

*0: EK
*1: 2008-2009
*2: 21
*3: WordXP
*4: 21de vergadering
*5: Dinsdag 10 februari 2009
*6: 13.30 uur
**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Koffeman, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Russell, Schaap, Schouw, Slager, Slagter-Roukema, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegenthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Westerveld, Willems en Yildirim,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, en mevrouw Van der Hoeven, minister van Economische Zaken,

alsmede de heer Ten Hoopen, de heer Samsom, initiatiefnemers, en de heer Van Keulen, adviseur.
**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Schuurman en Smaling, wegens verblijf buitenslands;

Van der Linden, wegens verblijf buitenslands in verband met het bijwonen van een vergadering van de COSAC;

De Graaf en Ten Hoeve, wegens bezigheden elders.
**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.
**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Ingekomen is een beschikking van de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, houdende aanwijzing van de heer P.P.E. Lempens tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, in plaats van de heer H.P.J. van Gerven.

Zoals zojuist besproken in het College van Senioren, stel ik de Kamer voor, vier brieven van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets aan de agenda van vandaag toe te voegen.

**

Daartoe wordt besloten.

*B

!Subsidiariteitstoetsen!

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie van 5 februari 2009 met het verzoek, in te stemmen met een brief aan de Europese instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie betreffende de subsidiariteitstoets van het voorstel tot herschikking van richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestaties van gebouwen (COM(2008)780) (31778, letter D);**

- **de brief van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 5 februari 2009 met het verzoek, in te stemmen met een brief aan de Europese Commissie, de COSAC, de overige Europese instellingen en de Nederlandse regering betreffende de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn inzake kwaliteits- en veiligheidsnormen voor menselijke organen, bestemd voor transplantatie (COM(2008)818def) (31805, letter D);**

- **de brief van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 5 februari 2009 met het verzoek, in te stemmen met een brief aan de Europese instellingen en de Nederlandse regering betreffende de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een richtlijn tot het neerleggen van minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers (COM(2008)815def) (31806, letter D);**

- **de brief van de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets van 5 februari 2009 met het verzoek, in te stemmen met een brief aan de Europese instellingen en de Nederlandse regering betreffende de subsidiariteitstoets van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek van een derdelander of een**

statenloze (COM(2008)820def) (herziening Dublinverordening) (31807, letter D).

De **voorzitter**: Ik stel voor, in te stemmen met de in de brieven gedane voorstellen.

**

Daartoe wordt besloten.

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

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

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

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

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen over moties**, ingediend bij het debat over **de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 maart 2008 over de mogelijkheden tot herziening van de voorkeursdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en over de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld voor de Eerste Kamerverkiezingen (31200-IIA, letter A) en over het verslag van het schriftelijk overleg over de brief van de staatssecretaris van 14 maart 2008 (31200-IIA, letter D) in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2008 (31200-IIA),**

te weten:

- de motie-Noten c.s. over het bevorderen van wetgeving die de voorkeursdrempel voor Eerste

Kamerverkiezingen verhoogt tot 100% (31200-IIA, letter E);

- de motie-Noten c.s. over het bevorderen van wetgeving waardoor lijstverbindingen voor Eerste Kamerverkiezingen niet ná de verkiezingen van provinciale staten kunnen worden aangegaan (31200-IIA, letter F);

- de motie-Noten c.s. over het bevorderen van wetgeving waardoor verkiezingen van de Eerste Kamer in alle provinciale staten op hetzelfde tijdstip plaatsvinden (31200-IIA, letter G).

(Zie vergadering van 3 februari 2009.)

De **voorzitter**: Ik heet staatssecretaris Bijleveld-Schouten en minister Van der Hoeven van harte welkom in ons midden.

**

In stemming komt de motie-Noten c.s. (31200-IIA, letter E).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de fractie-Yildirim tegen deze motie heeft gestemd en de aanwezige leden van de overige fracties ervoor, zodat zij is aangenomen.

**

In stemming komt de motie-Noten c.s. (31200-IIA, letter F).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

**

In stemming komt de motie-Noten c.s. (31200-IIA, letter G).

De **voorzitter**: Ik constateer dat deze motie met algemene stemmen is aangenomen.

**

*B

!Stemmingen!

Aan de orde is de **stemming over een motie**, ingediend bij het beleidsdebat over **effectiviteitsverantwoording in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2009 (31700-XIII) en van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2009 (31700-D),**

te weten:

- de motie-Sylvester c.s. over fiscale maatregelen waardoor energiebesparing op grote schaal aantrekkelijk wordt voor woningen en bedrijfspanden (31700-XIII, 31700-D, letter E).

(Zie vergadering van 3 februari 2009.)

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Sylvester.
**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de SP heeft verzocht, de stemming over de motie een week aan te houden. Wij geven graag gehoor aan dit verzoek.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de stemming over deze motie aan te houden tot volgende week dinsdag.
**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B
!Warmtewet!

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

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers van harte welkom in dit huis, alsook de heer Van Keulen, de adviseur van de initiatiefnemers. Ik heet ook de minister van harte welkom.
**

De beraadslaging wordt geopend.

*N

De heer **Asscher** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Vanaf deze plaats begin ik met een compliment voor de indieners van dit wetsvoorstel. Een initiatiefwetsvoorstel is altijd een ingewikkelde zaak, tijdrovend en gecompliceerd. Dat blijkt ook wel uit het nummer van dit wetsvoorstel, dat stamt uit 2003, en het feit dat er al zes nota's van wijziging zijn uitgebracht. De lange doorlooptijd, de vele wijzigingen en het voortschrijdend inzicht bij betrokken partijen maken dit wetsvoorstel er niet makkelijker of meer inzichtelijker door. Dat het nu dus zo ver is dat het eindelijk in de senaat kan worden behandeld, strekt de indieners tot eer.

Ook het uitgangspunt van deze wet is prijzenswaardig. Het beoogt namelijk om redelijke prijzen en voorwaarden te garanderen, een continue betrouwbare warmtelevering met inachtneming van een goede dienstverlening. Ik zou daar zelf nog wel aan willen toevoegen dat ik hoop dat het ook de milieudoelstellingen van dit kabinet ten goede komt, die geformuleerd zijn tot 2020. Het is verstandig dat de consument beschermd wordt tegen het monopolie dat een aanbieder van stadsverwarming heeft, dat er een controle op de prijs is voor de kleine consument ten opzichte van het grote monopolie. De consument heeft meestal ook geen alternatief vanwege het feit dat vaak de levering van het concurrerende aardgas achterwege blijft indien een hele wijk vanaf de

nieuwbouw wordt voorzien van stadsverwarming. Kortom, het lijkt in eerste instantie een nuttig wetsvoorstel ter bescherming van de consument en bevordering van de milieudoelstellingen.

Tot zoverre dan ook mijn lofuitingen aan de indieners van dit wetsvoorstel, die uit de vraagstellingen van de VVD-fractie reeds weten dat zij er zeer kritisch tegenover staat. Het is dan ook merkwaardig dat deze eenvoudige doestellingen: consumentenbescherming en milieudoelstellingen niet gerealiseerd worden door een wetsinitiatief uitgaande van de minister van Economische Zaken. Het ministerie heeft zo lang gedraald dat er een wetsvoorstel moest komen uit de Tweede Kamer. Maar, mevrouw de voorzitter, er is veel meer aan de hand met dit wetsvoorstel.

Dit is niet de plaats om verder in te gaan op de vele technische en economische en milieuvragen die wij gesteld hebben. Die zijn schriftelijk beantwoord en een groot deel van die vragen is onbevredigend beantwoord. Ik zal mij beperken tot enkele punten.

Ik wil mij hier wederom, zoals ik in het verleden wel vaker heb gedaan, spiegelen aan de mening van Actal. Actal wijst erop dat de afnemers moeten worden uitgesloten van het dragen van nadere administratieve lasten en producenten zo min mogelijk met administratieve lasten moeten worden geconfronteerd. Voorts wijst Actal op de moeilijkheid om de maximumtarieven vast te stellen en dus geen verplichtingen op te nemen over kostprijsgeoriënteerde tarieven met winststopslag. De maximumtarieven moeten immers zijn gebaseerd op het principe dat de afnemers niet meer kwijt zijn dan in vergelijkbare situaties elders. Dat alleen zou de afnemers voldoende moeten beschermen. Juist de systematiek op basis van kostprijs en winststopslag zorgt voor veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Een ander voor de VVD-fractie zeer belangrijk punt is de terugwerkende kracht tot 1 januari 2007. Dat heeft principiële en praktische bezwaren. De belanghebbenden die hiermee te maken krijgen, reageren daar zeer verschillend op: vanuit de consumenten wordt dit toegejuicht, vanuit de producenten betreurd.

Allereerst twijfelen wij aan de argumenten die de indieners gehanteerd hebben voor een principiële verdediging van de terugwerkende kracht. Welke zwaarwegende argumenten doen de indieners besluiten in te breken in het rechtszekerheidsbeginsel? Hier moet het belang van de consument worden afgewogen tegen het belang van de rechtszekerheid op het moment van de afsluiting van de overeenkomst tot levering aan die consumenten. Ook al was deze warmtewet in sommige gevallen bekend, door de lange doorlooptijd kon men er niet van uitgaan dat de leveranciers wel zouden weten hoe die er uiteindelijk uit zou zien. Indieners zijn van mening dat er een redelijk belang is omdat de wet beoogt de overwinsten tegen te gaan. Maar daar is niet altijd sprake van. Partijen moeten ervan kunnen uitgaan dat hun rechtmatige belangen worden afgewogen en hun rechtmatige vertrouwen in acht wordt genomen. Daar is volgens ons geen sprake

van. Bovendien leidt terugwerkende kracht tot grote administratieve lasten voor de leveranciers. Wij hebben de initiatiefnemers dan ook gevraagd of zij bereid zijn te bevorderen dat het initiatief voor een eventuele terugvordering bij de individuele consument gelegd wordt. De indieners achten dit niet realistisch, gezien de beperkte mate van kennis van de consument. Maar consumenten zouden dat kunnen doen door een eenvoudige aanmelding via een website. De indieners melden dat zij verheugd zijn dat de minister aan de Eerste Kamer geschreven heeft dat zij de wet, waaronder eventuele terugbetaling valt, zal uitvoeren. Het verbaast ons niet echt dat de minister bereid is de wet, zo die onverhoopt mocht worden aangenomen, uit te voeren. Het zou pas nieuws zijn als zij daar niet toe bereid was. Toch verneemt de VVD-fractie graag hoe de minister denkt de eventuele terugbetalingsregeling uit te voeren.

Er zijn nog vele andere punten van kritiek of onderwerpen die verduidelijkt hadden moeten worden. Ik wil mij beperken tot nog een enkel belangrijk punt: het halen van de milieudoelstellingen voor 2020. De indieners zijn het met de VVD-fractie eens dat, gezien de milieudoelstellingen, juist nu het maatschappelijk ondernemerschap gestimuleerd moet worden. Wij zijn van mening dat overregulering en rechtsonzekerheid ten koste kunnen gaan van de investeringen in stadsverwarming.

Diverse bij de stadsverwarming betrokken partijen menen dat het wetsvoorstel de stimulering om te investeren in nieuwe technieken tegengaat. Door het feitelijke rendement middels de niet-meer-dan-andersmethode te beperken is er geen stimulans tot nieuwe technieken en investeringen. Nu het begrip van een redelijk rendement nog niet volledig gedefinieerd is, leidt de rendementsberekening tot onzekerheid en onzekerheid leidt nu eenmaal tot een beperking van de investeringen.

Juist op het gebied van milieudoelstellingen is innovatie een vereiste. Wij halen de doelstellingen voor 2020 alleen als wij voortdurend nieuwe technieken ontwikkelen en toepassen. Dat bleek onlangs uit het verhaal van de tuinder die 80% van zijn energieverbruik haalt uit geothermie, ten koste van grote investeringen. Dat geldt evenzo voor warmte-koudeopslag, biogas, zonneboilers en warmtepompen. Bij laatstgenoemde is er nu ook al een probleem door de berekenwijze van het capaciteitstarief waar mijn collega mevrouw Kneppers binnenkort haar licht over zal laten schijnen. Ook hier leidt onzekerheid over te behalen rendementen en gebrek aan vernieuwing juist tot minder investeringen in nieuwe technieken en dit maakt het behalen van onze milieudoelstellingen juist moeilijker. Dat geldt ook voor innovatieve kleinschalige warmteprojecten. Juist met het oog hierop is de vraag of de minister en de indieners bereid zijn toe te zeggen dat innovatieve kleinschalige projecten waarbij de levering van warmte niet geschiedt met behulp van een specifiek warmtenet, onder bepaalde voorwaarden niet onder de werkingssfeer van deze wet worden gebracht. Zo ja, aan welke voorwaarden denken zij dan?

Ik ben van mening dat de indieners de kritiek van de Clean Energy Company nogal bruusk en gemakkelijk terzijde schuiven. Het is ook niet juist om de kritiek uit het veld terzijde te schuiven met de woorden "een apocalyptisch beeld en het feit dat deze wet geen regels stelt ten aanzien van koude".

Een ander punt van kritiek is dat er nog tal van maatregelen moeten worden genomen door lagere overheden die zich nu onttrekken aan de controle van de Kamer.

Een laatste punt van zorg is de collectieve levering van warm tapwater. Dit valt nu niet onder de Drinkwaterwet, die binnenkort hier wordt behandeld namens onze fractie door mijn collega mevrouw Huijbregts. Volgens de huidige opvatting van de Drinkwaterwet is er een uitzondering voor collectief geleverd warm tapwater. Dit geeft aan anderen dan waterleidingbedrijven toegang tot het watertappunt van de burger. Wij vragen de minister of hierbij wel voldoende aandacht gegeven is aan alle aspecten van volksgezondheid en veiligheid.

Volgens de VVD-fractie is de conclusie helder als tapwater, duidelijk en spijtig. Dit wetsvoorstel heeft goede bedoelingen, maar verstrikt de leverancier met regels en beperkingen die overbodig zijn. Het ware beter geweest indien in een korte tijd een eenvoudige warmtewet zou zijn geproduceerd met minder bepalingen, minder vergunningen en minder administratieve lasten. Wij zien de beantwoording door minister en indieners dan ook met zeer gemengde gevoelens tegemoet.

*N

De heer **Doek** (CDA): Vandaag behandelen wij de warmtewet, een initiatiefwet van de leden Ten Hoopen en Samson.

Ik wil allereerst de heer Ten Hoopen complimenteren met zijn inzet en doorzettingsvermogen om het doel van dit wetsvoorstel te agenderen en vast te houden. Daarmee doe ik niets af aan de inzet van de heer Samsom, maar hij is pas later aangetreden als mede-initiatiefnemer. Het doel is kort gezegd om de gebruikers van warmteprojecten, stadsverwarming, te beschermen tegen te hoge prijzen en tegelijkertijd het gebruik van restwarmte van de energiecentrales en de industrie te stimuleren. Deze doelstelling wordt door de CDA-fractie ten volle onderschreven.

Ik sprak over de vasthoudendheid van de heer Ten Hoopen. Immers, wat heeft het lang geduurd om het wetsvoorstel in zijn huidige vorm met grote meerderheid aanvaard te krijgen door de Tweede Kamer. Zes nota's van wijziging -- de heer Asscher sprak er al over -- waren nodig om de aanvankelijk te volgeladen kerstboom af te tuigen. Dat is jammer voor de consumenten die daardoor nu waarschijnlijk minder geld terug kunnen ontvangen. Dit moet toch ook een les zijn voor toekomstige initiatiefnemers: beperk je tot de hoofdzaak!

Het is interessant te vernemen of het juist is dat deze lange periode mede te wijten is aan een aanvankelijk niet gezochte of niet voldoende

verkregen steun van het ministerie van Economische zaken. Op dit punt horen wij graag de reactie van zowel de indieners als de minister.

In het vervolg van mijn bijdrage aan dit debat wil ik het volgende aan de orde stellen: afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot consumentenbescherming; de uitvoeringsaspecten met betrekking tot de vaststelling van de redelijke prijs; de gevolgen voor innovatieve energieprojecten en de terugwerkende kracht en de daaraan verbonden uitvoeringsaspecten. Ik begin met de afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek.

Ook bij dit wetsvoorstel wordt afgeweken van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek met een beroep op consumentenbescherming. Op verzoek van onze fractie heeft de staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 16 december 2008 een overzicht gegeven van in diverse wetten voorkomende bepalingen gericht op consumentenbescherming die afwijken van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek. Het uiterst summiere overzicht vermeldt acht wetten en de staatssecretaris geeft als zijn oordeel dat de afwijkingen niet talrijk zijn. Daarover kun je van mening verschillen. Opvallend in dezen is dat de brief wel aangeeft dat er afwijkingen zijn, maar niet of deze afwijkingen voor de consument al dan niet tot verwarring aanleiding kunnen geven. Nu is het geval dat wij aanvankelijk vandaag ook zouden spreken over wetsvoorstel 31374, waarbij de artikelen 31, lid 10, en artikel 95cb, lid 4, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 12b, lid 3, onderdeel e, van de Gaswet worden gewijzigd en als gevolg daarvan niet meer zullen sporen met artikel 3, lid 3, van de warmtewet die wij hier vandaag behandelen. Mag ik de minister vragen of zij overweegt om na aanvaarding van de warmtewet en aanvaarding van de zojuist genoemde wetten snel te komen met een aanpassing van artikel 3, lid 3, of anderszins?

Ik blijf het overigens betreuren dat wij vandaag die twee andere wetten nog niet konden behandelen, met name de wet waarbij wij alleen maar een richtlijn moeten implementeren die een op een is omgezet in Nederlandse wetgeving. Maar de keuze is gemaakt door de minister en daar leggen wij ons uiteraard maar bij neer.

Overigens blijft onze fractie van mening dat het in het belang van de consument, maar niet minder ook in het belang van het bedrijfsleven noodzakelijk is om zo min mogelijk af te wijken van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek. In dit kader pleit onze fractie er opnieuw voor dat het ministerie van Economische Zaken in samenspraak met het ministerie van Justitie komt tot een stroomlijning van de diverse bepalingen. Een en ander klemt temeer daar, als ik goed ben geïnformeerd, er binnenkort een initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot abonnementen en dergelijke kan worden verwacht. Onze fractie verneemt graag de reactie van de minister op dit punt.

Ik kom bij de uitvoeringsaspecten die zijn verbonden aan de bepaling van de redelijke prijs. Na inwerkingtreding van deze wet zal er niet langer

sprake zijn van één landelijk gelijk tarief met alleen een doorgaans heel klein verschil in regionale transportkosten, maar van circa duizend apart per project vast te stellen tarieven. Tot nu toe worden de tarieven jaarlijks vastgesteld door het ministerie van Economische Zaken na advies van SenterNovem. SenterNovem adviseert op basis van een adviestarief dat EnergieNed, de sector, vaststelt. Daarbij is opvallend dat, wat mij is verteld door de energiesector, sinds de jaren tachtig SenterNovem en EZ nimmer zijn afgeweken van het adviestarief dat door de sector was opgesteld. Onze fractie is daarom blij met de door de initiatiefnemers geïntroduceerde redelijke prijs en het maximumtarief. Ook de limitering van de redelijke prijs tot de maximumprijs zonder ontheffingsmogelijkheid heeft onze instemming.

Onze fractie heeft wel zorgen over de uitvoerbaarheid en die zijn niet geheel weggenomen door de antwoorden van de initiatiefnemers in de memorie van antwoord. De praktijk zal moeten uitwijzen of de bepalingen van het jaarrekeningenrecht op het vlak van voorzieningen en dergelijke niet zullen leiden tot voor de consument moeilijk te begrijpen fluctuaties in het jaarlijkse tarief. Immers, de bepalingen van het jaarrekeningenrecht zijn niet gericht op het vaststellen van kostprijzen, maar op de samenstelling van het vermogen en het resultaat. Die zijn doorgaans het gevolg van reeds vastgestelde kostprijzen. Wij vragen de minister dit goed te laten monitoren door de Nederlandse Mededingingsautoriteit en, indien zou blijken dat onverkorte toepassing van het jaarrekeningenrecht tot grote jaarlijkse afwijkingen in het tarief zou leiden, voorstellen te doen om deze gevolgen te mitigeren. Gaarne vernemen wij een reactie van de minister.

