

Broekers-Knol

herziening van het huwelijksvermogensrecht de voorkeur verdient. Door zo'n fundamentele aanpak kan aan de rechtspraktijk wellicht betere op de toekomst toegesneden handvatten worden geboden. Dit is echter voor ons geen reden om niet met het wetsvoorstel in te stemmen. Wij doen dit wel, voorzitter, en wij laten het "beter laat dan nooit" voor de wettelijke regeling van het verrekenbeding prevaleren.

Staatssecretaris **Kalsbeek**: Voorzitter. Ik dank mevrouw Broekers voor haar opmerkingen over dit inderdaad technische wetsvoorstel. Zij eindigt met "beter laat dan nooit", maar zij vindt het aan de andere kant misschien toch nog te vroeg. Ik ben blij dat ook de VVD fractie alles afwegende vindt dat deze wet er nu toch moet komen. Het wetsvoorstel sluit aan bij de praktijk van verrekenbedingen in huwelijkse voorwaarden; bij 73% van de huwelijkse voorwaarden in 1996 ging het immers om verrekenbedingen. Met het voorstel wordt voor een groot deel de jurisprudentie van de Hoge Raad over deze verrekenbedingen gecodificeerd. Dit lijkt mij in het belang van de rechtszekerheid.

Mevrouw Broekers wees erop dat de begrippen inkomsten en vermogen niet in het wetsvoorstel omschreven zijn. Inderdaad zullen partijen die huwelijkse voorwaarden willen overeenkomen, hierover zelf afspraken moeten maken. Dit doen zij nu overigens ook. Het is in de rechtspraak van de Hoge Raad over verrekenbedingen opvallend dat het in veel gevallen gaat over een niet uitgevoerde periodieke verrekening en niet over het inkomensbegrip. Ik verwacht dan ook niet dat het ontbreken van een omschrijving van dit begrip in de wet ertoe zal leiden dat de werklust voor de rechterlijke macht hierdoor zal toenemen. De in dit opzicht bestaande situatie wordt nu bestendig, terwijl die al niet tot veel problemen leidt. Het notariaat heeft natuurlijk een belangrijke verantwoordelijkheid bij het opstellen van huwelijkse voorwaarden. Men kan deze onder meer waar maken met goede omschrijvingen van het inkomensbegrip, toegesneden op de concrete situatie. Tot nu toe gaat dit goed en ik heb geen zorgen over de toekomst.

Verder geeft mevrouw Broekers aan dat de modernisering van het huwelijksvermogensrecht het best gerealiseerd had kunnen worden door dit wetsvoorstel te combineren met het nog komende over het basishuwelijksvermogensregime. Ik ben blij dat ook zij de wenselijkheid van modernisering van het huwelijksvermogensrecht onderschrijft, maar ik deel niet haar mening dat combinatie van de tweede en de derde fase van deze modernisering beter zou zijn geweest. Huwelijkse voorwaarden zijn niet het onderwerp van het derde wetsvoorstel, het gaat juist om het huwelijksvermogensregime dat geldt als er geen huwelijkse voorwaarden overeengekomen zijn. Over de mate waarin de huidige gemeenschap van goederen gewijzigd zou kunnen worden en de invulling daarvan vindt veel overleg met de rechtspraktijk plaats. Dit overleg heeft een bepaald ander karakter dan het meer technische overleg over dit wetsvoorstel. Ik ben dan ook blij dat dit voorstel zijn eigen weg is gegaan en dat de behandeling ervan vandaag wellicht zal kunnen worden afgerond. Ik waag het te betwijfelen of wij hierover vandaag al zouden hebben kunnen spreken, als er geen splitsing tussen het tweede en het derde wetsvoorstel was aangebracht. Dat zou toch jammer zijn geweest.

Ten slotte vroeg mevrouw Broekers hoe de verlenging van de verjaringstermijn in het zesde lid van artikel 141, een verlenging tot drie jaar, te rijmen is met de korte verjaringstermijnen in het erfrecht. Zij heeft gelijk dat in beide gevallen emoties een rol kunnen spelen. De ratio van de korte verjaringstermijn in het erfrecht is een andere. Het gaat daarbij veelal om veel meer personen die tot de nalatenschap gerechtigd zijn, ook personen die verder van de erflater af staan en die minder emotioneel geraakt zijn door diens overlijden. Voor al die personen dient het op vrij korte termijn bieden van rechtszekerheid te prevaleren.

Bij de verrekening aan het einde van het huwelijk gaat het om de verhouding tussen twee personen die geëindigd is. Uiteraard kan dit ook door overlijden, maar gedacht is natuurlijk vooral aan de vele beëindigingen van een huwelijk door echtscheiding. Juist in die gevallen komt het erop aan dat de verhoudin-

gen die dan veelal verstoord zijn, niet door zoiets als een verjaringstermijn en eventuele stuiting daarvan nog verder verstoord raken.

Hiermee zijn dan, naar ik hoop, de vragen van mevrouw Broekers bevredigend beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002 (28000-VI).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik zie dat de ambtenaren de tribune verlaten; dat stemt gerust. De minister kan het nu geheel zelf af!

Mijnheer de voorzitter. In de Summa theologica behandelt Thomas van Aquino ook de wet. Dat doet hij overigens maar in zeven questiones, aanzienlijk minder dus dan de zeventien die de vaste Kamercommissie, geïnspireerd door haar lid Witteveen, heeft weten op te werpen. Eén van de vraagpunten die Thomas oproept, is of het goed maken van mensen een gevolg van de wet is. Hij antwoordt daarop als volgt: "Ik antwoord met te zeggen dat, zoals tevoren gezegd is in de artikelen 1 en 4 van vraagstelling 90, de wet niets anders is dan een uitspraak van de rede van degene die aan het hoofd staat, door wie de onderdanen bestuurd worden." Ik merk ter zijde op dat ik bij Thomas zo vaak het woord "rede" tegenkom, dat ik af en toe zou denken dat het om het beginselprogramma van D66 zou gaan, als het begrip "beginselprogramma van D66" geen contradictio in terminis zou zijn.

"Nu behoort het tot de deugd van iedere onderdaan dat hij onderworpen is aan degene door wie hij bestuurd wordt, zoals het tot de deugd van de weerstrevende en begerende vermogens behoort dat zij gehoorzaam zijn aan de rede, en op deze wijze 'behoort het tot de deugd van iedere onderdaan dat deze goed onderworpen is aan de vorst', zoals de Filosoof" – Aristoteles – "zegt in

Van de Beeten

de Politica. Maar het doel van iedere afzonderlijke wet is dat zij gehoorzaamd zal worden door de eraan onderworpenen. Om deze reden is duidelijk dat het eigen aan de wet is om de ondergeschikten aan te zetten tot hun eigenlijke deugd. Daar de deugd derhalve datgene is wat de houder goed maakt, zo volgt dat het goed maken van degenen aan wie de wet gegeven wordt, in alle opzichten of in een bepaald opzicht, een eigen gevolg van de wet is. Als het oogmerk van de maker immers het ware goede is, hetgeen het gemeenschappelijke goede is, geregeld overeenkomstig de goddelijke gerechtigheid, dan heeft de wet tot gevolg dat de mensen in alle opzichten goed worden. Voert de bedoeling van een wetgever evenwel tot een goed dat niet in alle opzichten goed is, maar dat slechts nuttig of aangenaam is voor hemzelf," – voor de wetgever dus – "dan maakt de wet de mensen niet in alle opzichten goed, maar in een bepaald opzicht, namelijk met een betrekking tot een zodanig bestuur." Anders gezegd, dan maakt de wetgever de onderdaan tot instrument van zijn eigen doel en niet tot het doel dat eigen zou moeten zijn aan de wet, namelijk het gemeenschappelijk goede.

Ik zou de collega's in de Kamer en de minister willen vragen om het voorgaande nog even vast te houden, want ik heb nog een tweede citaat. Dat komt uit een door Ars Aequi uitgegeven dissertatie van Anne Marie Bos, "Een rechtspositivistische analyse van de rechtsstaat". Collega Witteveen wordt er ook veelvuldig in geciteerd, zo kan ik alvast opmerken. Daarin vinden wij op pagina 13 – het gaat, zoals de titel al zegt, over de rechtsstaat – ook iets over de binding van de rechtsstaat aan het recht en modernere opvattingen daarover, in tegenstelling tot een wat klassiekere opvatting. De passage is wat aan de lange kant, maar ik wil u die toch niet onthouden. Zij luidt als volgt: "Binding van de Staat aan het recht heeft een behoudende strekking die, zo stellen velen, niet meer past in de hedendaagse samenleving. Deze kenmerkt zich door complexiteit, heterogeniteit, flexibiliteit, fragmentatie, of hoe men het ook wenst te noemen. Het juridisch handelen van de Staat moet, goed aangepast aan de tijd, gericht zijn op realisering van beleidsdoelen, op rechtsvorming in

overleg en onderhandeling met particuliere partijen, en op de totstandkoming van beslissingen die rekening houden met alle bijzonderheden van individuele gevallen. Zulke rechtsvorming wordt belemmerd door een binding aan voorafgaand recht. Gewenst is slechts een zorg voor enige continuïteit. En daarbij past niet de eis van 'binding aan', maar die van 'aansluiting bij' het bestaande recht. Dan is er pas ruimte voor een adequate juridische sturing van de samenleving, waarbij rekening gehouden wordt met de sociale omgeving waarin de sturing plaatsvindt. Men zegt dan bijvoorbeeld dat de rechtsstaat, met zijn ordening langs lijnen van representatie en hiërarchie, zich niet verdraagt met moderne systeemsturing die in hoge mate afhankelijk is van situationeel en relationeel (dus niet hiërarchisch en representatief) leren."

Mevrouw Bos zegt dan: "Bij mijn weten verdedigt niemand de stelling dat er, op welk rechtsgebied dan ook, geen enkele actuele waarde meer ligt in de binding van statelijke gezagsorganen aan het recht, of dat nu betreft wetgevers, bestuurders of rechters. Wel zijn er vragen te beantwoorden. Welke waarden heeft men op het oog? Op grond waarvan meent men dat deze al dan niet actueel zijn? Hoe stelt men vast wat waardevol is?"

Die vraag speelt natuurlijk ook bij het vraagstuk van de wetgeving. Wat wij nu kunnen vaststellen is dat de wetgeving niet louter een reflectie is van de samenleving waarin we wonen, werken en leven, maar dat de wetgeving ook deel uitmaakt van de krachten die in het maatschappelijk leven werkzaam zijn. Wat dat betreft wil ik de minister een hypothese voorleggen. Daarbij wil ik aansluiten bij het verschijnsel van de groei van de regelgeving. De vorige voorzitter van de fractie van het CDA heeft bij de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2000 al eens gewezen op de groei van het kastje dat hier achter in de zaal staat, de Schuurman & Jordens-editie van de Nederlandse wetgeving: toch gauw een verdubbeling in de laatste dertien, veertien jaar, schat ik, ook als ik afga op de boekenkast op mijn kantoor.

Naar mijn overtuiging gaan achter die groei krachten schuil die niet amoreel zijn. Het is niet een

technisch proces dat zich voltrekt, waarop alleen maar natuurwetenschappelijke analyses zouden zijn los te laten. Ik ben ervan overtuigd – mijn fractie deelt die overtuiging – dat de groei van de wetgeving te maken heeft met ideologische noties, ondanks het feit dat we denken in een tijd te leven waarin ideologie in de samenleving of de politiek geen rol meer speelt. Volgens onze analyse is een belangrijke factor van het wetgevingsproces het maakbaarheidsdenken. Dat is de hypothese. Dit maakbaarheidsdenken richt zich niet alleen op de inrichting van de samenleving als zodanig, niet alleen op bijvoorbeeld medisch-ethische kwesties, gentechologie of biotechniek, maar heeft ook te maken met het moderne levensgevoel dat men in het individuele leven van mensen aantreft. Denken in termen van zelfbeschikking en individualisering: verschijnselen waarover de afgelopen twintig jaar al veel is gediscussieerd. Zij kunnen worden samengevat met de woorden: een sociaal-cultureel verschijnsel van de moderne samenleving, ook in ons land. De groei van de regelgeving is daarvan in zekere zin een weerslag, omdat het een vertaling is van een denken in termen van maakbaarheid, ook van een streven naar maakbaarheid. Er zit iets van een ideaal achter, zou mijn hypothese zijn.

De groei van de regelgeving is in meer dan één opzicht problematisch. Zij leidt tot een coördinatieprobleem, het op elkaar afgestemd houden van wettelijke regelingen. Zij leidt ook tot een handhavingprobleem. Er moeten prioriteiten gesteld worden. Naarmate meer normen gehandhaafd moeten worden, ook door de overheid, kom je voor keuzen te staan met betrekking tot bijvoorbeeld de problematiek van de bolletjesslikkers. Dat probleem hebben wij vorige week nog aan de orde gehad. Dat is ook een verschijnsel dat tot de handhavingproblematiek kan worden gerekend.

Moet je te veel prioriteiten stellen en dus te veel laten liggen dan tast dat bijna automatisch het gezag van de wet, het gezag van de overheid als rechtshandhaver en het vertrouwen van de burger in de Staat aan. De groei van de regelgeving heeft ook maatschappelijke effecten. Ik heb een keer een discussie gehad met een politiemans die twintig jaar geleden met zijn vak was begonnen.

Van de Beeten

Hij zei: op mijn bureau stond aanvankelijk een klein deeltje met praktische handleidingen en wettelijke regels waarmee ik in mijn dagelijkse werk te maken had en nu staan er vijf delen die een stuk van mijn bureau vullen. De problematiek in het onderwijs is welbekend. Velen in het onderwijs klagen over de enorme groei van de regelgeving en de verstoring die het gevolg daarvan is in het dagelijks werken in onderwijsinstellingen.

Een reflectie op die problemen is terug te vinden in het jaarverslag van de Raad van State over het jaar 2000. De raad wijst op een paar aspecten die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van die problemen, te beginnen met de pretentie van het primaat van de politiek, zoals de raad het zelf formuleert. Het is goed om dat even vast te houden, omdat zeker in de afgelopen jaren het primaat van de politiek min of meer vanzelfsprekend was. Het is een belangrijk punt geweest van de paarse coalitie. Ook vandaag de dag, zeker na de discussies over de gevolgen van de recente raadsverkiezingen, moet dat punt opnieuw aan de orde worden gesteld. Een ander punt dat de Raad van State noemt is de gebrekkige afweging van eisen, aspecten en belangen. Dat heeft vaak te maken met de verbodsbreuk van het wetgevingsproces zelf. Ten slotte noemt de raad de gebrekkige belangstelling bij de politiek, onszelf inclusief en beleidsambtenaren voor de uitvoering van wetten.

In onze fractie leeft het gevoel dat de problemen die de Raad van State heeft gesignaleerd een ontwrichtende werking hebben in delen van de samenleving. Ik heb al gewezen op de handhavingsproblematiek, waarbij men iets van die ontwrichtende werking ziet. De gedoogproblematiek past daarbij.

Een tweede element is wat ik "regelcultuur" wil noemen. De neiging om als er geen geld is door middel van regels invloed uit te oefenen op maatschappelijke sectoren of als er wel geld is die regels nog eens te versterken – zie de zorgsector en het onderwijs – zijn daar de kenmerken van. Het leidt tot een devaluatie van de maatschappelijke status van werkers in dergelijke sectoren. Wij hebben dat gezien in het onderwijs; ook bij de politiek wordt daarover geklaagd. Het politieke antwoord op deze verschijnselen is niet dat wij meer moeten

experimenteren of eerst moeten kijken hoe het er in de praktijk aan toegaat, zoals de heer Melkert vorige week naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen heeft geopperd: wij moeten eerst meer experimenteren en dan pas overgaan tot wetgeving. Daaruit spreekt een opvatting over wetgeving en ook over politiek bedrijven die nog te zeer verband houdt met het denken in termen van het primaat van de politiek en van de maakbaarheid van de samenleving, waarbij alles wat in de samenleving nastrevenswaardig is vanuit de politiek moet worden gemaakt. Wij komen dan te veel terecht in een opvatting over de overheid en over de rechtsstaat, zoals net werd samengevat in de passage die ik citeerde uit het boek van mevrouw Bos, waarbij men uitsluitend denkt in termen van sturing.

Dat heeft in mijn opvatting ook consequenties voor de aard van het wetgevingsproces en de wijze waarop met een aantal instrumenten moet worden omgegaan. Een van de thema's die in het verslag zijn aangesneden is "daadkracht zonder draagvlak". Op een vrij uitvoerige passage is vrij summier gereageerd in de nota naar aanleiding van het verslag. Aangegeven wordt dat het kabinet de verantwoordelijkheid voor het verwerven van draagvlak voor beleidswijzigingen en het voorbereiden van de belanghebbenden op de voorgenomen wijzigingen een aangelegenheid van de vakminister acht. Het gaat mij niet zozeer om die vakminister, maar vooral om de manier waarop wordt gesproken over het verwerven van draagvlak voor beleidswijzigingen en het voorbereiden van de belanghebbenden op de voorgenomen wijzigingen. Dat is vanuit de top van de politiek gedacht: wij zijn bezig beleid te maken en de samenleving dient dat beleid nu over te nemen. Ik denk dat daar een belangrijk probleem ligt, dat te maken heeft met de wijze waarop tegen de samenleving als zelfstandig onderdeel van de maatschappij en met name het maatschappelijk middenveld wordt aangekeken.

Ik vond dat heel treffend terug in een column van prof. Bomhoff in NRC Handelsblad zaterdag jongstleden, de hoogleraar die de minister binnenkort met zijn robuuste prognoses inzake de cellencapaciteit gaat helpen. In zijn column schreef

Bomhoff over de overheidssector, waarbij hij een opsomming gaf van mensen die in die sector werkzaam zijn: leerkrachten, politiemensen, huisartsen, verpleegkundigen. Het idee dat mensen die vanuit de collectieve sector betaald worden als het ware afgeleiden van de overheid en van het overheidsbeleid zijn, spreekt uit zo'n notie en proef ik ook uit het antwoord van de minister.

Hetzelfde komt tot uitdrukking in het vraagstuk van de onomkeerbare processen. In het antwoord wordt gezegd dat de voorbereiding van of het vooruitlopen op processen van wetgeving nooit onomkeerbaar mag zijn in die zin dat de wetgever niet het laatste woord zou hebben, maar de praktijk is natuurlijk anders. Het was voor deze Kamer in de praktijk niet echt mogelijk om bijvoorbeeld nog tegen de wetsvoorstellen met betrekking tot de Raad voor de rechtspraak of de gerechtsbesturen te stemmen. Dat zou ook nogal een ontwrichtend effect hebben gehad.

Mijn fractie wil de minister en de andere fracties als uitvloeisel van deze beschouwingen enkele oriëntaties en aandachtspunten voorleggen. Fundamenteel punt is dat wij de samenleving niet dienen te zien als een uitvoeringsinstantie van de overheid. Wij dienen de eigen aard van de samenleving en van haar verbanden en instellingen te erkennen. Daaraan dienen wij ook ruimte te geven. Het gaat erom, om het met Thomas te zeggen, dat wij ook met wetgeving de deugd bevorderen. De deugdbeoefening zal in belangrijke mate door mensen zelf en hun verbanden gestalte moeten krijgen. Het vergt in het wetgevingsproces ook een andere houding ten opzichte van het veld. Wij moeten dat veld niet zien als uitvoerder, maar al in een veel vroeger stadium bij het doordenken en formuleren van wetgeving betrekken. Dat is een zeer essentieel punt.

