwen in wetgeving". De bijdrage van mijn fractie concentreert zich op dat thema vertrouwen. Ik heb gezien dat dit in beleidstermen de laatste tijd nogal eens opduikt. Ik zag recent een boekje over "Vertrouwen in onderwijs". Kortom, vertrouwen is "hot", om het maar zo te zeggen.

Het gaat niet alleen om dat vertrouwen in wetgeving, maar in de bredere omgeving waarin de wetgeving haar werk doet: de rechtsstaat of de samenleving. Nog wat anders gezegd, het gaat mijn fractie om de vraag in hoeverre de burger zich in de baaiert aan regelgeving die over hem heen wordt gestort, waar eerdere woordvoerders ook op hebben gewezen, zich nog wel gezien voelt en in hoeverre hij zich nog uitgedaagd voelt tot wat dit kabinet zo beeldend verwoordt als "samen werken, samen doen". Die focus op dat gezien worden heeft niet alleen te maken met goed doordachte, adequaat functionerende regelgeving oftewel kwalitatief goede wetgeving, maar ook met de vraag in hoeverre signalen van de burger over de terechtheid van regels in zijn geval nog kunnen doorkomen en ertoe mogen doen op het moment dat zij doorkomen.

Die invalshoek is voor mijn fractie aanleiding om de minister een aantal tendensen voor te houden die ons in dit verband zorgen baren. Voordat ik dat doe, benadruk ik dat ook mijn fractie onderkent dat wetgeving, wetten maken, besluiten nemen en vervolgens uitvoeren lastiger zijn dan pakweg dertig jaar geleden. Burgers zijn mondiger en willen meepraten en meebeslissen, en dan niet per se op de stoel van de bestuurder of als wetgever, maar als "lid van de rechtsstaat". Dat stropt wel eens met de bestuurder die daadkracht wil tonen, die vooruit wil en van wie dat ook wordt verwacht, want die bestuurder heeft ook weer andere belangen te behartigen.

Mijn fractie heeft de indruk dat het spanningsveld dat op dit vlak is ontstaan – inspraak kost tijd en tijd kan ten koste gaan van daadkracht – zich op twee manieren is gaan vertalen. Ten eerste een afnemende bereidheid om de stem van de burger te willen horen. Ten tweede een afnemende bereidheid om uitspraken van de rechterlijke macht of van wat ik maar even de pseudorechterlijke macht zal noemen, serieus te nemen. Ik kom op die kwalificatie nog terug.

Ik begin met het niet langer willen horen van de burger. Als er één thema is waarbij burgers zich met elkaar en met de diverse bestuurslagen verbonden voelen, is het wel de eigen leefomgeving. In een land dat zo dichtbevolkt is als het onze, treden dan ook meer dan eens botsingen op tussen de bestuurder die dóór wil met bijvoorbeeld een omgevingsplan, en de burger die met die directe omgeving te maken heeft en die deze voortgang ten gronde wantrouwt. In dat spanningsveld kan het gebeuren dat oprecht bezorgde burgers worden weggezet als halve criminelen. Ik citeer uit de Tweede Kamer: "De moordenaar van Pim Fortuyn kwam ook uit de milieubeweging." Dat wordt vervolgens de opmaat tot het afsnijden van de mogelijkheid om langs democratische weg mee te praten over bestuursbesluiten die mensen wel degelijk direct aangaan.

Herkent de minister dit? Hoe staat de minister tegenover de in dit verband wel gehoorde stelling dat

"de inspraak in dit land te ver is doorgeschoten"? Hoe laat zo'n opvatting en in het verlengde daarvan die instelling zich rijmen met het thema vertrouwen? En dan bedoel ik niet vertrouwen in wetgeving, want de wet is zonneklaar wanneer dit wordt doorgevoerd: geen rechtsgang meer, maar in het model van de samenleving dat het kabinet wil uitdragen. Zou niet eerder het omgekeerde waar kunnen zijn, namelijk dat mensen wanhopig worden, en dus agressief, als zij het idee hebben dat niemand meer naar ze luistert? Mijn fractie is benieuwd naar de visie van de minister op dit punt.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik zit met veel plezier naar collega Westerveld te luisteren en ik heb mij tegelijkertijd weer eens een beeld gevormd van wat er allemaal in het coalitieakkoord staat over de relatie tussen bestuur en burger. Heel kort en een beetje gechargeerd rijst uit het coalitieakkoord het beeld op dat er vertrouwen ontstaat, als wij maar goed beleid voeren en dat goed uitleggen. Met andere woorden, het kernpunt zit in de inhoud van het beleid dat dit kabinet voert. Misschien heb ik het betoog niet goed beluisterd, dan hoor ik dat graag, maar ik hoor daarin een wat andere benadering; dat het voor burgers niet voldoende is om te horen te krijgen dat het beleid dat het kabinet voert, per definitie goed beleid is en dat dit dus legitimatie en vertrouwen schept. Ik zie wat licht tussen die twee opvattingen. Dat viel mij op, omdat mevrouw Westerveld behoort tot een fractie die vriendelijk staat tegenover het kabinet.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik begrijp het. Er zal ongetwijfeld wel eens licht zijn tussen mijn opvattingen en het coalitieakkoord. Dat is altijd het kenmerk van akkoorden. Het gaat mij nu om het onderwerp de individuele rechtsgang. Mijn vraag aan de minister is of er geen probleem zou kunnen ontstaan tussen het thema vertrouwen aan de ene kant en het thema inperken van mogelijkheden om mee te praten in termen van inspraak of om als belanghebbende mee te horen aan de andere kant. Gaat dat op een gegeven moment wrikken? Ik heb daar geen pasklaar antwoord op en ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister. Ik vind dit een heel spannend onderwerp. Om die reden wil ik het vandaag in dit debat agenderen.