Collega Asscher sprak reeds over de gevolgen van deze wet voor innovatieve projecten. Stadsverwarming en dergelijke projecten zijn van groot belang voor het efficiënt omgaan met energie en daardoor voor het milieu. Van diverse zijden is aandacht gevraagd voor de positie van toekomstige investeringen in duurzame warmteprojecten. De investeerders in die sector, die vanwege de innovatie naar ons oordeel van groot belang zijn voor de ook met dit wetsvoorstel na te streven milieudoelinden, tonen zich zeer bevreesd voor de gevolgen van deze wet. In het bijzonder lopen naar hun inzichten kleinschaligere projecten gevaar. Gezien de schatting van de totale omvang van de eventueel te treffen projecten baart dit ons zorgen. Men schat deze omvang op rond de 400 projecten met een investering tussen €500.000 en 2 mln. per project. De oplossing zou kunnen zijn om deze projecten, warmte leveren zonder gebruik te maken van een warmtenet, tot een bepaalde omvang buiten de wet te houden.

Tegen de achtergrond van de gevolgen van de huidige kredietcrisis en de doelstellingen van het kabinet op het gebied van energiebesparing in 2020 zal er ons inziens in enigerlei vorm een oplossing voor deze dreigende investeringsstop gevonden moeten worden. Ik hoor graag een uitvoerige reactie van de indieners en de minister op deze

problematiek en op de suggestie om dit soort projecten onder voorwaarden uit te sluiten van deze wet. Ik realiseer mij dat daarvoor waarschijnlijk een wetswijziging noodzakelijk zal zijn.

Ik wil nog ingaan op de terugwerkende kracht en de daaraan verbonden uitvoeringsaspecten. Zoals al eerder gezegd is het jammer dat deze initiatiefwet pas nu hier kan worden behandeld. Het aanvankelijke voorstel was om deze warmtewet tegelijkertijd met de invoering van de liberalisering voor kleinverbruikers per 1 juli 2004 te laten ingaan. Laat het duidelijk zijn dat de CDA-fractie in zijn algemeenheid bezwaar heeft tegen terugwerkende kracht indien die nadelig is voor de burger of het bedrijfsleven. Terugwerkende kracht in het voordeel van burgers en bedrijfsleven kan doorgaans op onze instemming rekenen. Maar een terugwerkende kracht van praktisch vijf jaar en gezien de met de uitvoering gemoeide tijd misschien wel zes jaar stuit toch op bezwaren van uitvoerbaarheid en in dit geval ook van rechtszekerheid ten opzichte van de energiebedrijven. De vastgestelde tarieven zijn immers jarenlang door het ministerie goedgekeurd, zoals ik heb gememoreerd.

De CDA-fractie meent dat de nu gekozen terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 een evenwichtige afweging vormt van de in het geding zijnde belangen. Daarbij hebben wij ook meegewogen dat de energiebedrijven vanaf de indiening van deze initiatiefwet zich hebben kunnen voorbereiden. Ik herhaal de reeds door onze fractie in het voorlopig verslag gedane oproep aan de minister om zo snel mogelijk na aanneming van dit wetsvoorstel in overleg te treden met de energiebedrijven. Gaarne hoor ik een reactie van de minister.

Tevens roep ik over uw hoofd heen, voorzitter, de energiemaatschappijen op om alles in het werk te stellen om gebruikers die recht krijgen op teruggave van te veel betaalde bedragen met alle middelen op te sporen.

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. De CDA-fractie staat positief tegenover dit initiatiefwetsvoorstel en wacht de reactie van de indieners en de minister op onze vragen, zoals altijd, met belangstelling af.

*N

De heer **Reuten** (SP): Mevrouw de voorzitter. Voor ons ligt een voorstel genaamd "warmtewet". Toen ik er terloops met mijn geliefde over sprak, zei ze na mijn inleidende zin onmiddellijk: "ha, daar zijn we allemaal vóór". Helaas, het handelt niet over de door haar bedoelde bevordering van overdrachtelijke warmte, maar over handel in warmteoverdracht in letterlijke zin. Niettemin, namens mijn fractie complimenteer ik de Tweede Kamerleden Ten Hoopen en Samsom met het feit dat zij uitvoering hebben gegeven aan hun democratisch recht van initiatief en dat zij erin geslaagd zijn het onderhavige voorstel, vier jaar na de indiening ervan aan de overzijde, voorbij de

poort van deze Kamer te brengen. Ik betrek daarbij de eerdere mede-initiatiefnemers Hessels en Spies.

Mijn fractie stemt in met het oogmerk van dit wetsvoorstel. Wij hebben niettemin op drie onderdelen bedenkingen bij de uitwerking ervan. Het eerste betreft de kwestie monopolioïde aanbod en al dan niet publiek eigendom. Het lijkt staand beleid in dit land dat bij twijfel over het publieke dan wel het private aanbod van een voorziening die gebruikmaakt van netten of quasi netten, tenminste die netten of quasi netten publiek eigendom moeten zijn. De reden lijkt te zijn dat een net doorgaans inherent monopolioïde van aard is. Ik vraag de initiatiefnemers en de minister of dit inderdaad hun opvatting is.

Bij veel netten is het mogelijk dat meerdere aanbieders van een voorziening gebruikmaken van het net. In het onderhavige geval, de levering van warmte, is dit meestal niet mogelijk. We hebben hier dus te maken met effectieve monopolisten. Waar bijvoorbeeld bij gas- en elektriciteitsnetten publiek eigendom afgedwongen wordt, is dit tot nog toe bij warmtenetten niet het geval. Ik vraag de initiatiefnemers en de minister om nadere argumenten te geven voor deze mijns inziens inconsequente behandeling. Gegeven deze inconsequente behandeling levert het onderhavige wetsvoorstel een verbetering op ten opzichte van de huidige situatie omdat aan de monopolisten beperkingen worden opgelegd. Het blijft echter de vraag in welke mate deze beperkingen voldoende effectief een concurrentieconstellatie imiteren. Als ik het goed zie, gaat het bij het principe van "redelijke prijzen" om integrale kosten plus een redelijk rendement en niet om een ondergrens van het rendement. In een concurrentiesituatie kunnen de rendementen tijdelijk tot nul naderen of negatief uitpakken. Zo'n tijdelijke nadering tot nul of een tijdelijke tot onder nul, lijkt in het voorstel uitgesloten. Bij het andere principe, dat van maximumprijzen, geldt dat een stijging van ruwe gasprijzen op de lange termijn waarschijnlijk is, zodat ook de prijs van die warmtelevering welke daar in beginsel los van staat, mee zou kunnen stijgen. Deze aan banden gelegde monopolisten verkeren derhalve toch in een situatie die voor hen voordeliger is en voor de afnemers onvoordeliger is dan in een concurrentiesituatie. De vraag die ik aan de initiatiefnemers en de minister voorleg, is of in de situatie van deze monopolioïde warmteteigenaren, publiek eigendom niet adequaat en consequent moet worden geacht.

Hiermee kom ik op mijn tweede punt, namelijk de positie in het wetsvoorstel van de NMa, de mededingingsautoriteit. Deze is naar het oordeel van mijn fractie principieel onjuist omdat er getornd wordt aan de scheiding der machten of wellicht moet ik zeggen "opnieuw" getornd wordt aan de scheiding der machten. Op diverse terreinen wordt de NMa belast met: (1) nadere regelgeving ofwel gedelegeerde opstelling van regels en criteria, (2) de uitvoering van regels, (3) het toezicht op de naleving van regels en (4) oplegging van boetes c.q. dwang. Ten vijfde wordt de NMa ook nog eens belast met de uitvoering van de evaluatie van de wet. Wel behoeft met name het "handhavingsplan"

goedkeuring van de minister van Economische Zaken.

In haar brief naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister dat het punt van de scheiding der machten haar aandacht heeft, waarbij zij verwijst naar een brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2008. In laatstgenoemde brief stelt zij dat "de indruk kan ontstaan dat de NMa zich niet beperkt tot uitvoering, maar beleid maakt". Ook stelt zij dat er "enkele kleine wijzigingen" nodig zijn "in het Relatiestatuuut tussen EZ en de NMa". Deze zullen "vorm krijgen door twee instrumenten: beleidsregels van de minister van EZ aangevuld met een afkeuringsrecht voor de minister van EZ ten aanzien van uitvoeringsregels van de NMa". Mijn fractie stemt in met deze voorgenomen beleidswijziging, maar is er niet van overtuigd dat deze ver genoeg gaat. Impliciet erkent de minister dat er een grijs gebied is tussen beleidsregels en uitvoeringsregels en dat de onderscheiding niet scherp te definiëren is. Dat lijkt ook mij onontkoombaar. De wet zal dan in voorkomende gevallen de expliciete keuzes moeten maken. Ik vraag de minister of het ook haar standpunt is dat de wet deze expliciete keuzes moet maken tussen beleids- en uitvoeringsregels.

Ik keer dan terug naar het voorliggende wetsvoorstel. We kunnen het er, naar ik aanneem, over eens zijn -- zo niet dan hoor ik het straks graag van de initiatiefnemers en de minister -- dat hierin de bepaling met betrekking tot "maximumprijzen" een veiligheidsklep is en dat de bepaling van "redelijke prijzen" de cruciale factor in het wetsvoorstel is. Maar terwijl de vaststelling van de maximumprijs geregeld wordt via een AMvB met voorhang, wordt de vaststelling van "redelijke prijzen" volgens artikel 5 gedelegeerd aan de NMa.

In haar brief naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister: "In artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel is in juridische zin niet sprake van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de NMa, maar van een verplichting voor de NMa om het wettelijke begrip 'redelijke prijs' door middel van beleidsregels nader in te vullen." Ik kan met deze uitleg van dit artikel niet akkoord gaan en, naar ik aanneem, zullen de andere Kamerleden zich er eveneens van distantiëren. Bij delegatiebepalingen wordt veelvuldig invulling gegeven aan een in een wetstekst genoemde term. Ik zie geen gronden voor de bewering dat het in artikel 5 niet om delegatie zou gaan. Graag de reactie van de minister hierop, met eventueel een nadere fundering van haar bewering.

De heer **Doek** (CDA): Voordat mij wordt toegerekend dat ik het met u eens zou zijn, wil ik hier toch nog even op ingaan. Ik denk trouwens dat u het niet over artikel 5 heeft maar over artikel 4. Er staat in het eerste lid van artikel 4 dat de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit een maximumprijs vaststelt. Dat is geen probleem want in het vervolg van het desbetreffende eerste lid wordt aangegeven hoe dat stand moet komen en waaraan die maximumprijs moet voldoen. Dus de wet zelf geeft de kaders aan waarbinnen de NMa zal

moeten acteren op dit punt. Of zie ik dat anders dan u?

De heer **Reuten** (SP): Het gaat in dit geval om het inhoud geven aan het begrip "redelijke prijs". Volgens mij staat dat in artikel 5.

De heer **Doek** (CDA): Er wordt gezegd dat de maximumprijs gebaseerd moet zijn op een aantal elementen, zoals de integrale kosten. Hoe die kosten moeten worden bepaald, wordt ook in de wet aangegeven, namelijk dat het moet gebeuren door middel van de rendementsmethode, die in de memorie van toelichting overigens uitvoerig wordt beschreven. Dus het is niet een delegatie in de zin van dat men zomaar wat mag doen. De wetgever bepaalt wel degelijk in deze wet waar het over moet gaan.

De heer **Reuten** (SP): Ik herhaal dat de minister in haar antwoord stelt dat de NMa op dit punt nadere beleidsregels stelt. De minister zou via haar beleidsregels, bij voorkeur in een AMvB met voorhang, de term "redelijke prijs" nader moeten invullen. Graag hoor ik een toezegging van de minister dat zij een voornemen hiertoe overweegt en de Kamer over haar overwegingen en conclusies zal inlichten. In het voorliggende geval delegeert de Kamer als medewetgever regelgeving aan een instantie, de NMa, die zij daarvoor niet rechtstreeks ter verantwoording kan roepen. Dit is een onwenselijke situatie. Ik vraag de minister of zij dit eveneens onwenselijk acht. Verder hoor ik graag van de minister in hoeverre zij het wenselijk acht om aan de instantie die in overwegende mate de uitvoering van het wetsvoorstel regelt, in casu de NMa, tevens op te dragen om de evaluatie van het wetsvoorstel uit te voeren.

Ik kom tot het derde en laatste onderdeel, namelijk de terugwerkende kracht, waarop voorgaande sprekers ook zijn ingegaan. In het schriftelijk onderzoeksverslag bij dit wetsvoorstel heeft mijn fractie bedenkingen geuit tegen invoering met terugwerkende kracht. De indieners erkennen dat het hier om een principiële kwestie gaat. Tegelijkertijd impliceren zij er gering vertrouwen in te hebben dat de leveranciers de condities van hun huidige monopoliepositie niet misbruikt zouden hebben indien de terugwerkende krachtbepaling in het voorstel achterwege zou zijn gebleven. Zij wijzen daarbij op onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Mijn fractie geeft de indieners op dit punt het voordeel van de twijfel, mede overwegende dat de onderhavige terugwerkende krachtbepaling per 1 januari 2007 zich niet uitstrekt tot een tijdstip eerder dan dat de betreffende voorgestelde artikelen, of een variant daarvan, bij de aanbidders van warmte redelijkerwijs bekend hadden kunnen zijn, dat wil zeggen vanaf 15 september 2003.

Niettemin kan ik niet nalaten de initiatiefnemers te citeren uit de nadere memorie van antwoord: "Waar het om gaat, is dat het risico bestaat dat de energiebedrijven tijdens de behandeling van de warmtewet in anticipatie op de wet hun winsten verhogen. De kans dat dit risico

zich verwezenlijkt is vergroot door de toenemende commerciële oriëntatie van de bedrijven."

De initiatiefnemers zijn derhalve van mening dat er bij een commerciële oriëntatie een verhoogde kans op prijsopdrijving is. Toch is in het verleden beweerd, ook door de fracties van de indieners, dat commercie juist zou leiden tot een betere positie voor de consument. Graag krijg ik over deze frictie het commentaar van ieder van de initiatiefnemers afzonderlijk. Mochten de initiatiefnemers uiteenlopend commentaar geven, dan geef ik hen in overweging om zich nadien weer te verbroederen en zich dan nog eens te beraden over een mogelijk initiatief voor die andere "warmtewet".

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Mijn fractie sluit zich aan bij de complimenten van eerdere fracties voor de indieners van dit voorstel. Het is een lange weg geweest en een knappe prestatie dat het wetsvoorstel hier nu ligt. Het is een belangrijk wetsvoorstel, omdat hiermee wettelijke bescherming wordt geboden aan gebruikers van het warmtenet, evenals een redelijke prijs en redelijke voorwaarden en continue, betrouwbare warmtelevering en goede dienstverlening, als het wordt nageleefd. Bovendien wordt hiermee tegemoet gekomen aan de doelstellingen van duurzame warmtevoorziening die mijn fractie na aan het hart liggen. Dit wetsvoorstel is ook van belang omdat er steeds weer berichten opduiken dat er te hoge kosten zouden worden betaald voor de stadsverwarming. Mijn fractie ziet met spijt dat daardoor het draagvlak voor deze nuttige aanwending van restwarmte wordt aangetast.

Het wetsvoorstel is ook van belang voor de positie van verbruikers ten opzichte van producenten en leveranciers. De Algemene Rekenkamer constateerde in een rapport van 24 april 2007 dat prijzen niet te verifiëren zijn door gebruikers, dat niet uit te sluiten valt dat sommige verbruikers meer betalen dan zij zouden doen bij een gasaansluiting en dat bewoners van nieuwe woningen wel eens te veel zouden kunnen betalen. Dit wetsvoorstel is een belangrijke stap om tegemoet te komen aan deze problemen en onvolkomenheden. Daarom juicht mijn fractie het toe.

Het wetsvoorstel biedt een systeem van redelijke prijzen, uitgaande van kosten en een redelijk rendement. Het biedt maximumprijzen op basis van het niet-meer-dan-andersprincipe en het geeft ook nog de mogelijkheid van subsidie om de kosten maatschappelijk te dragen als initiatieven maatschappelijk wenselijk worden geacht. Dat is een belangrijke voorwaarde om te komen tot innovatie. Verder zijn transparantie en toezicht van belang bij de uitvoering van het wetsvoorstel.

Mijn fractie is overtuigd door de argumenten van de indieners dat het redelijk is om dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht te laten ingaan, namelijk dat de Mededingingswet hierbij aan de orde is en dat er al een belofte lag om te

komen tot "niet meer dan anders". Als wordt geconstateerd dat er meer dan redelijke rendementen zijn gemaakt, is het redelijk dat deze terugvloeien naar de consument. Mijn fractie sluit zich aan bij de oproep van de heer Doek aan bedrijven om daadwerkelijk op zoek te gaan naar de mensen die dat geld terug moeten krijgen.

Mijn volgende opmerking heeft betrekking op de mogelijkheid van pooling, waarbij verliesgevende projecten kunnen worden gecombineerd met projecten waar extra winst wordt gemaakt, om zo het een en ander te compenseren. Dat is mijn fractie niet helemaal duidelijk. Bij een verliesgevend project is de maximumprijs klaarblijkelijk niet voldoende om alle kosten te dekken. Als ik de memorie van antwoord goed lees, zijn er bij een extra winstgevend project prijzen berekend die uitgaan boven wat redelijk wordt genoemd: de kosten en het redelijk rendement. Feitelijk betekent dit dat bepaalde groepen aansluitingen of verbruikers de kosten dragen van verliesgevende projecten. De vraag is hoe redelijk dit is. Wat rechtvaardigt dat zij een prijs betalen die hoger is dan de redelijke prijs? Als een dergelijk systeem wordt gevolgd, welke impulsen zijn er dan om er bij verliesgevende projecten door efficiencyverhoging voor te zorgen dat zij minder verlies geven en uiteindelijk naar een redelijk niveau gaan?

Het is terecht dat in dit wetsvoorstel een evaluatiemoment is opgenomen. Er moeten twee basisprincipes worden geëvalueerd: de doeltreffendheid en de effecten met betrekking tot de prijsstelling. Het geeft de minister bovendien ruimte om op andere punten te evalueren. Mijn fractie is benieuwd of de minister hier al aan gedacht heeft en in welke zin zij die ruimte gaat gebruiken. Kan zij al een tipje van de sluier oplichten?

*N

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik heet de indieners van dit wetsvoorstel en de minister van Economische Zaken uiteraard van harte welkom.

De **voorzitter**: Mevrouw Sylvester, ik hoop dat ik ook in uw naam heb gesproken toen ik de mensen achter de regeringstafel welkom heb geheten.
**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik doe het ook nog eens namens mijn fractie, als u het niet erg vindt.

De **voorzitter**: Daar moeten wij het in de schorsing nog maar eens over hebben.
**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Vandaag vindt het plenaire debat plaats over de warmtewet. De kern van dit wetsvoorstel kan op de sympathie rekenen van de fractie van de PvdA. Er komt een wettelijke bescherming voor verbruikers van het warmtenet. Dat werd hoog tijd. De achtergrond van dit wetsvoorstel is echter breder en om vanuit die

invalshoek te kunnen vertrekken ga ik terug in de recente geschiedenis.

Met steun van de overheid is door de energiebedrijven in de jaren 80 stadsverwarming opgezet. Verondersteld werd dat het gebruik van restwarmte bijdraagt aan de besparing van energie. Warmte wordt gebruikt voor ruimteverwarming en voor andere huishoudelijke doeleinden. Waar stadsverwarming is gestart als milieuproject is sprake van een succes: in 2007 alleen al is er een besparing bereikt op de CO₂-uitstoot van ruim 30.000 ton. In 2007 zouden ongeveer 280.000 huishoudens aangesloten zijn op het warmtenet. Het betreft 43 stadsverwarmingsprojecten. Van alternatieve energie-infrastructuur is bij de aanleg van warmteprojecten afgezien. Zo is er bijvoorbeeld geen gasnet. Dit betekent dat op het warmtenet aangesloten verbruikers voor hun warmtebehoefte afhankelijk zijn van het warmtenet en van de betreffende warmteleverancier. Derhalve hebben energiebedrijven die warmte leveren voor stadsverwarming nooit concurrentie gehad. Wij hebben moeten constateren dat de consument daardoor jarenlang te hoge prijzen heeft betaald. Om gebruikers te beschermen tegen te hoge prijzen bevat het wetsvoorstel bepalingen omtrent een maximumprijs voor de levering van warmte. In het bijzonder beoogt dit wetsvoorstel derhalve om redelijke prijzen en voorwaarden te garanderen, net als een continue betrouwbare warmtelevering. Wie kan hier nu tegen zijn, zo vraag ik mij af?

Wel blijven er, ook na de schriftelijke voorbereiding, enkele prangende vragen liggen die ik aan de regering en aan de indieners wil stellen. Eén vraag heeft een meer algemeen karakter en slaat op het feit dat warmteprojecten niet rendabel zijn en dat de overheid in toenemende mate financiële hulp moet bieden. De meer specifieke vragen hebben betrekking op de in Noord-Holland, in de gemeente Purmerend, ontstane situatie, op de voorlichting die noodzakelijk is om consumenten in staat te stellen om zelf initiatief te nemen in het kader van de terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2007, op het feit dat bedrijven hebben aangegeven niet meer te zullen investeren in de ontwikkeling van duurzame energie en op de relatie met de Drinkwaterwet.