Dat brengt mij bij de vraag of de minister het niet ook wenselijk vindt om met name bij wetgevingsvoorstellen die het karakter van een stelselherziening hebben – ik denk aan de Raad voor de rechtspraak, maar ook aan het terrein van de SUWI – te werken met het middel van een voorontwerp van wet, zoals in het verleden ook weleens is gebeurd. Dat heeft als voordeel dat duidelijk wordt gemaakt aan de samenleving dat er iets belangrijks aankomt. De politiek geeft daarmee

Van de Beeten

gestalte aan bepaalde opvattingen over wat er moet gebeuren. Dat gebeurt dan niet via een reeks van nota's, waarvan de status altijd tamelijk onduidelijk is en waarbij vaak ook sprake is van een opeenvolging die het voor de samenleving niet bepaald helder maakt welke kant het op gaat. Men dwingt dan ambtenaren en politici om nauwkeurig te formuleren en rekening te houden met de samenhang van het voorontwerp met reeds bestaande wetgeving.

Een tweede punt dat ik aanstip, is de advisering door de Raad van State. Het is mij in het overzicht in het antwoord van de minister opgevallen, dat het zwaarste negatieve dictum van de Raad van State de afgelopen jaren in toememende mate in adviezen van de raad is aan te treffen. Dat suggereert op zijn minst dat adviezen van de raad steeds negatiever worden; het onderzoek dat de minister heeft aangekondigd, kan daarover wat meer duidelijkheid geven. Op zichzelf is het geen reden om aan die adviezen geen grote waarde toe te kennen. Integendeel. Zeker bij de wetstechnische toetsing, naast de beleidstoetsing en de juridische toetsing, is het van belang om goed naar de Raad van State te luisteren. Ik begrijp dat er een standpunt van het kabinet komt over de vraag of de Tweede Kamer het recht moet krijgen om zelf advies te vragen van de Raad van State. Deze vraag is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf. Ik onderstreep wel dat het zeker bij amendering die in de Tweede Kamer wordt overwogen, zeer aan te bevelen is dat de Tweede Kamer zelfstandig advies kan vragen aan de Raad van State, ook als de regering dat niet wenst. Dat laatste roept de vraag op of er in onze fractie ideeën zijn over de bevoegdheid voor de Eerste Kamer om dat te doen. Er is eerder over dat onderwerp in deze Kamer gedebatteerd. De heer Postma heeft er destijds nadrukkelijk op gewezen dat deze Kamer zelf de constitutionele toetsing en verdragstoetsing dient te doen; dat is een standpunt waar mijn fractie zeker bij blijft. Bij beleidstoetsing en juridische toetsing, de twee andere toetsingskaders van de Raad van State, heeft de Eerste Kamer naar onze mening geen aanleiding om een bevoegdheid te vragen. Men kan wel bekijken of die bevoegdheid bij de wets-

technische toetsing voor de Eerste Kamer kan worden ingevoerd. Wij werpen dat op als een vraagpunt. Wil de minister dat betrekken bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt dat eraan zit te komen?

Een derde punt dat ik wil voorleggen, betreft de groei van de wetgeving waarvoor ik straks al aandacht vroeg. Wij hebben destijds bij de algemene politieke beschouwingen gevraagd of het niet goed zou zijn om een onderzoek te doen naar met name de factoren die deze groei hebben beïnvloed. Dat is uiteraard niet iets wat men er op het departement of bij het WODC er even bij kan doen. Ik ken echter universiteiten, met professoren die hier vertegenwoordigd zijn, die uitstekend in staat zouden zijn, een dergelijk onderzoek te verrichten. Ik vraag de minister of hij bereid is, dat te bevorderen.

In het stuk van de minister is gesproken over de voorbereiding van wetgevingsprotocollen, een interessant fenomeen. Ik vraag de minister, wat de rol van het parlement zou kunnen zijn bij de totstandkoming van deze wetgevingsprotocollen, omdat ik denk dat het zeker voor de Eerste Kamer interessant is om te weten, hoe die protocollen zullen worden ingericht en op welke wijze rekening zal worden gehouden met onderwerpen die zeker in de Eerste Kamer altijd belangstelling weten te wekken.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Dit debat is het laatste in deze kabinetsperiode met de bewindspersonen van Justitie over hun begroting. Overigens hebben we dat de laatste jaren niet elk jaar gedaan. Prealabel wil ik vanuit mijn fractie bij de behandeling van dit wetsvoorstel het volgende opmerken. In de schriftelijke voorbereiding is nogal eens aan de orde geweest dat de kwaliteit van de wetgeving nog weleens wordt geschaad doordat wetsvoorstellen in behandeling worden genomen op het moment dat in het beleid allang uitvoering aan die voorstellen wordt gegeven. Als we formeel naar de begrotingsbehandeling kijken als een wetgevingsproces, geldt dit per definitie op dit punt in hoge mate. Zo is het nu eenmaal, en wat dat betreft lijkt de werkelijkheid harder te zijn dan de wetgevingsleer.

In de afgelopen jaren is er veel wetgevingsarbeid vanuit het ministerie verricht. De gedachten gaan bij de fractie van de VVD toch terug naar een aantal grote en gecompliceerde wetsvoorstellen, waarbij op zichzelf als het gaat om de kwaliteit van de wetgeving punten kunnen spelen die aandacht vergen. De herinnering voert terug naar de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin we te maken hadden met een memorie van toelichting van ver boven de honderd bladzijden, met daaraan gekoppeld allerlei voorlichtingsbrochures die het land ingingen. Wij herinneren ons natuurlijk ook de Vreemdelingenwet, die als een groot project is voorbereid en waarvan mijn fractie vandaag de dag denkt dat ze ook in de uitvoering baat gehad zou hebben bij het voortzetten van de strakke projectformule. Verder herinneren wij ons een heel ander type wetgeving, zoals de wetsvoorstellen ter reorganisatie van de rechterlijke macht. Daarbij was vooral opmerkelijk dat het toch een heel tumultueuze voorgeschiedenis was, ook in de gelederen van de rechterlijke macht, maar waarbij uiteindelijk met brede instemming, ook vanuit het veld, de wetgeving is afgerond.

Daarnaast denk ik aan ogenschijnlijk kleinere en meer eenvoudige wetsvoorstellen, die toch een verstrekkende betekenis hebben. Ik noem het wetsvoorstel over de taakstraffen, waarbij die categorie straffen als een aparte formele categorie is erkend. Wij hebben weleens de neiging om op een aantal technische zaken in te gaan, terwijl het vastleggen van zo'n aparte categorie in het strafregime van groot belang is.

Bij de behandeling van de begroting 2002 met de bewindspersonen wil de VVD-fractie zich nu verder beperken tot enkele vraagpunten. Het intrigeerde mij dat, als ik de heer Van de Beeten in eerste termijn het woord hoorde voeren over dit thema, met een verdiscontering van het gedachtegoed van Thomas van Aquino, voor mijn fractie op het punt van de positie van de wetgever een wat klassieker uitgangspunt speelt. Dat uitgangspunt is dat wij te maken hebben met de trias politica, met een wetgevende macht, een uitvoerende macht en een rechtsprekende macht. In het algemeen komt het voor dat de uitvoerende macht en de wetgevende macht een beetje door

Rosenthal

elkaar heen lopen, hetgeen een situatie is die mijn fractie niet gewenst acht.

De aandachtspunten die ik zou willen aanreiken zijn de volgende. Ten eerste de effectiviteit van de wetgeving. Ten tweede de feitelijke inwerkingtreding van wetten, vaak lang voordat die door de Kamer heen zijn. Ten derde de fragmentatie van de wetgeving en het wetgevings-traject.

Voor de VVD-fractie is de effectiviteit van de wetgeving een dominant vraagpunt dat vaak in de discussies over wet- en regelgeving wordt onderschat. Al te vaak wordt dit aspect in een negatieve hoek geplaatst van "managerial" en organisatiekundige noties. Dat klinkt al gauw wat ordinair ten opzichte van hooggestemde noties zoals legaliteit en legitimiteit. Maar in toenemende mate dringt zich het besef op dat als wetgeving niet effectief en niet doeltreffend is, zij ook in hoge mate legitimiteit ontbeert. Bij effectiviteit van wetgeving gaat het om het formuleren van doelstellingen, het uitspreken van verwachtingen over het halen daarvan en vooral ook het metterdaad realiseren van de doelstellingen. Als er te hoge verwachtingen zijn en vervolgens de doelstellingen niet worden gerealiseerd, dan komt zo'n regime waar het de legitimiteit betreft al gauw onder druk te staan. Wat dat betreft is de effectiviteit van de wetgeving een springend punt voor de fractie van de VVD. Daarbij komt dat het voordeel van het hanteren van het effectiviteitscriterium is dat het concreet is. Laat ik dus ook twee concrete voorbeelden in de richting van de minister noemen.

Allereerst betreft dat de wetsvoorstellen inzake taakstraffen en strafrechtelijke opvang verslaafden. Sinds 1997 heeft zich een stijging voorgedaan van de mislukkingen in het taakstraffenregime. Mijn vraag aan de minister is of die stijging inmiddels tot staan is gebracht, zelfs ook ten goede gekeerd. Hoe staat het met de plaatsingsmogelijkheden? Dat is ook zo'n concreet punt waaraan je wanneer je naar de effectiviteit van wetgeving kijkt, zou moeten refereren. Dit geldt te meer waar de doeltreffendheid van taakstraffen in hoge mate blijkt af te hangen van de snelle uitvoering ervan. Wij zitten nu in de uitvoeringsfase van het wettelijk regime. Wij zijn dan ook

benieuwd of er verbetering in is opgetreden.

Ik noem nog een voorbeeld, de strafrechtelijke opvang verslaafden. Die is hier op een gegeven moment ook onder het beding van de effectiviteit aan de orde geweest. Afgaande op alle dossiers die ons ter kennis zijn gebracht, blijken de eerste ervaringen goed te zijn. Zo goed, dat we mogen hopen op een doeltreffende benutting van de voorhanden SOV-plaatsen. Hoe zit het op dit ogenblik met de benutting van die voorhanden SOV-plaatsen?

Dan mijn volgende punt met betrekking tot de effectiviteit van de wetgeving. Wil dat element daadwerkelijk als criterium voor wetgevingskwaliteit gelden dan impliceert dat bijna logischerwijs een strakke monitoring en evaluatie. Dat is ook in de vragen van leden van de commissie aan de orde gesteld. Let wel, het gaat dan eerst en vooral wat betreft de VVD-fractie hier om een zaak van de Tweede Kamer. De minister laat ons weten dat de effectiviteit en effecten van beleid in een aantal projecten aan de orde is. Kan dit niet worden opgenomen als een standaardelement in het wetgevings- en beleidstraject? Moet de vragenlijst inzake beleids- en wetevaluaties van het Kenniscentrum wetgeving niet uitmonden in een soort standaardbepaling? Tot in deze Kamer, hoewel het in feite een zaak is van de Tweede Kamer, is het vaak trekken aan de bereidheid van bewindspersonen om na te gaan of een wet wel of niet aan zijn doel beantwoordt. Dat is een punt dat ik hier heel helder op tafel wil hebben, al is het maar – dat zal de minister mij nazeggen – om de neiging tot symboolwetgeving, waar de minister toch een broertje dood aan heeft, in te dammen.

Een derde punt in het kader van de effectiviteit van wetgeving betreft de notitie Criminaliteitspreventie. Ons is opgevallen dat er beleid en wetgeving op stapel staat op het punt van huiselijk geweld en seksueel geweld. Dat is nu zo'n thema waarbij wij ons afvragen of de effectiviteit van die nadere wet- en regelgeving een uitermate belangrijk criterium zal zijn. De maatschappelijke context en de privé-context van deze vormen van criminaliteit is namelijk uiterst weerbarstig. Des te moeilijker is het om effectief beleid en wetgeving te realiseren, laat staan

uitvoering van die wet- en regelgeving.

Mijnheer de voorzitter. Ik kom bij het thema van wetgeving na inwerkingtreding. Steeds vaker zien wij dat de wetgeving eerder het sluitstuk van de invoering van beleid of een nieuwe organisatiestructuur is dan dat de in- en doorvoering het resultaat van wetgeving is. Onze gedachten gaan hierbij terug naar een periode waarin de minister nog Kamerlid was, begin jaren negentig. Ik doel op de reorganisatie van het politiebestedel. Onder dit kabinet denken wij bijvoorbeeld aan de reorganisatie van de rechterlijke macht en aan een aantal beslissingen met betrekking tot de Raad voor werk en inkomen, SUWI-wetgeving, waarbij de Raad voor werk en inkomen volledig leek te zijn opgetuigd, met benoemingen en al, voordat wetgeving door deze Kamer was behandeld. Een ander voorbeeld, tamelijk recent, is de invoering van de BA- en MA-structuur in het hoger onderwijs. Op dit soort punten wordt in de nota naar aanleiding van het verslag door de minister opgemerkt dat het onder omstandigheden onontkoombaar is om op het uitvoerende vlak reeds maatregelen te nemen met het oog op de invoering van de wetgeving, maar dat die maatregelen niet onomkeerbaar mogen zijn. De VVD-fractie krijgt op dit punt graag meer helderheid. Wat de minister onontkoombaar vindt, zet toch, hoe je het ook wendt of keert, de relaties tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, tussen de wetgever en de samenleving, mogelijksterwijs onder spanning. Dat is een duidelijk punt van discussie en het sluit ook aan bij het beeld dat de heer Van de Beeten van de rol van de wetgever heeft geschetst. Het is de vraag of, als je hier al te gemakkelijk mee omgaat, er niet een steeds grotere grijze zone ontstaat waarin de uitvoerende macht de wetgevende macht de facto voor voldongen feiten plaatst. De minister noemt in dit verband allerlei vuistregels en eisen, maar die geven niet afdoende antwoord. Kan de minister mogelijkheden aangeven om de wetgevingssystematiek als zodanig meer in overeenstemming te brengen met de eisen van een effectieve en snelle in-, uit- en doorvoering. Is het tijd voor nieuwe kader- of proceswetgeving, met alle

Rosenthal

bezwaren die dat weer oplevert? Dat zijn de vragen die hier voorliggen.

In dit verband kom ik bij een ander punt. Dat betreft de timing en inhoud van de informatie aan en communicatie met de bevolking en rechtstreeks betrokkenen. Dat verfijnt deze problematiek van het al invoeren, terwijl het wetgevingsproces nog niet helemaal afgerond is. Twee weken geleden constateerde de fractie van de VVD bij de behandeling van het wetsvoorstel Dualisering lokaal bestuur dat nogal wat betrokkenen, lokale bestuurders, in enkele opzichten op het verkeerde been waren gezet door voorlichtingsmateriaal dat ophield bij het wetsvoorstel zoals het bij de Tweede Kamer was ingediend. Wij waren toen nog in die fase. De amendering stond en staat niet in de brochures. In het algemeen doet zich hiermee een zelfde probleem voor als met de invoeringsmaatregelen die vooruitlopen op de aanvaarding van een wetsvoorstel in de Tweede en de Eerste Kamer. Kan dit aspect mogelijk aandacht krijgen bij het ongetwijfeld voortschrijdende inzicht ter zake van de bewindspersonen?

Mijn derde en laatste punt betreft de fragmentatie van de wetgeving en het wetgevingsproces. Ook de VVD-fractie vindt de wetgeving en het wetgevingstraject vaak gefragmenteerd. Wij spreken meer dan eens in deze Kamer over een formele wet, terwijl de werkelijke problematiek verscholen ligt in de materiële wetten en de uitvoeringsregelingen. Ook in dit geval is het voor de VVD-fractie zeer de vraag of vuistregels dit probleem ondervangen. Drie punten zijn daarbij naar de mening van de VVD-fractie onbevredigend.

1. Het is onbevredigend als bij de behandeling van wetsvoorstellen het cruciale punt weggestopt is in een nog vast te leggen AMvB. Ik wijs de staatssecretaris op de problematiek van de veilige landen bij de Vreemdelingenwet.

2. Het is onbevredigend als het punt waarom het echt gaat in de wetgeving de facto en de jure wordt overgelaten aan de uitvoerende of rechtsprekende macht. Zie de aanwijzingen van het college van procureurs-generaal inzake taakstraffen: de uitsluiting van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.

3. Het is onbevredigend als uitvoeringsregelingen zo complex zijn dat zij voor de gemiddelde lezer

bijna onbegrijpelijk zijn. Laat ik het nog duidelijker zeggen: zij zijn soms volslagen onbegrijpelijk. Dat geldt zeker voor regelingen die te maken hebben met een kwestie die op dat moment de gemiddelde burger hevig bezig houdt. Onze herinnering gaat op dit punt terug naar de vuurwerk-ramp in Enschede, waarna op een gegeven moment het vuurwerkbesluit op tafel kwam. Het is een zo ingewikkeld, zo gecompliceerd en zo omvangrijk werkstuk dat het de vraag is of er meer dan een handvol mensen in Nederland is dat het werkelijk enigszins kan vatten.

Dit brengt mij langs een indirecte route bij het punt dat ook al door de heer Van de Beeten aan de orde is gesteld: de groei van de wet- en regelgeving en het totale regime waaronder zich dat afspeelt. Wij zouden het op prijs stellen als de bewindspersonen duidelijk konden maken hoe ons onbevredigde gevoel over de verhouding tussen formele en materiële wetgeving toch wat kan worden gemitigeerd.

De huidige voorzitter van de WRR, de heer Scheltema, heeft in een van zijn redes gewezen op het feit dat de zaken geleidelijk aan volledig zijn doorgeschoven van de formele wetgeving naar de materiële wetgeving en daarbinnen nog eens naar de bijzondere bestuursrechtelijke regelingen. Hij ziet dat als een probleem omdat daarmee als het ware de verknoping van wetgevende en uitvoerende macht zo sterk zal worden dat duidelijkheid over de rol van die twee machten in de trias politica lijkt verloren te gaan.

Tot slot noem ik nog een specifiek punt. Meer dan eens moet deze Kamer wetgeving behandelen terwijl de Tweede Kamer inmiddels, na aanvaarding aldaar van het wetsvoorstel duchtig bezig is met discussie en overleg over uitvoeringsbesluiten. Actuele voorbeelden zijn de huurwetgeving en de Wet luchtvaart Schiphol. Bij de behandeling in de Eerste Kamer speelt hetgeen gaande is in de Tweede Kamer natuurlijk een grote rol. Je houdt je ogen immers open, ook al heeft de Tweede Kamer de uitvoeringsbesluiten nog niet afgehandeld en is de discussie daarover nog volop gaande. Over duidelijkheid van wetgevingsprocessen gesproken... Hoe kan volgens de minister deze trend geleidelijk aan worden omgebogen, zo niet worden voorkomen? De

fractie van de VVD wacht de antwoorden van de bewindspersonen met belangstelling af.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Het nadeel van het onderwerp dat de vaste Kamercommissie voor Justitie dit jaar als gemeenschappelijk thema voor dit beleidsdebat heeft gekozen, is dat je er oeverloos over kunt praten. Het voordeel is dat het alles te maken heeft met de rol en de taakopvatting van de Eerste Kamer. Ik wil rol en taakopvatting tot de kern van mijn betoog maken en zal het met name hebben over de positie van de Eerste Kamer in relatie tot wetgevingskwaliteit. Ik verwacht overigens niet dat ik op alle punten die ik aanvoer een reactie van de regering krijg, omdat enkele onderwerpen voor interne discussie bedoeld zijn. Ik heb zeven deelonderwerpen uitgekozen; dat leek mij een mooi aantal. Het hadden er best meer kunnen zijn, maar ik zal mij daartoe beperken.