Bij dit voorbeeld hoort een tweede kwestie en dat betreft de definiëring de jure van de bij een besluit betrokkene, ofwel in Awb-termen de belanghebbende. In het bestuursrecht is al enige tijd de tendens gaande om dit begrip beperkt, dat wil zeggen beperkter dan vroeger, uit te leggen. Ik verwijs naar de jongste uitspraken van de Raad van State over het begrip belanghebbende rechtspersoon in het natuur- en milieurecht. Dat is een tendens bij de rechterlijke macht, maar bij de wetgevende macht lijkt iets vergelijkbaars aan de gang te zijn. Ik noem als voorbeeld de Wabo, die wij hier kortgeleden hebben behandeld. Bij de behandeling in dit huis is door diverse partijen naar voren gebracht dat de inperking die in die wet stond, in strijd zou zijn met het Verdrag van Aarhus. Het gaat mij nu niet om dit voorbeeld en ook niet om de vraag of die stelling terecht is en hoe dit zich verhoudt tot artikel 6 EVRM, maar ik agendeer deze kwestie in de context van het thema vertrouwen, zoals bij deze woordenwisseling al aan de orde kwam. Concreet luidt onze vraag of de minister de observatie deelt dat er een insnoering aan de gang is van de

Westerveld

mogelijkheden voor de burger om in rechte mee te doen. Als dit het geval is, wat zou dat dan in zijn visie betekenen voor het thema vertrouwen van de burger in de rechtsstaat en in de overheid? Volgens mij heb ik de heer Engels met deze aanscherping op zijn wenken bediend.

Die observatie raakt naar mijn oordeel ook aan het vertrouwen van de wetgever in haar eigen kracht binnen de trias politica, waarin de rechter de wetgever ook wel eens kan corrigeren. Wij hebben dan wel geen grondwettelijke toetsing, maar er is wel een rechterlijke toets aan verdragsafspraken. Dat past ook bij het thema vertrouwen, want een overheid die niet bereid is de eigen regels aan verdragsafspraken te laten toetsen, raakt daarmee het vertrouwen van haar verdragspartners kwijt in haar nalevingsbereidheid van eenmaal gemaakte afspraken.

Die observatie brengt me bij een tweede tendens die mijn fractie meent waar te nemen en waarvan wij graag van de minister willen terughoren of wij het mis hebben. Of juist: wij horen graag, maar dan wel met kracht van argumenten, dát wij het mis hebben. Ik doel dan op een afnemende bereidheid van de overheid om signalen vanuit de rechterlijke of pseudorechterlijke macht serieus te nemen en op waarde te schatten.

Opnieuw een enkel voorbeeld. Vorig jaar trok de Rotterdamse ombudsman aan de bel over de wijze waarop in zijn gemeente burgers met een bijstandsuitkering worden gecontroleerd op rechtmatige uitkeringsverstrekking. De Ombudsman achtte de gehanteerde methode, waarbij de toegang tot de woning wordt gevorderd ook in gevallen waarin geen sprake is van een concrete aanleiding of een verdenking van fraude, disproportioneel en dus in termen van privacy-bescherming onrechtmatig. Het gemeentebestuur sloeg dit signaal in de wind en zette de omstreden praktijk voort. Enige tijd later oordeelde de bestuursrechter ook dat deze methode een onrechtmatige inbreuk is op de privacy. Daarop werd van de kant van de regering wetgeving aangekondigd om wat kennelijk nu nog niet mag, alsnog van een wettelijke basis te voorzien. Geen misverstand. Mijn fractie wil de bevoegdheid van de wetgever om te repareren wat kennelijk krom of stuk is niet betwisten. Als bij een rechterlijke uitspraak een beroep op grondrechten in het geding is, is echter eerder een stevige bezinning op zijn plaats over de vraag welke reactie het meest passend is in plaats van de mededeling dat er meteen nieuwe wetgeving moet volgen. Deelt de minister dit of juist gezegd, hoe zit het kabinet hierin?

Ik kom bij het voorbeeld van de pseudorechterlijke macht. Misschien moet ik zeggen: de bestuurscontroleerende macht. Vorig jaar kreeg de overheid een veeg uit de pan van de Nationale ombudsman. In zijn jaarverslag passeerde onder de noemer van overheidsbejegening een aantal cases de revue, niet als incident maar als voorbeeld. In de analyse van die cases viel de term hufferig. Niet zoals in de debatten over overlast in de publieke ruimte in relatie tot de burger en zijn "dikke ik". De Ombudsman achtte de kwalificatie van toepassing op overheidshandelen.