Ik loop de vragen een voor een langs en stel de vragen in de zojuist geschetste volgorde. Uit de memorie van antwoord blijkt dat warmteprojecten niet rendabel zijn en dat de overheid blijvend, en waarschijnlijk in toenemende mate, financiële hulp moet bieden. De fractie van de PvdA vraagt zich af hoeveel financiële hulp tot nog toe is geboden door de overheid aan deze warmteprojecten. Eerder gaf de regering in de schriftelijke behandeling een schets van baten en lasten. Het gaat mij echter om het bedrag aan financiële hulp dat de overheid tot nog toe bood aan warmteprojecten. Het gaat mij dus om het totaalplaatje. Graag inzage van de regering op dit punt.

Ik sta wat langer stil bij de in Purmerend ontstane situatie. In het verlengde van het vorige punt begin ik met een korte schets van deze gemeente. Het aantal inwoners is 78.500 en het

bevat ongeveer 35.000 gebouwen, voor het overgrote deel woningen, waarvan 24.000 aangesloten zijn op stadsverwarming. Het gaat om het distributiedeel van stadsverwarming. De productie wordt nog door Nuon verricht. Destijds is, tegen de achtergrond van de oliecrisis, mede gekozen voor Purmerend omdat een groei verwacht werd naar 100.000 inwoners. Door gewijzigd rijksbeleid is dit aantal lange tijd blijven hangen op 60.000. Bedrijfsmatig was de bedoeling dat de eerste jaren uiteraard, gezien de investeringen, verlieslijdend zouden zijn, maar dat deze verliezen na 2016/2019 zouden zijn ingelopen. Dus vanaf ongeveer 2000 zou er winst gemaakt moeten worden.

Een grote handicap is dat dit bedrijf inmiddels het enige in Nederland is dat nog standalone opereert. Die zelfstandige positie heeft voordelen: de binding met de klanten is rechtstreeks en hoogst noodzakelijke technische vernieuwing en keuze voor alternatieve vormen van warmtewinning zijn voor een klein, compact werkgebied gemakkelijk te bereiken. Maar bedrijfsmatig zijn er geen compensatiemogelijkheden met winstgeverende energieproductie- of energiedistributieactiviteiten. Er bestaat immers geen mogelijkheid tot pooling. Vooral van belang is dat de belangrijkste factoren die het financiële resultaat bepalen niet te beïnvloeden zijn door de inmiddels BV stadsverwarming Purmerend.

De opbrengst wordt bepaald door het niet-meer-dan-andersprincipe en is inmiddels beduidend lager dan de kosten. De kosten worden in belangrijke mate bepaald door de gasprijzen. De stijging daarvan werkt door de combinatie van het nmda-principe en onze inkoopvoorwaarden sterker door in de kosten dan in de opbrengsten. Bovendien moet de bv vele miljoenen, in 2007 5,6 mln., aan energiebelasting afdragen aan Nuon als producent. Zeker ook dat heeft sinds ongeveer 1999 -- deze belasting bestond voor die tijd niet en zat ook nooit in de prognoses -- gezorgd voor oplopende tekorten in plaats van de ooit geprognosticeerde winsten. Andere kostenfactoren, zoals verbetering van het leidingnet en mede daardoor minder leidingverlies, zijn wel beïnvloedbaar maar vergen grote investeringen, wat voor een toch al verlieslijdend bedrijf moeilijk ligt.

Per saldo is er nu bij de verzelfstandiging een gecumuleerd tekort van 60 mln. ontstaan ten laste van de gemeente en is het de vraag of dit ooit uit winsten van het bedrijf zal worden goedge maakt, nog los van de vraag in hoeverre de waarde van de bv ad 40 mln. overeind blijft. Het garanderen van de warmteleverantie aan de inwoners van Purmerend en het niet moeten verhalen van deze tekorten op onze inwoners zijn van groot belang. Vanuit de warmtewet is duidelijkheid noodzakelijk. De verlaging van de inkomsten door terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 is alleen maar extra verliesgevend. Tevens is de medewerking van EZ en VROM noodzakelijk om deze problematiek op te lossen. Is de regering bereid om de onrendabele top van het bedrijf weg

te nemen? Graag een reactie van de indieners en van de regering op dit punt. Met het aannemen van dit wetsvoorstel is de gemeente in feite failliet en kan de stadsverwarming in Purmerend niet langer worden gestimuleerd. Dat is niet het doel van dit wetsvoorstel, lijkt mij.

Het wetsvoorstel houdt een terugwerkende kracht in met ingang van 1 januari 2007. Het zal hier gaan om een grote hoeveelheid mensen, voor 2004 alleen al om honderdduizenden gevallen. Dit probleem wordt vergroot door verhuisbewegingen en inmiddels vervangen meters. Waar woningbouwverenigingen de warmtekosten met de bewoners afrekenen, krijgen ook deze verenigingen met de problematiek te maken. De indieners zijn echter van mening dat toepassing van terugwerkende kracht voor de energieleveranciers een vrij eenvoudige operatie is. Voor consumenten die niet verhuisd zijn, kan de leverancier volgens hen eenvoudig in zijn administratie nagaan wat de afnemer over de betreffende periode verbruikt heeft. Als bewoners verhuisd zijn, hoeft de betreffende energieleverancier slechts de nieuwe adresgegevens vast te stellen. De indieners wijzen er nogmaals op dat zij de terugwerkende kracht, onder meer vanwege de aanvullende administratieve lasten, reeds verregaand beperkt hebben tot tweeënhalve jaar. Het zou natuurlijk helpen als via voorlichting wordt bevorderd dat consumenten zelf het initiatief nemen voor een eventuele terugvordering als gevolg van de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel. In reactie hierop stellen de indieners in de schriftelijke voorbereiding dat het niet realistisch is om van consumenten, die slechts over een beperkte mate van kennis en informatie over de complexe regelgeving beschikken, te verwachten dat zij het initiatief nemen tot terugvordering. De indieners geven daarmee impliciet aan dat een goede voorlichting noodzakelijk is. Consumenten die geld terug kunnen krijgen, zijn doorgaans bereid om stappen te zetten zodat het geld daadwerkelijk in de huishoudportemonnee terecht komt. Er moet ze wel goed worden uitgelegd waarop ze recht hebben. Zijn de indieners en de regering bereid om te bevorderen dat energiebedrijven en gemeenten de terugwerkende kracht onder de aandacht brengen van consumenten aan de hand van voorlichting? Collega Asscher sprak daar ook al over. Tot wanneer, welke datum, kunnen zij een beroep doen op deze terugwerkende kracht? Graag krijg ik een reactie.

Ik kom bij het onderwerp duurzame energie. In reactie op dit wetsvoorstel hebben bedrijven aangegeven dat er geen ondernemingsprikkels meer zijn om te investeren in nieuwe of bestaande warmtenetten. Er vindt volgens hen geen innovatie meer plaats. Het rendement op het net wordt de facto gereguleerd op een nader vast te stellen percentage. Er staat geen premie op het verbeteren van efficiëntie, en prikkels voor innovatie ontbreken. De bijdrage van warmte aan de duurzaamheidsdoelstellingen van ons land komt hiermee in gevaar. Daar komt nog bij dat de regering op 15 december jongstleden een brief naar de Tweede Kamer stuurt waarin zij meldt

dat de ambitie is om in 2020 de huidige omvang van de warmtedistributie te verdubbelen; het gaat om het werkprogramma Warmte op stoom. Een verdubbeling is al ambitieus, maar als de bedrijven er het bijltje bij neerleggen, komt er helemaal niets van terecht. De indieners wijzen er in de schriftelijke beantwoording op dat er naast de MEP een andere grondslag is gevonden in de Kaderwet EZ-subsidies voor bedrijven om subsidies aan te vragen. Dat is aardig, maar wat gaat de regering nu concreet doen om ondernemersprikkels te bevorderen? Is de regering bereid om op dit punt in overleg te treden met de sector -- collega Doek sprak er ook over -- of worden de signalen afgedaan met als antwoord dat er maar een subsidie moet worden aangevraagd? Dat kan niet de bedoeling zijn. Mijn fractie vindt dat niet wenselijk en stelt voor dat de regering met de bedrijven verkent hoe het voor hen toch weer aantrekkelijk kan worden om te gaan investeren en innoveren in warmtenetten. Staat de regering hier positief tegenover?

Ik kom bij mijn laatste punt, de relatie tussen de warmtewet en de Drinkwaterwet; collega Asscher heeft dit punt ook genoemd. In reactie op een eerdere schriftelijke vraag over deze relatie is door de regering aangegeven dat in geval van een tegenstrijdigheid de warmtewet boven de Drinkwaterwet zal gaan. Verder is gesteld dat de eisen die gesteld worden aan de verlening van een vergunning, zeer beperkt zullen zijn. Wordt met deze beantwoording geen ruim baan gegeven aan de levering van warmte, dus warm tapwater? Dit kan betekenen dat voorwaarden die in de Drinkwaterwet aan de eigenaar, in casu de leverancier, van een warmtapwaterinstallatie worden gesteld, worden overruled door de beperkte voorwaarden die in de warmtewet worden gesteld. Rekening moet worden gehouden met aspecten van volksgezondheid die aan een collectieve warmtapwaterinstallatie zijn verbonden. Dat moet ook tot uitdrukking komen in de eisen die gesteld worden aan de verlening van een vergunning voor de levering van warm tapwater. Gegeven het bovenstaande, kan dat maar op één manier en dat is in de warmtewet. Kunnen in de algemene maatregel van bestuur die nog met de Tweede Kamer moet worden besproken en waarin criteria worden vastgelegd waaraan de leverancier van warmte moet voldoen, zoals bedoeld in artikel 7, lid 2 van de warmtewet, specifiek een aantal criteria worden opgenomen over de volksgezondheidsaspecten rondom de levering van warm tapwater? Graag een toezegging op dit punt.

Ik rond af. Ik zie graag de reactie van de regering en van de indieners tegemoet op de door mijn fractie gestelde vragen.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik het woord namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie. Onze fracties willen waardering uitspreken aan het adres van de initiatiefnemers, de heren Ten Hoopen en Samsom.

Het centrale uitgangspunt van dit wetsvoorstel is de bescherming van warmteverbruikers aangesloten op warmtenetten. Dit heeft de instemming van onze fracties. De beoogde wettelijke bescherming van warmteverbruikers is wenselijk, aangezien warmtelevering aan verbruikers een feitelijk monopolie betreft. De noodzakelijke bescherming komt ook tot uitdrukking in de op een warmteleverancier rustende verplichting, zorg te dragen voor een betrouwbare levering van warmte tegen redelijke prijzen en voorwaarden en met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening. Het is een goede zaak dat naast de bescherming van de warmteverbruiker, het wetsvoorstel ook oog heeft voor de belangen van een betrouwbare, duurzame, milieuhygiënisch verantwoorde en doelmatig functionerende warmtevoorziening.

Onder "verbruiker" wordt verstaan een persoon die warmte afneemt van een warmtenet en een aansluiting heeft van maximaal 1000 kW. Uit deze omschrijving van "verbruiker" volgt dat de reikwijdte van de warmtewet zich niet uitstrekt over grootverbruikers van warmte, personen dus die meer dan 1000 kW aan warmte afnemen. Deze beperking van de warmtewet tot consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers is een onwenselijke inconsistentie in de warmtewet. Door de reikwijdte van verbruikers te beperken tot consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers bestaat er een risico van kruissubsidie. Grootverbruikers kunnen met hun warmteleverancier onderhandelen over de hoogte van het tarief. Dit zou ertoe kunnen leiden dat grootverbruikers lagere tarieven voor warmte betalen dan consumenten en kleinzakelijke afnemers. Aangezien de tarieven dienen ter dekking van de exploitatiekosten van het warmteproject betalen dus feitelijk consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers de rekening van eventueel lagere tarieven voor grootverbruikers. Is onze zienswijze juist, zo vragen wij de indieners. Voor het merendeel van het midden- en kleinbedrijf met een aansluiting van meer dan 1000 kW zal de warmteleverancier de tarieven opleggen, omdat in de praktijk alleen de allergrootste warmteverbruikers in staat zijn te onderhandelen met hun warmteleverancier over tarieven en voorwaarden. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk hoe deze grote groep warmteverbruikers wordt beschermd. Waarom niet, zo willen onze fracties graag weten.

Op grond van de warmtewet gelden voor consumenten en kleinzakelijke verbruikers wettelijk gereuleerde tarieven en voorwaarden. In de praktijk zullen consumenten en kleinzakelijke verbruikers en grootverbruikers op hetzelfde warmtenet en zelfs op dezelfde warmteleiding zijn aangesloten. In hoeverre biedt het op warmteleveranciers rustende discriminatieverbod de mogelijkheid onderscheid te maken in tarieven en voorwaarden voor enerzijds consumenten en kleinzakelijke warmteverbruikers en anderzijds grootverbruikers? Hoe wordt in de praktijk dit

onderscheid tussen klein- en grootverbruikers gemaakt?

Grootverbruikers, aldus de door de initiatiefnemers gegeven toelichting op het wettelijk begrip "verbruiker", zouden alternatieven hebben om in hun warmtebehoefte te voorzien. Een van deze alternatieven is de inzet van zogeheten installaties voor warmtekrachtkoppeling. Ook de aansluiting op een gasnet is een alternatieve mogelijkheid. In hoeverre zijn deze alternatieven reële opties voor bedrijven in het segment midden- en kleinverbruik, met een aansluiting van meer dan 1000 kW? Hebben deze afnemers voldoende financiële draagkracht om dergelijke alternatieven te ontwikkelen? Werkelijke realisatie van bovenbedoelde alternatieven leidt tot andere problemen. Als bedrijven een installatie voor warmtekrachtkoppeling of een aansluiting op een gasnet realiseren, zullen zij zich laten afkoppelen van het warmtenet. Daarmee zullen de kosten van dit warmtenet moeten worden gedragen door de overige, nog aangesloten verbruikers van dit warmtenet. Hoe meer grootverbruikers afhaken, hoe hoger de kosten voor de overblijvende, nog op het warmtenet aangesloten verbruikers. Gelet op de door ons geschetste problematiek, achten onze fracties het wenselijk om de reikwijdte van de warmtewet, meer in het bijzonder de toepassing daarvan op grootverbruikers, tijdens de evaluatie van de warmtewet uitdrukkelijk aan de orde te stellen. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister en de indieners.

Teneinde de rentabiliteit van warmtenetten te waarborgen, is ervoor gekozen om in een gebied met een warmtenet af te zien van de aanleg van een gasnet. Bij gebreke van een alternatief hebben verbruikers, aangesloten op een warmtenet daarmee het karakter van gebonden afnemers. De aanleg van een gasinfrastructuur in een gebied waarin een warmtenet is gelegen kan ertoe leiden dat deze gebonden afnemers hun aansluiting op het warmtenet vervangen door een aansluiting op het gasnet. Deze optie kan in het bijzonder aantrekkelijk zijn voor die warmteverbruikers, die wil zeggen grootverbruikers, die niet onder de bescherming van de warmtewet vallen. In reactie op vragen van de SGP-fractie, nee, de SP-fractie -- sorry voor de verspreking; wij werken soms ook schouder aan schouder -- heeft de minister geantwoord dat de Gaswet niet voorziet in een zogeheten aansluitplicht voor beheerders van gasnetten. Ik citeer: "Bij gas geldt geen aansluitplicht en is de netbeheerder dus niet verplicht te voorzien in een aansluiting."

In een nog door de minister van Economische Zaken in te dienen wetsvoorstel zal worden vastgelegd dat de in de Gaswet op te nemen aansluitplicht voor netbeheerders niet zal gelden voor afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet. Ik citeer weer: "Weliswaar is een wetsvoorstel in voorbereiding dat wel voorziet in een aansluitplicht, maar daarin is een uitzondering gemaakt voor afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet als bedoeld in artikel 1, onderdeel c van dit wetsvoorstel." De opmerking van de minister van Economische

Zaken, inhoudende dat afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet, geen recht krijgen op aansluiting op een gasnet, lijkt zich niet te verdragen met de Gasrichtlijn (2003/54/EG). In de Gasrichtlijn is immers expliciet bepaald dat ieder bedrijf of burger in de Europese Unie recht heeft, een gasleverancier te kiezen! Zoals uitgesproken door het Europese Hof van Justitie in de zaak "Cityworks/Leipzig-Halle Flughafen", is toegang tot het net noodzakelijk voor het effectueren van vrije leverancierskeuze. Door bepaalde groepen afnemers feitelijk de toegang tot het gasnet te onthouden, worden deze groepen afnemers tevens hun wettelijk gegarandeerde keuzevrijheid van gasleverancier onthouden! Deze constatering vindt bevestiging in een recent gepubliceerde beleidsregel inzake het verlenen van ontheffingen voor de aanwijzing van netbeheerders van gasnetten. In deze beleidsregel heeft de minister van Economische Zaken aangegeven dat aan een ontheffing het voorschrift moet worden verbonden dat een ontheffinghouder een aansluitplicht heeft. In de toelichting op de beleidsregel, onderdeel 1, wordt aangegeven dat deze aansluitplicht noodzakelijk is om uitvoering te geven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake Cityworks. De warmtewet is niet van toepassing op grootgebruikers, omdat deze voldoende alternatieven zouden hebben om op andere wijze dan met een aansluiting op het warmtenet in hun warmtebehoefte te voorzien. De opmerking van de minister van Economische Zaken versterkt ook twijfels over de alternatieven die grootverbruikers, die niet door de warmtewet worden beschermd, in de praktijk hebben om anders dan via een aansluiting op het warmtenet in hun warmtebehoefte te voorzien. Een van de belangrijkste alternatieven is immers een aansluiting op een gasnet. Ook het oprichten van een installatie voor warmtekrachtkoppeling lijkt niet langer een reëel alternatief. Immers, installaties voor warmtekrachtkoppeling worden normaliter gestookt met gas!

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

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

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.51 uur tot 15.00 uur geschorst.

*B

!Justitie!

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

en over:

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

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

**

*N

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

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

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

Effectiviteit van wetgeving houdt in dat de doelstelling van een wet zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Dat er bijvoorbeeld eerlijke concurrentie is in een bepaalde markt, dat ons spaargeld veilig is en dat het gebruik van alternatieve energiebronnen wordt gestimuleerd, maar ook dat er belasting wordt afgedragen en sociale zekerheidspremies worden geïnd. Om dergelijke doelstellingen met wetten te bereiken, is het noodzakelijk dat zij voor wie wetten zijn bedoeld, die wetten kennen en naleven. Dit betekent niet alleen dat ze weten dat er een wet is, maar ook dat ze zo'n wet kunnen doorgronden, kunnen begrijpen. Als we kijken naar het aantal wetten en regels dat over ondernemers jaarlijks

wordt uitgestort, dan is dat zo'n 350 keer. Deze wetten liggen in de sfeer van belastingwetgeving, arbeidswetgeving, sociale zekerheidswetgeving, vergunningen en subsidies. Dan heb ik de specifieke sectorwetgeving nog niet meegerekend. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer om dat bij te houden. Het is bijna onmogelijk voor een ondernemer te weten dat al deze wetten en regels er zijn.

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

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

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

De samenhang tussen wetten onderling ontbreekt ook doordat de samenhang tussen bestuur, politiek, uitvoering en handhaving ver te zoeken is. Wetgevingsjuristen overleggen niet met uitvoeringsorganisaties op het moment dat zij wetten maken. Zij volgen weliswaar de Aanwijzingen voor de Regelgeving en vinken keurige lijstjes af, zij zullen uitvoeringsorganisaties nog wel consulteren, maar het daadwerkelijk betrekken van uitvoeringsorganisaties en toezichthouders bij de ontwikkeling van wetgeving gebeurt niet of mondjesmaat. Wat de consequenties van wetten zijn voor de systemen en werkprocessen van uitvoeringsorganisaties, daar wordt vaak geen rekening mee gehouden. Daarop wordt niet geanticipeerd.

Wetgevingsjuristen zouden vertrouwd moeten worden gemaakt met informatiesystemen, werkprocessen, architecturen en principes van

administratieve organisatie en interne controle, zodat ze beter kunnen doordenken en beoordelen wat de consequenties van wetgeving voor uitvoerders en toezichthouders zijn. In de opleiding van wetgevingsjuristen zou hiervoor ruimte moeten worden ingebouwd. Is de minister bereid om bijvoorbeeld in het curriculum van de opleiding van wetgevingsjuristen hiervoor ruimte in te bouwen?