Een belangrijk probleem is dat een wetsvoorstel vaak al min of meer is ingevoerd als wij het hier behandelen. Dat speelt vooral in complexe wetgevingsoperaties, zoals SUWI, herziening van de rechterlijke organisatie en Vreemdelingenwet. Het wordt voor ons dan vaak een kwestie van slikken of stikken. Persoonlijk ga ik nog weleens gebukt onder het idee dat er een soort onuitgesproken minachting is voor de positie van de Eerste Kamer. Ik heb vaak de indruk dat men denkt dat de Eerste Kamer ook nog even een stempel van goedkeuring moet geven, maar dat het niet veel voorstelt. Er is in ieder geval in zo'n laat stadium nauwelijks meer ruimte voor heroverweging of twijfel op bepaalde punten. Het hele debat wordt dan beheerst door het feit dat de invoering voor de deur staat. Vaak concentreert onze aandacht zich ook vooral op de vraag of het allemaal wel tijdig lukt. Los daarvan beschikken wij meestal nog niet over de teksten van belangrijke AMvB's, omdat men daarover nog volop in onderhandeling is met het veld of de Tweede Kamer. Tijd en animo om vooral naar de kwalitatieve aspecten van een wetsvoorstel te kijken, ontbreken daardoor. Afgelopen jaar heb ik één keer meegemaakt in de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat wij een overleg

De Wolff

met de bewindslieden hadden voordat een wetsvoorstel hier was ingediend. Ik meen dat het een besloten overleg was, maar ik zal toch enigszins uit de school klappen. Beide bewindslieden hebben ons toen gevraagd om er in ieder geval voor te zorgen dat de invoeringsbepaling in de wetsvoorstellen een zekere flexibiliteit kende. Dat is ook aldus gebeurd. Misschien was dat sowieso gebeurd, ook als dat overleg niet had plaatsgevonden. Het bracht mij in ieder geval op de gedachte dat het weleens beter zou kunnen zijn om als Eerste Kamer parallel aan de behandeling in de Tweede Kamer een zeker vooronderzoek te verrichten naar een aantal aspecten van een wetsvoorstel. Dan gaat het mij met name om aspecten van wetgevingskwaliteit, effectiviteit en uitvoerbaarheid. Het politieke primaat over de definitieve vorm van het wetsvoorstel ligt dan uiteraard bij de Tweede Kamer.

Het tweede onderwerp is van een geheel andere orde. Dat is de lijst-Kok, waar ik mij nog weleens kwaad over maak. Dat is de steeds wisselende lijst die wij een maand of twee voor een belangrijk reces toegestuurd krijgen. Er staat niet alleen te veel op die lijst, ook de reden waarom al die wetsvoorstellen erop staan blijft vaak onduidelijk. In feite staat het gehele wetgevingsprogramma op de lijst-Kok en verwacht het kabinet dat wij in één maand al die wetsvoorstellen volledig behandelen. Er is dan uiteraard geen tijd om deskundigen te raadplegen of om eens rustig naar zo'n wetsvoorstel te kijken. Als wij magere antwoorden krijgen op onze vragen, wat helaas niet zelden gebeurt, is er geen tijd meer om er wat dieper op in te gaan. Ik vind dat wij ons ten doel moeten stellen om zo mogelijk alles van het wensenlijstje van het kabinet te behandelen, mits het kabinet heeft aangetoond dat die wetsvoorstellen ook daadwerkelijk voor 1 januari of 1 juli ingevoerd moeten worden. Het zou mijn voorkeur hebben als wij proberen om meer behandelingstijd te nemen, bijvoorbeeld twee maanden in plaats van één maand. Als dat betekent dat Prinsjesdag de laatste dinsdag van augustus moet zijn in plaats van de derde dinsdag van september, dan zij dat maar zo.

Ik vind dat wij onvoldoende mogelijkheden hebben – of er althans onvoldoende gebruik van

maken – om de kwaliteit van wetgeving te waarborgen. Wij zijn 75 amateurs in de goede betekenis maar ook in de negatieve betekenis van het woord. Wij hebben voorzieningen die horen bij de 19de eeuw toen er misschien tien wetsvoorstellen per jaar werden behandeld en niet de honderden waarmee wij tegenwoordig worden geconfronteerd. Het is eigenlijk idioot dat wij niet kunnen beschikken over een bureau wetgeving of over fondsen ten behoeve van expertise op bepaalde terreinen. Het EBK is wat dit betreft een gunstige uitzondering. Ik ben erg blij met het bestaan van dit bureau. Een bureau of deskundige die indertijd had kunnen signaleren dat er een praktijk aan het groeien is van versnelde implementatie van EU-regels die minstens op gespannen voet staat met onze Grondwet was zeer welkom geweest. Verder is het merkwaardig dat wij zelden of nooit een hoorzitting houden, deskundigen uitnodigen of ons op een andere wijze deskundig laten ondersteunen.

Een volgend punt betreft de verhouding tussen de Eerste Kamer en de Raad van State. Het komt mij voor dat wij als medewetgever de mogelijkheid moeten hebben om advies te vragen aan de Raad van State over wetstechnische aspecten van wijzigingen die in de loop van de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn aangebracht. Ik kan mij uit het recente verleden enkele voorbeelden herinneren waarin dat nuttig zou zijn geweest. Ik vond het nogal omineus om in de nota naar aanleiding van het verslag te moeten lezen dat het in het algemeen minder gelukkig moet worden geacht dat tijdens de behandeling in de Eerste Kamer advies aan de Raad van State wordt gevraagd omdat in die fase een wetsvoorstel niet meer kan worden gewijzigd. De minister is kennelijk bevreesd dat inschakeling van de Raad van State in dit stadium ertoe kan leiden dat de Eerste Kamer alsnog een bijstelling afdwingt. Dat maakt dat ik des te enthousiaster ben om de minister te vragen bij het bepalen van zijn standpunt met betrekking tot de mogelijkheden van de Tweede Kamer op dit punt ook de positie van de Eerste Kamer te betrekken.

De Eerste Kamer evalueert zelden of nooit de uitvoerbaarheid van een wet. Als een wet in de praktijk niet

blijkt te werken, besteden wij daar in ieder geval nooit op een gestructureerde wijze aandacht aan. Er worden weleens terloopse opmerkingen gemaakt naar aanleiding van een wetsvoorstel of een begroting, maar wij geven nooit opdracht tot de evaluatie van wat dan ook. Juist op het punt van de effectiviteit van wetgeving zou het heel interessant kunnen zijn als de Eerste Kamer mini-enquêtes ging houden. Wij hebben het recht van parlementaire enquête. Ik denk niet dat de Eerste Kamer daarvan gebruik moet maken op de wijze waarop de Tweede Kamer dat doet, maar zij zou wel deskundigen kunnen inschakelen als het gaat om de effectiviteit van wetgeving, uitvoeringskosten, invoeringsproblemen enz. Zo'n onderzoek zou dan kunnen plaatsvinden onder de vlag van de parlementaire enquête. Het heeft mij bijvoorbeeld verbaasd dat in de Eerste Kamer de evaluatie van de rampen in Volendam en Enschede nooit als aparte agendapunt aan de orde is geweest, maar hoogstens een keer terloops is besproken. Zo vind ik het ook een interessante vraag of de gebrekkige werking van de WAO niet ook te maken heeft met regel-dichtheid, ingewikkeldheid, de vele overgangs- en uitzonderingsbepalingen, verwijzingen, gebrekkige afstemming met andere wetten enz. Het debat over de WAO wordt voornamelijk door economen en niet door juristen gevoerd.

Een andere signalering is dat deze Kamer nooit departementsoverschrijdende vraagstukken van wetgevingskwaliteit behandelt, zoals de invloed van Europese regels op ons stelsel, de vraag in hoeverre via wetgeving recht gedaan kan worden aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zonder overmatige complexiteit en het belang van de rechtsvormende taak van de rechter, en de voor- en nadelen daarvan. Die rechts-politieke vraagstukken zijn in deze Kamer nooit als zodanig aan de orde.

Het laatste onderwerp dat ik aansnijdt is van een andere orde, maar daarom niet minder belangrijk. Het valt mij namelijk op dat de wetgever veel te lang van stof is. Voor de praktijk is het vaak ondoenlijk om op basis van de Kamerstukken, zoals de memorie van toelichting en de toelichting op wijzigingen, inzicht te krijgen in de bedoeling van de wetgever. Wij zijn als Kamerleden

De Wolff

al niet in staat om alle stukken te lezen en dat kan daarom moeilijk van de praktijk worden verwacht. Het komt regelmatig voor dat tot de Hoge Raad wordt doorgeprocedeerd voordat, op basis van tekstexegese, een bepaalde kwestie wordt opgelost. Ook komt het voor dat in de praktijk een maatregel wordt toegepast op een andere wijze dan door de wetgever was bedoeld, louter omdat men door de bomen het bos niet kan zien. Ik ben van mening dat de regering zich moet beperken tot uiteenzettingen in de parlementaire stukken en de memorie van toelichting waarin overzichtelijk en kernachtig het doel van de maatregelen wordt geformuleerd. De regering moet een keuze maken tussen artikelsgewijze toelichting en algemene toelichting en zaken niet te vaak herhalen. Verder dient de Eerste Kamer zich zo veel mogelijk te onthouden van het stellen van vragen die reeds gesteld zijn. De leden van deze Kamer kunnen hun tijd beter besteden.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Mijn fractie dankt de minister voor de uitvoerige beantwoording van de door de commissie gestelde vragen. Het is natuurlijk niet mogelijk om in twintig minuten wat zinnigs te zeggen over alle zeventien kwesties die aan de orde gesteld zijn, laat staan op het niveau van Thomas van Aquino. Ik spreek dan ook de hoop uit dat daarover bij andere gelegenheden gesproken kan worden.

Een aantal kwesties van wetgevingsstrategie staat centraal; vragen die te maken hebben met de onderlinge samenwerking van de vele actoren die bij het maken van wetgeving betrokken zijn, maar ook met de communicatie, met de uitvoeringspraktijk en de burgers en met de analyse van de praktijk-situaties waarin wetgeving een bepaalde functie moet vervullen. Het is steeds de vraag of in de totaliteit van het proces voldoende kennis gemobiliseerd is en voldoende dialoog gevoerd wordt voor een evenwichtige afweging van alle betrokken belangen. Ik ga met name in op drie gevallen waarin wetgevingsstrategie een grote rol moet spelen bij het maken van kwalitatief goede wetgeving en het voeren van daarop gebaseerd beleid.

Ten eerste hebben wij nogal wat grote operaties om handen en zij vereisen allemaal een geslaagde communicatie en coördinatie. Ik wijs in dit verband op de belastingherziening, de reorganisatie van de rechterlijke macht, de SUWI, de reorganisatie van de politie, de dualisering van het gemeentebestuur en de invoering van het studiehuis. Ten tweede is er bij de toevoeging van nieuwe regels meestal reeds sprake van een al bestaand omvangrijk en complex regelbestand, piecemeal engineering dus. Zoals met het voorbeeld van het mestbeleid wordt geïllustreerd, is het strategische probleem het bereiken van voldoende overzicht. De complexiteit kan verminderd worden door eventueel elders in het regelbestand in te grijpen, waardoor de aanvaardbaarheid en hanteerbaarheid voor uitvoerende diensten en burgers toeneemt. Ten derde moet wetgevingsstrategie een rol spelen bij redelijkerwijs te verwachten problemen bij de uitvoering, handhaving en maatschappelijke verwerking van de regels. Op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals milieu, volksgezondheid, sociale zekerheid en verkeer spelen alle genoemde strategische kwesties, van communicatie en kennisverwerving tot organisatie en coördinatie.

Ik stel allereerst de grote wetgevingsoperaties aan de orde. De minister stelt dat deze moeten voldoen aan een aantal eisen. Akkoord. Ik mis in het overzicht echter een eis, namelijk dat een grote wetgevingsoperatie berust op een zorgvuldige analyse van de praktijken die door de wetgeving anders moeten functioneren en dat voor het maken van die analyse niet alleen het nodige onderzoek is verricht maar ook een brede en evenwichtige consultatie heeft plaatsgevonden met betrokkenen uit de praktijk en met belanghebbenden bij die praktijk. Dat is niet perse hetzelfde, zoals de invoering van het studiehuis demonstreert. De verwijzing naar politieke legitimatie en democratisch draagvlak is wat dat betreft nog geen oplossing te noemen. Ook als er sprake is van politieke steun kan de wet op een ondeugdelijke analyse en op onvoldoende maatschappelijk draagvlak berusten. Ik laat hier voor iedereen ruimte om haar favoriete voorbeeld in te vullen.

Dan de vuistregels. Een goed idee, maar per vuistregel is het niet moeilijk om voorbeelden te verzinnen waarbij in een grote wetgevingsoperatie aan die vuistregel niet bepaald de hand is gehouden. De transparantie van het proces is doorgaans niet te garanderen met een notaoverleg. Invoerings- en aanpassingswetten worden vaak tegelijk met de hoofdwet behandeld; voor een goed begrip daarvan zijn ze ook vaak van wezenlijk belang, net als de uitvoerings-AMvB's. Er zijn vele gewichtige onderwerpen die niet in de wet, maar in lagere regelingen aan de orde komen; bij de implementatie van Europese richtlijnen is dat voor de regering zelfs stand beleid aan het worden. Dat afspraken met uitvoeringsorganisaties onder voorbehoud van goedkeuring worden gemaakt, is een fictie; de uitvoering is vaak zover gevorderd dat het niet laten doorgaan van de wet vrijwel op een onrechtmatige daad jegens de instellingen neer zou komen. Ik denk bijvoorbeeld aan de invoering van het bachelor-masterstelsel die hier nog behandeld moet worden maar in de praktijk al vrijwel is voltooid. Aan die vuistregels hebben we kennelijk niet veel.

Het echte probleem wordt door de minister haarscherp uit de doeken gedaan: dat is het stelsel van individuele ministeriële verantwoordelijkheid dat "de minister van Justitie noch de mogelijkheden, noch de bevoegdheden geeft om grote operaties van andere ministers te regisseren of te coördineren". De vraag is of de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van deze processen, die op zichzelf positief is en door het departement met kracht ter hand wordt genomen, wel voldoende invloed vanuit Justitie op deze complexe wetgevingsoperaties garandeert. Is er in de sfeer van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid niet ook iets mogelijk? Het is toch niet de vakminister maar de regering die besluit tot een grote wetgevingsoperatie, ook al omdat hierbij doorgaans meerdere vakministers betrokken zijn? De ministerraad is het gremium bij uitstek waarin de minister van Justitie, gesteund door de minister-president, zijn stem kan verheffen wanneer niet voldaan is aan het algemeen aanvaarde wetgevingskwaliteitsbeleid. Ik weet dat de notulen van de ministerraad niet

Witteveen

openbaar zijn, maar ben toch benieuwd of deze of eerdere ministers van Justitie regelmatig, zelden of helemaal nooit vanuit hun verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid de grote projecten van de vakministeries onder vuur nemen. Ik kan me een analogie voorstellen met de positie van de minister van Financiën, die elke wet met budgettaire consequenties ook als zijn pakkie aan beschouwt. Zo verdient elk groot wetgevingsproject de bijzondere aandacht van de minister van Justitie.

Bij grote wetgevingsoperaties is een kernprobleem het verschil tussen beleidsvorming en beleidsvoering; de vraag is hoe de bestaande cultuur kan worden doorbroken die dit als gescheiden circuits beschouwt en behandelt. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de kennis en ervaring vanuit de praktijk meer invloed krijgen op de afwegingen door de betrokkenen bij het wetgevingsproces? De reeks door het ministerie ontwikkelde toetsen, van milieutoets tot tafel van elf, zijn even zoveel zinvolle pogingen om de kwaliteit van de informatie te verbeteren. In dat overzicht mis ik dan echter weer uitdrukkelijke aandacht voor het perspectief van de burgers die op een gegeven moment meestal ook met de uitvoering van het beleid te maken krijgen. Illustratief is de ontwikkeling van een toets om de kwaliteit van gemeenten te meten na herindeling, de zogenaamde kwaliteitsmonitor herindeling. Een puur ambtelijke operatie, waar de oordelen van de burgers over de prestaties van de gemeente slechts indirect in doordringen. Het gaat me niet om dit voorbeeld, maar om de tendens.

Bij grote projecten verdient het naar het oordeel van mijn fractie in het algemeen de voorkeur om ruimte in te bouwen voor gecontroleerde experimenten die een beeld geven van wat er kan gebeuren als de wetgeving op een bepaalde manier in praktijk gebracht wordt; op basis van deze kennis kan dan veel beter maatwerk geleverd worden en kan ook beter gewaarborgd worden dat er een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt. Ik ben blij met het antwoord dat voor de regering experimenten een middel zijn om wetgeving voor te bereiden, maar teleurgesteld over de stelling dat het gebruik hiervan geheel onder de verantwoordelijkheid valt van de

vakminister. Vaak zal het juist heilzaam zijn als de suggestie om op een bepaalde manier te experimenteren voordat een uniforme regeling dwingend wordt opgelegd, van buiten de kring van gevestigde belangen en organisaties komt, omdat de direct betrokkenen in het beleidsproces het potentieel van experimenten geneigd zijn te onderschatten vanwege de daarmee gemoeide tijdsduur. In die tijd zijn er nog geen resultaten die echt meetellen. Een actievere opstelling vanuit Justitie lijkt ons gewenst. Collega Van de Beeten hoorde ik zo-even de gedachte van experimenten in verband brengen met een overspannen geloof in het politieke primaat en in de maakbaarheid van de samenleving. Ik relativiseer dit al tientallen jaren, maar ik geloof dat experimenteren daar niet direct mee te maken heeft. Experimenten kunnen namelijk aan het licht brengen hoe in de maatschappij van onderaf tegen een kwestie wordt aangekeken. Zij kunnen ook inzicht geven in het zelfregulerend vermogen van het veld en op de manier waarop men daar praktische oplossingen kan vinden. Het kan uiteraard de uitkomst van een experiment zijn dat bepaalde wetten niet behoeven te worden gemaakt of dat ze niet nodig zijn, zodat de bestaande wet kan worden aangepast. Juist als je niet zo gelooft in de maakbaarheid van de samenleving, moet je bereid zijn om te experimenteren. Ik ben benieuwd hoe de heer Van de Beeten hier straks op zal reageren.

Dan het tweede geval: de piecemeal engineering. Natuurlijk onderschrijf ik de constatering dat tussen het ideaal van wat de minister "geïntegreerde" wetsveranderingen noemt en de praktijk wetten in de weg staan en praktische bezwaren. Ik heb zelfs een zwak voor deze zinsnede uit een gedicht van Elsschot. Maar er is hierbij misschien toch meer mogelijk dan wijze berusting in het kennelijk onvermijdelijke. Als de tijd of de kennis ontbreekt om een nieuwe regeling of een wijziging van een oude regeling die gekoppeld is aan vele andere regelingen, op alle effecten in het hele stelsel te onderzoeken, kan er besloten worden om het leerproces na de wetswijziging te laten plaatsvinden door betrokkenen in de uitvoeringspraktijk en in de maatschappij te laten aangeven wat

hun ervaringen zijn. Als die na een jaar tegen blijken te vallen, kan de wet worden aangepast. De zelden toegepaste figuur van de horizonwetgeving zou hiervoor weleens geschikt kunnen zijn. Als wij er vaker toe overgaan om de werkingsduur van regelingen te beperken en zo een nieuwe afweging door de wetgever af te dwingen, kan bij die nieuwe afweging rekening worden gehouden met wat op het moment van aannemen van de wet redelijkerwijze nog niet bekend kon zijn. In het algemeen is niet alleen een betere, maar ook een snellere en directere terugkoppeling vanuit de praktijk naar het beleid wenselijk en mogelijk. Het zou een van de aandachtspunten moeten zijn bij de toetsing van wetgeving aan wetgevingskwaliteitsbeleid of die feedback wel adequaat is georganiseerd.