Dat moet toch iedereen die zich betrokken voelt bij het openbaar bestuur en bij de doelstelling "samen leven, samen doen" ter harte gaan. Mijn fractie heeft de indruk dat dit niet zo het geval was. Dit signaal of deze opvatting van de Ombudsman is vrijwel meteen publiekelijk weggezet als een onjuist beeld waarin de regering zich niet herkent. In de context van het debat

van vandaag willen wij de minister deze voorbeelden voorhouden en daaraan een paar vragen verbinden.

Over het laatste voorbeeld de volgende vraag. Heeft naar aanleiding van de aanvaring tussen Ombudsman en kabinet een goed gesprek plaatsgehad tussen partijen en zo ja, wat was de uitkomst? Was er terugkijkend sprake van een misverstand of gaat het om een fundamenteel verschil van inzicht tussen overheid en Ombudsman over het functioneren van overheid, overheidsinstanties en de positie van de burger? Als het dat laatste is, vindt de minister dat dan niet zorgelijk? In dit verband de vraag hoe de regering de functie van de Ombudsman ziet en welke plaats die toekomt binnen de trias. Is het oordeel van de Ombudsman, gegeven op basis van een stroom aan "incidenten" – tussen haakjes want het gaat om een stroom – voor de regering relevant? Zo ja, waarin komt dat tot uiting? Als het gesprek niet heeft plaatsgehad, wat is daarvan de reden? Ziet de minister een taak weggelegd voor de minister van Justitie om een mogelijk problematische relatie tussen regering en Ombudsman te ontproblematiseren?

Ik kom bij de andere voorbeelden. Herkent de minister de zo-even geschetste tendens dat de wetgever bezig is om de mogelijkheden in te perken van de burger om van zich te laten horen of om in rechte op te komen tegen bestuursbesluiten waarbij die zich ook betrokken voelt? Zo ja, waar wordt die door ingegeven? Herkent de minister het beeld dat op voor de overheid nadelig uitvallende uitspraken eerder, dat wil zeggen vaker dan vroeger, wordt gereageerd met reparatiewetgeving dan met beleidsaanpassingen? Of loopt het naar zijn idee zo'n vaart niet en is de wetgever niet minder, maar ook niet meer dan vroeger geneigd om op individuele rechtszaken te reageren met wetsaanpassing?

De minister kan mij in zijn antwoord tegenwerpen dat nogal wat van de voorbeelden die in deze inbreng de revue passeren bij andere departementen thuishoren. Omgevingsrecht is een zaak van VROM en soms van Verkeer en Waterstaat, rechtmatige uitkeringsverstrekking hoort thuis bij SZW, overheidsbejegening en daarmee de klachtafhandeling door de Nationale ombudsman ressorteren onder BZK en de relatie met de Ombudsman is misschien wel een kabinetsaangelegenheid. Dit is echter een beleidsdebat. Afgesproken is dat dit departementoverstijgend kan zijn. Dat is precies de reden om het te agenderen in dit debat. Het thema van burgerparticipatie en individuele rechtsbescherming behoeft een departementoverstijgende probleem-eigenaar. Ik vraag de minister om het niet bij dit antwoord te laten, maar om ook wat dieper te gaan. Er loopt immers een rode draad door de voorbeelden, van vertrouwen in wetgeving en in overheidshandelen op basis van die wetgeving. Dat vertrouwen vindt mede zijn basis in een effectief en sluitend geheel aan mogelijkheden om mee te kunnen praten, of het nu aan de voordeur is, bij de besluitvorming, of aan de achterdeur, bij de rechter.

Daarmee ben ik terug bij het motto van dit kabinet. Meedoen is een essentieel onderdeel van samen doen. Mijn fractie vraagt de minister dan ook wat hij vindt van het volgende argument waarom juist Justitie hier een geëigende probleem-eigenaar is. Vertrouwen van de burger in de rechtsstaat en in de overheid, het basisgevoel dat ook de eigen mening gehoord wordt en meetelt, draagt bij aan de de-escalatie van conflicten en daarmee aan het voorkomen van als juridisch benoemde

Westerveld

geschillen. Dat is behalve goed voor de samenleving ook goed voor de portemonnee van deze minister en zijn staatssecretaris.

Ik houd de minister in de context van dit debat de volgende uitspraak voor. Waar de inrichting van een deugdelijke inspraakmogelijkheid en rechtsgang de verantwoordelijkheid is van elke bewindspersoon op het eigen departement – wij voelen niet veel voor een superminister van Justitie – hoort het bewaken van de kwaliteit van een als systeem sluitend geheel aan rechtsmiddelen en inspraakmogelijkheden wel bij de minister van Justitie. Een reactie van de minister op deze stelling ziet mijn fractie met grote belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. De commissie-Justitie van deze Kamer heeft lang gedelibereerd over de wenselijkheid en de noodzaak van een debat over dit onderwerp. De zorg van de commissie Visitatie Juridische functie en Wetgeving en van de Raad van State in reactie op het rapport van die commissie werd breed gedeeld, evenals de teleurstelling over het kabinetsstandpunt. Hoe kun je nu tegelijkertijd de juridische functie versterken en daarop bezuinigen? Ons is niet overtuigend gebracht hoe dat zou moeten. Vandaar dit debat.