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

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

In deze Kamer toetsen wij wetten onder meer op uitvoerbaarheid. Regelmatig worden bij de behandeling van wetsvoorstellen kritische vragen gesteld over de uitvoerbaarheid ervan. Als voorbeelden noem ik de Wet Walvis, SUWI-wetgeving en een schijnbaar onschuldige wet als de Wet elektronische bekendmaking. Om bij het laatste voorbeeld te blijven, de minister was er zeker van dat de systemen tijdig gereed zouden zijn om de wet in te kunnen voeren. Maar wat schetst mijn verbazing? Een paar weken na aanvaarding van deze wet in de Eerste Kamer, lees ik in de Staatscourant dat de invoering van de wet is uitgesteld omdat de technische voorziening die het mogelijk moet maken om regelgeving elektronisch bekend te maken, nog niet helemaal klaar is. De Wet gesloten jeugdzorg is een ander, minder onschuldig voorbeeld. Kritische vragen zijn in deze Kamer gesteld over de capaciteit om jeugdigen die geen strafbaar feit hebben begaan, maar wel een gedragsbehandeling of therapie behoeven, buiten een jeugdgevangenis op te kunnen vangen. De minister verzekerde de Kamer ervan dat er een overgangperiode tot 2010 zou zijn, maar dat we ons geen zorgen hoefden te maken. Achteraf bleek dat onze zorgen gerechtvaardigd waren, want de beschikbare capaciteit blijkt ver achter te blijven bij de

behoefte. Uit deze voorbeelden blijkt dat wetgeving en uitvoering klaarblijkelijk niet op elkaar zijn afgestemd. Wisselwerking tussen beleid, wetgeving en uitvoering is hard nodig. Er zou een planning- en controlcyclus voor het wetgevingsproces ingericht moeten worden, waarin de uitvoering een vaste plaats krijgt en waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk draagt. Dit sluit aan bij mijn eerder gemaakte opmerkingen. Is de minister bereid zich hiervoor in het kabinet hard te maken?

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

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

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

de Eerste Kamer haar goedkeuring daar niet aan heeft gegeven. De bepaling uit de Wet publieke gezondheid die de wettelijke grondslag daarvoor zou moeten bieden, is voorsnog buiten werking gesteld. Wat is eigenlijk de status van buiten werking stellen van een wettelijke bepaling? Ik heb begrepen dat dit uitstel van inwerkingtreding betekent. Wat gebeurt er echter als die wettelijke bepaling nooit wordt goedgekeurd? De Eerste Kamer kan een wet alleen maar goedkeuren of afkeuren. Andere smaken zijn er niet. Moet de minister dan terug naar de Tweede Kamer voor een novelle? Kan de minister hierop een antwoord geven?

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

*N

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

Door niet te spreken over andere onderdelen van de stukken wil ik niet de indruk wekken onverkort in te stemmen met het regeringsstandpunt. Door kritisch te spreken over enkele onderdelen wil ik evenmin de indruk wekken geen waardering te hebben voor de inzet en vele

hoofdpijnen in de standpunten en voornemens van de regering. De minister, en via hem zijn ambtenaren, zou ik dan ook willen uitnodigen deze bijdrage te aanhoren als in de kern een ondersteuning van hun beleid en positie, ook al zal die steun wellicht naar hun beleving hier en daar een wat opdringerig karakter kunnen krijgen.

Allereerst dan het begrip "beheer van wetgeving". Ik kwam daarop, nadenkend over het vraagstuk van de regelgroei. De CDA-fractie heeft indertijd aangedrongen op een onderzoek naar die groei, hetgeen resulteerde in het WODC-rapport "Alle regels tellen", waarin de periode van 1980 tot 2003 in kaart is gebracht. In die periode nam het aantal geldende wetten in formele zin toe van 1100 tot 1800. In 2004 golden ruim 12.000 wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, samen zo'n 140.000 artikelen.

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

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

Al eerder heb ik echter ook aandacht gevraagd voor het belang om inzicht te verkrijgen in de oorspronkelijke initiatieven tot nieuwe regelgeving. Collega Duthler sprak daarover ook al.

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

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

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

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

Allereerst ga ik in op de uitvoerbaarheid. Naar aanleiding van de rapportage door de Algemene Rekenkamer heeft in deze Kamer een debat plaatsgehada over de aandacht voor uitvoerbaarheid van wetgeving, resulterend in moties van de heer Van Thijn en mevrouw Bemelmans. In het programma van de regering voor integraal wetgevingsbeleid wordt dan ook terecht veel aandacht besteed aan terugkoppeling tussen regelgeving en praktijk. Belangrijk middel

daartoe is de schepping van wat heet een "clearing house" -- excuses voor dit Engels -- een centraal punt waar op wetenschappelijke wijze informatie over dit onderwerp wordt verzameld om die informatie vervolgens te gebruiken voor terugkoppeling naar de wetgevingsdirecties.

Afgezien van de noodzaak om als Kamer terughoudendheid te betrachten bij de beoordeling van de inrichting van de rijksdienst merk ik wel op dat dit snel kan verzanden in enerzijds een te wetenschappelijke benadering en anderzijds een overmaat aan informatie. Daarom zal ik hierop terugkomen bij de bespreking van het tweede aspect, zorg voor en bewaking van de kwaliteit

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

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik stel graag een vraag over de externe visitatiecommissies. Hij lijkt mij dat dit voor de juristen, die juist goede wetten moeten maken, nogal belastend kan zijn als zij twee keer per jaar een visitatiecommissie over de vloer krijgen. Is de heer Van Beeten niet ook van mening dat dit te belastend is? Hoe denkt hij dit te compenseren?

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

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

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

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

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

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

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

De gemeenschappelijke gedachte achter dergelijke bevoegdheden is dat het nodig is om in het kader van het beheer van wetgeving te komen tot meer checks and balances dan er nu bestaan. De noodzaak van meer checks and balances wordt gegeven door enerzijds de regelgroei en anderzijds de zorg over de kwaliteit van de wetgeving, tot uitdrukking gekomen in de achtereenvolgende

visitaties alsmede in de ervaringen in deze Kamer met wetgeving. Ik hecht eraan te benadrukken dat er op zichzelf nog geen aanleiding is om de noodklok te luiden. Er is weliswaar een algemeen gevoel dat de kwaliteit van de wetgeving geleidelijk aan vermindert, maar ik zou niet zonder meer willen beweren dat de wetsvoorstellen die ons vanuit departementen bereiken na behandeling in de Tweede Kamer, slecht zijn. De omstandigheid dat de visitatiecommissie en in haar voetspoor de Raad van State echter de nodige waarschuwingen uiten over de wetgevingsfunctie, betekent dat er nu ook daadwerkelijk maatregelen moeten worden getroffen om te voorkomen dat het echt de verkeerde kant op gaat.

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

In het begin van mijn betoog refereerde ik al aan de wijze waarop het Rijk omspringt met beheer van geldmiddelen. De Comptabiliteitswet speelt daarin een belangrijke rol. Die wet kent ook aan de minister van Financiën belangrijke bevoegdheden toe. Ik voel dan ook veel voor de gedachte dat er een soort comptabiliteitswetgeving voor de wetgeving zou moeten komen, waarin de minister van Justitie een vergelijkbare rol krijgt toebedacht. Zo schrijft artikel 16 van de Comptabiliteitswet voor dat voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk, niet eerder kenbaar worden gemaakt dan wel gedaan dan dat de minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven. De minister van Financiën maakt dan tegen die voornemens bezwaar voor zover deze hem met het oog op het algemene financiële beleid op het doelmatig beheer van middelen niet toelaatbaar voorkomen, of de in de onderwerpelijke begroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt, aldus artikel 12, waarnaar in artikel 16 wordt verwezen. De minister van Financiën is bovendien in artikel 18 van de Comptabiliteitswet ook de bevoegdheid toegekend om allerlei regels te stellen, bedoeld om het uitgavenbeheer in de hand te houden.

Het lijkt mij een goede gedachte als er een dergelijke wet zou komen voor de wetgeving, waarin bevoegdheden zouden zijn neergelegd van de minister van Justitie zoals hiervoor al aangegeven en waarin ook de positie van directeur wetgeving per departement een plaats zou krijgen. De visitaties waarover ik eerder sprak, zouden daarin ook verplicht kunnen worden gesteld, alsmede de monitor. Voorts past in deze benadering dat de Aanwijzingen voor de regelgeving in zo'n beheerswet voor de wetgeving

een wettelijke grondslag krijgen en voorts dat een AMvB houdende die aanwijzingen in het vervolg wordt vastgesteld en gewijzigd op voordracht van de minister van Justitie. De CDA-fractie zou graag van de regering vernemen hoe zij over de idee van zo'n beheerswet denkt.

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

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

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

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

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

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

Voorzitter. Een andere ontwikkeling is die van de drastische wijzigingen in de werkwijze van met name de Tweede Kamer. Zeker toen na de Tweede Wereldoorlog overheidsbemoedienissen onstuimig toenam en de betrokkenheid via de wet

door de ontwikkeling van kaderwetgeving drastisch afnam, vond het parlement andere wegen om zijn invloed op het beleid te laten gelden: nota's, notities, brieven en andere beleidsdocumenten werden in het kader van de activering van de ministeriële verantwoordelijkheid geveerd, allerlei voorhangprocedures met betrekking tot AMvB's en zelfs ministeriële verordeningen ontwikkelden zich en ook het aantal evaluaties en horizonbepalingen nam toe.

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

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

Tegelijk mag niet de indruk ontstaan dat regelgroei en regeldruk louter een bestuurlijk-bureaucratisch probleem vormen of louter worden veroorzaakt door een interventionistische politieke

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

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

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

Met belangstelling zie ik de reactie van de minister tegemoet.

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

Hoe staat de CDA-fractie in het betoog over de vraag of wetgeving kwalitatief achteruitgaat of gelijk blijft? Ik hoorde de heer Van de Beeten,

sprekend over het WODC en de analyses, aangeven dat het nog niet zo ver is dat wij kunnen stellen dat wetgeving echt achteruitgaat. Vervolgens zei hij dat het misschien langzamerhand tijd wordt om in te grijpen of om de noodklok te luiden, als er nu niets gebeurt. Misschien moet ik deze vraag niet alleen aan de heer Van de Beeten stellen. Misschien moet ik hem ook vragen of hij deze vraag aan de minister van Justitie wil stellen: zijn wij in een stadium gekomen waarin gesteld moet worden dat, als er niets gebeurt, de kwaliteit van wetgeving achteruitgaat? Als dat de vraag is, wat zit daar dan achter? Ik stel deze vraag om iets meer scherp te krijgen in het debat te krijgen. Ik vond het betoog juist op dat cruciale punt niet helder.

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

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

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

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

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

*N

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

In onze democratische rechtsstaat neemt de wet een dubbelzinnige positie in. De wet is aan de ene kant het meest democratische rechtsproduct

van de Staat vanwege de beslissende betrokkenheid van de Staten-Generaal als volksvertegenwoordigend orgaancomplex. Daarin ligt de waarborg besloten van een zorgvuldige afweging van rechten en belangen van burgers. Tegelijkertijd is de wet in rechtsstatelijke zin tevens norm voor de Staat zelf. Het legaliteitsbeginsel bindt overheidsoptreden aan een wettelijke grondslag en constitutioneel gewaarborgde grondrechten dwingen de Staat de rechten en vrijheden van burgers te eerbiedigen. Zowel de democratische als de rechtsstatelijke beginselen beogen de vrijheid van burgers te waarborgen en hebben de klassieke staatsmacht gereduceerd.

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

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

Wij moeten, met andere woorden, constateren dat voor het oplossen van maatschappelijke problemen het instituut overheid en de figuur van juridische regulering nog steeds het eerste referentiekader vormen. Aanpassingen en verbeteringen in onze rechtsorde worden dan ook primair binnen die orde gezocht. De verwachtingen ten aanzien van het oplossend vermogen van wet en recht zijn blijkbaar onverminderd hoog. De overheid pretendeert nog altijd over voldoende oplossend vermogen voor maatschappelijke problemen te beschikken. De overheidsambities op het gebied van

maatschappelijke interventies blijven daarmee hoog, zeker in een kabinetsperiode als deze, die -- als ik zo vrij mag zijn, mevrouw de voorzitter -- zich kenmerkt door een scherpe heroriëntatie op de grenzen van maatschappelijke sturing door de Staat en op een herinrichting van maatschappelijk gedifferentieerde waarden en normen.

Maar de prijs die voor een onverminderd overheidsingrijpen en uitsluitend in regels vervatte sturing in de samenleving betaald wordt, is een voortgaande regelgroei. Wij zijn als het ware in een proces van rechtsproductie gekomen dat overheid en samenleving steeds verder inkapselt in regels en waaruit nauwelijks een uitweg mogelijk blijkt. Deze kwantitatieve overheidsdruk heeft ook nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de wetgeving. De rechtsstatelijke en democratische functies en waarborgen van de wet zijn door bureaucratie en overregulering nog maar nauwelijks herkenbaar en zichtbaar. Dat vormt een ernstige bedreiging voor de legitimiteit van Staat en recht. Maar ook in de bestuurbaarheid van overheid en samenleving ontstaan problemen, zoals in de sfeer van de handhaving, de inconsistentie in de hantering van rechtsbegrippen of regelsystemen, tegenstrijdigheden in toepassingen, bovengemiddelde maatschappelijke irritatie doordat de achterliggende normativiteit niet wordt herkend of beleefd of onnodige maatschappelijke belemmeringen die uit onvoorziene effecten voortvloeien.

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

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

De vraag is nu hoe wij meer ruimte kunnen scheppen binnen de sterk met elkaar vervlochten geraakte statelijke, juridische en maatschappelijke systemen en processen: een grotere ruimte die kan

bijdragen aan minder regels en, mede daardoor, aan een betere kwaliteit van de wetgeving. Een eerste aanzet daarvoor kan zijn het loslaten van de wetgevingsreflex. Daar is al eerder over gesproken. Wetgeving is niet altijd de enige of de beste oplossing. Niet zelden leidt regelgeving tot onnodige inperkingen van de bewegingsvrijheid van burgers, bedrijven en instellingen.

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

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

Een laatste punt is de spanning tussen, wat ik ergens heb gelezen, "opinion-based policymaking" en "evidence-based lawmaking"; ook van mijn kant een excuus voor het Engels taalgebruik. Ik kom daar vooral op naar aanleiding van de nota Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid. De nota legt een direct verband met de uitvoering van het coalitieakkoord. Dat akkoord bevat op

zichzelf goede ambities als het gaat om een vermindering van de regeldruk en de lastendruk, een beter functionerende overheid en een rechtsorde die aansluit bij de in de samenleving levende rechtsovertuigingen. De wet moet een centrale functie houden in het scheppen van vertrouwen in rechtsorde en overheid. Dat kan allemaal zo mee in een nieuw regeerakkoord. Maar de Raad van State geeft terecht aan dat het bij dit probleem niet alleen gaat om minder beleid en minder regels, maar vooral ook om betere regels en beter beleid. Vanuit de wetenschap -- ik noem hier zonder enige bijbedoelingen maar wel met name de Universiteit Tilburg -- klinken al enige tijd waarschuwingen tegen een legislatieve pavlovreactie en een in politiek opzicht al te subjectief-normatieve onderbouwing van nieuwe wetgeving. Illustratief is de hantering van de term "memorie van toewijding" in plaats van "memorie van toelichting". Ook op dit punt vraag ik graag een reactie van de minister. Ter illustratie wijs ik in dit verband op enkele zorgelijke passages, althans naar het oordeel van mijn fractie, in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie uitdragen kernwaarden rechtsstaat, zoals over de inzet van klassieke methoden van toezicht en handhaving en vergaande vormen van een door de Staat opgelegde burgerschapontwikkeling.

Ik sluit af. De gedachte zou moeten zijn dat wij als wetgever meer nadenken over rechtsvormen die directer aansluiten bij de autonome sfeer van burgers en bedrijven en meer ruimte bieden aan wat wel de maatschappelijke normativiteit wordt genoemd. Als in de moderne democratische en sociale rechtsstaat de Staat zelf de voornaamste bron van wet en recht blijft, kan het machtsbereik van de Staat immers niet meer in volle omvang door de democratische en rechtsstatelijke beginselen en ook niet meer door de wet als uitdrukking daarvan worden gelegitimeerd en beteugeld. In het licht van de westerse staatsontwikkeling, die zich kenmerkt door een reductie van staatsmacht ten faveure van maatschappelijke vrijheid, zou dat als een terugval aangemerkt moeten worden. En dat zouden wij als wetgevend orgaan niet moeten willen. Graag hoor ik of de minister dat met mij eens is.

*N

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

De insteek van de regeringsnota van oktober vorig jaar is het thema "vertrouwen": vertrouwen van burgers en bedrijven in wetgeving en vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven. Een gebrek aan vertrouwen, zo schrijft de minister in de nota, leidt tot gedetailleerde wet- en regelgeving die ten koste gaat van de samenhang in overheidsoptreden. Dat is nu waarschijnlijk net de visie van veel burgers op Europa: veel te veel regels en regeltjes, allemaal te onoverzichtelijk en dus weinig vertrouwen in Europa en, als de minister gelijk heeft, klaarblijkelijk ook

weinig vertrouwen van Europa in de burgers. Je zou kunnen zeggen dat het vertrouwen in Europa, in nut en noodzaak van Europese regelgeving, omgekeerd evenredig is aan het belang van deze wet- en regelgeving. De voortschrijdende harmonisatie en samenwerking vergen dat er regels en wetten worden gemaakt die deze harmonisatie en samenwerking regelen. Daarbij hoort bijvoorbeeld ook wetgeving die specifiek gericht is op het versterken van de samenwerking van Europese landen op bepaalde terreinen, bijvoorbeeld door het uitwisselen van gegevens.

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

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

Al deze wet- en regelgeving op Europees niveau verdient aandacht in het kader van de kwaliteitsbewaking. Deze dient naar het oordeel van mijn fractie in ieder geval op drie niveaus plaats te vinden. Het eerste niveau is dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming moet zijn of moet worden gebracht met Europese wet- en regelgeving en ook met Europese jurisprudentie. Het tweede niveau van kwaliteitsbewaking is de totstandkoming van wetgeving op Europees niveau. Het derde niveau is de implementatie of de omzetting van Europese wetgeving in nationaal recht. De basis van dit alles -- dat is uiteraard een open deur -- is dat kennis van en inzicht in de Europese regelgeving, zowel materieel als

procedureel, vereist is. Maar de Raad van State en ook de commissie-Hoekstra lijken zich af te vragen of deze kennis wel in voldoende mate aanwezig is. Ik wil in dit verband een klein voorbeeld noemen uit de rechtspraak, waarbij ik hoop dat dit niet van toepassing zal zijn op de houding van wetgevingsjuristen of andere beleidsmakers op de verschillende departementen. Ik heb nog niet zo lang geleden in een rechtszaak in mijn betoog het Weens Koopverdrag aangehaald. De rechter, de voorzitter van een Amsterdams gerecht, zei tegen mij: wij zijn hier niet in Wenen, wij zijn in Amsterdam. Ik wil maar even aangeven hoe sommige rechters aankijken tegen het belang van internationaal recht.

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

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

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

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

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

Ik noemde aan het begin drie niveaus van kwaliteitsbewaking. Het eerste was dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming behoort te zijn met Europese wet- en regelgeving. Ik wil nog een aantal korte opmerkingen hierover maken. Het spreekt vanzelf dat de bewaking van de Nederlandse wetten om ervoor te zorgen dat ze niet in strijd zijn met gemeenschapsrecht, een voortdurend proces betreft. Niet alleen nieuwe verordeningen, maar ook gemeenschappelijke standpunten, aanpassingen van verordeningen en jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten worden bekeken om na te gaan of aanpassing in nationaal recht vereist is. Hiervoor zijn nodig

scholing en kennis. Ik ben benieuwd naar de wijze van scholing van met name wetgevingsjuristen met het oog op kennis van het Europese wet- en regelgevingsproces. Ook de stages en de detacheringen die, als men de commissie-Hoekstra mag geloven, nog niet zo zijn zoals ze behoren te zijn, maken onderdeel uit van scholing die nodig is.

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

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

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

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

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

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

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

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

*N

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

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

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

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

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

Ik begin met het niet langer willen horen van de burger. Als er één thema is waarbij burgers

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

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

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

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

vind dit een heel spannend onderwerp. Om die reden wil ik het vandaag in dit debat agenderen.