Een volgende mogelijkheid om kwaliteitsverbetering te bereiken, niet alleen voor dit type wetgeving trouwens, is het beter gebruikmaken van de adviescapaciteit van de Raad van State. Wij hebben het hierbij over een soort wetten dat veelvuldig door amendementen gewijzigd pleegt te worden. Over die amendementen vindt, behalve in uitzonderingsgevallen, geen advisering door de Raad van State plaats. De PvdA-fractie zou het wenselijk vinden als dit wel kon gebeuren, op initiatief van de Tweede Kamer zelf. Wij vinden dit ook op z'n plaats bij nota's van wijziging waarmee een grote wijziging in een wetsvoorstel wordt aangebracht. Wij wachten het op dit punt in het vooruitzicht gestelde advies af, maar wij nemen reeds op voorhand afstand van de gedachte dat dit type advisering staatsrechtelijk niet mogelijk zou zijn omdat de Raad van State alleen de adviseur van de regering en niet die van het parlement is. Onzes inziens is de rol van de Raad van State in het proces van wetgeving dienstbaar aan zowel regering en parlement, hetgeen ook blijkt uit de praktijk omtrent openbaarmaking van deze adviezen en de omstandigheid dat ook wanneer het advies niet gevolgd wordt, dit een grote rol kan spelen in de beraadslagingen van Tweede en Eerste Kamer. Ik kom hier wellicht in tweede termijn nog op terug.

Het derde geval: anticipatie op te verwachten uitvoerings- en handhavingsproblemen. Ik heb hierover al iets gezegd en ik

Witteveen

beklemtoon nogmaals de noodzaak van goede communicatie met uitvoerders en burgers en de wenselijkheid van effectievere methoden van feedback. Een speciaal geval is de selectieve handhaving. Er zal natuurlijk altijd een verschil zijn tussen het recht op papier en het recht in de praktijk, maar deze kloof is soms wel erg groot. Vijf jaar geleden deed de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar het rijksvergunningenbeleid. Er waren toen 544 vergunningstelsels, gebaseerd op 112 wetten; in dat jaar waren op basis hiervan zo'n 60.000 beschikkingen afgegeven. Het ging over de meest gevarieerde onderwerpen, van het werken met genetisch gemodificeerde organismen tot het houden van luchtvaartshows. Voor 71% gold dat er geen richtlijnen waren voor het beoordelen van een vergunningsaanvraag, bij 35% vond geen tot zeer beperkte controle plaats, bij 57% bestonden geen beleidsregels, 6% werd helemaal niet gehandhaafd en voor 26% gold een gedoogbeleid. De reactie op deze schokkende bevindingen was interessant: eerst reageerden regering en Tweede Kamer ontzet, daarna kwam er een nota en toen werd het stil. Toen vorig jaar de discussie over het gedogen weer oplaaide, was er zelfs niemand meer die naar deze slechts vijf jaar oude episode verwees, laat staan dat de nota in praktijk gebracht was. Selectieve handhaving is dus een realiteit die wel niet zo snel zal verdwijnen. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn: in het strafrecht is 100% normnaleving kennelijk alleen het ideaal bij de omgang met drugskoeriers; niemand heeft immers nog voorgesteld om het sepotbeleid af te schaffen. Maar het is soms wel een probleem, vooral als regels die nodig zijn voor publieke belangen als veiligheid en gezondheid, selectief worden gehandhaafd, waardoor mensen niet precies weten waar zij aan toe zijn en er grotere risico's optreden. De minister keert zich in dit verband tegen de stelling dat ook de wetgever schuld heeft aan het grote aantal verkeersdoden in Nederland. Hij heeft gelijk dat de primaire verantwoordelijkheid voor onveilig verkeersgedrag bij de verkeersdeelnemer berust – wie zou dat willen ontkennen? – en dat er sprake is van een samenspel van factoren; dat is er natuurlijk altijd.

Soms schiet de handhaving echter wel degelijk tekort. Omdat de regel dat men niet door rood mag rijden, niet effectief gehandhaafd wordt, gebeurt dit steeds vaker en gebeuren er ook steeds vaker ongelukken die bij een striktere wetshandhaving wellicht niet zouden zijn voorgekomen. Er is hier zeker meer aan de hand dan falende wetshandhaving; primair is het een kwestie van een verkeerde mentaliteit onder de weggebruikers. Dat maakt de verantwoordelijkheid van de overheid om te doen wat men kan, echter niet kleiner maar wel navranter. Ook bij zelfregulering van het verkeersgedrag speelt dit sterk.

De minister van Verkeer en Waterstaat hanteerde een moderne wetgevingsmethode, toen zij ervoor koos om de vrachtwagenorganisaties via een convenant ertoe te bewegen om dodehoekspiegels te installeren bij vrachtwagens en bussen. Jarenlang kwam de beoogde zelfregulering op basis van het convenant echter maar niet van de grond en gedurende deze tijd vielen er doden, vaak jeugdige doden. Er was de publiciteit rond de dood van de dochter van dichteres Anna Enquist voor nodig om hier iets van een verandering teweeg te brengen, zodat nu toch een dwingende norm wordt overwogen. Dit is een interessant voorbeeld, want Justitie komt er in het geheel niet in voor; de kwestie valt onder een vakdepartement en dat heeft bovendien deskundige en moderne wetgevingsjuristen in huis die naar het middel van zelfregulering hebben gegrepen. Toch denk ik dat het beter zou zijn, als bij dit soort strategische keuzen voor zelfregulering tijdig vanuit de expertise van Justitie feedback gegeven wordt en gewaarschuwd wordt dat bij grote publieke belangen, zoals veiligheid, zelfregulering waarschijnlijk een te zwak en te weinig effectief middel is, vooral als de te nemen maatregelen de ondernemers geld kosten. Gezien de Europese context was het eigenlijk een zwakgebod en had tijdig gezocht moeten worden naar een Europese oplossing die ook het bezwaar van concurrentievervalsing had kunnen wegnemen.

Ik kom langzamerhand aan een conclusie. Het wetgevingskwaliteitsbeleid zou meer preventief dan repressief moeten zijn en meer in dialoog met vele betrokkenen moeten worden uitgedragen; het zou

met meer overtuiging politiek moeten worden verdedigd en het vereist ook een sterkere proactieve houding bij de medewerkers van Justitie. Dat is allemaal niet eens genoeg. Er is nog een bredere cultuurverandering nodig, want veel andere problemen worden een klein beetje overzichtelijker en hanteerbaarder als de kwaliteit van de wetgeving verbetert; dat kan alleen maar als veel mensen daar hun best voor doen.

Wat dat betreft kan ik gelukkig op een positieve noot afsluiten. De totstandkoming van de academie en van het kenniscentrum zijn bijdragen aan deze gewenste verandering. Deskundigheidsbevordering en brede netwerkvorming zijn voorwaarden voor de vereiste en wenselijke cultuuromslag. Alleen hoop ik dat het kenniscentrum zich nog verder zal ontwikkelen. Het zou niet zo'n gek idee zijn, als er een echte helpdesk bestaat waar iedereen met zijn vragen over wetgeving terecht kan, niet alleen ambtenaren die met wetgeving en beleid bezig zijn, maar ook de mensen in de uitvoeringsorganisaties en ook gewone burgers. Dat moet ook interactief kunnen, via internet. Bij een probleem mail of bel je dan met "www.vragenoverwetgeving.nl" en wordt daar doorverbonden naar iemand met de vereiste deskundigheid, binnen en buiten de organisatie van Justitie. Dat is een klein project met een grote uitstraling. Achter die helpdesk moet natuurlijk een organisatie tot stand komen die de problemen analyseert en de vragen doorspeelt naar de desbetreffende beleidscircuits.

Zou het niet ook mooi zijn, als er een echte denktank zou zijn op Justitie waar actief en tijdig voorgenomen beleid en de problemen die daartoe aanleiding geven, worden opgespoord met het doel actief mee te denken in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding, als er wellicht nog helemaal geen sprake is van nieuwe wetgeving? Ik heb de mensen van het wetgevingskwaliteitsbeleid niet gezien bij het buitengewoon interessante en vernieuwende wetgevingsproject Initiatiefrijke scholen dat bij het departement van Onderwijs in uitvoering is.

Het zou al met al mooi zijn als de discussie over de kwaliteit van de wetten niet alleen gevoerd wordt binnen het soms kleine wereldje van de wetgevingsjurist. Dat is een

Witteveen

mooie droom; ik weet het. Maar zijn er wetten en praktische bezwaren die eraan in de weg staan?

Voorzitter. Ik kom aan mijn langzamerhand gebruikelijke slotopmerking, die vandaag nog meer op zijn plaats is dan anders. Ik ben nog steeds van mening dat de Eerste Kamer het terugzendrecht moet verwerven.



De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. In de zomer van 2000, toen ik net iets langer dan een jaar lid van de Eerste Kamer was, zette ik mijn gedachten over dat eerste jaar op papier en stuurde die naar de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamer, uw voorganger. In die "Overpeinzingen van een tweedejaars lid van de Eerste Kamer" bepleitte ik afschaffing van de rituele dans die begrotingsbehandelingen in mijn ogen, in ieder geval in dat eerste jaar, opleverden: debatten van hoog niveau, daar niet van, maar zonder noemenswaardig effect en dus zonde van de tijd en energie. In plaats daarvan bepleitte ik de introductie van wat ik, misschien verwarrend, de beleidsinterpellatie noemde: als een van de leden een niet te onderdrukken drang gevoelde om een bepaald onderwerp in de Eerste Kamer met een of meer bewindslieden te bespreken, zou dat, na overleg in de commissie en na verkregen toestemming van de Eerste Kamer, moeten kunnen en zouden collega's zich na de initiatiefnemer tot het houden van het debat daarin kunnen voegen. Geen rituele dansen meer, dansen naar aanleiding van begrotingen met een baaierd aan onderwerpen, maar optimaal gebruikmaken van kennis, ervaring en de persoonlijke drive van de individuele leden, de mogelijkheid benutten om zelf de agenda te bepalen, uiteraard met inachtneming van de rol en de taak van de Eerste Kamer.

Ik ben collega Witteveen erkentelijk dat, hoewel formeel ten titel van de begrotingsbehandeling, het thema van de kwaliteit en de effectiviteit van wetgeving materieel het onderwerp is waarover wij vandaag op zijn voorstel spreken. Ik ben zeer benieuwd of deze wijze van agenderen een meer richtinggevende uitkomst van het debat zal opleveren.

Voorzitter. Ik voeg mij dus graag in dit debat en zal stilstaan bij een

tweetal subthema's die verband houden met het hoofdonderwerp van vandaag. Die twee subthema's zijn: stelselherzelingen en advisering door de Raad van State na amendering door de Tweede Kamer.

Bij stelselherzelingen, de zogenaamde grote operaties, doet zich het problematische karakter van wetgeving in optima forma voor. De doelstelling om in een complexe maatschappelijke en daarmee veelal complexe politieke context een andere ordening aan te brengen en wetgeving daarbij het in te zetten middel is – vaak is dat niet direct noodzakelijk – vergt dat aan een groot aantal eisen moet worden voldaan, eisen die in de nota naar aanleiding van het verslag redelijk uitputtend de revue passeren. Twee daarvan licht ik eruit met de vraag aan de minister om daarover in zijn termijn in beschouwende zin het een en ander te zeggen.

Het primaat van de politiek vergt volgens Bartjens dat de uiteindelijk in wetgeving uit te stippelen marsroute ook in politieke zin bepaald wordt. Daartoe dienen achtereenvolgens kabinet, Tweede Kamer en Eerste Kamer beslissingen te nemen. Tegelijk geldt dat het in dit tijdsgewricht – misschien is dat nooit heel anders geweest – denkbaar is dat voor de uiteindelijk in het Staatsblad te publiceren wet in de samenleving zo weinig draagvlak is, dat de nieuwe wet in de praktijk genegeerd, zelfs geboycot zal worden en in ieder geval niet het gewenste effect zal sorteren.

Dus is het voor de kwaliteit en de effectiviteit van wetgeving van, ik denk, bepalend belang dat het juiste midden kan worden gevonden tussen veelal met elkaar strijdige politieke wensen enerzijds en het maatschappelijke draagvlak anderzijds. Het product, de wetgeving, is niet het belangrijkste element daarin, maar het proces waarlangs het product tot stand is gebracht. Dat dilemma staat voor meer dan kwaliteit en effectiviteit van wetgeving, want kwaliteit en effectiviteit van wetgeving zijn uiteraard uiteindelijk een afgeleide van kwaliteit en effectiviteit van het democratisch bestuur. Ook daarvoor geldt dat het proces van besluitvorming waarschijnlijk een relevantere factor in de legitimatie vormt dan het uiteindelijke product vermag te doen. Nu wil ik niet verzeild raken in de

discussie over de maakbaarheid van de samenleving want dan zijn we nog wel even bezig, maar ik wil mij in dit verband tot een meer technisch-procedurele vraag beperken.

De reorganisatie van de politie, die van de rechterlijke macht en, nog voordat we daarover een procedure hadden bedacht, de totstandkoming van het GBA zijn voorbeelden van zogenaamde "grote projecten". Alle drie hebben ze onder andere direct of indirect te maken met verdeling van bevoegdheden en van zeggenschap of, minder vriendelijk, met macht en daaraan te relateren schaalgrootte.

Voor het institutionaliseren van een andere schaal van opereren en aansturen, voor andere machtsverhoudingen binnen de publieke sector, is de overheid bij uitstek aan zet en kan het politieke primaat zegevieren over vragen rond het draagvlak. Maar zelfs binnen de publieke sector is dat niet het geval. Wij spreken in dat kader bijvoorbeeld veelbetekenend niet meer van lagere of van hogere overheden, maar van medeoverheden. Ook voor de hier aangehaalde grote operaties geldt dat politieke wensen en de noodzaak tot het verkrijgen van draagvlak tot elkaar veroordeeld zijn. A fortiori geldt dat voor ingewikkelde veranderingen waar anderen dan de overheid of semi-overheid bij betrokken zijn, zoals de belastingherziening en de structuur en financiering van de gezondheidszorg of de WAO.

Voor de drie bevoegde partners in het wetgevingsproces, te weten de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, levert dat mijns inziens een nog niet geheel bevredigend opgelost probleem op. Waar werkende weg – dat is zeer bepalend, want het proces kan relevanter zijn dan het product – door het kabinet de koers tussen het politieke primaat en het draagvlak wordt gevonden, is het voor de Tweede Kamer en al helemaal voor de Eerste Kamer moeilijk zo niet ondoenlijk om daarvan afstand te nemen en riskeert de inhoudelijke parlementaire legitimatie van de einduitkomst steeds procedureler of, door sommigen zo ervaren, marginaler van aard te worden. De vraag kan natuurlijk worden gesteld of dat voor de kwaliteit en effectiviteit van wetgeving, ook gezien vanuit de optiek van het te managen

Kohnstamm

proces, een relevante factor is, maar ik ga daar vooralsnog wel van uit.

Hoe beoordeelt de minister dit dilemma? Meent hij dat daaraan door de systematiek van de grote projecten effectief tegemoet is gekomen? Ik betwijfel dit, omdat die systematiek toch meer weg heeft van hetgeen Marcuse omschreef als repressieve tolerantie, tenzij je de betrokkenheid van de Tweede Kamer in de eerste fasen van de totstandkoming van de contouren van de nieuwe wetgeving niet zo zeer inhoudelijk maar eerder als procesmatig voor relevant zou houden. Maar dit vergt dat ook de Tweede Kamer en a fortiori de Eerste Kamer zich meer bewust worden van de beperking van de nog te vergeven rollen.

Ik kom bij een tweede subthema, te weten de advisering door de Raad van State na een ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel door middel van amendementen of nota's van wijziging. Dat is een niet gering actueel thema in verband met de Schipholaffaire. Over de vraag of de Tweede Kamer het recht krijgt dat ook zelfstandig te doen komt het kabinet binnenkort met een standpunt, zo schrijft de minister. Nu bestaat er over dit onderwerp een parlementaire geschiedenis die ik via de Handelingen dezer dagen weer tot mij nam: het debat in 1988-1989 over de wijziging van de Wet op de Raad van State. Ik trof, enigszins ontroerd, de volgende teksten aan:

"Mij komt het voor dat, nu de Grondwet daartoe de mogelijkheid, er zeer veel voor te zeggen is om ook de Eerste Kamer het recht te geven om in voorkomende gevallen opnieuw advies te vragen over overigens zowel regeringsvoorstellen van wet als initiatiefwetsvoorstellen. Zo lang een meerderheid hier vindt, ook aan de overzijde, dat er een Eerste Kamer moet zijn – mijn fractie denkt daar, zoals bekend, wat anders over – en als die Eerste Kamer dan in het licht van haar taak (...) in een bepaalde situatie behoefte zou voelen aan een nader advies van de Raad van State, waarom zou zij dat recht dan niet krijgen? Waar is de regering toch zo bang voor? Wat steekt erachter?"

Zo sprak het jonge en veelbelovende Kamerlid Kohnstamm aan de overzijde. Het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken was:

"Er kunnen zich gevallen voordoen, waarin blijkt dat nadere advisering noodzakelijk is. Dat zal zich zeker voordoen wanneer de regering zelf komt met een ingrijpend wijzigingswetsvoorstel, waaruit fundamentele vragen kunnen voortkomen waarvan de beantwoording voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de gemeenschappelijke behandeling van de zaak niet altijd helemaal duidelijk is. (...) Ik kan mij nauwelijks voorstellen dat als zo'n situatie zich voordoet, waarin de Kamer met wijzigingsvoorstellen komt, waarbij diepgaande vragen van fundamentele aard zouden rijzen, de regering zelf geen advies aan de Raad van State vraagt. (...) Het moet zeer, zeer onwaarschijnlijk worden geacht dat de regering dan niet zal zeggen: ja natuurlijk, wij delen het belang met de medewetgever om in dat geval een advies van de Raad van State te hebben." Daarna verwierp de Tweede Kamer het amendement-Schutte/Stoffelen/Kohnstamm.

Voorzitter. There is a system in my madness, althans op dit punt, maar het denken staat niet stil. Niet ontkend kan worden dat, als in dat geval alsnog advies wordt gevraagd op initiatief van een der Kamers of op initiatief van het kabinet, de Raad van State in de ongelukkige positie terecht kan komen van die van scheidsrechter in een inhoudelijk politiek dispuut. De Raad van State zou mijns inziens in zo'n situatie zeker niet over het beleidsmatige aspect van die amendering om een oordeel moeten worden gevraagd, maar over de juridische, misschien de procesmatige en mogelijk ook de handhavingsaspecten van een en ander. Dan zou in de adviesaanvraag zoveel mogelijk concreet gevraagd moeten worden naar het oordeel van de Raad van State over die punten.

Wat een eventueel verzoek van uitsluitend de Eerste Kamer tot advisering door de Raad van State betreft, vraag ik mij het volgende af. Zou het niet zo moeten zijn dat de vragen die de Raad van State op de korrel neemt bij de oorspronkelijke advisering vóór indiening van het wetsvoorstel, grosso modo dezelfde moeten zijn als de vragen die de Eerste Kamer de revue laat passeren, uitgebreid met een politiek oordeel over de einduitkomst? Als dat zo is, is een verzoek van de Eerste Kamer tot advisering door de Raad van State dan niet alleen denkbaar als

het wetsvoorstel zeer ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel? Als dan op advisering wordt aangedrongen, is dat niet zo zeer een bewijs van onvermogen van de Eerste Kamer als wel een kwestie van verstandig handelen. "Het moet zeer, zeer onwaarschijnlijk worden geacht dat de regering dan niet zal zeggen: ja natuurlijk, wij delen het belang met de medewetgever om in dat geval een advies van de Raad van State te hebben", aldus de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken. Ik hoor de bewindslieden graag.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Vooraf deel ik voor de goede orde graag mee dat ik bij dit beleidsdebat naar aanleiding van de begroting van Justitie behalve namens de SGP-fractie ook het woord mag voeren namens de fractie van de ChristenUnie.