Wat ik had willen inbrengen is door collega Van de Beeten reeds uitstekend verwoord. Hij had zijn tekst al in een vroeg stadium klaar en heeft die aan de commissieleden ter beschikking gesteld. Ik kan het niet beter zeggen. Ik zal hier de vier punten uit zijn lange verhaal die mijn fractie het belangrijkste voorkomen kort weergeven en mij vervolgens beperken tot een aantal laag bij de grondse aanvullingen.

De heer Van de Beeten merkt op dat het van belang is om inzicht te verkrijgen in de oorspronkelijke initiatieven voor wetgeving. Hij ziet een onderzoekstaak voor het WODC. Zonder onderzoek durf ik nu al wel te stellen dat het van belang is dat bestuurders geschoold zijn in en doordrongen van het feit dat maatschappelijke problemen zelden met nieuwe wetgeving worden opgelost.

Dezer dagen zag ik de vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van BZK langskomen met het aangenomen amendement-Bilder c.s. Mijn fractie heeft dit amendement mijns inziens volkomen terecht niet gesteund. Het amendement stelt dat toerusting van gemeenteraadsleden in de eerste plaats een taak is van de politieke partijen en hun scholingsinstituten. De middelen daarvoor moeten daarom naar de politieke partijen in plaats van naar BZK.

Mijn fractie vindt dit een ernstige misvatting. Het is een miskenning van het feit dat besturen met alles wat daaraan vast zit, waaronder opinies ventileren en startseinen geven voor wetgeving, een vak is waarvoor basiskennis vereist is. Daarbovenop blijft uiteraard alle ruimte voor de politieke partijen om te scholen met betrekking tot het politieke programma. Zo zal mijn partij bijvoorbeeld scholen in het voeren van actie terwijl het CDA of de ChristenUnie zullen scholen in de invloed van geloof op het politieke handwerk. Ik noem uiteraard maar een voorbeeld. Men mocht zich eens zorgen maken dat de SP zich beperkt tot het leren hoe je effectief actie voert! De roep om wet- en regelgeving komt vaak van onderop. Dat is goed maar maakt het ook noodzakelijk

dat bestuurders daarmee om kunnen gaan. Dat moet je leren. Dat komt niemand aangewaaid. Zo werd ik laatst geconfronteerd met een op zich prachtig document van de G4 met uitgebreide voorstellen voor nieuwe wettelijke regelingen over huiselijk geweld. De Wet tijdelijk huisverbod was nog maar net aangenomen. Een eerste ervaring met die wet was er nog niet. Waarom niet eerst een goede voorbereiding treffen voor een deugdelijke ten uitvoerlegging van de nieuwe wet alvorens weer over een nieuw wetgevingstraject te beginnen? Daarenboven was ik, en met mij de aanwezige officieren van justitie, getroffen door het gebrek aan kennis en inzicht, c.q. naïviteit over de te verwachten effecten van een wet. En dat terwijl het hier een initiatief van onze vier grootste steden betrof. Als nu de politieke partijen de basisscholing van gemeenteraadsleden voor hun rekening gaan nemen, dan adviseer ik hun zich tezamen te buigen over een basistoerusting. Al had ik liever gezien, zoals gezegd, dat deze taak bij het ministerie van BZK had gelegen.

Een volgend punt van mijn CDA-collega is de zorg over hoe de juridische functie op de verschillende departementen is geregeld. Wij kunnen daarin onmogelijk inzicht krijgen. Zijn voorstel om een externe visitatiecommissie daarnaar te laten kijken, steunt mijn fractie daarom. Een derde punt in zijn betoog dat ook ik naar voren had willen brengen, is dat van de kwantiteit en kwaliteit van de juristen die zich met de wetgevingstaak bezighouden. Een verplichting tot permanente educatie is mijn fractie uit het hart gegrepen. Ook mijn fractie is van mening dat een sterkere positie van de minister van Justitie, als het om wetgeving gaat, voor de hand ligt. De comptabiliteitswetgedachte is niet bij mij opgekomen, maar ik vind het een goede vondst. Mijn fractie zal dan ook zeker uitwerking van deze gedachte ondersteunen.

Dan heeft de SP-fractie nog een paar wat praktischere punten. Het moment en de manier waarop contact met het veld wordt gelegd wanneer het ministerie aan wetgeving denkt, is niet altijd adequaat. Over de wenselijkheid van het de wereld in sturen van een voorontwerp wordt verschillend gedacht. Een voorontwerp kan een goede zaak zijn. Ik wil echter nog een stapje verder gaan. Als het veld moet adviseren over een voorontwerp van wet, dan is het met handen en voeten gebonden. Een voorbeeld is het voorontwerp Wet op de jeugdzorg: in het stadium waarin het veld moest adviseren, kon het niet veel anders dan constateren dat het hier een gedrocht betrof dat niet voldeed aan de aanvankelijke doelstelling, één financieringsstroom. Er kan dan in de marge nog wat gesleuteld worden, maar eigenlijk wilde niemand zo'n wet. Veel beter was het voortraject van het wetsvoorstel wijziging kindbeschermingsmaatregelen dat thans bij de Raad van State ligt. Het veld is uitgebreid geraadpleegd, mondeling en schriftelijk, op basis van notities van een breed samengestelde werkgroep. Dat kost tijd maar creëert tegelijk een basis voor goede wetgeving en draagvlak daarvoor in het veld.