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

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

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

Opnieuw een enkel voorbeeld. Vorig jaar trok de Rotterdamse ombudsman aan de bel over de wijze waarop in zijn gemeente burgers met een bijstandsuitkering worden gecontroleerd op rechtmatige uitkeringsverstrekking. De Ombudsman achtte de gehanteerde methode, waarbij de toegang tot de woning wordt gevorderd ook in gevallen waarin geen sprake is van een concrete aanleiding of een verdenking van fraude, disproportioneel en dus in termen van privacybescherming onrechtmatig. Het gemeentebestuur sloeg dit signaal in de wind en zette de omstrede praktijk voort. Enige tijd later

oordeelde de bestuursrechter ook dat deze methode een onrechtmatige inbreuk is op de privacy. Daarop werd van de kant van de regering wetgeving aangekondigd om wat kennelijk nu nog niet mag, alsnog van een wettelijke basis te voorzien. Geen misverstand. Mijn fractie wil de bevoegdheid van de wetgever om te repareren wat kennelijk krom of stuk is niet betwisten. Als bij een rechterlijke uitspraak een beroep op grondrechten in het geding is, is echter eerder een stevige bezinning op zijn plaats over de vraag welke reactie het meest passend is in plaats van de mededeling dat er meteen nieuwe wetgeving moet volgen. Deelt de minister dit of juist gezegd, hoe zit het kabinet hierin?

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

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

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

Ik kom bij de andere voorbeelden. Herkent de minister de zo-even geschetste tendens dat de wetgever bezig is om de mogelijkheden in te perken van de burger om van zich te laten horen of om in rechte op te komen tegen bestuursbesluiten waarbij die zich ook betrokken voelt? Zo ja, waar

wordt die door ingegeven? Herkent de minister het beeld dat op voor de overheid nadelig uitvallende uitspraken eerder, dat wil zeggen vaker dan vroeger, wordt gereageerd met reparatiewetgeving dan met beleidsaanpassingen? Of loopt het naar zijn idee zo'n vaart niet en is de wetgever niet minder, maar ook niet meer dan vroeger geneigd om op individuele rechtszaken te reageren met wetsaanpassing?

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

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

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

*N

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. De commissie-Justitie van deze Kamer heeft lang gedelibereerd over de wenselijkheid en de noodzaak van een debat over dit onderwerp. De

zorg van de commissie Visitatie Juridische functie en Wetgeving en van de Raad van State in reactie op het rapport van die commissie werd breed gedeeld, evenals de teleurstelling over het kabinetsstandpunt. Hoe kun je nu tegelijkertijd de juridische functie versterken en daarop bezuinigen? Ons is niet overtuigend gebracht hoe dat zou moeten. Vandaar dit debat.

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

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

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

Mijn fractie vindt dit een ernstige misvatting. Het is een miskenning van het feit dat besturen met alles wat daaraan vast zit, waaronder opinies ventileren en startseinen geven voor wetgeving, een vak is waarvoor basiskennis vereist is. Daarbovenop blijft uiteraard alle ruimte voor de politieke partijen om te scholen met betrekking tot het politieke programma. Zo zal mijn partij bijvoorbeeld scholen in het voeren van actie terwijl het CDA of de ChristenUnie zullen scholen in de invloed van geloof op het politieke handwerk. Ik noem uiteraard maar een voorbeeld. Men mocht zich eens zorgen maken dat de SP zich beperkt tot het leren hoe je effectief actie voert! De roep om wet- en regelgeving komt vaak van onderop. Dat is goed maar maakt het ook noodzakelijk dat bestuurders daarmee om kunnen gaan. Dat moet je leren. Dat komt niemand aangewaaid. Zo werd ik laatst geconfronteerd met een op zich prachtig document van de G4 met uitgebreide voorstellen voor nieuwe wettelijke regelingen over huiselijk geweld. De Wet tijdelijk huisverbod was nog maar net aangenomen. Een eerste ervaring met die wet was er nog niet. Waarom niet eerst een goede voorbereiding treffen voor een deugdelijke ten uitvoerlegging van de nieuwe wet alvorens weer over een nieuw wetgevingstraject te beginnen? Daarenboven was ik, en met mij de aanwezige officieren van justitie, getroffen door het gebrek aan kennis en inzicht, c.q. naïviteit over de te

verwachten effecten van een wet. En dat terwijl het hier een initiatief van onze vier grootste steden betrof. Als nu de politieke partijen de basisscholing van gemeenteraadsleden voor hun rekening gaan nemen, dan adviseer ik hun zich tezamen te buigen over een basistoerusting. Al had ik liever gezien, zoals gezegd, dat deze taak bij het ministerie van BZK had gelegen.

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

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

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

Mijn fractie constateert dat sommige ministers ook een amendement dat zij hebben ontraden, te vuur en te zwaard verdedigen. Ik zou zeggen: tegen beter weten in. Als deze Kamer het

met de minister eens is dat een amendement niet goed is, waarom dan geen novelle? Is de minister bang dat de Tweede Kamer dan beledigd is? Oké, de minister heeft de plicht om een door de Tweede Kamer aangenomen voorstel loyaal te verdedigen. Deze Kamer heeft echter meer tijd en minder de hete adem van de waan van de dag in de nek. Waarom wil de minister daar zijn voordeel niet mee doen?

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

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

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

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

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

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

bepaalt of er iets mee wordt gedaan? Tot wie kan het veld zich wenden als het rapport in een la verdwenen lijkt te zijn? Welke procedure kan gevolgd worden om te bewerkstelligen dat alsnog iets gedaan wordt met de constatering en aanbevelingen van een evaluatierapport?

Dit alles is niet onbelangrijk voor het werk in deze Kamer in die gevallen waarin instemming met een wetsvoorstel afhankelijk wordt gesteld van een toegezegde evaluatie. Is de minister bereid enig inzicht te geven in dezen? Mijn fractie wacht de antwoorden van de minister met belangstelling af.

*N

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

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

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV staat: "Minder regels en bureaucratische lasten (...) zijn (...) nodig". Bij de meting van de tussenstand na het parlementaire jaar 2007/2008 kan worden geconcludeerd dat de hoeveelheid wetten en regels nog steeds toeneemt, maar dat de groei afvlakt. Het regelbestand groeit zo ongeveer met het inflatiecijfer. Maar de gepresenteerde cijfers, die overigens uitsluitend betrekking hebben op de Staatsbladen en de Staatscourant, zeggen natuurlijk nog betrekkelijk weinig over de totale regeldruk en regelgroei, zeker wanneer we daarbij ook de decentrale overheden betrekken. Er zijn in de afgelopen jaren op het punt van deregulering weliswaar resultaten geboekt -- dat moet erkend -- maar het blijft een moeizaam proces. De neiging om steeds meer te reguleren lijkt wel ingebakken, zowel bij de regelgevers, als bij de kiezers, de burgers, alsook bij het parlement. Regels geven de indruk van zekerheid, veiligheid en gelijkheid. Veel overbodige regels komen tot stand als gevolg van incidenten. Hiervan zijn voorbeelden te over. De ambitie, ook van het huidige kabinet, om tot vermindering van regelgeving en administratievelastendruk te komen, is gebleven.

Het lijkt echter alsof de politieke discipline en de harde taakstelling zijn verzwakt. Reeds in de kabinetsnota "Een bruikbare rechtsorde" uit 2004 zijn interessante aanzetten gegeven voor een nieuwe aanpak van regelgroei en regeldruk. Daarin werd aan de orde gesteld wat mijns inziens de kernvraag is, namelijk of wetgeving wel altijd de oplossing is voor een probleem. Wetten maken is te vaak een pavlovreactie, aldus de heer Van Gestel, hoogleraar theorie en methoden van wetgeving te Tilburg in zijn oratie "Wetgeven is vooruitzien" van 20 juni 2008. De vraag of en wanneer regelgeving de oplossing is voor een probleem wordt nog te weinig gesteld. Vaker wordt de vraag gesteld of we het wel goed genoeg doen met regelgeving -- die vraag resulteert meestal in verfijning van regels of verscherping van toezicht -- dan de vraag of we wel de goede dingen doen met wetgeving. Op het niveau van de formele wetgever moet iedere actor zich die vraag mijns inziens stellen. Zonder te beweren dat de wetsvoorstellen die ons vanuit de Tweede Kamer bereiken in het algemeen beneden de maat van de vereiste wetgevingskwaliteit zijn, zou men daar wel wat meer tijd mogen uittrekken voor wetgeving in plaats van voor controle in de vorm van spoeddebatten en Kamervragen. Voor de Eerste Kamer als tweede actor is er, gegeven het ontbreken van amendementsrecht, altijd maar betrekkelijk weinig bij te dragen dat tot werkelijke verbetering leidt. Zij kan feitelijk niet weigeren, een wetsvoorstel te behandelen en bij behandeling slechts goedkeuren of verwerpen. Een andere actor, de Raad van State, is weliswaar gezaghebbend op het terrein van juridische en wetstechnische toetsen, maar beleidsanalytische toetsen of adviezen omtrent uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid legt de regering nogal eens naast zich neer.

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

Nog voor een tweede aspect dat kan helpen verklaren waarom het proces van deregulering zo

moeizaam verloopt, zou ik aandacht willen vragen. Ik maak dan in feite een kwalitatieve opmerking. De achterliggende veronderstelling bij deregulering is veelal dat er te veel regels zijn. Om vermindering te bereiken, worden regels geschrapt, samengevoegd of opgeheven als ze al lange tijd niet meer relevant zijn. Dat is goed, maar is het probleem niet dat tegenwoordig bij nieuwe regelgeving de overheid meer abstracte doelen stelt en resultaatverplichtingen oplegt dan regels geeft, waardoor weer nadere normen, protocollen en gedragscodes van instellingen, bedrijven en decentrale overheden nodig zijn om dat resultaat te kunnen meten en controleren? Ik laat dan nog maar even buiten beschouwing dat vaak meerdere doelen, die niet altijd op elkaar zijn afgestemd, worden nagestreefd. Doordat de wetgever abstracte normen opstelt, worden die normen precies en gedetailleerd ingevuld in het veld en door de controlerende instanties. De kernvraag op dit punt is dan ook of de huidige manier van regelgeving tot minder regels en minder administratieve lasten zal leiden. Elke wet -- ik erken het -- kent uiteraard een zekere abstractie. Taal laat zich niet dwingen tot wiskundige precisie. De kwestie is evenwel dat doelvoorschriften positief zijn geformuleerd. Er moet niet iets nagelaten worden, maar er moet iets bereikt worden. Dat kan wijzen op een bepaalde visie op de overheidstaak, die echter naar mijn opvatting veel meer is gelegen in het verbieden van het kwade dan in het dwingen tot het goede. Onderkent de minister dat dit verschil in insteek een positief effect kan hebben bij het streven naar deregulering?

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

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

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

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Warmtewet!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het voorstel van wet van de leden Ten Hoopen en Samsom tot het stellen van regels omtrent de levering van warmte aan verbruikers (Warmtewet) (29048).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

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

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

De noodzaak van de warmtewet blijkt eigenlijk uit twee rapporten van de Rekenkamer. Uit het eerste rapport kan worden afgeleid dat warmteprojecten hoge winsten maken. Uit het tweede rapport blijkt dat de tarieven voor stadsverwarming niet onafhankelijk en niet objectief tot stand komen en dat onafhankelijk toezicht ontbreekt. Volgens de Rekenkamer betalen in elk geval bewoners van nieuwe woningen met stadsverwarming teveel.

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

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

De heer Asscher vindt de redelijke prijs overbodig. Daar zijn wij het niet mee eens. Het reguleren van de prijs op basis van de kosten is de manier bij uitstek om monopolies in het gareel te houden. Wij kennen die systematiek in meerdere sectorale wetten. Voorbeelden zijn de tarieven voor het drinkwater en de energienetwerken. Ook op basis van een generieke wet -- de Mededingingswet -- mogen monopolisten geen onredelijk hoge

winsten maken. Ik wijs in dit verband op artikel 24, waarin dat geregeld is.

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

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

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

De heer **Ten Hoopen**: Ik begrijp dat. Uit de rapporten van de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat er nogal wat projecten zijn waarvan delen zijn afgeschreven. Daardoor is het mogelijk dat er bij die projecten een veel hogere winst wordt behaald. Het is een feit dat er verliesgevende projecten zijn. Daarvoor is gekozen. Ook de discussie in de Tweede Kamer is hierover gegaan. Wil je dan generiek poolen, of juist poolen op basis van een vergunning per project? Op die manier kunnen wij ervoor zorgen dat de projecten van de grond blijven komen. Verder kunnen wij, als wij de hoogte van de redelijke prijs iets naar boven bijstellen, komen tot een vereffening. Zo kunnen wij ervoor zorgen dat de projecten ook op langere termijn daadwerkelijk van de grond blijven komen.

De heer Doek merkte op dat de behandeling lang heeft geduurd. Ik meen dat dit is veroorzaakt door een gebrek aan draagvlak. De discussie werd wat minder nadat wij de wet wat hadden vereenvoudigd. De heer Doek vraagt of de lange duur te wijten is aan de niet gezochte, of de niet voldoende verkregen steun van de minister van Economische Zaken. Dit zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld. Wij waren het lang niet eens met

elkaar. Dit heeft de samenwerking soms moeilijk gemaakt. Dit is later veranderd. De jongste nota van wijziging is een product van goed overleg en van technische assistentie vanuit het ministerie. In haar brief van 6 november 2008 stelt de minister dat zij het niet op alle punten met ons eens is. Dat past volgens ons in een gezonde verhouding tussen regering en parlement. Wij zijn dan ook verheugd over het feit dat de minister in dezelfde brief schrijft dat "de wet zal moeten worden uitgevoerd" als dit wetsvoorstel wet is geworden. Ook de heer Asscher verwees al naar dit citaat. Er is dus inderdaad vandaag geen sprake van groot nieuws.

Wij sluiten ons graag aan bij de oproep van de CDA-fractie. Het zou goed zijn als de minister snel in overleg treedt met de warmteleveranciers om het te veel betaalde daadwerkelijk terug te geven aan de consument. Ook de suggestie van mevrouw Sylvester vinden wij uitstekend. Het zou goed zijn als de energiebedrijven, eventueel de gemeenten en bijvoorbeeld ook de Consumentenbond consumenten voorlichten over de terugwerkende kracht. Het is aan de minister, de uitvoerder van de warmtewet, om dit vorm te geven. Wellicht kan de NMa dit oppakken in het overleg met de belanghebbenden over de maximumprijs. Dit komt voort uit artikel 4, lid 6. In dit lid worden namelijk ook de belanghebbenden betrokken. Door een beroep te doen op de energiebedrijven en de consumenten goed voor te lichten, hopen wij dat de uitvoering van de terugwerkende kracht in die zin ook soepel kan verlopen.

Voorzitter. Dit brengt mij bij de warmtetarieven. De CDA-fractie vreest dat het jaarrekeningenrecht kan leiden tot voor de consument moeilijk te begrijpen fluctuaties van de redelijke prijs. Wij denken dat het wel meevalt, maar het lijkt ons prima als de NMa dit ook goed monitort; het kan vervolgens onderdeel worden van de evaluatie van de wet. Dat brengt mij bij de terugwerkende kracht.

Verschillende fracties gaan in op de terugwerkende kracht. De heren Doek en Reuten begrijpen de afweging die wij hebben gemaakt. Helaas begrijpt de heer Asscher die niet. Omdat dit voor de Kamer een belangrijk onderwerp is, ga ik er opnieuw op in. Wij hebben geprobeerd de belangen van de bedrijven en de consumenten op een redelijke manier af te wegen. Er is gezocht naar een balans tussen gerechtvaardigde belangen van afnemers en de financiële en administratieve gevolgen -- in het kader van de discussie over de vraag wat dit voor de bedrijven oplevert -- voor de energieleveranciers. Ook de juridische bezwaren tegen al te lange termijnen van terugwerkende kracht speelden hierin een rol.

Vanuit het oogpunt van de consument zou de keuze vallen op een terugwerkende kracht tot 1 juli 2004. Dat is namelijk de datum van de liberalisering van de energiemarkt. Door de liberalisering ontstond er concurrentie wat betreft gas en elektriciteit en daardoor werden de prijzen gedisciplineerd. Doordat warmteleveranciers monopolisten zijn, had de overheid op die datum moeten ingrijpen. De prijzen van restwarmte

worden nu immers niet op een goede manier gedisciplineerd.

Terugwerkende kracht betekent dat energieleveranciers een bedrag ineens moeten terugbetalen en dat zij extra administratieve lasten hebben. Inwerkingtreding op het moment dat het wetsvoorstel wet wordt, heeft daarom hun voorkeur. Wij hebben met de laatste wijziging een balans gezocht tussen beide belangen. Met de datum van 1 januari 2007 hebben wij de terugwerkende kracht ongeveer gehalveerd. Wij vinden dat 2007 een goede balans biedt tussen de uiteenlopende belangen.

In principieel opzicht delen wij het uitgangspunt van de fracties van de SP en het CDA. Beginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel verzetten zich niet op voorhand tegen de terugwerkende kracht van een wet, maar vereisen wel dat zwaarwegende argumenten worden aangevoerd die de uitzondering voldoende rechtvaardigen. In de schriftelijke beantwoording hebben wij aangegeven waarom wij een beperkte terugwerkende kracht gerechtvaardigd vinden. De heren Doek en Reuten geven eigenlijk de kern van ons betoog over rechtszekerheid goed weer: warmteleveranciers wisten al vanaf 2003 dat de warmtewet een maximumprijs én een redelijke prijs kent. Dat is ruim voor 1 januari 2007. Zij hadden dus de tijd om te anticiperen op de gevolgen. Het is ons helaas niet gelukt, maar misschien lukt dat vandaag wel, om de VVD-fractie daarvan ook te overtuigen.

Voorzitter. De Raad van State heeft de uitvoering geadviseerd over de zesde nota van wijziging. De Raad van State wijdde geen woord aan de juridische belangrijke discussie over terugwerkende kracht. Daaruit maken wij op dat de Raad van State geen kritiek heeft op de terugwerkende kracht tot 1 januari 2007. Dat sterkt ons in het idee dat wij blijkbaar een goede balans hebben gevonden die past binnen onze rechtsbeginselen.

De heer Reuten vroeg aan de heer Samsom en mij of wij van mening zijn dat de commercie de kans op prijsopdrijving heeft verhoogd. De heer Reuten begrijpt dat dit een hele forse discussie heeft gegeven tussen de heer Samsom en mij. Ik kan hem echter zeggen dat de heer Samsom en ik het er roerend over eens zijn dat dit bij een monopolie het geval is. Bedrijven die door marktwerking een meer commerciële oriëntatie krijgen, zijn sterker gericht op winst maken. De mogelijke privatisering van Essent en Nuon versterkt dit nog. Zonder concurrentie en prijsregulering kan dit dan ook desastreuus uitpakken voor de consument.

De heer Samsom zal ingaan op de overige onderwerpen die door de Kamer zijn ingebracht.

*N

De heer **Samsom**: Voorzitter. Ik dank de Kamerleden van harte voor hun veelal constructieve inbreng en de daarbij gestelde vragen. De heer Ten Hoopen heeft al veel vragen voor zijn rekening genomen. Ik zal kort ingaan op enkele andere

kwesties rond bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek. Wat uitgebreider zal ik stilstaan bij de eigendomsvraag over de warmtenetten, bij Purmerend en vooral bij de duurzaamheidsvragen.

De heer Reuten memoreerde in zijn bijdrage dat hij in eerste instantie een geheel andere associatie had bij de term "warmtewet". Ik wil de Kamer wel verklappen dat dit ook voor mij gold. In mijn geval betrof de associatie de belangrijkste warmtewet van de natuurkunde, de tweede wet van de thermodynamica die in 1825 door Sadi Carnot werd geformuleerd. Als jonge natuurkundestudent droomde ik er natuurlijk van in zijn voetsporen te mogen treden. Dat bleek een illusie. Men zal zich kunnen voorstellen hoe blij ik ben dat ik als indiener alsnog een warmtewet mag verdedigen. Deze keer zal het ons wel lukken, zo heb ik mij voorgenomen. Daarbij moeten wij wel eerst toestemming van de Kamer zien te verkrijgen. Men snapt hoe gemotiveerd ik hier sta.

De heer Doek stelde een aantal belangrijke vragen over de afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek. Ik constateer dat hij zijn pijlen daarbij niet specifiek op de warmtewet richt. Ik ga er dan ook vanuit dat de minister vanuit haar competentie zal ingaan op de algemene vraagstelling rond afwijkingen van het Burgerlijk Wetboek. Ik kan het echter niet laten om onze keuze hierbij toch even te verdedigen. Bij de warmtewet gaat het namelijk om de bescherming van consumenten tegen monopolies, soms zelfs private monopolies. Dat is veruit de lastigste marktsituatie om te reguleren. Dit vraagt van de overheid de opperste alertheid om consumenten te beschermen, vandaar dat wij op een overigens klein aantal punten meenden de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek nog wat verder te moeten aanscherpen.