Ik begin met een citaat dat de minister zal herkennen. "Bad laws are the worst sort of tyranny." Met dit citaat van Edmund Burke begon de minister van Justitie op 3 september 2001 zijn openingsrede voor de Academie van wetgeving. Wie zou willen bestrijden dat er waarheid in deze woorden schuilt? Slechte wetten kunnen een grote kwaal vormen voor de samenleving. Onbegrijpelijke, onuitvoerbaar, onderling tegenstrijdige en niet handhaafbare wetten kunnen iedereen in de samenleving die met deze wetten te maken krijgt, behoorlijk dwarszitten. En de legitimiteit van de overheid lijdt er eveneens onder. Daarom is het opstellen van kwalitatief goede wetten en regelgeving een van de belangrijkste taken van de overheid. Eigen aan de overheid zijn de bevoegdheid en het vermogen om burgers lasten en verplichtingen op te leggen en regels voor te schrijven en deze te effectueren zonder hun instemming en zo nodig tegen hun wil. Het is deze publiekrechtelijke functie, die de grondslag vormt waarop de onderscheiden organen van de overheid aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Zij nemen daar niet in de eerste plaats deel aan als rechtspersoon, maar als ambt. Het krachtens de wet behartigen van het algemeen belang is een verplichting voor de overheid en maakt haar positie tot een wezenlijk andere dan

Holdijk

die van andere (rechts)personen. Verbetering van de kwaliteit van de overheid is alleen bereikbaar als de eigen aard van de overheid als uitgangspunt wordt genomen.

Maar ik keer terug naar de uitspraak van de minister. Wat is een "slechte" wet? Wat maakt een wet "slecht"? Op die vragen zijn zeer verschillende antwoorden te geven, al naar gelang de invalshoek die men hanteert. Een reeks van mogelijke antwoorden gaf ik reeds. "Slecht" is een veelomvattende kwalificatie, maar als begrip in zichzelf leeg. Dat heeft het gemeen met het woord "kwaliteit". Straks kom ik daar op terug. Terecht heeft de overheid de jaren dóór beseft dat in een periode waarin de regelcomplexiteit en regelcomplexiteit alleen maar toenemen, alle deregulering ten spijt, bijzondere aandacht voor de wet- en regelgeving op zijn plaats is, en die aandacht is er gelukkig sinds geruime tijd. Om nu over een tijdsbestek van 30 jaar maar drie, ietwat willekeurig gekozen historische momenten te markeren, wijs ik op de "Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek" van 13 september 1972, het eindrapport van de commissie-wetgevingsvraagstukken (commissie-Polak) van eind 1985 en de nota Zicht op wetgeving van maart 1991. Van meer recente datum, oktober 2000, zijn de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en het eindrapport van de in 1998 ingestelde Visitatiecommissie wetgeving, "Regels en risico's". Recent is echter nog weer duidelijk geworden dat voortdurende aandacht voor de kwaliteit van wet- en regelgeving nodig is. Gebleken is dat bij regelgeving uit een oogpunt van controle te weinig aandacht is besteed aan de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van regels.

Handhaving van de democratische rechtsstaat begint bij de kwaliteit van de regelgeving. Kwaliteit is echter – ik zei het eerder – een leeg begrip. Het zegt niets over het inhoudelijke antwoord dat de overheid moet geven op vragen die vanuit de maatschappij worden gesteld. Men kan, zoals de Raad van State doet, kwaliteit ook een "saldobegrip" noemen: uitkomsten en resultaten, afgezet tegen eisen en verwachtingen. "Kwaliteit" houdt een oordeel in over de geschiktheid van "iets" met het oog op de functie daarvan. Wetgevingskwaliteit vereist duidelijkheid omtrent de functies die

bij de bepaling van de kwaliteit van belang worden geacht en omtrent wat als kwaliteitsgebrek wordt gezien. We moeten ons echter realiseren dat wetten verschillende functies kunnen hebben die niet altijd homogeen en onderling verenigbaar zijn. Bovendien staat geen wet op zichzelf; zij is onderdeel van een groter geheel van wetten, wetgevingscomplexen en het rechtsbestel. En ten slotte is wetgeving ook altijd een verschijningsvorm van het optreden van de overheid in het politieke bestel. De wet belichaamt een bepaald beleid dat uitgaat van vooronderstellingen, visies en opvattingen.

Het begrip "kwaliteit van wetgeving" zal als gevolg van die genoemde aspecten altijd moeilijk te definiëren blijven. Daardoor zijn er ook brede en diepgaande beschouwingen over dit complexe vraagstuk te leveren. De vaste commissie heeft in haar verslag een reeks van min of meer concrete knelpunten aangedragen, waarop door de minister is gereageerd, nu eens in informerende en uitleggende zin, dan weer nuancerend en corrigerend en een enkele keer, ten aanzien van concrete suggesties vanuit de commissie, uitgesproken positief dan wel afwijzend. Het gewone patroon dus eigenlijk in het spel van vragen en antwoorden. In mijn bijdrage zou ik niet al te zeer op de qua karakter uiteenlopende, maar wel relevante knelpunten in willen gaan. Overigens zou ik mij zonder problemen aan kunnen sluiten bij de reeks van vragen zoals die in meer concrete zin en in lijn met de voorbereidende behandeling is gesteld door de heer Rosenthal.

Uit de nota naar aanleiding van het verslag wordt in elk geval duidelijk dat, voorzover we dat nog niet wisten, een veelheid van al dan niet ambtelijke instanties, commissies, werkgroepen etc. zich met de verbetering van de kwaliteit van wetgeving bezighoudt en op gezette tijden rapporten, nota's en andere zinvolle werkstukken aflevert. Die activiteiten moeten vooral voortgezet worden. De wetgevers kunnen er hun winst mee doen. Toch bekruip mij intussen de vraag of de veelheid van actoren geen afbreuk kan doen aan de consistentie en dus aan het uiteindelijk resultaat. Op die vraag richt zich het vervolg van onze bijdrage.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt nog eens benadrukt dat de kwaliteit van wetgeving een verantwoordelijkheid is van alle ministers en van het kabinet als geheel. Alle ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van wetgeving waarvan zij de eerste ondertekenaars zijn. De minister van Justitie heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid, maar is niet de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van elke afzonderlijke wetgevingsoperatie. Dat is, politiek en staatsrechtelijk gesproken, correct.

Bij wetgeving is echter sprake van een groot aantal betrokken partijen en belanghebbenden. Zo is de minister het ermee eens dat de deskundigheid en ervaring van uitvoerings- en handhavingsinstanties nog beter benut zouden kunnen worden bij het opstellen van wetgeving. Dat wil ik graag onderstrepen, want kwaliteit van wetgeving kan niet alleen bij de voorbereiding worden beoordeeld, maar moet ook achteraf worden getoetst. Vandaar dat de wijze waarop met disfunctionerende wetgeving wordt omgegaan misschien wel belangrijker of net zo belangrijk is voor de kwaliteit van wetgeving dan het vermogen om krepele wetgeving te voorkomen.

Een centrale figuur, die bij vrijwel alle wet- en regelgeving is betrokken, is de Raad van State, van oudsher 's lands belangrijkste adviesorgaan op dit vlak. De Raad van State kan door zijn combinatie van functies, adviseur van wetgever en centraal bestuur enerzijds en bestuursrechter belast met bestuursrechtspraak op het gebied van het ordenend bestuursrecht anderzijds, een positieve rol vervullen zowel bij verhoging van de kwaliteit van wetgeving, bestuur en rechtspraak als bij het zoeken naar evenwichtige verhoudingen tussen de drie staatsmachten. Voor een doeltreffende en kwalitatief hoogstaande wetgevingsadvisering is het van belang dat de wetgevingsadviseur niet losstaat van de maatschappelijke ontwikkelingen zoals die ook in bestuur en rechtspraak tot uiting komen. De koppeling van advisering aan bestuursrechtspraak en de deelname van de staatsraden aan beide taken is een, zij het niet het enige, middel om dit te voorkomen. Er is echter meer dan alleen

Holdijk

bestuursrechtspraak. Bovendien gaat er qua toetsing van de wetgevingskwaliteit een en ander vooraf aan de fase waarin de Raad van State eraan te pas komt. Het feit dat de Raad van State echter zijn rechterlijke taak vervult naast die van onafhankelijk hoogste adviesorgaan in zaken van wetgeving, maakt het mogelijk in twee richtingen gebruik te maken van deze combinatie van juridische, algemeen-bestuurlijke en specialistische kwalificaties: zowel bij de vormgeving van het beleid in wetten als bij de juridische toetsing van de uitvoering daarvan. De ervaringskennis die aldus wordt opgedaan blijkt bij beide soorten taken van bijzondere waarde, ook al behoeft dit niet te betekenen dat alle staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst bij beide taken gelijkelijk betrokken zijn.

Zowel voor de adviseringstaak als voor toekomstige ontwikkelingen in de inrichting van de bestuursrechtspraak is het van groot belang dat de beproefde verbinding van juridische en bestuurlijke expertise een rol kan blijven spelen. Zonder aan de waarde van de bijdragen van vele raadgevers op het vlak van de wetgevingskwaliteit ook maar enigszins afbreuk te willen doen, zou ik in overweging willen geven de unieke en constante positie van de Raad van State in dezen zoveel mogelijk te benutten. Er is meer mogelijk dan wij vaak oppervlakkig voor mogelijk houden. Zo is het goed dat de Raad van State af en toe zelf initiatieven neemt tot overleg met de betrokken bewindspersonen, zoals dat op basis van artikel 22 van de Wet op de Raad van State is gebeurd met de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid en het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving. Maar er is méér mogelijk, bijvoorbeeld het geven van voorlichting op basis van artikel 18 van de Wet op de Raad van State, zoals dat met het Europees Handvest inzake grondrechten heeft plaatsgevonden.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt een overzicht gepresenteerd naar aanleiding van de vraag of en in hoeverre de adviezen van de Raad van State doorgaans worden gevolgd. Die kwestie zou ik thans willen laten rusten. In dit verband wil ik er liever op wijzen dat de Raad van State in zijn jaarverslagen, speciaal in het legisprudentieoverzicht, tegenwoor-

dig ook een aantal van zijn adviezen verduidelijkt, zulks naar aanleiding van de reactie van regeringszijde in de nadere rapporten. Er behoeft nauwelijks op gewezen te worden dat de Raad van State daarmee niet beoogt met de regering in discussie te treden of om alsnog zijn gelijk te halen. De opmerkingen zijn echter van dien aard en van dusdanig belang dat ik toch mag aannemen dat op de departementen de jaarverslagen op dit punt nauwlettend worden gelezen?

Uiteraard zien wij met belangstelling uit naar het resultaat van de toezegging van de minister dat hij met een kabinetsstandpunt komt over de vraag of de Tweede Kamer zelf het recht zou moeten hebben, de Raad van State om advies te vragen over amendementen. Dit punt is door alle woordvoerders, maar met name door de heer Kohnstamm uitvoerig aan de orde gesteld. Het ligt wellicht voor de hand als wij de minister nu reeds dezelfde vraag met betrekking tot de Eerste Kamer voorleggen. Het betreft uiteraard alleen die gevallen waarin de Tweede Kamer geen reden heeft gezien, advies te vragen, hetzij over een amendement, hetzij over een ingrijpende nota van wijziging.

Tot besluit stel ik nog een detailpunt aan de orde, alweer in relatie tot de Raad van State. Gezien zijn algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving houdt de minister van Justitie zichzelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en actualisering van instrumenten zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, de opvolger van wat ik in het begin noemde de Aanwijzingen inzake wetgevingstechniek. Uit het jaarverslag over 2000 van de Raad van State begreep ik dat in dat jaar de vierde wijziging van de aanwijzingen aan de raad is voorgelegd. De raad heeft in zijn advies in algemene zin gewezen op het belang van de hanteerbaarheid van de aanwijzingen in het dagelijks gebruik. Hoe omvangrijker zij worden, des te minder zij naar het oordeel van de raad geschikt zijn voor dagelijks gebruik. Onderkent de minister dat bezwaar? Als ik de vierde wijziging zoals die gepubliceerd is in de Staatscourant van 3 oktober 2000 zie, ga ik ervan uit dat de minister-president althans zich aan het advies gelegen heeft laten liggen. Niettemin blijft het

waarschuwingssignaal op dit punt ook voor de toekomst geldig.

Wij zien met belangstelling naar de reactie van de minister uit.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.40 uur tot 16.10 uur geschorst.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Hofstede.

De heer **Hofstede** (CDA): Voorzitter. Op grond van artikel 88 en artikel 139 van het Reglement van orde van de Eerste Kamer wil ik de Kamer verlof vragen tot het houden van een interpellatie, mede namens de commissie voor Economische Zaken van deze Kamer. De interpellatie is gericht op de staatssecretaris van Economische Zaken, de heer Ybema, zulks in het kader van zijn toezeggingen bij de behandeling van de Waarborgwet (26258) de dato 2 oktober 2001. Die toezeggingen zijn naar de mening van de commissie niet nagekomen. Ik verzoek de voorzitter, nadat de Kamer naar ik hoop toestemming heeft verleend tot het houden van deze interpellatie, daartoe zo spoedig mogelijk een datum vast te stellen. De voornaamste punten zijn, zoals gezegd, de toezeggingen van de staatssecretaris, vooral betrekking hebbende op de zogenaamde negatieve tolerantiespel. Als deze interpellatie wordt toegestaan door deze Kamer, zal ik de vragen binnenkort ter hand stellen aan de voorzitter voor verspreiding onder de leden van deze Kamer. Dat is overigens ook overeenkomstig het Reglement van orde.

De **voorzitter**: Ik stel voor, deze interpellatie te doen houden in de vergadering van 26 maart aanstaande.

Daartoe wordt besloten.

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. Ik maak twee opmerkingen vooraf. De eerste opmerking is niet zo plezierig. Ik zal als enige de vragen beantwoorden; de staatssecretaris zal dus niet antwoorden. De tweede opmerking is dat wij ons kunnen verheugen in het verblijf van de staatssecretaris hier,

Korthals

waartoe zij na ruggespraak met de Eerste Kamer besloten heeft.

De kwaliteit van wetgeving heeft de aanhoudende aandacht van de regering. In het regeerakkoord was afgesproken dat aan het kwaliteitsbeleid van wetgeving nieuwe impulsen gegeven zouden worden en dat is ook gebeurd. De nota Wetgevingskwaliteitsbeleid is uitgebracht en de initiatieven die hierin zijn aangekondigd, zijn ook in uitvoering genomen. De wetgevingsfunctie bij de departementen is gevisiteerd en er zijn naar aanleiding van het algemene rapport van de visitatiecommissie maatregelen genomen, zowel bij de afzonderlijke departementen als op het algemene vlak, onder aanvoering van het ministerie van Justitie. Zo komt het dat wij nu onder meer een Kenniscentrum wetgeving en een Wetgevingsacademie rijker zijn. Er zijn dus niet alleen initiatieven genomen die betrekking hebben op het actuele wetgevingsproces, maar er zijn ook acties in gang gezet die de kwaliteit structureel en op langere termijn bevorderen door het versterken van de communicatie, de uitwisseling van kennis en de verdere ontwikkeling van het vakmanschap. Ik prijs mij gelukkig dat wij dit alles hebben kunnen ondernemen en ik leg daarbij de nadruk op "wij". Natuurlijk heeft de minister van Justitie hierin een initiatiefnemende en een algemeen belang behartigende rol gespeeld, maar het is goed om hier vast te stellen dat wetgeving en de kwaliteit ervan een zaak van het gehele kabinet en van alle departementen is.

In het huidige bestel is het voor de minister van Justitie onmogelijk om de eindverantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van elk afzonderlijk wetgevingsproject. Dat zou de verantwoordelijkheid van de vakminister tekortdoen. Het zou ook geen recht doen aan de complexiteit van het wetgevingsproces en aan de vele afwegingen die in dat proces moeten worden gemaakt. Voordat een voorstel bij de Staten-Generaal komt, zijn er doorgaans al allerlei instanties geraadpleegd, adviezen ingewonnen en afwegingen gemaakt. Dan volgt nog de parlementaire behandeling met haar eigen afwegingen. In alle fasen en op alle niveaus van dit proces levert de minister van Justitie een bijdrage waarin hij rechtsstatelijke belangen inbrengt. Hij zorgt voor instrumenten

die helpen om het juiste middel bij het beoogde doel te kiezen, hij voert een toets uit, hij laat wetgevingscomplexen doorlichten, zorgt voor gedegen adviezen op Europees-rechtelijk gebied, laat de wetgevingsfunctie visiteren en houdt het netwerk van wetgevingsjuristen in stand. Ik heb de overtuiging dat al deze activiteiten de kwaliteit van de wetgeving in het algemeen bevorderen. Ik kan echter niet de garantie geven dat alle wetten op elk moment alles adequaat regelen wat moet worden geregeld. Alles stroomt immers. De maatschappelijke omstandigheden veranderen voortdurend en de wetgeving kan dat soms wel en soms niet bijbenen. Nog daargelaten dat de regels adequaat moet worden gehandhaafd en dat daarbij prioriteiten moeten worden gesteld. Ook moet ik vaststellen dat niet alle regelgeving op dezelfde manier aan kwaliteitsbehandeling kan worden onderworpen. EU-regelgeving heeft een eigen dynamiek. Er is uitvoerende regelgeving van ministeries en er zijn regels van PBO's, ZBO's, gemeenten en provincies. Het kwaliteitsbeleid wil ook deze sectoren bestrijken, maar de wijze waarop en de mate waarin het invloed heeft, verschilt natuurlijk wel. De kwaliteit van de wetgeving dient de aandacht die zij in deze kabinetsperiode heeft gekregen dan ook te houden.

Het is een uitdaging om steeds weer nieuwe wegen te zoeken om ook regelgeving, die minder binnen bereik lijkt, aan rechtsstatelijke kwaliteitscontroles te onderwerpen. De minister van Justitie heeft daarbij een algemene rol in de bevordering van de kwaliteit van de wetgeving en hij onderneemt daarvoor talrijke initiatieven. Hij doet dat in samenwerking met alle departementen, want alleen dan kunnen die initiatieven tot iets leiden. Elke minister heeft zijn eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het wetsvoorstel waarvan hij eerste ondertekenaar is.

Een belangrijk aspect van het wetgevingskwaliteitsbeleid is de zorg voor de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de wetgeving. Ik licht dit toe door enkele opmerkingen te maken over de procesmatige kant en over de inhoud. Eerst de inhoud. Of wetgeving effectief en uitvoerbaar is, hangt af van een groot aantal factoren. Ik noem er een aantal die op het eerste gezicht misschien

triviaal lijken, maar dat in de praktijk allerm minst blijken te zijn. De normen moeten helder zijn en de gebruikte begrippen mogen niet voor meer dan één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de interpretatie van normen en begrippen van de ene regeling niet strijden met dezelfde normen en begrippen in andere regelingen. In de praktijk doen zich op dit punt vooral problemen voor als het gaat om regelingen die van verschillende bestuursorganen en/of verschillende bestuurslagen afkomstig zijn. Europese regelgeving levert ook nogal eens onduidelijkheid op. Interpretatieverschillen in regelingen op hetzelfde niveau doen zich voor omdat verschillende regelingen nu eenmaal diverse belangen beschermen. Er moet verder voldoende draagvlak zijn voor de voorschriften in kwestie. Dit stelt eisen aan de totstandkoming en aan overleg met belanghebbenden. Ook moeten de ingezette middelen – verboden, vergunningen, heffingen en subsidies – passen bij de beoogde doelen. Daarbij bestaat er een relatie met helderheid en draagvlak. Te lichte middelen werken niet op korte termijn, te zware middelen werken niet op lange termijn omdat dan het draagvlak afbrokkelt. Uitvoeringsorganen moeten met de normen en begrippen kunnen omgaan. Zij moeten hun werkprocessen en automatiseringssystemen erop in kunnen richten. Er moet sprake zijn van effectief toezicht en handhaving. Daaraan moet voldoende prioriteit kunnen worden gegeven.