Een volgend probleem doet zich voor op het moment dat een wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt behandeld. Voorzitter, ik moet op mijn woorden letten maar ik waag het erop: wat ik gezegd heb over basiskennis bij gemeenteraadsleden, geldt ook voor leden van de Tweede Kamer. De problemen waar wij in deze Kamer mee worstelen, zijn vaak veroorzaakt door onvoldoende

Quik-Schuijt

doordachte, niet aan de Raad van State voorgelegde amendementen. Haastige spoed is zelden goed, ook in een wetgevingstraject.

Mijn fractie constateert dat sommige ministers ook een amendement dat zij hebben ontraden, te vuur en te zwaard verdedigen. Ik zou zeggen: tegen beter weten in. Als deze Kamer het met de minister eens is dat een amendement niet goed is, waarom dan geen novelle? Is de minister bang dat de Tweede Kamer dan beledigd is? Oké, de minister heeft de plicht om een door de Tweede Kamer aangenomen voorstel loyaal te verdedigen. Deze Kamer heeft echter meer tijd en minder de hete adem van de waan van de dag in de nek. Waarom wil de minister daar zijn voordeel niet mee doen?

Ik lees in de voortgangsinformatie toezeggingen Eerste Kamer van 24 juli 2008 dat het doel van het wetgevingsbeleid is om zoveel mogelijk novelles te voorkomen. Dit is besproken in het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring, op 3 april 2007. Te dien einde wordt de nota Vertrouwen in wetgeving ter behandeling aangeboden. Met dit standpunt is toch iets merkwaardigs aan de hand. Natuurlijk probeert ieder ministerie een goed wetsvoorstel te maken, maar als deze Kamer desondanks een ernstige schoonheidsfout ontdekt – of deze nu aan het ministerie of aan de Tweede Kamer te wijten is – dan ligt een novelle toch voor de hand. Opmerkingen als “de praktijk redt zich er wel mee” doen minimalistisch aan. Ik voel mij als lid van deze Kamer ongemakkelijk als ik daaraan mee moet werken. Graag een reactie van de minister.

Mijn fractie ziet nog een probleem. Is een wet eenmaal door deze Kamer aangenomen, dan kunnen wij hoog of laag springen: die wet moet en zal over drie maanden in werking treden. Wij hebben het zojuist aan de orde gehad met de deskundigen in het strafproces. De rechter moet een deskundige benoemen die in het register staat, anders moet hij motiveren waarom hij dat niet doet. Op het moment dat de wet in werking treedt, zit er nog niemand in het register. Het kan nog zeker een jaar duren voordat dat register redelijk gevuld is. Precies hetzelfde probleem heeft zich voorgedaan bij de tolken, maar daar wordt geen lering uit getrokken. Dit geeft behoorlijk wat irritatie bij de rechterlijke macht. De minister zal wel zeggen dat het toch makkelijk is een standaardtekst te gebruiken, maar wat als het register al enigszins gevuld is? Dan zullen er toch eisen worden gesteld aan de motivering waarom een niet-geregistreerde deskundige wordt benoemd.

Zwaarder weegt het probleem van de inwerkingtreding of de overgangsregeling als het veld nog veel moet doen om de wet te kunnen uitvoeren. In de praktijk wordt dit nu opgelost door vooruitlopend op een eventueel wetsvoorstel pilots te starten. Dit is niet alleen onelegant – mevrouw Duthler heeft er al op gewezen – het parlement wordt als het ware voor het blok gezet – dat er soms veel geld en energie gestoken wordt in een pilot of project dat uiteindelijk de eindstreep niet haalt. Denk aan het Elektronisch Kind Dossier. Juister is om zo nodig in een voortraject te peilen of er draagvlak zal zijn voor een wetgevingstraject – hetgeen veel minder ver gaat dan daadwerkelijk een pilot starten – en als die wet er is, een reële termijn voor inwerkingtreding te nemen zodat het veld er klaar voor is op de datum van inwerkingtreding. Dit speelt bijvoorbeeld bij het huiselijk geweld, de Wet tijdelijk huisverbod, waarbij de politie met de handen in het haar zit, overigens ondanks de gehouden pilots. De

politie kan wel iemand uit huis halen maar heeft vervolgens niets te bieden. Geen onderdak en – zo mogelijk nog erger – geen hulpverleningstraject voor beide partners en hun kinderen. Een kind kan begrijpen dat een huisverbod van tien dagen zonder dat er iets gebeurt in die tijd, een zinloze aangelegenheid is. Erger nog, de kans dat de situatie tussen beide partners daardoor escaleert, is groot. Ik ken de terminologie nog uit mijn voormalige werk: als jij me dat nog een keer flikt, breek ik je poten, of woorden van soortgelijke strekking. Dat zou goed het gevolg kunnen zijn. Ik zou graag horen van de minister waarom zo stijf en strak vastgehouden wordt aan de termijn van inwerkingtreding van drie maanden na plaatsing in het Staatsblad.

Anderzijds hebben wij op 25 november in deze Kamer de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding aangenomen. Onze onvolprezen ondersteuning kon vandaag nog niet bevestigen dat die wet op 1 maart in werking zal treden. Waarschijnlijk wel, zegt het ministerie; het ligt volgens mij bij de Koningin. Dit is voor het veld toch buitengewoon frustrerend. Op 25 november hoefde er niets meer aan die wet te gebeuren. De datum voor inwerkingtreding had toen meteen kunnen worden vastgesteld. Waarom moet het veld wachten tot de allerlaatste dag om te horen dat een wet daadwerkelijk in werking treedt? Ik krijg graag een uitleg van de minister.