De kwestie van private monopolies brengt mij als vanzelf bij de vragen die de heer Reuten stelde over het publieke dan wel private eigendom van de warmtenetten. Hij trekt hierbij een parallel met de elektriciteits- en gasnetten. Het ligt voor de hand om deze vergelijking te maken. Toch gaat deze niet geheel op. Immers, bij elektriciteit en gas zijn productie en levering praktisch, juridisch en economisch geheel los te koppelen van de netten. Het net is dan de monopolie en de leveranciers vormen in onderlinge concurrentie de markt. Dat kan. Dat is mogelijk omdat er heel veel producenten zijn en één landelijk dekkend netwerk waartoe alle producenten en leveranciers gelijke toegang hebben. De elektriciteit of het gas kan er bij wijze van spreken in Pieterburen worden ingestopt en vervolgens bij de Pietersberg worden afgeleverd.

Bij warmte is dat niet het geval. Een warmtenetwerk bestaat in de regel immers uit slechts een, misschien twee bronnen. In ieder geval is het aantal beperkt. Daarbij is het netwerk beperkt. Een warmteklant in Groningen kan geen leverancier in Lelystad bellen. In het geval van warmtelevering vormen zowel de warmtebron als het netwerk in onderlinge samenhang een monopolie. Geforceerde scheiding van die twee is nuttig noch nodig. Dat is dus een groot verschil met gas en elektriciteit. De heer Reuten zal natuurlijk

opmerken dat de ordeningslogica van de markt dan bepaalt dat zowel bron als netwerk in publieke handen moet zijn. Dat zal niet meer gaan. Vele bronnen zijn industriële restwarmtebronnen die in private handen zijn. Ik hoop dat de heer Reuten het met ons eens is dat het onteigenen en nationaliseren van DSM, AkzoNobel, Hoogovens en Shell zelfs zijn fractie te ver gaat.

Het is ook niet nodig. Een groot deel van de warmtenetten en de bijbehorende warmtebronnen zal in private handen kunnen blijven. Dit betekent wel dat wij straks voor een groot deel met private monopolies te maken zullen hebben. Ik memoreerde het al: dit vergt opperste alertheid van de overheid bij de regelgeving. Daarmee heb ik volgens mij ook de prikkelende vraag van de heer Reuten beantwoord over onze angst voor prijsstijgingen in een commerciële omgeving. Wij hebben straks dus met private monopolies te maken. Daarbij is de angst voor prijsstijgingen gerechtvaardigd; de heer Ten Hoopen legde het al uit. Het probleem van private monopolies zit hem overigens niet zozeer in het woord "privaat", als wel in het woord "monopolie". Daarmee heb ik het dilemma waarmee wij allemaal worstelen, alweer een beetje in de richting van de fractie van de heer Reuten geschoven.

Mevrouw Sylvester stelde het probleem van Purmerend aan de orde. Dat kwam ook al aan de overkant aan de orde. Het is ook een fors probleem. Laten wij wel vaststellen dat het probleem met de warmtewet niet groter wordt. Purmerend stelt immers dat het nu al de niet-meer-dan-anderstarieven hanteert die straks wettelijk gaan gelden. De inkomsten nemen dus niet af door de warmtewet. Niettemin zijn de inkomsten nu al te laag. Wel zou de warmtewet iets kunnen oplossen. Met het wetsvoorstel wordt namelijk het wettelijke kader gecreëerd om het warmtebedrijf van Purmerend onder te brengen in een van de andere grote warmteleveranciers, om dan middels pooling de onrendabele top weg te werken.

De Kamer vraagt zich misschien af wat een bedrijf moet bezielen om een verliesgevend warmtenet als Purmerend over te nemen. Als echter op afzienbare of wat langere termijn uitzicht bestaat op mogelijk rendabele exploitatie van dit warmtenet, kan het wel degelijk een aantrekkelijke optie zijn, die nu door de warmtewet wettelijk wordt ingekaderd. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer hebben de indieners de minister al gevraagd om te bezien of er mogelijkheden zijn en om, waar mogelijk, die mogelijkheden te bevorderen. Wellicht horen wij straks, in de termijn van de minister, de laatste stand van zaken. Mochten er geen gegadigden zijn voor het overnemen van Purmerend, dan rest ons hoofdstuk 8 van de warmtewet. Die biedt de mogelijkheid om verliesgevendende projecten, die wel een milieuwinst en dus een maatschappelijke waarde hebben, te ondersteunen.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): U zegt: op grond van hoofdstuk 8 ondersteunen. Daarmee bedoelt u financiële ondersteuning?

De heer **Samsom**: Die mogelijkheid bestaat. De afweging die daarvoor plaatsvindt, hebben wij nu nog niet gemaakt. Ik kan ook niet op voorhand zeggen of Purmerend in die afweging thuishoort, maar de mogelijkheid is er. De warmtewet biedt daar een wettelijk kader voor. Een betere oplossing zou zijn, als een van de andere grote warmtebedrijven bereid is om Purmerend onder te brengen in zijn pool en op die manier de verliezen weg te werken.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Wat zijn de criteria? Dat kon ik niet helemaal opmaken uit het wetsvoorstel.

De heer **Samsom**: Die moeten ook nog worden vastgesteld.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Wat hebt u in gedachten?

De heer **Samsom**: Bij het maken van het wetsvoorstel hadden wij de MEP in gedachten. Het heeft al een lange geschiedenis. Inmiddels bestaat de MEP niet meer. Dit is de SDE geworden. Dat zou een kader kunnen bieden, waarbij je op basis van bijvoorbeeld milieuwinst besluit om met maatschappelijk geld, belastinggeld, die milieuwinst te ondersteunen. Ik kan niet vanaf hier beoordelen of Purmerend daaraan voldoet. Purmerend is ooit aangelegd met andere winst in gedachten dan milieuwinst, namelijk economische winst. Dat dit er nooit van is gekomen, is jammer, maar daarmee voldoet het niet automatisch aan de andere criteria. Wij moeten afwachten hoe dat uitpakt.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Zijn er naast milieuwinst nog andere gedachten?

De heer **Samsom**: De SDE en, voorheen, de MEP zijn toch echt bedoeld om milieukwaliteit te bevorderen. Dat zal dus een belangrijk criterium moeten zijn. Dat kun je uitdrukken in CO₂-winst of in energiebesparingswinst. Je kunt vele vormen van milieuwinst boeken, maar dat is wel de belangrijkste winst. Alle andere criteria, prijzen en dat soort rendementen, regelen wij in de warmtewet zelf.

Dat brengt mij op het punt van de duurzame energie en de problemen die bedrijven zeggen te hebben met de warmtewet. Ook de heren Asscher, Doek en Van den Berg gingen hier in hun bijdrage uitgebreid op in. Ik constateer met tevredenheid dat het milieudeel van dit wetsvoorstel veel aandacht krijgt. De initiatiefnemers hebben uitgebreid met al die bedrijven gesproken over de warmtewet. Sommige bedrijven hebben inderdaad grote bezwaren. Dat verbaast ons eerlijk gezegd niets. Waar wij als initiatiefnemers de balans hebben gezocht tussen de bescherming van afnemers tegen monopolistische aanbieders aan de ene kant en de bevordering van investeringen aan de andere kant, zien de investeerders liever geen balans en geen belemmeringen in rendementen en vrije prijsvorming, vooral niet als het belemmeringen

aan de bovenkant betreft. Eigenlijk hebben zij het liefst de huidige situatie. Dat is begrijpelijk, maar dat is precies de situatie waartegen wij met dit wetsvoorstel in het geweer komen. Dat verschil van mening tussen de indieners en sommige investeerders lossen wij hier niet op.

Wij zijn er echter wel van overtuigd dat wij wel degelijk de juiste balans hebben gevonden en dat wij met dit wetsvoorstel geen investeringen ontmoedigen. Sterker nog, wij hopen dat dit wetsvoorstel juist nieuwe investeringen uitlokt. Ik zal de Kamer proberen uit te leggen waar wij die hoop op baseren. Innovatieve projecten op het gebied van duurzame warmte, en overigens ook op dat van duurzame koude, zijn in Nederland bijna zonder uitzondering in staat om onder de maximumprijs te leveren. Daarmee wordt hun prijs dus straks vastgesteld op een kostenvergoeding plus een redelijk rendement. Mevrouw Sylvester stelde dat dit de prikkel tot innovatie wegneemt, aangezien iedereen hetzelfde rendement krijgt, maar zo werkt het niet. Dat lijkt ons een onwaarschijnlijke gang van zaken. Deze projecten worden in de nieuwbouw of in grote renovaties toegepast. De projectontwikkelaar die dat doet, zal offertes vragen voor de levering van warmte aan bijvoorbeeld die innovatieve bedrijven. Degene die dat tegen de laagste kosten kan en dus de op te leveren woningen aantrekkelijker maakt, bijvoorbeeld door lagere energielasten, wint de opdracht, en daar zit dus de concurrentie, daar zit de prikkel voor de leveranciers van innovatieve warmtenetten om hun systeem goed en economisch rendabel te maken.

Bij de ontwikkelaars van innovatie projecten is veel zorg over het rendement dat straks door de NMa wordt vastgesteld. De gebruikelijke 5% tot 7% wordt in private kringen, mild uitgedrukt, niet echt gewaardeerd. Dat vindt men te laag. Het lage rendement hoort wat de indieners betreft bij het lage risico dat deze projecten lopen, want afnemers kunnen geen kant op. Omzet is dus gewoon gegarandeerd. Maar die rendementen zijn niet op voorhand vast te stellen vanachter deze tafel, er zijn ook andere risico's die de NMa zal meewegen. Mochten de innovatieve projecten elders in de keten hoge risico's lopen, bijvoorbeeld bij de techniek, dan kan de NMa het rendement ook hoger vaststellen, gewoon volgens de wetmatigheid dat een hoger risico ook een hoger rendement op de investering vereist. Dat is altijd zo geweest, behalve de afgelopen tien jaar bij sommige banken, maar daarover is inmiddels genoeg gezegd.

Een reëel probleem betreft vervolgens de maximumprijs voor die bedrijven. Niet dat zij daaraan zijn gebonden, maar het feit dat ze volgens het niet-meer-dan-anderstarief wordt vastgesteld brengt die projecten in gevaar. Niet omdat die projecten daarmee direct onrendabel worden, want daarvoor zijn ze veel te kosteneffectief, maar de financier, de bank, redeneert volgens een heel simpele reflex: zolang de maximumprijs niet bekend is, is er een risico dat de business case niet sluitend wordt en dus wordt er gewoon geen krediet verstrekt. Bovendien vreezen de bedrijven dat een directe opname van de

gasprijs in de formule van de maximumprijs voor enorme fluctuaties zorgt. Wij hebben de gasprijs de afgelopen tijd zien fluctueren. Voor die fluctuaties is een bank al even benauwd, en dan komt er dus geen financiering.

Dat is een terechte zorg, maar de oplossing daarvoor is er ook, en die is tweeledig. Allereerst dient de AMvB waarin de maximumprijs wordt vastgesteld per ommegaande aan de Kamer te worden voorgehangen, waarmee die onzekerheid zo snel mogelijk wordt weggenomen. Wij zijn benieuwd te vernemen wat de planning van die AMvB is. Verder, nog belangrijker, dient de formule en de daarin gebruikte parameters voor de vaststelling van de niet-meer-dan-andersprijs zo te zijn opgesteld dat voor vele jaren van tevoren bekend is wat die prijs precies wordt, of dat zij slechts zeer geleidelijk verandert, en dan ook nog via een vast te voorspellen route. Dat biedt de zekerheid om die nieuwe projecten financierbaar te houden. De oplossing is dus niet, zoals de heren Asscher en Doek vroegen, om sommige projecten tot een bepaalde omvang van de wettelijke verplichtingen zoals redelijke en maximale prijs uit te sluiten. Dat zou allereerst maar heel weinig soelaas bieden, want de innovatieve projecten zullen in de nabije toekomst steeds groter worden en dus buiten die grenzen vallen. En verder, meer fundamenteel, zou het de bijl zetten aan de wortel van deze wet, namelijk bescherming van gebonden afnemers, die geen kant op kunnen. Met het loslaten van de maximumprijs voor deze projecten zou het algemeen belang van milieuwinst worden verhaald op de toevallige kleine groep die op dat project is aangesloten. Dat lijkt mij een onredelijke verdeling van lasten en lusten. Redelijker is het dan om dat algemene belang dan ook uit de algemene middelen te betalen, bijvoorbeeld via hoofdstuk 8 van de warmtewet.

Ik hoop oprecht dat ik hiermee ook de heer Asscher goed heb beantwoord. Ik begreep dat hij vond dat de problemen in de schriftelijke beantwoording niet geheel recht werd gedaan, wat zeker niet de bedoeling was. Voor de indieners is dit een zeer aangelegen punt in de wet, die immers twee doelstellingen kent: bescherming van afnemers en bevordering van duurzame warmte. Daarom zijn wij net als de Kamer erg benieuwd naar de verdere invulling van hoofdstuk 8 en artikel 32 van de warmtewet. De minister heeft daarvan in haar programma Warmte op stoom al de contouren geschetst. De Kamer kan van ons aannemen dat de collega's aan de overkant -- soms zijn dat de indieners zelf -- de minister in een binnenkort te houden AO zullen aansporen om dit programma verder te concretiseren, waar mogelijk uit te breiden en vooral zo snel mogelijk uit te voeren.

De heer Van den Berg stelde veel belangrijke vragen over de grens tot welke afnemers nog worden beschermd. Uit die vragen sprak ongerustheid over de juistheid van die grens. Het was een zoektocht om de juiste grens te vinden, maar wij zijn ervan overtuigd dat wij de juiste grens, namelijk 1000 kW, hebben gevonden. Woningen, bedrijven en middelgrote kantoorgebouwen vallen daaronder. Daarboven

gaat het om bedrijven die zich niet zullen vestigen in een woonwijk maar op bedrijventerreinen en zelfs industrieterreinen waar alternatieven voorhanden zijn. Uitvoering van het voorstel van de heer Van den Berg om de grens hoger te leggen of misschien wel helemaal geen grens te stellen, leidt ertoe dat zeer grote producenten en afnemers van warmte opeens worden onderworpen aan een niet-meer-dan-anderstarief dat buiten hen om wordt vastgesteld. Ik denk bijvoorbeeld aan een raffinaderij en het daarnaast gelegen chemisch complex die elkaar op basis van vrije onderhandelingen al lang hebben gevonden en tot een optimale oplossing zijn gekomen. Het voorstel van de heer Van den Berg zou het paard achter de wagen spannen.

De heer Van den Berg spreekt ook zijn zorgen uit over een omgekeerd probleem: als bedrijven niet gebonden zijn, kunnen zij wel eens te makkelijk op zoek gaan naar die alternatieven en dan zadelen zij de overgebleven gebruikers op met hoge kosten. Die zorg is terecht. Daar is in de Tweede Kamer ook over gesproken. De oplossing daarvoor moeten wij niet zoeken in de warmtewet, maar in het Besluit aanleg energie-infrastructuur. Daarin kun je gemeenten de mogelijkheid geven om iedereen die zich in het leveringsgebied van dat warmtenet bevindt te verplichten om zich aan te sluiten op het warmtenet. Ik geef een voorbeeld. Als je niet wilt dat de exploitant van de nieuwe Mahlertoren op de Zuidas in Amsterdam zich straks onttrekt aan het warmtenet en zelf iets verzint, dan kan de gemeente op basis van dat besluit zeggen dat hij op dat warmtenet aangesloten moet worden.

Voorts vroeg de heer Van den Berg of zijn redenering over kruissubsidiëring klopt. Het antwoord daarop is "nee". Juist de systematiek die in de wet wordt vastgelegd voor de berekening van de redelijke prijs, op basis van een transparant kost-plusmodel, maakt kruissubsidiëring onmogelijk.

Na een technisch inhoudelijk debat is het goed om terug te keren naar de kern. Die kern is dat 280.000 mensen, en straks nog veel meer, onvoldoende zijn beschermd tegen te hoge prijzen. De kern is ook dat wij per jaar het equivalent van ettelijke miljarden kubieke meters gas aan warmte in de sloot kiepen. Of je nu begaan bent met een eerlijke economie, met de toekomst van onze planeet of met efficiëntie: dit kunnen wij niet zomaar laten gebeuren. Politici moeten de wereld niet accepteren zoals die is; zij moeten hem willen veranderen zoals zij wensen dat hij wordt. In dit concrete geval willen wij eerlijke prijzen, minder verspilling en meer duurzaamheid in de warmtelevering. De warmtewet biedt daarvoor het kader. Niets minder, maar ook niets meer. Wij moeten de weg naar een schone en eerlijke warmtelevering nog helemaal afleggen, met zijn allen: Staten-Generaal, regering, bedrijven en al die burgers die begaan zijn met hun toekomst en die van hun kinderen.

Deze Kamer kan vandaag het startschot geven voor het afleggen van die weg. Ik hoop dat zij dat zal doen.

*N

Minister **Van der Hoeven**: Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft een flinke geschiedenis achter de rug, die in feite in 2003 is begonnen. Complimenten voor het doorzettingsvermogen van de initiatiefnemers zijn dan ook meer dan terecht. Het is niet zo verwonderlijk dat het wetsvoorstel een lange historie heeft, want hierbij is een aantal verschillende en soms tegenstrijdige belangen aan de orde: het belang van consumentenbescherming, het belang van ondernemers en het belang van een duurzame energievoorziening. Uiteindelijk moet je uitkomen op een evenwicht tussen al deze belangen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer en in het schriftelijke antwoord op de vragen van deze Kamer heb ik mijn visie gegeven op het wetsvoorstel en de nota's van wijziging. Ik ben het zeer eens met de doelen van het wetsvoorstel: leveringszekerheid en het beschermen van consumenten tegen te hoge tarieven, maar ook het mogelijk maken van de ontwikkeling van nieuwe warmteprojecten. Ik heb eerder mijn bedenkingen over een aantal uitvoeringsaspecten naar voren gebracht en die bedenkingen heb ik nog steeds. Ik wil die zo meteen graag in het kort toelichten. Overigens wil ik het volgende zeggen over de lange voorbereidingstijd als gevolg van het feit dat men aanvankelijk geen steun zocht of dat er niet voldoende steun was van het ministerie van Economische Zaken. Ik wil graag op de vraag van de heer Doek antwoorden: wat vroeger was, is geweest; nu is de situatie zoals die is. Dat is daarnet ook door de heer Ten Hoopen uitvoerig aan de orde gesteld. Technische assistentie wordt altijd verleend, wie haar ook vraagt, of dat nu de coalitie of de oppositie is. Zo hoort het ook.

Dan kom ik op de bezwaren die ik op dit moment nog steeds heb en de problemen die ik zie. Mijn eerste bezwaar of probleem heeft te maken met de bestuurslast. De bestuurslast die het wetsvoorstel veroorzaakt, is fors. Het aantal van 19 fte's wordt genoemd. Ik heb die niet. Dat mag men gerust weten. Dat is een probleem, zeker bij een taakstelling. Ik moet inleveren op mijn departement, niet extra claimen. Wij hebben alle inzet van mensen nodig, ook voor een aantal andere dossiers. Die hebben te maken met voorstellen inzake onze economie. Dit probleem is niet opgelost, maar uiteraard ben ik bereid om een oplossing te zoeken. Ook in de Tweede Kamer kreeg ik op mijn hartenkreet echter geen antwoord.

De heer **Doek** (CDA): Mevrouw de minister, dit klinkt allemaal erg somber. Het ziet er immers naar uit dat wij over een klein uur dit initiatiefwetsvoorstel zullen aannemen en ik hoor u het volgende zeggen. De NMa moet veel doen. Dat is de kern van het wetsvoorstel. De kern van het wetsvoorstel is dat de tarieven worden vastgesteld, dat er controle wordt uitgeoefend en dat er wordt gemonitord, hetgeen u zo meteen ook nog gaat toezeggen. Tegelijkertijd hoor ik u zeggen: ik heb de mensen er niet voor. Betekent dat nu dat uzelf

nooit met een dergelijk wetsvoorstel zou zijn gekomen?