Vervolgens wil ik enkele opmerken maken over de procesmatige kant. Wat doen wij in het wetgevingsproces om de effectiviteit en uitvoerbaarheid te bevorderen? In grote lijnen zijn drie soorten activiteiten te onderscheiden. Ten eerste de toetsing van voorgenomen wetgeving; bij de toetsing wordt erop gelet dat normen en begrippen helder zijn en niet strijden met ander recht. Ook de evenredigheid van de ingezette instrumenten wordt beoordeeld; er zijn methoden ontwikkeld om die afweging verder te verbeteren. Tevens wordt erop gelet of eventueel betrokken uitvoeringsorganen zijn gehoord over de uitvoerbaarheid. Ten tweede wordt elk jaar een aantal wetgevingscomplexen doorgelicht. In deze en de vorige kabinetsperiode heeft dat plaatsgevonden in het kader van de operatie marktwerking, deregulering

Korthals

en wetgevingskwaliteit. Wij moeten ons realiseren dat de maatschappelijke omstandigheden permanent veranderen en dat een wet die bij toetsing adequaat leek, dat na enige jaren wellicht niet meer is. Beleid en wetgeving moeten permanent worden vernieuwd. Bij de doorlichting wordt steeds gezocht naar regulering die minimaal belastend, maximaal effectief en terdege uitvoerbaar en handhaafbaar is. In deze kabinetsperiode zijn bijvoorbeeld projecten uitgevoerd om het loonbegrip en het ondernemers- en zelfstandigenbegrip in de fiscale en sociale zekerheidswetgeving te harmoniseren. In het project Openbare inrichtingen wordt regelgeving van verschillende bestuursorganen en verschillende bestuursniveaus radicaal gestroomlijnd. Ten derde worden richtlijnen en beleidskaders ontwikkeld om helderheid te scheppen en de voorspelbaarheid te vergroten. De Aanwijzingen voor de regelgeving worden steeds geactualiseerd, er is een checklist voor EG-regelgeving ontwikkeld, er zijn beleidskaders gemaakt voor de doorberekening van handhavingskosten en voor verhandelbare rechten en er is onderzoek verricht ten behoeve van het ontwikkelen van een checklist om mededingingsproblemen te herkennen.

De Kamer heeft gevraagd of de minister voldoende invloed kan uitoefenen op grote wetgevingsoperaties. Naar mijn mening gaat het minder om het uitoefenen van invloed dan om het hebben van middelen om dit soort projecten goed te laten verlopen. Wij hebben het nodig gevonden om nieuwe middelen te introduceren om met name de invloed van het recht op het beleid te versterken en de afweging te verbeteren. In de nota Wetgeving kwaliteitsbeleid zijn daarvoor de instrumenten van de zogenaamde "quick scan" en de kosten-batenanalyse geïntroduceerd. Met deze instrumenten wordt beoogd, een betere afweging van de instrumentkeuze te bewerkstelligen.

Verschillende leden hebben aangegeven dat de bestaande cultuur van verschil tussen beleid en beleidsuitvoering doorbroken moet worden. Bij de wetgevingstoetsing wordt erop gelet of uitvoeringsinstanties worden gehoord over de mogelijkheden om een bepaalde maatregel uit te voeren. Verder zijn

bij verschillende departementen uitvoeringstoetsen in gebruik waarmee beoogd wordt een koppeling te maken tussen beleid en uitvoering. Het perspectief van de burger moet door consultaties worden ingebracht. Op mijn departement zijn wat dit betreft interessante pogingen gedaan om tot interactieve wetgeving te komen door inschakeling van het internet. Bij wetsvoorstellen op het gebied van het auteursrecht en het vennootschapsrecht heeft een en ander tot aardige resultaten geleid.

De heer Van de Beeten heeft op tamelijk indringende manier gevraagd of de groei van de wetgeving niet te wijten is aan de maakbaarheidsideologie. Het gaat naar mijn oordeel niet om de vraag of de samenleving al dan niet maakbaar is; de overheid regeert en neemt maatregelen omdat zij denkt dat het wat uitmaakt. Het idee dat de samenleving geheel geprogrammeerd kan worden, leeft natuurlijk bij niemand meer. Het is echter ook onjuist om te denken dat het niets uitmaakt wat de overheid doet. De groei van de wetgeving is te wijten aan veel factoren, bijvoorbeeld aan internationalisering – de helft van de Nederlandse wetgeving is gebaseerd op Europees recht en internationale verdragen. Die groei heeft ook te maken met het ingewikkelder worden van maatschappelijke verhoudingen en het ontstaan van nieuwe bedrijvigheid en problemen waarop de wetgever een antwoord wil geven. Ook is opgemerkt dat de samenleving niet de uitvoeringsinstantie van de overheid is. Dat is ook allerm minst het standpunt van de regering. Het kabinet is zich zeer bewust van de noodzaak om de samenleving vooral zichzelf te laten reguleren. Ik noem bijvoorbeeld MDW-projecten als het voorstel tot afschaffing van de titelbescherming en dat inzake beëdiging van makelaars. Dit voorstel strekte ertoe overheidsregulering te vervangen door certificering.

Van verschillende zijden is opgemerkt dat het bijzonder belangrijk is om belanghebbenden erbij te betrekken. Welnu, de gehele MDW-operatie is erop gericht om bij complexe processen zoveel mogelijk oriënterende overleggen te houden, zonder overigens het primaat van de politiek los te laten. Ik denk dat dit al vele goede resultaten heeft opgeleverd. Als de overheid van

mening is dat zij moet komen met bepaalde wetgeving, dan legt zij dit voor aan belanghebbenden en betrokkenen. Zij houdt daar dan consultaties over en spreekt er voortdurend over, om pas daarna met een voorstel van wet te komen.

De heer Rosenthal vroeg of aandacht kan worden gegeven aan het probleem dat bij de Eerste Kamer wetgeving in behandeling is, terwijl de Tweede Kamer nog bezig is met de uitvoeringsbesluiten. Is het mogelijk om de wetgevings-systematiek meer in overeenstemming te brengen met de eisen van een snelle invoering? Daar zijn twee soorten oplossingen voor. De eerste is delegatiebeleid in de wetgeving. Wij proberen er vooral bij de wetgevingstoetsing echt op de letten dat de formele wetgeving voldoende normen bevat om te kunnen sturen en om uitvoeringsregelingen ook echt uitvoeringsregelingen te laten zijn. Verder is het nodig om bij de behandeling van wetsvoorstellen zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over voorgenomen uitvoeringsmaatregelen. In voorkomende gevallen zal ik de departementen aansporen deze duidelijkheid zoveel mogelijk te geven in begeleidende nota's. Het Kenniscentrum wetgeving is bezig met een project om tot enige structuur te komen in dit soort aangelegenheden. Ik doel dan op het project Onderhandelend wetgeven. Ik hoop dat daarmee een stap verder zal worden gekomen.

De heer Kohnstamm vroeg naar de verhouding tussen het politiek primaat en het draagvlak en naar de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Dit vormt altijd weer een probleem. Beide belangen zijn namelijk legitiem. Het is nodig het veld en de belanghebbenden te consulteren en in te schakelen. Ook is het nodig dat de politiek het laatste woord heeft. Het antwoord hierop is volgens mij dat wij in alle fasen maximale duidelijkheid moeten scheppen over ieders positie. Dat betreft dan de mogelijkheid om een inbreng te hebben, de mogelijkheid om daarmee rekening te houden en de noodzaak om geen onomkeerbare beslissingen te nemen. Die duidelijkheid kan worden geboden in zorgvuldig opgebouwde, geplande en geleide processen. De Staten-Generaal moeten de gelegenheden hebben om, naast het gewone wetgevingsproces, te sturen op

Korthals

beleidslijnen door middel van discussie over beleidsnota's. De belanghebbenden moeten zich ervan verzekerd weten dat de wetgever hun belangen kent en ze ook zorgvuldig zal wegen.

Vrijwel alle leden herinnerden aan de brief die ik had toegezegd over de advisering over amendementen door de Raad van State. Die brief wordt vandaag of uiterlijk morgen aan de Tweede Kamer gezonden. Ik moet bekennen dat daarin niet wordt ingegaan op de vraag of ook de Eerste Kamer het recht zou moeten krijgen om advies aan de Raad van State te vragen. In een latere fase zal ik hierop terugkomen. Eerst wil ik afwachten hoe deze eerste brief in de Tweede Kamer wordt ontvangen.

De heer Van de Beeten merkte op dat de regering zeker goed moet luisteren naar wetstechnische opmerkingen van de Raad van State. Hij meende te kunnen constateren dat er de laatste tijd steeds meer negatieve dicta voorkomen. Volgens hem neemt dit zelfs toe. Wellicht zou het de heer Van de Beeten goed uitkomen als dit in de afgelopen zeven jaar zo was geweest, maar ik denk niet dat de cijfers dit bevestigen. Natuurlijk, het komt in het ene jaar meer voor dan in het andere; in 2001 kwam het inderdaad aanmerkelijk meer voor dan in het jaar daarvoor. Maar over de gehele linie is het beeld vrij constant dat ons in een relatief klein aantal gevallen een negatief dictum treft.

De heer Van de Beeten wekte de indruk dat wij ook opmerkingen in het kader van de wetstechnische toetsing door de Raad van State geregeld zouden negeren. Dit is juist niet het geval; wetstechnische opmerkingen worden, natuurlijk mits ze correct zijn, vrijwel altijd zonder meer overgenomen. Bij de beleidstoetsing is het inderdaad anders, maar dat lijkt mij ook wel begrijpelijk en voor de hand liggend.

De heer Holdijk vroeg of de departementen de jaarverslagen van de Raad van State lezen. Ik kan hem verzekeren dat dit zo is en ik weet in ieder geval zeker dat ze op het ministerie van Justitie zelfs gespeld worden. Dit geldt natuurlijk evenzeer voor de adviezen van de raad. Ook spreekt elke minister eenmaal per jaar met de vice-president van de Raad van State en de betrokken afdelingsvoorzitter over de wetgevingsadviezen op zijn of haar terrein.

Moet de vragenlijst, zo vroeg de heer Rosenthal, inzake beleids- en wetsevaluaties van het Kenniscentrum wetgeving niet uitmonden in een standaardbepaling? Hij was zó enthousiast over de activiteiten van dit kersverse kenniscentrum dat deze vraag bij hem opkwam. Ik vind het daar nog een beetje te vroeg voor; eerst moeten wij er ervaring mee opdoen, maar het is zeker niet uitgesloten dat er op termijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving een verwijzing naar wordt opgenomen. Dit kan als de vragenlijst een zekere bestendigheid heeft gekregen.

De heer Van de Beeten vindt dat de regering vaker met een voorontwerp moet werken. Dit is soms nuttig, bijvoorbeeld bij de Algemene wet bestuursrecht, maar soms ook niet. Ik wijs erop dat op deze manier juist ontstaat wat de Eerste Kamer zegt niet te willen, namelijk dat allerlei zaken dan al veel te veel worden voorgekookt, zodat de Tweede Kamer en zeker de Eerste Kamer voor voldongen feiten worden gesteld. Een belangrijk nadeel is ook dat de wetgevingsprocedure erdoor wordt vertraagd. Dat was indertijd voor minister Hirsch Ballin de voornaamste reden om in de nota Voortvarend wetgeven nadrukkelijk afstand te nemen van het werken met voorontwerpen en beleidsnota's. Liever in één keer een wetsvoorstel dan jarenlang polderen, zo kan ik het misschien samenvatten, zij het wat ruw. De lijn is toen ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving vastgelegd; zie aanwijzing nr. 11a.

De heer Holdijk vroeg nog of de regering de hanteerbaarheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving wel in de gaten houdt. Dit doen wij zeker. Inmiddels zijn er bijna vierhonderd aanwijzingen en degenen die ze moeten toepassen, moeten ze wel kunnen blijven vinden. Daarom zijn de aanwijzingen ook geautomatiseerd beschikbaar. Dit zal binnenkort nog beter worden als op alle departementen het "LEDA-systeem" wordt ingevoerd; dan kunnen wetgevingsjuristen als het ware schrijvenderwijs de relevante aanwijzingen oproepen. Verder is de toegankelijkheid natuurlijk gewaarborgd met een uitgekiend trefwoordenregister.

Mevrouw De Wolff merkte op dat de departementen hun hele wetgevingsprogramma op de "lijst-Kok" zetten. Daardoor zou de Eerste Kamer onvoldoende tijd

krijgen om wetsvoorstellen naar behoren te behandelen. Het beleid van het kabinet is erop gericht, een goede reden te vermelden waarom spoed vereist is.

Met mevrouw De Wolff ben ik van mening dat van het kabinet verwacht mag worden, aan te geven waarom vóór een bepaald reces afhandeling noodzakelijk is. Ik wijs er overigens op dat van de zijde van het ministerie van Justitie er nu alweer enige maanden lang dertien wetsvoorstellen voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer gereed liggen. Daar wordt nu aan gewerkt via notaoverleg, maar ik had weleens de indruk dat dit wat sneller zou kunnen gaan. Overigens wil ik opmerken dat zeker niet het hele wetgevingsprogramma op de lijst met spoedonderwerpen staat. Integendeel, het kabinet is terughoudend. U kunt dus nagaan, voorzitter, wat er allemaal nog op de rol staat. Ik zeg dit in verband met de vraag – deze is niet hier gesteld – of de regering uitgeregeerd zou zijn.

De heer Witteveen sprak erover dat het wetgevingskwaliteitsbeleid meer preventief zou moeten worden, meer in dialoog zou moeten treden en proactiever zou moeten zijn. Ik ben het daar op zichzelf eigenlijk helemaal mee eens. Dit is ook de richting waarin wij al zijn gegaan en nog verder moeten gaan. De genoemde ontwikkeling van het Kenniscentrum wetgeving past ook in deze lijn. Dit staat nog in de kinderschoenen, maar zal zich in de komende tijd zeker verder en in die richting ontwikkelen. Het is daarbij een interessant idee om een bredere doelgroep te bedienen dan alleen wetgevingsjuristen bij de overheid. Het moet natuurlijk niet zo zijn dat zo'n verbreed kenniscentrum een soort ombudsman zou vormen voor iedere klacht over wetgeving, maar ik ben zeker van mening dat het aanbieden van de kennis en de best practices die het kenniscentrum moet verzamelen, niet beperkt hoeft te blijven tot enkele wetgevingsjuristen. Hoe je die ontwikkeling realiseert, is een ook vraag die bij het kenniscentrum zelf ter beantwoording is gelegd.

Zou er niet een echte denktank moeten zijn op Justitie waar actief en tijdig over voorgenomen beleid wordt meegedacht? Er is de afgelopen jaren heel veel ondernomen om tot verbeteringen te komen. Alles ontwikkelt zich verder en het

Korthals

kenniscentrum zal dat ook doen. Dat mijn medewerkers door de drukke werkzaamheden niet alle congressen kunnen bezoeken, moeten wij op de koop toe nemen. Bovendien heb ik mijn medewerkers ook laten weten dat zij zo nu en dan aan wetgevende arbeid op het ministerie moeten werken – ik kom hen nu te vaak buitenshuis tegen.

Gevraagd is of het mogelijk is een onderzoek te doen naar de groei van de regelgeving. Ik wil bezien wat er mogelijk is op dit punt. Mijn terughoudendheid betreft niet zozeer de wenselijkheid van zo'n onderzoek, maar wel de praktische uitvoerbaarheid ervan. Een probleem is bijvoorbeeld hoe je de toename van regelgeving meet: kijk je bijvoorbeeld naar het aantal bladzijden in het Staatsblad? En als je dat al weet, wat wil je dan precies kunnen doen met die gegevens? Kortom, in beginsel sta ik positief tegenover dit verzoek, maar ik moet mij wel bezinnen op de precieze manier van uitvoeren daarvan. Ik heb daarbij ook gezegd dat groei van regelgeving bijna onontkoombaar is en het gevolg is van een complexere samenleving. Tegelijkertijd proberen wij van veel bestaande regelgeving af te komen door telkens weer na te gaan of die regelgeving nog wel de juiste functie in onze samenleving heeft.

Wat zou de rol van het parlement bij de totstandkoming van wetgevingsprotocollen kunnen zijn, zo vroeg de heer Van de Beeten. Wetgevingsprotocollen hebben primair tot doel het ambtelijk deel van het wetgevingstraject te beschrijven. Doel ervan is, het proces inzichtelijker te maken voor de betrokkenen en waar nodig verbeterstappen te nemen. Gelet op dit primair intern-departementaal karakter van wat wij voor ogen hebben bij een wetgevingsprotocol, zie ik daarbij niet direct een natuurlijke rol voor het parlement weggelegd. Ik vind eigenlijk dat voor het parlement zou moeten gelden: the proof of the pudding is in the eating. Daarbij merk ik wel op dat protocollen naar mijn mening geen vertrouwelijk of niet-openbaar karakter hebben en dat de openbaarheid en brede verspreiding ervan ook een element is dat een goed protocol kenmerkt.

Voorzitter. De heer Rosenthal wees op de onderwerpen huiselijk en seksueel geweld. Ik deel zijn mening dat de verwachte effectiviteit een

belangrijke rol speelt bij de formulering van eventueel nieuw beleid of nieuwe wetgeving op deze terreinen. Wat het huiselijk geweld betreft is allereerst relevant het wetsvoorstel tot herijking van wettelijke strafmaxima dat begin dit jaar bij de Tweede Kamer werd ingediend. Dat wetsvoorstel bevat het voorstel het strafmaximum, gesteld op eenvoudige mishandeling, te verhogen met een jaar. Van twee jaar komt het op drie jaar. Deze gevangenisstraf wordt met een derde verhoogd tot vier jaar indien het misdrijf is begaan tegen de echtgenoot, geregistreerde partner of kind. Daarmee wordt deze vorm van huiselijk geweld tot een misdrijf waarbij toepassing van voorlopige hechtenis in beginsel mogelijk is. Beter onderzoek is daardoor ook mogelijk. Dit neemt niet weg – laat ik daarover heel duidelijk zijn – dat regels tegen beide vormen van geweld, genoemd door de heer Rosenthal, in de praktijk moeilijk handhaafbaar zijn, maar wij vinden ze dermate belangrijk dat alles in het werk zal moeten worden gesteld om dit geweld zoveel mogelijk uit te bannen.

De heer Rosenthal vroeg hoe het zit met de benutting van de SOV, de Strafmaatregel opvang verslaafden. De eerste ervaringen daarmee zijn inderdaad, zoals de heer Rosenthal zelf opmerkte, positief. De SOV is per 1 april 2001 gaan gelden. Er is eerst een voorziening in Rotterdam geopend. Op 1 september volgde de voorziening in Amsterdam en op 1 oktober volgde Utrecht, inclusief plaatsen voor een aantal steden in het zuiden en het midden van het land. Het kost enige tijd voordat de mensen die tot de potentiële kandidaten behoren, inderdaad opnieuw voor de rechter komen en een veroordeling SOV kunnen krijgen. De samenwerkende instanties, het openbaar ministerie, de reclassering en de verslavingszorg, moeten hun voorbereidend werk kunnen doen. Vooral in Utrecht bleek enige tijd nodig om te komen tot samenwerking tussen de verschillende organisaties uit meerdere steden. Ook de rechters moeten nog aan deze mogelijkheid wennen. Thans zitten in Rotterdam 17 personen die tot de maatregel zijn veroordeeld en 24 personen gaan de maatregel krijgen, de zogenaamde preventieven. In Amsterdam zitten thans 26 tot de maatregel veroor-

deelden. De afdeling die nu nog voor bolletjesslikkers wordt gebruikt, zal per 1 april aanstaande vrijkomen voor de volgende groep SOV'ers, mede dankzij de snelle aanneming van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Zes personen in Amsterdam gaan dezer dagen door naar de tweede fase. In Utrecht zitten thans dertien tot de maatregel veroordeelden plus elf die de maatregel gaan krijgen. Het aantal neemt gestaag toe. Wij zullen deze maatregel heel duidelijk evalueren en van de evaluatie verslag doen aan beide Kamers.