Ten slotte nog iets over de evaluatie van een wet. Het WODC-onderzoek Wet en werkelijkheid zegt daar behartigenswaardige maar ook verontrustende woorden over. Ik lees bijvoorbeeld dat in meer dan de helft van de methodologisch voldoende bevonden wetevaluaties een juridische analyse totaal ontbreekt. Evalueren is een vak apart, ik ga daar verder inhoudelijk niet op in. Ik constateer wel twee dingen. Het lijkt wel of het voor elkaar krijgen van een toezegging dat geëvalueerd zal worden, soms de voorwaarde is om met een wet in te stemmen waarbij men toch wat problemen ziet. Ministers voelen dat goed aan en bieden dan ook ruimhartig aan om wetten te evalueren, soms al na twee jaar. Een evaluatie kost handen vol geld. 85% wordt uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus of universiteiten, hetgeen het niet goedkoper maakt! Vaak wordt er met de evaluatie helemaal niets gedaan. Weggegooid geld dus. Ik zou graag van de minister horen wat het traject is van een wetevaluatie. Ik zie bijvoorbeeld dat een BOPZ-evaluatie steeds onmiddellijk tot wetswijziging leidt, terwijl de door het veld met smart verwachte evaluatie van de ingrijpende wijziging van de OTS-wetgeving in 2001, ondanks herhaalde verzoeken in een ministeriële la is verdwenen en daar nooit meer uit is gekomen. Ook dit heeft uiteraard gevolgen voor de kwaliteit van wetgeving: de gesignaleerde zwakke plekken blijven dus, ondanks het kostbare onderzoek, bestaan. Wil de minister ons enig inzicht verschaffen in de gang van zaken binnen een ministerie als een evaluatie wordt ontvangen? Wie bepaalt of er iets mee wordt gedaan? Tot wie kan het veld zich wenden als het rapport in een la verdwenen lijkt te zijn? Welke procedure kan gevolgd worden om te bewerkstelligen dat alsnog iets gedaan wordt met de constatering en aanbevelingen van een evaluatierapport?

Dit alles is niet onbelangrijk voor het werk in deze Kamer in die gevallen waarin instemming met een wetsvoorstel afhankelijk wordt gesteld van een toegezegde evaluatie. Is de minister bereid enig inzicht te

Quik-Schuijt

geven in dezen? Mijn fractie wacht de antwoorden van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Zoals eerdere woordvoerders ook al gereleveerd hebben, is in de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer bij herhaling gedelibereerd over de vraag op welke wijze dit debat, als het er moest komen, met de regering moest worden gevoerd. Wat ons, dus de fracties van de SGP en de ChristenUnie betreft, had met een of misschien twee woordvoerders kunnen worden volstaan. Nu echter anders is besloten, zullen ook wij onze bijdrage leveren. Vooraf en kortheidshalve heb ik graag opgemerkt dat wij ons in zijn geheel kunnen vinden in de bijdrage die de heer Van de Beeten hier heeft voorgedragen, zonder daarmee overigens – dit moge duidelijk zijn – iets af te doen aan de waarde van de bijdrage van andere woordvoerders. Daar kom ik wellicht ook nog op terug.

Onze bijdrage zal bestaan uit enkele aanvullende opmerkingen over het thema “beheer van wetgeving”, toegespitst op het vraagstuk van regeldruk en deregulering. Daarnaast menen wij het verschijnsel van amendering van wetsvoorstellen aan de orde te moeten stellen, zoals onder anderen mevrouw Quik-Schuijt zojuist heeft gedaan.

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV staat: “Minder regels en bureaucratische lasten (...) zijn (...) nodig”. Bij de meting van de tussenstand na het parlementaire jaar 2007/2008 kan worden geconcludeerd dat de hoeveelheid wetten en regels nog steeds toeneemt, maar dat de groei afvlakt. Het regelbestand groeit zo ongeveer met het inflatiecijfer. Maar de gepresenteerde cijfers, die overigens uitsluitend betrekking hebben op de Staatsbladen en de Staatscourant, zeggen natuurlijk nog betrekkelijk weinig over de totale regeldruk en regelgroei, zeker wanneer we daarbij ook de decentrale overheden betrekken. Er zijn in de afgelopen jaren op het punt van deregulering weliswaar resultaten geboekt – dat moet erkend – maar het blijft een moeizaam proces. De neiging om steeds meer te reguleren lijkt wel ingebakken, zowel bij de regelgevers, als bij de kiezers, de burgers, alsook bij het parlement. Regels geven de indruk van zekerheid, veiligheid en gelijkheid. Veel overbodige regels komen tot stand als gevolg van incidenten. Hiervan zijn voorbeelden te over. De ambitie, ook van het huidige kabinet, om tot vermindering van regelgeving en administratieve lastendruk te komen, is gebleven. Het lijkt echter alsof de politieke discipline en de harde taakstelling zijn verzwakt. Reeds in de kabinetsnota “Een bruikbare rechtsorde” uit 2004 zijn interessante aanzetten gegeven voor een nieuwe aanpak van regelgroei en regeldruk. Daarin werd aan de orde gesteld wat mijns inziens de kernvraag is, namelijk of wetgeving wel altijd de oplossing is voor een probleem. Wetten maken is te vaak een pavlovreactie, aldus de heer Van Gestel, hoogleraar theorie en methoden van wetgeving te Tilburg in zijn oratie “Wetgeven is vooruitzien” van 20 juni 2008. De vraag of en wanneer regelgeving de oplossing is voor een probleem wordt nog te weinig gesteld. Vaker wordt de vraag gesteld of we het wel goed genoeg doen met regelgeving – die vraag resulteert meestal in verfijning van regels of verscherping van toezicht – dan de vraag of we wel de goede dingen doen met wetgeving. Op het