Minister **Van der Hoeven**: Dat is een gewetensvraag, mijnheer Doek. Misschien was ik wel met een ander wetsvoorstel gekomen. Het wetsvoorstel van de initiatiefnemers ligt er zoals het er ligt. Ik geef terecht aan waar ik mijn bedenkingen over heb. Wanneer dat wetsvoorstel wordt aangenomen, moet ik daar een oplossing voor zien te vinden. Dan hoop ik echter op steun van zowel deze Kamer als de Tweede Kamer om die claim hard te maken. Dan moet immers een claim op tafel worden gelegd. Nogmaals: u weet dat wij moeten inleveren, zoals alle departementen moeten inleveren. Als je dan een claim op tafel legt om uit te breiden, dan moet die goed zijn onderbouwd. Ik hoop dan op steun van zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

De heer **Doek** (CDA): De begroting van uw departement komt pas volgend jaar weer hier, want ik meen dat die over 2009 vorige week net is goedgekeurd. Dus dat zien wij te zijner tijd wel. Het blijft echter zorgelijk. Ik wil wat steviger van u horen of u bereid bent om niet alleen te zoeken naar mogelijkheden, maar ook om zo snel mogelijk de uitvoering van dit wetsvoorstel ter hand te nemen, ook middels de NMa. Anders komt de terugwerkende kracht ook in een ander licht te staan en zijn er nu consumenten die worden blij gemaakt door de werkzaamheden van deze initiatiefnemers, terwijl een en ander nog heel lang kan gaan duren. Ik wil dus toch een wat steviger uitspraak van u horen over de uitvoering van deze wet.

Minister **Van der Hoeven**: Ik kan geen steviger uitspraak doen. Het probleem is zoals het is. Ik heb een inspanningsverplichting op mij genomen om te bezien op welke wijze ik dat oplos, want natuurlijk moet een wet ook worden uitgevoerd op het moment dat die is aangenomen. Ik kan echter geen ijzer met handen breken. Dat kan ik niet.

Mijn tweede bezwaar tegen dit initiatiefwetsvoorstel is de terugwerkende kracht. Ik ben blij dat die terugwerkende kracht nu is beperkt tot 1 januari 2007. Het is echter waar dat nog wel enige tijd zal zijn gemoeid met de uitwerking en de lagere regelgeving. De kosten zijn duidelijk. De leveranciers moeten van enkele honderdduizenden afnemers de warmterekening opnieuw vaststellen. Dat is een forse klus. Denk dan bijvoorbeeld alleen maar aan inmiddels verhuisde afnemers. Ik heb in mijn brief van 6 november mijn zorgen over de uitvoerbaarheid kenbaar gemaakt. Die zorgen zijn nog steeds niet weggenomen. De baten van de terugwerkende kracht zijn nog onhelder. De initiatiefnemers melden dat dit vanwege mogelijke woekerwinsten voordelig zal zijn voor consumenten. Wij hebben echter geen indicaties dat deze woekerwinsten bestaan. Dat heeft ook de Algemene Rekenkamer gemeld. In zijn algemeenheid vind ik terughoudendheid met het begrip "terugwerkende kracht" sowieso verstandig. Je moet dat alleen toepassen als dat echt is

gerechtvaardigd, want in feite leg je bedrijven met terugwerkende kracht verplichtingen op. Zoals ik al zei, zet ik daar mijn vraagtekens bij.

De heren Doek en Asscher en mevrouw Sylvester hebben gevraagd op welke wijze een eventuele terugbetalingsregeling wordt uitgevoerd en hoe het dan staat met de voorlichting aan consumenten. Op dit moment weet ik nog niet op welke wijze een eventuele terugbetalingsregeling zal worden uitgevoerd. Dit is mede afhankelijk van de lagere regelgeving die nog tot stand moet worden gebracht. Ik zal dit uiteraard in nauw overleg met de sector doen. Dat is noodzakelijk, juist om een eventuele terugbetaling met zo min mogelijk administratieve lasten te kunnen laten plaatsvinden. Ik zal in dat overleg ook aan de orde stellen op welke manier de communicatie met de betrokken consumenten het beste kan plaatsvinden.

Mevrouw Sylvester heeft gevraagd tot wanneer consumenten een beroep kunnen doen op de terugwerkende kracht. Het wetsvoorstel voorziet in de terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 en kent geen einddatum voor beroep op terugvordering.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, dan kunnen consumenten met terugwerkende kracht geld terugkrijgen. Ik heb gevraagd of u bereid bent, in overleg te treden met de sector. De initiatiefnemers gaven een aantal aardige voorbeelden van partijen die erbij betrokken kunnen worden: Consumentenbond, NMa et cetera. Ik stel mij dan voor dat ook de consument zelf het initiatief kan nemen in de richting van het bedrijf om te vragen of hij in aanmerking komt voor de teruggave met terugwerkende kracht. Is vanuit die invalshoek gezien dan niet alleen sprake van eenrichtingsverkeer vanuit het bedrijf naar de consument, maar ook van verkeer vanuit de consument naar het bedrijf? Als men ook zelf naar het bedrijf kan gaan, tot wanneer kan men dan een verzoek tot teruggave indienen? Ik kan mij voorstellen dat er een soort loketgedachte is, waarbij men zich voor een bepaalde datum moet melden, wil de aanvraag überhaupt in behandeling worden genomen.

Minister **Van der Hoeven**: Wat betreft uw eerste vraag: ik doe dat in overleg met de sector en de belangengroeperingen. De mogelijkheid bestaat dat consumenten zelf aanklaarten of zij voor terugbetaling in aanmerking komen. Het is goed om in de communicatie mee te nemen dat men zich kan melden. De uitvoering moet dus worden bekeken. In het wetsvoorstel is geen einddatum voor beroep op terugvordering opgenomen. Wij moeten bezien op welke wijze wij daarmee omgaan binnen de lagere regelgeving die moet worden opgesteld. Je kunt iets immers niet eindeloos laten voortduren.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Als iemand zich over een jaar of tien herinnert dat hij op een bepaalde plek heeft gewoond, en misschien in aanmerking

zou willen komen, dan kan dat misschien niet meer. Ik begrijp echter dat u zegt dat dit in de lagere regelgeving moet worden geregeld.

Minister **Van der Hoeven**: Ik weet niet of dit in de lagere regelgeving kan worden geregeld. In het wetsvoorstel staat geen einddatum voor beroep op terugbetaling.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Wat zijn uw gedachten daar dan over? Dit is wel een belangrijk punt in het kader van de uitvoering van dit hele idee. Misschien kan een van de initiatiefnemers daar iets over zeggen?

Minister **Van der Hoeven**: Ik denk dat u die vraag inderdaad aan de initiatiefnemers moet stellen. U merkt wel aan mijn reactie dat ik uiteraard in het kader van de terugwerkende kracht zal zorgen dat het zo soepel mogelijk verloopt. Dat is immers noodzakelijk. Nogmaals, ik vind dat op een gegeven moment ergens een termijn aan moet worden gesteld. Je kunt niet bezig blijven. Er staat geen einddatum in de wet en ik kan nu niet overzien of het mogelijk is, de einddatum in bijvoorbeeld de lagere regelgeving te regelen. Ik wil dat graag bezien. Het is goed als deze vraag dadelijk door de initiatiefnemers wordt beantwoord.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Dan kom ik er straks op terug.

Minister **Van der Hoeven**: Mijn derde zorgpunt betreft de tarieven per project. Ik heb eerder aangegeven dat ik voor wat betreft het kosten-plustarief er de voorkeur aan geef om dit niet per project te bepalen, maar dit te baseren op het totale portfolio van een concern. Het voordeel is dat nieuwe projecten meer kans krijgen, en dat vind ik erg belangrijk. Als kosten-plustarieven voor elk afzonderlijk project of projectje zouden gelden, dan is er heel weinig ruimte om tegenvallers op te vangen. Bij de portefeuilenadering bestaan bovendien veel minder verschillende lokale tarieven. In het wetsvoorstel wordt het onder diverse voorwaarden en van geval tot geval mogelijk gemaakt, maar het zou eenvoudiger kunnen door kostenpooling al bij voorbaat toe te staan.

De heer Doek vroeg om een goede monitoring van fluctuaties in het jaarlijkse tarief door de NMa in verband met het jaarrekeningrecht. Een jaarlijkse afwijking zou in het tarief gemitigeerd moeten worden. Ik vind de monitoring van de fluctuaties van het jaarlijkse tarief een goed idee en ik zal met de NMa bekijken hoe wij dit het beste kunnen doen. Als zich flinke fluctuaties voordoen als gevolg van onverkorte toepassing van het jaarrekeningrecht, moet ik inderdaad op dat moment bezien wat ik daarmee kan doen. Ik kom daar dan op terug. Bedrijven hebben overigens zelf ook mogelijkheden om te voorkomen dat eenmalige kosten leiden tot sterk fluctuerende tarieven. Zij kunnen voorzieningen treffen voor kosten en risico's en zij kunnen die kosten en risico's spreiden over meerdere jaren. Dat is ook een van de

redenen waarom ik voorstander ben van het bepalen van de kosten-plustarieven aan de hand van de portfolio op concernniveau. Dat biedt meer mogelijkheden tot beperking van fluctuerende tarieven per project.

De heer Reuten merkte op dat het, in plaats van de NMa, de minister zou moeten zijn die de term "redelijke prijs" nader invult, bij voorkeur via een AMvB met voorhang. Hij zei dat het in artikel 5 van het voorstel wél gaat om delegatie, in tegenstelling tot wat ik in mijn brief aangeef. Het is waar dat in artikel 5 iets wordt opgedragen aan de NMa. Het gaat daarbij echter niet om delegatie van algemeen verbindende voorschriften in technische zin, maar om beleidsregels die de in de wet gestelde norm -- dat is die "redelijke prijs" -- nader omlijnen. Ik geef toe dat de scheidslijn dun is, maar het onderscheid is er wel degelijk. De indieners hebben in de memorie van antwoord op dit punt een aantal relevante aspecten genoemd. De NMa heeft ruime ervaring met het vaststellen van kostendekkende tarieven. Dat sluit aan bij de bestaande uitvoeringspraktijk van de Gaswet en de Elektriciteitswet. Het past ook goed bij de uitvoerende taken omdat de vaststelling vooral een technische exercitie is. Er kan aangesloten worden bij een in andere netwerksectoren reeds toegepast model. Er is in zeer beperkte mate sprake van politieke keuzen. De keuze voor een beleidsregel in plaats van voor een gedelegeerde regel past daarbij.

Deze argumentatie van de zijde van de indieners komt mij niet vreemd voor. De uitvoering van deze taak is bij de NMa in goede handen. Ik zie dan ook vooralsnog geen reden om aan deze zo bewust door de indieners in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen te gaan tornen. Het is wél van belang dat ik toezicht houd op de beleidsregels van de NMa. Ik heb dat vastgelegd in het relatiestatuut dat is opgesteld tussen de NMa en het ministerie van Economische Zaken.

De heer **Reuten** (SP): In haar brief van 4 juli 2008 aan de Tweede Kamer schrijft de minister dat zij in de toekomst een strikter onderscheid wil maken tussen beleidsregels en uitvoeringsregels en dat zij die beleidsregels naar zich wil toetrekken. In de interpretatie van de minister van artikel 5 wordt het maken van de beleidsregels opgedragen aan de NMa. Het is niet het wetsvoorstel van de minister, maar dat van de initiatiefnemers. Zegt de minister dat dit artikel, in vervolg op haar brief van 4 juli, in de toekomst gewijzigd moet worden omdat zij de beleidsregels naar zich toe gaat trekken?

Minister **Van der Hoeven**: Ik begrijp wat de heer Reuten bedoelt. Misschien zit zijn bezwaar in het woord "beleidsregels".

De heer **Reuten** (SP): Het is uw woord, uw term.

Minister **Van der Hoeven**: Het staat ook in het wetsvoorstel. Van de beleidsregels heb ik inderdaad gezegd dat er toezicht op gehouden moet worden. Als er politieke keuzen gemaakt worden, dan zijn die niet aan de NMa, maar aan de politiek. Zo

simpel is dat. Misschien wreekt zich hier ook wel dat er in de afgelopen periode binnen het relatiestatuuat een aantal zaken veranderd is, vooral tussen het ministerie van Economische Zaken en de NMa. Maar om nu daarom te zeggen dat er een nieuwe nota van wijziging moet komen? Met alle respect, het is de vraag of de heer Reuten dat de indieners moet aandoen.

De heer **Reuten** (SP): Nee, dat vraag ik helemaal niet. Ik vraag of de minister deze wet in de toekomst op dit punt zou willen wijzigen -- zoals wel vaker een wet gewijzigd wordt -- als consequentie van haar beleidsverandering. In de brief van 4 juli heeft de minister het niet over toezicht op beleidsregels, maar schrijft zij dat de beleidsregels door de minister gemaakt moeten worden. Het gaat niet om toezicht op door anderen te maken beleidsregels.

Minister **Van der Hoeven**: Ik begrijp wat de heer Reuten bedoelt. Het lijkt mij verstandig om dit, net als een paar andere dingen, mee te nemen in de monitoring en de evaluatie. Mocht blijken dat er zich problemen voordoen, dan kunnen wij daar in zijn totaliteit op terugkomen. Ik ben het ermee eens dat de zaken op een gegeven moment met elkaar in overeenstemming moet worden gebracht. Op dit moment schuurt het een beetje; dat moet ik de heer Reuten nageven. Laten wij dit meenemen in de monitoring en de evaluatie. Als er dan iets gewijzigd moet worden, kunnen wij het aan de orde stellen.

De heer Laurier vroeg naar de kostenpooling: betalen de afnemers van winstgevende projecten voor de afnemers van verliesgevende projecten en is dat redelijk? Dit heeft mijn voorkeur omdat nieuwe projecten meer kans krijgen omdat er meer ruimte is om tegenvallers op te vangen. Indien een project echt verliesgevend is, kan onder voorwaarden een beroep worden gedaan op ontheffing van die redelijke prijs. De maximumprijs blijft echter onverkort gelden en biedt dus ook de hier bedoelde afnemers de bescherming die zij nodig hebben.

Daarna stelde de heer Laurier dat er iets gedaan moet worden aan de impulsen voor verliesgevende projecten om efficiënter te worden. Ik ga ervan uit dat een bedrijf in een commerciële omgeving -- en daar hebben wij het hier over -- naar winst streeft; anders ontvalt eigenlijk de bestaansgrond van zo'n bedrijf. Dat geldt dus ook voor een concern dat zowel verlieslatende als winstgevende projecten in beheer heeft. Je zult zien dat een concern alle moeite zal doen om verlies om te zetten in winst; dat is ook logisch. Om de daartoe noodzakelijke efficiency te vergroten en te realiseren, staan een aantal opties open; overigens met of zonder pooling. Twee voorbeelden daarvan zijn de verduurzaming van de warmtebron en het aankoppelen van kleinschalige duurzame systemen. Dit waren de drie onderwerpen die ik vanwege de bezwaren die ik heb, aan de orde wilde stellen.

Er is een groot aantal overige vragen gesteld; daar wil ik nu op ingaan. Ik begin bij de opmerking van de heer Doek om voor de

aanneming van de warmtewet en van wetsvoorstel 31374 snel te komen met de aanpassing van artikel 3, lid 3 van de warmtewet. Het is niet goed om zonder noodzaak af te wijken van bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek; daar heeft hij gelijk in. Het is wel zo dat de formulering van artikel 3, lid 3 van de voorgestelde warmtewet aansluit bij de nieuwe overeenkomstige bepalingen uit de Elektriciteits- en de Gaswet zodat de voorgestelde bijzondere bepaling consistent is; althans binnen de energiewetgeving. Ik zal in ieder geval na aanneming van dit wetsvoorstel contact opnemen met mijn ambtgenoot van Justitie om te bezien of stroomlijning wenselijk is tussen de hier aan de orde gestelde bepalingen onderling en met het Burgerlijk Wetboek. Ik zal de Kamer daarover informeren.

De heer **Doek** (CDA): Ik heb gevraagd om niet alleen over de stroomlijning van deze bepaling overleg te hebben met het ministerie van Justitie. De minister van Economische Zaken is met name belast met de bescherming van consumenten. Dat is een belangrijk onderdeel van haar werk; kijk maar naar de website. Langzamerhand is de consumentenbescherming een lappendeken geworden van diverse bepalingen. Dat is ook niet in het belang van de consumenten en van het bedrijfsleven dat ermee moet werken. Onze fractie zou graag zien dat de minister van Economische Zaken op korte termijn met de minister van Justitie gaat bekijken in hoeverre de diverse bepalingen gestroomlijnd kunnen worden. Bovendien zijn de wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek op dit terrein ook nog niet zo oud, terwijl daar toen goed over is nagedacht. De zorg is dat er een hele potpourri van bepalingen ontstaat, niet alleen op het gebied van energie, maar ook op andere gebieden; zie de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken.

Minister **Van der Hoeven**: Deze vraag reikt verder dan ik de vraag in eerste instantie had opgevat. Ik heb mij beperkt tot de relatie met de warmtewet. Dat heb ik toegezegd; dat zal ik zeker doen. De bredere vraag van de heer Doek neem ik mee. Ik zal die uiteraard met mijn staatssecretaris bespreken en vervolgens met de minister van Justitie. Beide trajecten houden wel duidelijk verband met elkaar, maar het ene traject is wat beperkter dan het andere.

De heer **Doek** (CDA): Het is fijn dat de minister dit zal bespreken met haar ambtgenoot van Justitie en met de staatssecretaris. Zou zij deze Kamer daarover zo snel mogelijk kunnen informeren?

Minister **Van der Hoeven**: Uiteraard.

De heer **Doek** (CDA): Dank u wel.

Minister **Van der Hoeven**: Dit brengt mij bij de vraag van de heer Doek en de heer Asscher over de kleine innovatieve projecten. De heer Van den Berg suggereerde om de reikwijdte van de wet te betrekken bij de evaluatie. Het is waar dat de

warmtewet niet voorziet in de mogelijkheid om bepaalde warmteprojecten uit te sluiten van de werkingssfeer van de wet. De definitie van het begrip "warmtenet" ligt inderdaad vast. Ten aanzien van een aantal soorten warmteprojecten, te weten kleinere projecten en projecten in eigendom van de leverancier, is wel bepaald dat daarvoor geen vergunning nodig is. Ook binnen dergelijke projecten moet worden voldaan aan het niet-meer-dan-andersbeginsel en aan het kosten-plusbeginsel. Dat betekent dat de tariefbepalingen ook daarvoor gelden.

In mijn eerdere brief heb ik aangegeven dat ik geen aanleiding zie voor de vrees dat investeringen in duurzame energiesystemen onmogelijk worden gemaakt. De tarieven moeten nog worden vastgesteld. Dat geldt zowel voor de grote als voor de kleinere projecten. Bij de tariefvaststelling moet en zal ook het belang van voldoende investeringsruimte worden meegewogen.

Op de suggestie van de heer Van den Berg om de reikwijdte van de wet te betrekken bij de evaluatie zeg ik ja. Dat zal ik doen. Ik zal ook van het begin af aan bekijken of dit eventueel tot problemen aanleiding geeft.

De heer Reuten stelde dat de netten een monopolie zijn. Hij vroeg waarom de warmtenetten niet in publiek eigendom komen. De heer Samsom heeft deze vraag al uitgebreid beantwoord namens de indieners. Bij de andere netten, het elektriciteits- en gasnet, heb je vele aanbieders. Zij moeten een vrije toegang tot het net krijgen. Die netten staan ook landelijk met elkaar in verbinding. Hierbij is dat anders. Er is één leverancier op een geïsoleerd net en die levert warmte. Er is dus ook geen noodzaak om die netten publiek bezit te maken. Overigens bevat de warmtewet voldoende regulering voor dit monopolie -- het is inderdaad een monopolie, dat ben ik met de heer Reuten eens -- door de voorschriften over tariefbescherming, leveringszekerheid en dienstverlening.

Mevrouw Sylvester stelde vragen over Purmerend. Ik weet echt niet hoe de feitelijke bedrijfseconomische positie van het warmteproject in Purmerend is. Er zijn geen financiële relaties tussen dat bedrijf en mijn departement. Nog niet zo lang geleden is dat in goed overleg afgesloten, zoals men weet. Of het project in acute nood zit of zal komen, weet ik niet. Natuurlijk heeft dit type projecten wel een lange tijdshorizon. Daardoor verdient je aanloopverliezen pas na veel jaren terug.

Bij het gebruik van de SDE-regeling gaat het inderdaad om milieuwinst en de bijdrage aan Schoon en Zuinig. Binnenkort -- ik meen aanstaande donderdag -- zal ik met de Tweede Kamer spreken over het werkprogramma Warmte op stoom. Misschien biedt dat nog mogelijkheden, maar dat durf ik op dit moment niet te zeggen. Laat ik wel vooropstellen dat wij het daarbij niet hebben over een subsidie voor het net, maar over een subsidie die een relatie heeft met de te behalen milieudoelstellingen en de doelstellingen uit Schoon en Zuinig.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Mijn vraag was erop gericht om bij de minister te verkennen of zij bereid is om met deze gemeente, die zich toch in een noodsituatie bevindt, in gesprek te raken. Ik vroeg of de minister van de problematiek op de hoogte is. Zij heeft geantwoord dat zij van de bedrijfseconomische afwegingen niet op de hoogte is. Aangezien de gemeente Purmerend natuurlijk haar partner is als het gaat om het bereiken van de milieudoelstellingen, zou ik haar expliciet willen vragen of zij bereid is om met de betreffende gemeente in gesprek te gaan en met de gemeente naar oplossingen te zoeken. Ik heb altijd geleerd dat er een formele weg is, maar dat er ook een feitelijke weg is. Langs die feitelijke weg bestaat er volgens mij bij de minister best ruimte om deze zaak verder te onderzoeken en om na te gaan waar zij van enige betekenis kan zijn.