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Ik wil op dit concrete voorbeeld niet ingaan, want de gegevens van de minister spreken voor zichzelf. Toch zit er in zijn redenering een interessant punt. Hij wijst er onder andere op dat de verschillende instanties nog aan de maatregel moeten wennen. Ik wil in dit verband herinneren aan de woorden van de minister over de wetgevings-systematiek in het algemeen. Ik doel op de eventuele uitvoeringstoets ex ante, inclusief het bij de les betrekken van alle uitvoeringsinstanties voordat het voorstel tot wet wordt verheven. Het gaat mij als het ware om de voorkant.

Minister **Korthals**: Voorzitter. Uiteraard is voordat het wetsvoorstel tot wet is verheven voortdurend contact geweest met degenen die bij de uitvoering betrokken zijn. Dat zijn natuurlijk de reclasseringsambtenaren, het gevangeniswezen en ook de gemeenten. Zij vervullen in dit verband een belangrijke rol. Omdat er sprake is van een experimenteerfase, hebben zij een financiële bijdrage moeten leveren. Het belang van overleg met betrokkenen is dus onderkend. Belangrijker was vervolgens dat met het oog op de vorderingen door het openbaar ministerie een eenduidig beleid zou worden gevoerd. Ook de rechter moest nog de stap maken naar het opleggen van deze maatregel. Zeker in het begin was er een tegenreactie, omdat men het een vergaande maatregel vond. Dat is een van de redenen waarom in de Kamer door de PvdA-fractie en andere fracties is gezegd: pas op met een uitbreiding naar andere categorieën voordat de evaluatie voor deze categorie heeft plaatsgevonden. Overigens zal ik proberen

Korthals

die evaluatie iets naar voren te halen om de resultaten zo snel mogelijk te kunnen zien en te kunnen beoordelen of verdere uitbreiding wenselijk dan wel nuttig is.

De heer Rosenthal vraagt of de stijging van het aantal mislukte taakstraffen tot staan is gebracht. Het aantal taakstraffen dat niet wordt uitgevoerd stabiliseert. Vorig jaar lag het aantal iets onder de 25%. Het grootste deel daarvan betreft niet gestarte taakstraffen, te weten 15%. Van de eenmaal gestarte taakstraffen mislukt 10%. Ik verwacht dat het aantal mislukkingen zal afnemen. Dat heeft ook te maken met de werkwijze van de reclassering, die vanaf 1 januari op basis van output werkt. Ook het aantal niet gestarte taakstraffen zal afnemen. De reden is dat sinds vorig jaar de taakstrafvonnissen via het CJIB lopen. Als een persoon niet reageert op een oproep van de reclassering, wordt hij sneller dan voorheen opgepakt. Hij moet in dat geval vervangende hechtenis uitzitten.

De heer Rosenthal heeft ook gevraagd naar de plaatsingsmogelijkheden. Deze zijn er gelukkig voldoende. De reclassering meldt mij dat er voldoende geschikte projecten worden geworven. Ook indien er in de komende jaren een forse groei van het aantal taakstraffen zou optreden, wat geen doel op zichzelf is, heeft men voldoende geschikte projecten. Op grond van de nieuwe Wet taakstraffen, die per 1 april 2001 is ingegaan, wordt de komende tijd inderdaad een duidelijke stijging verwacht van de aantallen taakstraffen, maar dat zal in de praktijk nog moeten blijken.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de dispensatie die hij aan naar ik aanneem de crème de la crème van zijn wetgevingsjuristen heeft gegeven om vandaag hierbij aanwezig te zijn. Het is kennelijk een belangrijk symposium, ook in de ogen van de minister. In ieder geval is het tot dusverre een heel goed debat met de minister en met de collega's. Ik dank de minister ook voor zijn toezegging om een onderzoek te laten doen naar de factoren die van invloed zijn op de groei van de wetgeving en de regelgeving in het algemeen. Dat kan een heel belangrijke stap zijn om

goed inzicht te krijgen in de problematiek waarvoor wij nu staan, ondanks de opmerkingen die hij maakt ter relativering van de ideologische invalshoek die ik heb gekozen. Ik zie zeker dat de internationalisering een zelfstandige rol speelt. Hij zegt dat er nieuwe ontwikkelingen zijn. Ik denk aan terreinen van wetgeving waarvan men zich kan afvragen wat die nieuwe ontwikkelingen zijn in verband met de groei van de regelgeving. De samenleving is niet zoveel complexer geworden dat de regelgeving op het terrein van bijvoorbeeld het onderwijs zoveel zou moeten groeien. Ik haal het voorbeeld aan van de politiemanager aan het begin van zijn carrière zo'n twintig jaar geleden met één handboek kon volstaan en er nu vijf nodig heeft. Er kan toch niet in redelijkheid worden gezegd dat dit allemaal te maken heeft met internationalisering, complexiteit en nieuwe ontwikkelingen. Ik ben zeer benieuwd naar de resultaten daarvan.

Ik ben er ook benieuwd naar, omdat de minister bijvoorbeeld spreekt over onderhandelend wetgeven. Daarmee gebruikt hij een begrip dat toch iets zegt over de manier waarop wij nu met de overheid omspringen en de overheid zichzelf in de richting van de samenleving presenteert. Dat heeft iets weg van de overheid als "just another person"; die term heb ik in eerdere debatten gebruikt. Dat is niet de visie van het CDA op de overheid. De overheid is in de visie van het CDA nadrukkelijk van een andere orde dan een willekeurige rechtspersoon die aan het maatschappelijk leven deelneemt. Dat betekent dat het wetgeven een opdracht aan de overheid is die van een andere orde is dan het bereiken van een onderhandelingsresultaat. Dat zegt iets over het verschil in invalshoek. Collega Kohnstamm zei: soms is het proces belangrijker dan het resultaat. Het proces moet evenwicht brengen tussen politiek primaat en draagvlak. Daarmee digitaliseert men de discussie over de wetgeving, want dan is het het politiek primaat dat tegenover het draagvlak in de samenleving staat en heeft men geen oog voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen en organisaties en, om klassieke begrippen in het christen-democratische gedachtegoed te hanteren, voor soevereiniteit

in eigen kring en subsidiariteit. Dat is iets wat de afgelopen periode in belangrijke mate gemist werd als aandachtspunt bij wetgeving.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om meteen te antwoorden op de vraag van collega Witteveen. Experimenten kunnen een nuttig middel zijn, maar waartoe? Een experiment om in het kader van het verwerven van draagvlak mensen over de streep te trekken, waarbij organisaties en mensen in de samenleving worden gezien als objecten van een overtuigingsproces, vind ik een verkeerde invalshoek. Als het een middel is om vast te stellen op welke wijze een goede afgrenzing kan plaatsvinden tussen datgene wat mensen en organisaties zelf moeten doen en datgene wat typisch een overheidstaak is, dan is het wel goed. Tegen die achtergrond kan het middel van een voorontwerp van wet, zeker bij complexe zaken, nuttig zijn.

De minister refereerde aan de uitspraak van een van zijn voorgangers, de heer Hirsch Ballin, die ervoor pleitte meteen een goed wetsvoorstel te presenteren en niet met voorontwerpen en nota's te werken. De grote operaties die tijdens de afgelopen kabinetten hebben plaatsgehad, zijn juist wel door middel van hele reeksen nota's voorbereid. Er is niet meteen een goed uitgebalanceerd voorstel van wet voorgelegd. Juist die praktijk brengt mij ertoe om te zeggen dat wij misschien wel moeten vaststellen dat het in het politieke proces op de een of andere manier niet lukt om datgene wat Hirsch Ballin als ideaal voor ogen stond, te realiseren. Het middel van het voorontwerp is dan second-best.

Misschien zou de minister, die wij misschien nog weleens op deze post zullen terugzien, ook nog even aandacht willen besteden aan de maakbaarheid. Volgens de minister speelt de maakbaarheid een minder grote rol dan ik zou hebben gezegd. In het begin van zijn betoog noemde hij de bezigheden van het departement. Ik ben er zonder meer van overtuigd dat veel van die bezigheden heel goed zijn. De minister gebruikte echter passages als "wij zijn steeds aan het vernieuwen", "wij zijn voortdurend aan het aanpassen" en "wij moeten voortdurend wijzigingen aanbrengen in onze wijze van werken teneinde de regelgeving te kunnen bijhouden". Hij zei dat

Van de Beeten

alles in de samenleving in beweging is, dat alles stroomt, en gebruikte nog net niet het Griekse panta rhei. De wetgeving zou dat allemaal niet kunnen bijbenen. Dat getuigt van een zekere amechtigheid in het wetgevingsproces. Wij zouden dat allemaal door middel van wetgeving moeten volgen en kunnen bijhouden. Licht daar niet een kern van het probleem? Ik ben benieuwd op welke termijn het onderzoek dat de minister heeft toegezegd, kan worden uitgevoerd en voorwerp kan zijn van debat alhier. Dat zou deze vragen kunnen helpen beantwoorden.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Voorzitter. Dank voor de beantwoording in eerste termijn. De fractie van de VVD had drie vragenclusters. Het eerste ging over de effectiviteit, welk cluster door de minister op alle punten naar bevrediging is beantwoord.

Het tweede punt is het wetgevingsproces dat zijn beslag moet krijgen terwijl zaken de facto al in werking zijn getreden. Ik heb de minister daarop niet expliciet horen reageren. Hij had het over de grote wetgevingsoperaties en zei toen dat de hele lijn is, de invloed van het recht op het beleid te versterken. Dat komt mooi uit. De minister zei ook dat uitvoeringsinstanties gehoord worden en dat er vooraf een toets op de uitvoering plaatsvindt. Maar ik heb de minister niet gehoord over de vrij principiële relatie tussen de wetgevende, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. Collega Witteveen zei in eerste termijn dat de uitvoering soms zo ver is gevorderd, dat het niet laten doorgaan van de wet vrijwel op een onrechtmatige daad jegens de instellingen neerkomt. Stel je nu eens voor dat je dat "vrijwel" tussen haakjes plaatst! Dan kom je terecht in een wirwar van de drie machten op dit punt. De wetgever is nog bezig, de uitvoerende macht is al aan de slag, en de rechtsprekende macht – eventueel de burgerlijke rechter – moet zich al uitspreken over de al dan niet onrechtmatigheid van bepaalde zaken die spelen. Kan de minister op een fundamentele wijze iets zeggen over de inpassing in de wetgevings-systematiek, waarover wij het vandaag hebben?

Het derde thema is dat van de uitvoeringsregelingen. De VVD-fractie

heeft een aantal voorbeelden genoemd, waarbij zij uitsprak dat bepaalde zaken op haar wat onbevredigend overkomen: AMvB's waarom het echt gaat, in plaats van de formele wet, het overlaten aan uitvoerende en rechtsprekende macht – zie de aanwijzing van het college van PG's – en uitvoeringsbesluiten die nauwelijks meer te vatten zijn. Verder denk ik aan de Tweede Kamer die bezig is met uitvoeringsbesluiten, terwijl wij daar nog in het formele wetgevingstraject mee bezig zijn. Dan is er nog de vraag naar de groei van de wet- en regelgeving als zodanig, een punt van grote betekenis. Er behoort, zo heb ik ooit geleerd, een duidelijke verhouding te zijn tussen de formele en de materiële wetgeving. De minister zegt, bepaalde zaken op te lossen door te delegeren. Dat lost mijn probleem over de relatie tussen de formele en de materiële wetgeving in wezen niet op.

Wij kijken zeer belangstellend uit naar de antwoorden van de minister op dit punt.

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zou nog twee onderwerpen aan de orde willen stellen. Het eerste betreft de lijst-Kok, waarover de minister een aantal opmerkingen heeft gemaakt. Een ervan was dat hij het eens is met het feit dat gemotiveerd moet worden waarom een bepaald wetsvoorstel voor een bepaalde datum hier behandeld zou moeten worden. Ik neem aan dat wij dat mogen opvatten als een toezegging dat wij daar in het vervolg op kunnen rekenen. Ik zou toch nog even inhoudelijk willen ingaan op de meest recente lijst-Kok, op het gevaar af dat het een beetje een welles-nietes-discussie wordt; de minister heeft de pech dat wij hier over de gehele lijst gepraat hebben en ik heb nu even niet scherp voor ogen hoeveel wetsvoorstellen er van zijn departement op die lijst prijken. Een aantal ervan hebben wij overigens met de meest gezwinde spoed hier aangenomen. Bijvoorbeeld het ministerie van Financiën schotelt ons een lijst van 12 wetsvoorstellen voor waarvan er nota bene 8 nog in voorbereiding zijn op het departement, ofwel bij de ministerraad liggen ofwel bij de Raad van State in behandeling zijn. Het is voor ons dan heel lastig om een

planning te maken om die 12 wetsvoorstellen van dat ene ministerie hier nog binnen een tijdsbestek van twee maanden geheel te behandelen, ook omdat de voortgang van die behandeling niet in onze handen is.

Het tweede onderwerp gaat over de advisering door de Raad van State wanneer een wetsvoorstel eenmaal hier is terechtgekomen. Vrijwel alle fracties hebben erop aangedrongen dat de minister zich over de wenselijkheid daarvan uitsprekt. Hij verschuift zich naar mijn gevoel nu een beetje achter het feit dat hij gisteren, vandaag of morgen een notitie stuurt naar de Tweede Kamer over de wenselijkheid van advisering door de raad aan de Tweede Kamer. Ik heb de minister niet horen ingaan op de vraag wat er eigenlijk op tegen is als de Eerste Kamer dat recht zou krijgen. Zoals de minister weet, speelt die discussie nu concreet naar aanleiding van een wetsvoorstel, maar er zijn meer wetsvoorstellen waarbij advisering door de raad aan de Eerste Kamer in de rede had gelegen, juist ook in verband met de taak van de Eerste Kamer die toch wat meer ziet op de juridische toetsing van kwesties van juridische aard, waarbij die deskundigheid zo nu en dan heel welkom zou kunnen zijn.

De minister stelt voor om af te wachten hoe zijn notitie zal gaan landen. Ik weet niet of die notitie hier zal landen; uiteraard kunnen we er kennis van nemen, maar ik neem niet aan dat het voor de hand ligt dat wij hier gaan bespreken welke rechten de Tweede Kamer ten aanzien van advisering door de Raad van State behoort te krijgen. Ik zou wel graag van de minister een concreet antwoord krijgen op de vraag of hij bereid is om nog voor de komende Tweede-Kamerverkiezingen ons een standpunt te doen toekomen over de wenselijkheid van advisering van de Raad van State aan de Eerste Kamer in die gevallen waarin er ingrijpende wijzigingen hebben plaatsgevonden in het wetgevings-traject en de Tweede Kamer noch de regering in die fase gebruik heeft gemaakt van de eventuele mogelijkheid om een advies van de Raad van State in te winnen.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor

Witteveen

zijn reactie op onze vragen en opmerkingen. Ik meen dat wij het in grote lijnen wel eens zijn over de richting van het wetgevingsbeleid en de resultaten die geboekt zijn. Ik ben heel positief over het feit dat de netwerkgedachte steeds meer naar voren komt in wetgevingsland. Door het hebben van meer contacten zal de kwaliteit van de wetgeving ongetwijfeld verbeteren. Een interactieve stijl van werken komt wetgevingskwaliteit ten goede, vooral als dat resulteert in zich uitbreidende cirkels van betrokkenheid.

Voorzitter. Ik heb in mijn eerste termijn niets gezegd over de MDW-operatie, terwijl de minister dat natuurlijk wel heeft gedaan omdat hij op dat vlak allerlei belangrijke resultaten behaald heeft. In dat verband is hij kort ingegaan op de vraag hoe we van regelgeving afkomen. Het vanzelfsprekende antwoord was: daar komen we nooit van af, er komt alleen maar steeds betere regelgeving bij. Bij mij is in een wilde bui weleens de gedachte opgekomen dat het wenselijk zou zijn om op gebieden waar echt veel problemen met regelgeving bestaan vanuit het perspectief van de burgers en uitvoeringsinstanties gezien, een tijd lang een moratorium op het maken van nieuwe regels in te voeren. Dat zou tot gevolg hebben dat de regelmakers en -gebruikers zich met een schok bewust worden van wat zij al hebben en zouden moeten kijken of zij niet allang over de instrumenten beschikken die zij menen nodig te hebben, zodat voorkomen wordt dat er drie regelingen naast elkaar over hetzelfde onderwerp ontstaan. Na dat moratorium weet je ook wat je echt wel nodig hebt. Ik begrijp dat de sociale consequenties van deze wilde gedachte enigszins onaanvaardbaar zijn, want stel je voor dat je als overheid eens een keer moet zeggen: ik weet mij geen raad met een probleem, want ik heb geen regels. Dat zou een grote ramp zijn in Nederland en het zou ook nooit terecht komen in enig regeerakkoord.

Over de MDW-operatie heb ik nog een andere vraag. Tot nog toe is zij zeer sterk door de samenwerking tussen Justitie en Economische Zaken, die ik positief waardeer, gericht geweest op marktwerking. De vraag is of het niet mogelijk zou zijn om, lerend van dit project, de thematiek te verbreden naar een

gerichtheid op het vergroten van het probleemoplossend vermogen in de maatschappij. Ik denk dan ook aan terreinen als onderwijs, milieu en zorg waar nogal veel problemen met regels zijn en met probleemoplossend vermogen. Dat zou in een nieuwe versie van de MDW-operatie meegenomen kunnen worden. Het is maar een vraag voor de wat verdere toekomst.

Voorzitter. Ik heb nog een korte opmerking over de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik had gehoopt dat de minister nog in zou gaan op mijn suggestie dat de minister van Justitie juist binnen het kabinetsbeeraad, evenals zijn collega van Financiën waar het gaat over geld, zou kunnen claimen dat hij waar het gaat over de wetgeving iets extra's te zeggen heeft, maar misschien kan hij daar niet over spreken omdat daar het geheim van de ministerraad overheen hangt.

De heer Van de Beeten legde zijn ideeën over experimenten nog nader uit. Ik denk dat wij het wel met elkaar eens zijn. Een experiment dat bedoeld is om mensen over de streep te trekken, is natuurlijk geen experiment, maar een manipulatieve techniek. Ik zie die experimenten vooral als een aanpak waarbij je per definitie open moet staan voor nieuwe informatie en die voort moet komen uit realisme over de mogelijkheden en bescheidenheid over de eigen inzichten. Zij moeten ook bij uitstek berusten op interactief werken. Ik denk overigens niet dat dit ons weer terugbrengt bij die vermaledijde soevereiniteit in eigen kring, wat vooral een afwerende constructie was waarbij de interacties zoveel mogelijk buiten de deur moesten blijven. Maar dat terzijde. Ik denk dat wij het over de hoofdzaken wel grotendeels met elkaar eens zijn. Ik spreek graag de wens uit dat wij na dit naar mijn idee heel interessante debat nog verder kunnen discussiëren over de wetgeving.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter. Allereerst een geruststellende mededeling voor de minister. Ik zal mijn fractie adviseren om voor het begrotingswetsvoorstel te stemmen, zodat wij niet elke week hier tegenover elkaar staan.