niveau van de formele wetgever moet iedere actor zich die vraag mijns inziens stellen. Zonder te beweren dat de wetsvoorstellen die ons vanuit de Tweede Kamer bereiken in het algemeen beneden de maat van de vereiste wetgevingskwaliteit zijn, zou men daar wel wat meer tijd mogen uittrekken voor wetgeving in plaats van voor controle in de vorm van spoeddebatten en Kamervragen. Voor de Eerste Kamer als tweede actor is er, gegeven het ontbreken van amendementsrecht, altijd maar betrekkelijk weinig bij te dragen dat tot werkelijke verbetering leidt. Zij kan feitelijk niet weigeren, een wetsvoorstel te behandelen en bij behandeling slechts goedkeuren of verwerpen. Een andere actor, de Raad van State, is weliswaar gezaghebbend op het terrein van juridische en wetstechnische toetsen, maar beleids-analytische toetsen of adviezen omtrent uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid legt de regering nogal eens naast zich neer.

In gedachten bezig met het onderwerp dat wij nu behandelen, werd mijn aandacht gevestigd op een recent bericht over de controversiële zogenoemde Bosbelasting, waarvan de bedoeling is dat die in 2011 wordt ingevoerd. Omdat de omstreden heffing bijna onuitvoerbaar is, zou nu de staatssecretaris van Financiën onderzoeken of de belasting er überhaupt moet komen. Deze vraag had toch al in een veel eerder stadium van het wetgevingsproces afdoende beantwoord moeten zijn? Is deze wet niet een van de voorbeelden dat – vergeeft u ook mij de terminologie, mevrouw de Voorzitter – dat “opinion-based policy making” het gewonnen heeft van “evidence based law making”? Dringt zich niet de vraag op of de departementale wetgevingstoetsen of de aandacht van Justitie voor alleen de juridische vormgeving tekortschieten? Moeten ministers het niet als een opgave beschouwen om in het kader van de feitelijke en wetenschappelijke onderbouwing van wetgeving kritiek en tegenspraak te organiseren? Is dat besef er in voldoende mate of is het in elk geval groeiende? Antwoord op deze vragen kan onzes inziens bijdragen aan een gefundeerd antwoord op de kernvraag: is wetgeving wel dé oplossing voor een probleem?

Nog voor een tweede aspect dat kan helpen verklaren waarom het proces van deregulering zo moeizaam verloopt, zou ik aandacht willen vragen. Ik maak dan in feite een kwalitatieve opmerking. De achterliggende veronderstelling bij deregulering is veelal dat er te veel regels zijn. Om vermindering te bereiken, worden regels geschrapt, samengevoegd of opgeheven als ze al lange tijd niet meer relevant zijn. Dat is goed, maar is het probleem niet dat tegenwoordig bij nieuwe regelgeving de overheid meer abstracte doelen stelt en resultaatverplichtingen oplegt dan regels geeft, waardoor weer nadere normen, protocollen en gedragscodes van instellingen, bedrijven en decentrale overheden nodig zijn om dat resultaat te kunnen meten en controleren? Ik laat dan nog maar even buiten beschouwing dat vaak meerdere doelen, die niet altijd op elkaar zijn afgestemd, worden nagestreefd. Doordat de wetgever abstracte normen opstelt, worden die normen precies en gedetailleerd ingevuld in het veld en door de controlerende instanties. De kernvraag op dit punt is dan ook of de huidige manier van regelgeving tot minder regels en minder administratieve lasten zal leiden. Elke wet – ik erken het – kent uiteraard een zekere abstractie. Taal laat zich niet dwingen tot wiskundige precisie. De kwestie is evenwel dat doelvoorschriften positief zijn geformuleerd.

Holdijk

Er moet niet iets nagelaten worden, maar er moet iets bereikt worden. Dat kan wijzen op een bepaalde visie op de overheidstaak, die echter naar mijn opvatting veel meer is gelegen in het verbieden van het kwade dan in het dwingen tot het goede. Onderkent de minister dat dit verschil in insteek een positief effect kan hebben bij het streven naar deregulering?

Ten slotte moge ik als aspect van onze zorg voor de wetgevingskwaliteit nog het verschijnsel aansnijden dat de minister ongetwijfeld bekend is vanuit zijn ervaring als vertegenwoordiger van het kabinet, maar ook als voormalig Eerste Kamerlid, namelijk de amenderingen die door de Tweede Kamer worden aangebracht en die hier soms op grote moeite stuiten.