De minister beantwoordde een vraag die niet gesteld was, namelijk of Paars is uitgeregeerd, met het

antwoord "neen". Ten aanzien van de vraag of de Raad van State door de Eerste Kamer om advies mag worden gevraagd, lijkt het er overigens wel op dat de minister is uitgeregeerd. Hij zei namelijk: eerst eens kijken hoe die brief over de Tweede Kamer landt. Dat lijkt mij een wat passieve houding voor een minister die wist of had kunnen weten, gegeven de voorbereidende werkzaamheden van de heer Witteveen, dat wij over dit punt hier met elkaar zouden komen te spreken. Ik vraag de minister om daar nader op in te gaan.

Ik geef het standpunt van mijn fractie hierover. Ten eerste vind ik dat de Eerste Kamer in beginsel zelden de Raad van State om advies zal moeten vragen. De taak van de Raad van State, geformuleerd in het prachtige jaarverslag dat de pen van de heer Tjeenk Willink doet vermoeden, is zo weergegeven dat ik meen dat een deel van die taken ook bij de Eerste Kamer ligt, zij het dat de Eerste Kamer er aan het einde van de route over spreekt en dan ook een politiek oordeel velt. Als er sprake is van grote en ingrijpende wijzigingen, hetzij door amendementen, hetzij door nota's van wijzigingen, is het ook niet gezegd dat de Eerste Kamer opnieuw advies moet vragen aan de Raad van State. Ook dan is het in beginsel een bewijs van onvermogen als de Eerste Kamer daar de Raad van State over gaat adieren. Niettemin zou de ingrijpendheid van de wijziging onoverzichtelijkheid van de wetgeving tot gevolg kunnen hebben, waardoor niet langer de beleidsintenties, maar de vertaalslag daarvan in wetgevingstechniek en in uitvoeringsproblemen op de voorgrond komt te staan. Om die reden kan het nuttig zijn dat ook de Eerste Kamer zegt: wij weten daar zelf ook een hoop van, maar met de Raad van State weten wij er meer van dan alleen. Laat ons daarom voor alle zekerheid daarover advies vragen. Dat zal dus hoogst zelden het geval zijn. Het zal in mijn ogen nooit een open adviesaanvraag zijn aan de Raad van State, maar een gerichte. Het zal er bovendien nooit om gaan de afhandeling van een wetsvoorstel te traineren. Zo kent u de Eerste Kamer ook niet!

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn betoog en

Holdijk

zijn reactie op de bijdrage van de Kamer. Ook onze fracties zijn erkentelijk voor de vele activiteiten die door de minister en het ministerie van Justitie worden ontplooid ter verbetering en ter bevordering van de wetgevingskwaliteit. Ook wij zouden een vraag kunnen stellen die door de heer Witteveen is gesteld over de bijzondere verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Een verantwoordelijkheid conform die van de minister van Financiën op financieel gebied zou voor ons niet onvoorstelbaar zijn.

De minister heeft gezegd dat voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving draagvlak onontbeerlijk is. Wie zal dat op zichzelf willen bestrijden? Aan de andere kant meen ik goed begrepen te hebben dat hij er geen voorstander van is dat de voorbereiding van wetgeving helemaal in de poldersfeer terecht komt. Er mag bij het Kenniscentrum wetgeving wel een project "onderhandelend wetgeven" zijn, maar ik neem aan dat hij daarmee iets anders op het oog heeft dan het overleveren van de wetgevingsarbeid aan het poldermodel. Wij hebben in eerste termijn duidelijk te kennen gegeven dat in het proces van verwerven van draagvlak de overheid een eigen positie heeft. De heer Van de Beeten wees er ook op. Ik verwijs kortheidshalve naar het begin van mijn bijdrage in eerste termijn waarin ik over de eigen aard en verantwoordelijkheid van de overheid heb gesproken.

De Raad van State was het meest centrale element in mijn bijdrage in eerste termijn. Met voldoening heb ik er kennis van genomen dat ook de ex post verduidelijking van de adviezen van de Raad van State via het jaarverslag de aandacht krijgt, in ieder geval op het ministerie van Justitie. Het lijkt mij zaak dat elk departement die gedragslijn volgt. Ik heb er met erkentelijkheid kennis van genomen dat de hanteerbaarheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving in ieder geval bewaakt wordt en dat het signaal dat de Raad van State op dit punt gegeven heeft, te weten het voorkomen van te grote uitvoerigheid en omvangrijkheid van die aanwijzingen niet aan doveman-soren gericht is geweest.

Is er een bredere taak voor het orgaan van de Raad van State denkbaar? Wij hebben die gedachte die op zichzelf niet nieuw is,

geopperd vanwege de unieke positie die wij graag uitgebreid, maar vooral "uitgebuut" zouden zien. Nogmaals, het gaat ons er niet om een exclusieve positie voor de Raad van State te claimen als het gaat om verbetering van de kwaliteit van wetgeving, maar wij wijzen op de centrale en historische plaats die het instituut inneemt. De randvoorwaarde is dat er geen politisering van de wetgevingsadvisering optreedt, want daar zitten wij geen van allen op te wachten.

Over die bredere taakstelling moet en kan volgens ons toch nog eens worden nagedacht. Ik ga daarbij niet zover als collega Jurgens in het verleden is gegaan. Hij heeft weleens voorgesteld om er een soort wetgevingskamer van te maken, zoals de Algemene Rekenkamer. Dat lijkt mij wel een erg grote stap en dat vormt wellicht ook een risico voor de onafhankelijkheid van de arbeid van de Raad van State. Ik wijs nog op een publicatie van de heer T.C. Borman in zijn preadvies van 2000 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, dat als onderwerp heeft de wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland. Hij komt met een aantal gedachten, niet eens allemaal nieuwe gedachten, die inhaken op de vraag of de positie van de Raad van State meer uit te buiten zou zijn wat betreft de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving.

Voor de Eerste Kamer ligt er een eigen taak als het gaat om de bespreking van de jaarverslagen van de Raad van State. Ik heb geconstateerd dat de Tweede Kamer dat wel heeft gedaan met het verslag van 1998, voor het eerst, maar daar bij het verslag van 1999 al weer mee is opgehouden. Ik weet niet wat de Tweede Kamer met het jaarverslag van 2000 doet, maar wij zouden ons tot taak kunnen stellen om mede aan de hand daarvan regelmatig, jaarlijks, met de minister te discussiëren over de wetgeving.

Ik denk dat de vraag naar een eventuele bredere taak voor de Raad van State niet alleen een kwestie is voor de minister van Justitie, maar het gehele kabinet raakt.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter. De heer Van de Beeten begon zijn betoog met de onderhandelend

wetgever. Hij sprak in dat verband over een overheid die niet "just another person" moest zijn. Dat is ook bepaald niet zo in onze visie. De onderhandelend wetgever laat de positie van de overheid namelijk volledig intact. Het wetgevingsproces wordt er echt opener door. Er is ook meer contact mogelijk tussen de wetgever en de belanghebbenden. In deze zin sprak ook de heer Witteveen zich uit. Hij zei dat het nuttig is om interactiviteit te creëren tussen de belanghebbenden en de wetgever. Het gaat erom dat je als wetgever niet alleen theoretisch bezig bent met het voorstellen van regels en het maken van wetgeving, maar dat je ook een goede indruk krijgt van de manier waarop dat in de praktijk zal werken. Daarom ben ik zelf ook een groot voorstander van een behoorlijke interactiviteit tussen de wetgever en alle betrokkenen. Dat is ook een van de uitgangspunten bij het traject van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Het doel is om er zoveel mogelijk belanghebbenden bij te betrekken.

De heer Van de Beeten sprak verder nog over het nut van voorontwerpen en nota's. Ik heb gezegd dat de heer Hirsch Ballin daar niet zo'n voorstander van was. De heer Van de Beeten is daar wel voorstander van. De waarheid ligt, zoals zo vaak, in het midden. Wij moeten namelijk goed bekijken wanneer voorontwerpen nuttig zijn. Ik houd mij wat dat betreft graag aan de toelichting op aanwijzing 11a, waarin staat dat het nuttig is als in een vroeg stadium duidelijk wordt welke voornemens op voldoende maatschappelijk draagvlak en parlementaire steun kunnen rekenen. Ik realiseer mij dat er op dit punt nog wel sprake is van enige interpretatievrijheid, maar het lijkt mij toch een goed uitgangspunt.

De heer Rosenthal vond dat ik te weinig aandacht heb gegeven aan de relatie tussen wetgever en uitvoerende macht. In een ordelijk wetgevingsproces vergewist de wetgever of het kabinet zich van steun voor zijn voornemens bij belanghebbenden en de Staten-Generaal. Als het proces het nodig maakt, zal hij ook onderhandelen met uitvoeringsorganisaties. Het is echter beslist kabinetsbeleid om in deze fase geen onomkeerbare beslissingen te nemen. Zowel het wetgevingsproces als de in de basiswet opgenomen normen

Korthals

moeten de garantie bieden dat de wetgever voldoende sturing geeft. Nu is erop gewezen dat je op een gegeven moment bij grote projecten een punt bereikt waarvan je moet zeggen dat het proces onomkeerbaar is. Ik noem in dit verband de reorganisatie van de rechterlijke macht. Het is duidelijk dat de rechters bij dat proces moeten worden betrokken. Het is niet verstandig om eerst het hele wetgevingstraject te doorlopen om vervolgens de belanghebbenden erbij te betrekken en de nieuwe wet uit te laten voeren. Daarom is ervoor gekozen om eerst met een nota te komen waarin de beleidslijnen worden uiteengezet. Daarover wordt dan gesproken met de Tweede Kamer en wordt besloten het project aan te merken als groot project. Dit proces bergt de garantie in zich dat er met een zekere regelmaat in de Tweede Kamer over de voortgang van het project wordt gesproken. Iedereen weet dan ook hoe de stand van zaken is. Het blijft dan altijd nog mogelijk om het proces af te blazen. De heer Witteveen heeft erop gewezen dat dit het risico in zich bergt dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt. Wellicht is er zelfs sprake van contractbreuk of onrechtmatige daad jegens bepaalde partijen. Ik wijs er echter op – dat geldt in ieder geval voor de rechterlijke macht bij de reorganisatie van de rechterlijke organisatie – dat elke organisatie ervan op de hoogte was dat het wetgevingsproces uiteindelijk bepalend is voor de vraag of het project al dan niet doorgaat. Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen wel degelijk kosten zijn gemaakt, maar dat is een kwestie van afwegen. Als je het proces in gang zet en probeert om zoveel mogelijk partijen mee te krijgen, ontcom je er niet aan om kosten te maken. Dat risico hebben wij genomen en de Tweede Kamer was daarvan op de hoogte.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik wil nog even iets zeggen over hetgeen in de formele wet wordt geregeld en hetgeen aan wetgeving wordt gedelegeerd. Wij hebben wetten onder ogen gehad met een uitermate ruime delegatie in de vorm van diverse maatregelen van bestuur, ministeriële uitwerkingsbesluiten enz. De wetgever is dan niet bezig om een netwerk op te bouwen om aldus te komen tot deugdelijke wetgeving,

maar schept een kader. Vervolgens wordt het aan de minister en misschien zelfs de ambtenaren overgelaten om het verder uit te werken met het maatschappelijk veld. Dat zou ik een verkeerde ontwikkeling vinden. Het lijkt mij dat ook de heer Rosenthal dit een aangelegen punt vond en daarom vraag ik de minister om hier nog even op te reageren.

Minister **Korthals**: Ik heb al aangegeven dat de sleutel van deze kwestie is gelegen in een zuivere scheiding tussen de formele wetgeving en de uitvoering. De heer Rosenthal noemde zelf het idee dat de wet alle elementen dient te bevatten die nodig zijn om over de noodzaak en juistheid te kunnen oordelen. Die academische gedachte is wat mij betreft het uitgangspunt. Ik ben dus niet van mening dat gestreefd moet worden naar het vaker presenteren van uitvoeringsregelgeving aan de Tweede en Eerste Kamer. In de wet moeten beter de kernelementen van beleid worden opgenomen. Ik heb vroeger bij bepaalde wetgeving ook wel de gedachte gehad: het is wel erg gemakkelijk om te stellen dat een en ander nader geregeld zal worden bij algemene maatregel van bestuur. Het is primair een taak van de formele wetgever, de Tweede Kamer, om aan te geven dat de kernelementen moeten worden opgenomen in het voorstel. Ik zal evenwel op regeringsniveau bevorderen dat dit plaatsvindt.

De heer **Rosenthal** (VVD): Ik herinner mij levendig de behandeling van de Vreemdelingenwet in de Eerste Kamer. Daarbij was in feite niet de formele wet aan de orde; het belangrijkste punt was de circulaire omtrent de veilige landen. Ik begrijp dat de minister daarover achteraf zegt dat dergelijke zaken in de formele wet moeten worden vastgelegd. Ik heb dat punt overigens destijds aan staatssecretaris Cohen voorgelegd.

Minister **Korthals**: Ik ben niet bekend met alle details van die wetgeving. Sommige zaken moeten bij uitvoeringsregeling worden vastgesteld. Het is van tevoren niet precies te bepalen op welke wijze daaraan invulling moet worden gegeven. Dat is een kwestie van politiek belang. Als het punt van de

circulaire in de wet was opgenomen, dan was dat niet gebeurd op de wijze die de Kamer wenste. Op dat moment zeker niet. De Vreemdelingenwet is vastgesteld op een wijze die op dat moment het best haalbare resultaat was. De overige bepalingen moesten bij de uitvoering worden vastgelegd.

De heer **Rosenthal** (VVD): De wijze waarop in dit huis uiteindelijk de criteria veilige landen zijn vastgesteld, aan de hand van tekstwisselingen tussen de staatssecretaris en een bepaald Senaatslid, acht de VVD-fractie niet florissant.

Minister **Korthals**: Het wetsvoorstel was op dat moment echter reeds aangenomen door de Tweede Kamer. Ik doelde met mijn woorden op de discussie in de Tweede Kamer.

De heer Witteveen heeft gesproken over de MDW-samenwerking tussen de ministeries van Economische Zaken en Justitie. Overigens heeft de minister van Economische Zaken daarin vooralsnog het voortouw. De heer Witteveen pleit voor een mogelijk andere invulling van MDW in de toekomst. Ik verwacht dat het accent van MDW in de volgende fase inderdaad meer gelegd zal worden op de kwaliteit van het overheidsbestuur. Ook terreinen zoals milieu, zorg en onderwijs kunnen aan de orde komen. In de huidige MDW-projecten is daarvan reeds sprake geweest. Misschien zal in de toekomst meer het element van kwaliteit van wetgeving aan de orde komen. MDW biedt naar mijn mening in ieder geval een goed kader om op veel terreinen tot oplossingen te komen. Wellicht zal het erop uitdraaien dat MDW in de volgende periode een Justitie-EZ-project wordt.

Alle sprekers hebben nogmaals gesproken over de advisering door de Raad van State. Het is mij nog niet geheel duidelijk of de Eerste Kamer dit wenselijk zou vinden. Mevrouw De Wolff vroeg mij binnen twee maanden een notitie hierover te zenden. Laat ik beginnen met dat toe te zeggen. Hoewel ik dat eigenlijk nog niet kan doen, wil ik toch een beetje inzicht geven in het antwoord dat aan de Tweede Kamer wordt gegeven. Het komt erop neer dat de regering er eigenlijk niet zo voor is dat de Tweede Kamer aan de Raad van State advies vraagt over amendementen. Iedereen weet welke

Korthals

argumenten hierover in het verleden pro en contra zijn gewisseld. Indertijd is er contra over beslist. Vraag is of dit wordt gehandhaafd. Stel dat dit het geval is, dan zou met te meer reden de vraag kunnen worden gesteld of het wel redelijk is dat de Eerste Kamer wel die mogelijkheid krijgt. Hoe dan ook, ik zeg toe dat deze Kamer hierover binnen twee maanden een brief krijgt. Met de heer Kohnstamm ben ik het eens dat, als de Eerste of Tweede Kamer al een dergelijk advies moet vragen, dit zeer zelden moet gebeuren. Aan het adres van de voorzitter merk ik nog op dat ik ervan overtuigd ben dat deze mogelijkheid door de Eerste Kamer nooit zal worden gebruikt om de behandeling van wetsvoorstellen te traineren.

De heren Holdijk en Witteveen spraken over een grotere verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het wetgevingsbeleid van andere departementen. Ik weet dat dit in het verleden ook weleens is geprobeerd. Dit stuitte op grote weerstand bij andere departementen. Het is denkbaar om de minister van Justitie meer bevoegdheden te geven, maar het is de vraag of dit wenselijk is. Als andere vakministers dit zouden aanvaarden, gaan zij zich minder verantwoordelijk voelen voor hun eigen wetgeving. Zij zullen die verantwoordelijkheid dan afschuiven op de minister van Justitie. Het lijkt mij beter dat de minister van Justitie door middel van overtuiging en overreding tracht om zijn collega's aan te sporen tot goede wetgeving. Op de langere termijn lijkt mij dat beter te werken. Op dit moment is dat het uitgangspunt van de regering. Ik dank beide sprekers overigens voor het vertrouwen dat blijkt uit hun wens om deze verantwoordelijkheid naar de minister van Justitie te verschuiven.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik feliciteer de bewindslieden van Justitie van harte met de aanvaarding van hun begroting.

Sluiting 17.33 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op: 19 maart 2002

Wijziging van enige bepalingen van het Burgerlijk Wetboek in verband met de problematiek van vermissing van personen (27117);

Goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110) (27089, R1652);

16 april 2002:

Notitie criminaliteitsbestrijding;

b. het voorbereidend onderzoek van de Raming door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat te doen plaatsvinden op 19 maart 2002:

Raming der voor de Eerste Kamer in 2003 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten (EK212).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Goedkeuring van het op 11 december 1997 te Kyoto totstandgekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110) (27089, R1652);

Bepalingen omtrent de tarieven voor consulaire dienstverlening (Rijkswet op de consulaire tarieven) (27217, R1659);

Wijziging van de Auteurswet 1912 inzake het reprografisch veeleelvouden (27617);

Wijziging van de Wet op de waterkering tot aanwijzing van het Markermeer als buitenwater (27799);

Wijziging van de Wet van 31 mei 1937 tot omzetting van de Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting (27868);

Wijziging van de Infectieziektenwet in verband met de ziekte van Creutzfeldt-Jacob (28084).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister-president, minister van Algemene Zaken, inzake het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Vos (duurzaam hout) (griffiennr. 128224.3);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Algemene Raad van 11 en 12 maart 2002 (griffiennr. 128000.3);

een, van alsvooren, houdende mededeling van het Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie inzake het verlenen van voorrechten en immuniteiten aan het IVSEU en het SCEU van de Europese Unie; 15 oktober 2001, alsmede van Bijlage V bij het verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming; 22 december 2000 (griffiennr. 128328);

een, van alsvooren, ten geleide van het op 29 mei 2001 te 's-Gravenhage totstandgekomen Verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Staat Koeweit inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen (Trb. 2001, 115), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 128344);

een, van alsvooren, ten geleide van het op 6 oktober 1999 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (Trb. 2000, 99, Trb. 2001, 146, en Trb. 2002, 6), alsmede een toelichtende nota bij dit Protocol (griffiennr. 128346);

een, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, ten geleide van elf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. controleapparaat in het wegverkeer en gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie (griffiennr. 128002.5);

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de vertrouwelijke Richtlijnen voor de internationale-topconferentie "Financing for Development" (griffiennr. 128329);