Meer nauwkeurig aangeduid, bedoel ik dan de amendementen die niet aan de Raad van State zijn voorgelegd en waartegen de minister zich in de Tweede Kamer heeft verzet. Wij erkennen uiteraard de plicht van een minister of staatssecretaris om een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel zo loyaal mogelijk te verdedigen. Verwijzing zonder meer naar het feit dat de Tweede Kamer aldus heeft besloten, volstaat echter in gevallen als bedoeld niet. Het vraagt een bijzondere lenigheid van geest om met overtuiging te verdedigen wat in eerdere instantie is bestreden en ontraden. Situaties als deze kunnen echter funest zijn voor het lot van een overigens misschien acceptabel wetsvoorstel. Een dergelijke impasse zou zo enigszins mogelijk voorkomen moeten worden.

Ik besluit dan ook met de vraag of de minister met deze Kamer mee wil denken over mogelijkheden die een uitweg bieden uit een dergelijke impasse. Met belangstelling zien wij naar een reactie op onze beschouwingen en vragen uit.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet) (29048).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Ten Hoopen**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun vragen en hun opmerkingen. Een juridische discussie met de senatoren is voor ons als Tweede Kamerleden geen sinecure. Wij hopen dan ook dat wij uw vragen goed kunnen beantwoorden en dat wij hen die nog twijfelen ook kunnen overtuigen.

Ik zal ingaan op de vragen over de warmtetarieven, de terugwerkende kracht en de commerciële oriëntatie van de bedrijven. Collega Samsom zal de overige onderwerpen behandelen.

De noodzaak van de warmtewet blijkt eigenlijk uit twee rapporten van de Rekenkamer. Uit het eerste rapport kan worden afgeleid dat warmteprojecten hoge winsten maken. Uit het tweede rapport blijkt dat de tarieven voor stadsverwarming niet onafhankelijk en niet objectief tot stand komen en dat onafhankelijk toezicht ontbreekt.

Volgens de Rekenkamer betalen in elk geval bewoners van nieuwe woningen met stadsverwarming teveel.

Om consumenten te beschermen, kent de wet een redelijke prijs, die bestaat uit daadwerkelijk gemaakte kosten en een redelijk rendement. De wet kent ook een maximumprijs. Aan de hand van de rendementsmethode stelt de NMa vast welke kosten een verbruiker zou maken voor het verkrijgen van dezelfde hoeveelheid warmte bij gebruik van gas als energiebron. Consumenten betalen in principe de redelijke prijs. Pas als deze hoger ligt dan de maximumprijs geldt de laatste.

De maximumprijs is dus het prijsplafond, of de veiligheidsklep, zoals de heer Reuten terecht stelt. De SP-fractie stelt dat warmteleveranciers door de redelijke prijs geen verlies kunnen maken. Dat klopt niet helemaal. Als de kosten hoger zijn dan de maximumprijs kan dat natuurlijk wel degelijk.

De heer Asscher vindt de redelijke prijs overbodig. Daar zijn wij het niet mee eens. Het reguleren van de prijs op basis van de kosten is de manier bij uitstek om monopolies in het gareel te houden. Wij kennen die systematiek in meerdere sectorale wetten. Voorbeelden zijn de tarieven voor het drinkwater en de energienetwerken. Ook op basis van een generieke wet – de Mededingingswet – mogen monopolisten geen onredelijk hoge winsten maken. Ik wijs in dit verband op artikel 24, waarin dat geregeld is.

Wij zien dus niet in waarom wij in de warmtesector nu juist wel windfall profits zouden toestaan.

De heer Laurier stelde een vraag over pooling. Dit begrip betekent dat verbruikers die aangesloten zijn op bepaalde projecten, een hogere dan de redelijke prijs betalen. De heer Laurier vroeg of dat wel redelijk is en of hierdoor de urgentie van inefficiënte projecten om de kosten te verlagen niet afneemt. Hij snijdt een aantal goede punten aan. Pooling heeft echter ook voordelen. Het is een manier om onrendabele projecten in stand te houden. Ook in de Eerste Kamer is veel aandacht voor dit probleem. Zo wees mevrouw Sylvester op dit probleem in Purmerend. Verder hebben wij, juist vanwege de aspecten waarop de heer Laurier wijst, pooling aan strenge regels gebonden. Er moet een ontheffing worden verleend per verliesgevend project. Aanvullende inkomsten van andere projecten mogen alleen worden gebruikt om verliezen te compenseren. De ontheffing wordt verleend voor een periode van tien jaar. Als er geen verlies meer wordt geleden, kan de minister de ontheffing intrekken. De heer Samsom zal straks ingaan op de prijsregulering in relatie tot het pleidooi van de Clean Energy Company en het intrekken van de ontheffing.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mijn vraag had nog een andere dimensie. Op pagina 13 van de memorie van antwoord staat dat extra winsten van een project mogen worden gebruikt voor verliesgevende projecten. Waar kan echter extra winst in een project vandaan komen als je werkt met een systeem met redelijke prijzen? De redelijke prijs is immers gebaseerd op de kosten. Ligt bij de winstgevende projecten het redelijke rendement dan hoger? Dit lijkt mij een cruciale vraag.

De heer **Ten Hoopen**: Ik begrijp dat. Uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat er nogal wat projecten zijn waarvan delen zijn afgeschreven. Daardoor is het mogelijk dat er bij die projecten een veel