Minister **Van der Hoeven**: Eigenlijk ben ik dat niet van plan. Je moet op een gegeven moment de verantwoordelijkheden daar laten waar zij liggen. De financiële relaties tussen het warmteproject Purmerend en het ministerie van Economische Zaken zijn afgesloten. Als er problemen zijn bij de gemeente, moet zij afspraken maken met het warmteproject Purmerend. Overigens moeten de warmtetarieven nog worden vastgesteld, dus of sprake is van de veronderstelde verlaging van de inkomsten moet nog worden afgewacht. Als er een probleem is, ligt dat in eerste instantie op het bord van de exploitant. Wij moeten niet de illusie wekken dat bij problemen meteen naar de rijksoverheid gekeken kan worden. Dat kan niet.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik suggereer ook niet dat u zich ieder probleem bij een gemeente moet aantrekken. Ik vraag alleen uw aandacht voor dit specifieke geval. Ik herhaal de reden. In het verleden is een aantal zaken gepasseerd waardoor deze gemeente in deze situatie terecht is gekomen. U hebt echter zelf aangegeven dat u zich richt op de toekomst. U hebt ook nieuwe beleidsstukken aangekondigd waarin wordt gesteld dat u met de gemeenten, maar ook met de energiebedrijven verder wil om de milieudoelstellingen te halen. Gezien de verhoudingen, lijkt het mij van belang om zaken verder met elkaar op te pakken en te bespreken, om het niet allemaal gescheiden te houden, maar om met elkaar oplossingen te zoeken. Je streeft immers dezelfde doelstellingen na.

Minister **Van der Hoeven**: Maar ik houd er ook van om verantwoordelijkheden daar te laten waar zij thuishoren. Een minister is niet verantwoordelijk voor een warmteproject, waar dan ook, en ook niet voor de relatie tussen het warmteproject en de gemeente. Dat ben ik echt niet van plan.

De **voorzitter**: Mevrouw Sylvester, u hebt nog een tweede termijn.

**

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik heb nog een korte opmerking, waarna wij dit punt misschien kunnen afronden. Ik heb het er niet over dat het de verantwoordelijkheid van de minister is, want dat is het niet. Ik onderschrijf dat en ben dat dus met haar eens. Ik heb haar alleen gevraagd of zij bereid is om in de genoemde casus mee te zoeken naar oplossingen. Dat is mijn concrete vraag.

Minister **Van der Hoeven**: De enige reden waarom men graag ziet dat ik meehelp met het zoeken naar oplossingen, heet euro, geld. Dat ga ik niet doen. Ik ben bereid om via de SDE de subsidiemogelijkheid voor de centrale als zodanig na te gaan, dus voor de warmte die wordt geleverd, maar niet voor het net. Dat is echt niet de bedoeling. Ik wil daar dus naar kijken, maar ik wil niet de illusie wekken dat ik de problemen, die misschien wel dieper liggen dan ik kan overzien, kan oplossen. Het is van belang dat Purmerend met het warmteproject en de exploitant nagaat hoe zij er uit kunnen komen. Dat is het punt. Het bedrijf had financiële relaties met Economische Zaken. Die zijn afgesloten. Ik ben niet van plan om die weer op te starten.

Voorzitter. Mevrouw Sylvester heeft gevraagd of de warmtewet geen rem is op duurzame energie en op ondernemersprijkkels. Ik denk het niet. Ik denk dat er een redelijk evenwicht is gevonden tussen de belangen van de consumenten enerzijds en het belang van nieuwe investeringen aan de andere kant. De zorg die mevrouw Sylvester formuleerde, ken ik ook. Ik snap best dat ondernemers onzeker zijn, want de warmtetarieven zijn tenslotte nog niet vastgesteld. Men weet in feite nog niet goed waar men aan toe is. Het lijkt mij goed, eerst af te wachten wat de tarieven worden en waar de NMDA mee komt. Wij kunnen dan nagaan hoe dat uitpakt voor ondernemers en innovatie. Ik heb al aangegeven dat ik aanstaande donderdag met de Tweede Kamer over het werkprogramma Warmte op stoom spreek. Wij spreken dan ook over stimulansen voor duurzame warmte. Dan hebben wij eigenlijk te maken met het stimuleringsinstrumentarium dat wij juist voor de duurzame projecten hebben.

De heer Van den Berg heeft gevraagd hoe het verbod op discriminatie door leveranciers moet worden toegepast. Discriminatie betekent dat je onderscheid maakt in gelijke gevallen. De wet stelt regels ter bescherming van kleinverbruikers. Dat is een reden bij uitstek om grootverbruikers die op hetzelfde net zijn aangesloten, anders te behandelen. Het discriminatieverbod gaat niet zo ver dat grootverbruikers binnen de scope van de wet komen te vallen. Het onderscheid wordt gemaakt aan de hand van de capaciteit van een aansluiting. Dat is een objectief gegeven dat ook objectief door de leveranciers kan worden vastgesteld.

De heer Van den Berg wil de reikwijdte van de wet tijdens de evaluatie aan de orde stellen. Dat zal ik zeker doen. Wat de tarieven betreft: anders dan de kleinverbruikers hebben de grootverbruikers alternatieven, waardoor zij een sterkere onderhandelingspositie hebben. Wel worden de kleinverbruikers beschermd door het

maximumtarief. Ook als veel grootverbruikers afhaken, blijft het maximumtarief van kracht.

Overigens heb ik een fout gemaakt, mevrouw de voorzitter. Het algemeen overleg met de Tweede Kamer over het werkprogramma "Warmte op stoom" is helaas niet donderdag aanstaande, maar zal op 3 maart plaatsvinden.

De **voorzitter**: De fout is u vergeven, mevrouw de minister.

**

Minister **Van der Hoeven**: Dank u.

De heer Van den Berg vindt, in het licht van de nieuwe Gasrichtlijn, de stelling niet houdbaar dat er geen recht op aansluiting op het gasnet is indien er een aansluiting op het warmtenet is. De Gasrichtlijn verplicht gasnetbeheerders om toegang te geven aan gasleveranciers. Dat is van belang van de keuze van leveranciers door afnemers. Afnemers hebben echter geen recht op een nieuwe gasaansluiting. Er bestaat geen aansluitplicht volgens de Europese Gasrichtlijn, maar in Nederland hebben wij het anders geregeld: omdat wij een heel fijn vertakt gasnet hebben, is er ruimte voor de uitzondering. Je kunt echter geen aansluiting op een gasnet afdwingen, als je op een warmtenet bent aangesloten. In die zin is er geen strijd met de Gasrichtlijn.

Mevrouw Sylvester vraagt voor hoeveel geld wij warmteprojecten ondersteunen. Tot en met 2004 was dat voor zestien projecten een bedrag van 206 mln. in de vorm van subsidies, garanties, saneringsbijdragen en kwijtschelding van leningen. Daarnaast hebben wij nog voor 33 mln. aan leningen verstrekt. In 2006 hebben wij specifiek 20 mln. verstrekt aan het Warmtebedrijf Rotterdam. Generiek hebben wij een forse ondersteuning gegeven via de EIA. Hoeveel precies daarvan was bestemd voor warmteprojecten, is wat lastig te achterhalen. Het kabinet trekt ruim 400 mln. uit voor het stimuleren van projecten duurzame warmte voor de periode 2008-2012. Door de uitvoering van het werkprogramma "Warmte op stoom" wordt een besparing op fossiele energie bereikt die in 2012 oploopt tot een hoeveelheid die gelijk is aan een elektriciteitsverbruik van 1,4 miljoen huishoudens. Dat heeft dus nogal wat effect.

De vragen van de heer Asscher en mevrouw Sylvester over de Drinkwaterwet kan ik niet beantwoorden. Ik weet dus niet of er voldoende gedacht is aan de volksgezondheid en de veiligheid en of in de AMvB krachtens de warmtewet regels kunnen worden opgenomen over de volksgezondheidsaspecten. Ik zal het opnemen met mijn ambtgenoot van VROM, die verantwoordelijk is voor de Drinkwaterwet. De AMvB die de warmtewet voorschrijft, biedt niet de ruimte om eisen te stellen met betrekking tot de volksgezondheidsaspecten.

*N

De heer **Asscher** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Alvorens te beginnen aan mijn tweede termijn, wil ik een correctie aanbrengen op mijn eerste termijn.

Ik sprak toen over "de indieners van het wetsvoorstel". Een goedbevriende en ervaren senator wees mij erop dat ik had moeten spreken over: de initiatiefnemers van het wetsvoorstel. Waarvoor dank.

Ladies first: ik wil mij graag eerst wenden tot de minister. Zij bevindt zich in een wat aparte situatie: als dit wetsvoorstel onverhoopt wordt aangenomen, zal zij het moeten uitvoeren, terwijl zij zelf de nodige bezwaren tegen het voorstel heeft. Zij schetst daarbij het grote aantal fte's dat dit naar schatting met zich brengt. Zij heeft nog geen oplossing hoe dit aan te pakken. Wij hebben hier vorige week het begrotingsdebat van Economische Zaken gehad. Ik ben heel benieuwd hoe dit uiteindelijk uitpakt en waar de minister de middelen vandaan zal halen.

Een van de grote bezwaren van de VVD-fractie en van de minister is de terugwerkende kracht. Zij heeft gesproken -- wij hebben dat in de schriftelijke behandeling gedaan -- over het grote aantal verhuizingen. Hoe moet dit worden uitgevoerd? De minister antwoordt daarop: dat zal ik doen in overleg met de sector. Wij hebben gesuggereerd om er één loket, een internetloket, voor op te richten zodat de consumenten die het betreft zichzelf kunnen melden. Overigens leek het in het debat erop alsof na aanneming van de wet die consumenten zich meteen konden melden voor terugbetaling. Het is echter nog lang niet bewezen dat zij te veel hebben betaald. Dat zal dan ook nog een hele tijd kunnen duren. Dit geeft een probleem met de onzekerheid, niet alleen voor die consumenten, maar juist ook voor de leveranciers. Een van mijn bezwaren tegen het hele wetsvoorstel is dat er onzekerheid wordt gecreëerd rondom de levering van warmte en vooral rondom de investeringen, die daardoor mijns inziens eerder worden afgeremd dan bevorderd. Ik realiseer mij overigens dat de minister hier anders over denkt.

Ik ben het met de minister geheel eens dat er veel voorwaarden worden gesteld aan pooling en dat het beter ware geweest, als dat van het begin af aan of een beetje in de stijl van dit wetsvoorstel bij een zevende nota van wijziging was overgenomen. Dat dit niet zo is, maakt het alleen maar moeilijker en moeizamer om dit wetsvoorstel uit te voeren. Ik betreur het dat toch niet wat meer is ingegaan op de kritiek vanuit de Kamer, zowel in de schriftelijke behandeling als in het debat vandaag, door de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel.

Laat ik er nogmaals helder en duidelijk over zijn dat de doelstelling van deze wet, te weten de bescherming van de consument in een situatie waarin hij wordt geconfronteerd met een monopolie, door mij ten eerste wordt onderschreven, niet in de laatste plaats omdat ikzelf mijn hele leven in een industrie werk die een monopolistisch karakter kende en tegenwoordig een oligopolistisch karakter heeft. Ik ken dus precies de nadelen van een dergelijke situatie.

Kijk ik naar de opmerkingen van de initiatiefnemers, dan zijn er twee belangrijke factoren waarom mijn fractie niet overtuigd raakt. De eerste reden betreft de terugwerkende kracht en

de afweging van de gerechtvaardigde belangen, zowel van de consument als van de leverancier. De initiatiefnemers hebben mij geenszins kunnen overtuigen; overigens hebben zij hun initiatiefwet op een prima manier verdedigd in dit huis.

De tweede reden waarom de VVD-fractie toch niet overtuigd raakt, heb ik net al genoemd naar aanleiding van de opmerkingen van de minister. Ik blijf van mening dat er onzekerheid wordt geschapen rondom de leveranciers van deze warmte, waardoor de investeringen niet bevorderd, maar eerder bemoeilijkt zullen worden.

Mijn slotopmerking betreft iets wat de heer Samsom heeft gezegd. Hij hield een vlammend betoog waarom deze wet zo mooi is en moet worden aangenomen. Hij zei daarbij: wij willen deze wereld niet accepteren zoals die is. Dat doet mij erg aan de maakbare wereld denken. Ik denk niet dat dit het spoor is waarop hij zich wilde richten. Laten wij gezamenlijk proberen een betere wereld te creëren waarin de consumenten worden beschermd zonder de illusie te hebben dat wij die wereld zelf kunnen maken.

*N

De heer **Doek** (CDA): Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers van deze wet en de minister voor de gegeven antwoorden. Ik blijf toch met een klein probleempje zitten. De minister heeft nog altijd een heleboel bedenkingen. Zij mag straks toch nog even mijn vraag beantwoorden wat haar eindoordeel is over deze wet. Ik geloof dat wij daar in klip en klare taal recht op hebben en ik ben benieuwd naar dat antwoord.

Ik dank de minister voor haar toezegging met betrekking tot de stroomlijning van diverse consumentenbepalingen en over de monitoring van de vaststelling van de redelijke prijs en de maximumprijs en de invloed van het jaarrekeningrecht daarop.

Het betoog van de initiatiefnemer de heer Samsom en de opmerkingen van de minister over innovatieve projecten geven ons een goed gevoel. Ik ben hierdoor toch wel enigszins gerustgesteld. Wij hebben met optimisme kennis kunnen nemen van de wijze waarop het milieubelang van deze wet naar voren wordt gebracht en van de inzet van de diverse fracties aan de overzijde van het Binnenhof.

Ik geloof dat ik hiermee de zaak wel ongeveer heb behandeld van de kant van de CDA-fractie. Ik doe nog een keer de oproep aan de minister, als zij ons tenminste straks adviseert om het wetsvoorstel aan te nemen, om de uitvoering samen met de energiesector met volle kracht ter hand te nemen. Als je het doel van de initiatiefnemers onderschrijft, behoort dat zo snel mogelijk, ook in deze tijden, voor de consumenten in klinkende munt te worden omgezet.

*N

De heer **Reuten** (SP): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers en de minister voor hun adequate beantwoording van mijn vragen in eerste termijn. Ik dank de minister voor haar toezegging

over de evaluatie van het wetsvoorstel, met name van de in artikel 5 aangegeven delegatie van beleidsregels aan de NMa, dan wel zo nodig een eerdere wijziging van de voorliggende wet op dit punt. Senator Doek en ik zijn het onder vier ogen eens geworden, naar aanleiding van zijn interruptie bij mijn bijdrage in eerste termijn, dat artikel 4 gaat over de maximumprijs en artikel 5 inderdaad over de redelijke prijzen die ik bedoelde.

Ik gebruik het merendeel van mijn tweede termijn om de minister en de initiatiefnemers uit te dagen om straks toch even kort vooruit te kijken naar de concurrentiepolitiek, omdat dit wetsvoorstel daar aanleiding toe geeft. Dit is een heel interessant wetsvoorstel. De paradox van de vrijemarkteconomie is dat deze tendeeft naar opheffing van concurrentie. Ondernemingen zullen in hun eigen afzetmarkt altijd pogen concurrentie uit te schakelen door productdifferentiatie en uiteindelijk door monopolisering. Een vrijemarkteconomie met concurrentie kan daarom hoogstens tijdelijk bestaan. Door de staat opgelegde regels moeten ervoor zorgen dat concurrentie gehandhaafd of geïmiteerd wordt. Het bij deze Kamer nog steeds aanhangige wetsvoorstel over volledige liberalisering van de postmarkt zit er qua naamgeving dus twee keer naast.

Interessant aan het onderhavige wetsvoorstel is dat het de vraag op tafel legt hoe in een markteconomie omgegaan moet worden met monopolisten. De twee uiterste mogelijkheden zijn niets doen enerzijds en nationaliseren anderzijds. De vraag is wat daar tussen zit. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het opleggen van zogenaamde redelijke prijzen kennelijk niet voldoende of niet veilig genoeg geacht. Ik hoor graag nog eens van de initiatiefnemers en de minister of het inderdaad niet voldoende is of niet voldoende geweest zou zijn.

In het voorstel wordt naast het criterium van redelijke prijzen het criterium van maximumprijzen toegepast, waarbij de laatste gespiegeld zijn aan een index van ruwe gasprijzen. Dat wil zeggen, aan de prijzen in een aanverwante markt. Als in het geval van warmtelevering de aanverwante markt geen concurrentie kent, levert dat weinig houvast op. Wat moeten wij dan? Het is niet denkbeeldig, gezien het spoedig afnemend aantal leveranciers van energie, dat deze markt gedomineerd wordt of verder gedomineerd gaat worden door prijsleiderschap. De minister en de initiatiefnemers weten dat prijsleiderschap moeilijk te bewijzen valt, zoals het vermeend prijsleiderschap op de benzinemarkt laat zien. Dat is een kartelachtige situatie. Mijn vraag aan de minister en aan de initiatiefnemers is hoe wij de constellatie waarbij de aanverwante markt geen concurrentie kent in de toekomst tegemoet moeten treden.

De minister zegt dat de wet gebrekkig uitgevoerd kan worden. Senator Doek heeft hierover ook al wat gezegd. Het past niet of nauwelijks in de huidige verhouding tussen regering en parlement dat de minister zegt de wet niet te ondertekenen. Ik leg het probleem dan ook niet bij de minister. Het is aan de fracties die aan de

overzijde de wet hebben aangenomen om aan te geven wat de middelen zijn om de wet adequaat uit te voeren. Ik wil straks graag horen hoe de initiatiefnemers daarover denken.

Het is zowel technisch als economisch eigen aan diverse sectoren in onze economie dat die tenderen naar een oligopolie of monopolie. In die zin is het wetsvoorstel bijzonder relevant. Ik wil van de minister en de initiatiefnemers horen of voor de toekomst gedacht moet worden aan een specifieke sectorcontributie om het toezicht op markten uit te oefenen in plaats van die te betalen uit de algemene belastingmiddelen.

Mijn fractie stemt voor dit wetsvoorstel.

*N

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie heeft waardering voor de beantwoording van de initiatiefnemers en de minister.

Uit de beantwoording is duidelijk geworden dat het om een wetsvoorstel gaat dat gebonden consumenten goede bescherming biedt, zonder daarbij innovatieve projecten te belemmeren die duurzaamheid bevorderen. Dat is een belangrijke toetssteen bij de beoordeling van het geheel. De initiatiefnemers hebben hierover duidelijkheid geboden.

Daarnaast zien wij een minister die op een aantal punten nog twijfels heeft. Die concentreren zich op de uitvoerbaarheid van een aantal aspecten; de doelstellingen van het wetsvoorstel zijn voor haar niet omstreden. Haar twijfels hebben ten eerste betrekking op de formatieve kracht die het feitelijk vergt. Ik kan mij voorstellen dat zij dit bij beide Kamers neerlegt. Wij zullen daar ongetwijfeld nog wel een keer over kunnen spreken.

Ten tweede heeft de minister twijfels over de terugwerkende kracht. In mijn eerste termijn heb ik gezegd dat wij de argumenten daarvoor redelijk vinden, zeker als je ervan uitgaat dat er in de afgelopen periode overwinsten zijn gemaakt. Het is redelijk als die teruggaan naar de consumenten.

Ten derde het poolen per project. De keuze voor het poolen is heel verstandig in het licht van de transparantie voor de consumenten. Anders zou de ontstane transparantiewinst aan de andere kant weer verloren gaan. Er leeft bij mij nog wel een vraag over het poolen per project. Als er gepoold wordt tussen een verliesgevend en een winstgevend project, heeft dat consequenties voor de prijs voor de consument die in het winstgevende project zit. Die moet feitelijk een hogere prijs betalen dan zou kunnen, wat je zou kunnen beschouwen als solidariteit. Hoe wordt degene in het winstgevende project beschermd in de keuzes die worden gemaakt? Er zijn consequenties voor de prijs, mogelijk voor tien jaar. Heeft die consument de mogelijkheid om bezwaar te maken? Hoe vindt het selectieproces plaats? In een wetsvoorstel als dit moet aandacht zijn voor de bescherming van de positie van de consument.

Nogmaals, mijn waardering voor het geheel. Mijn fractie wacht de beantwoording met belangstelling af.

*N

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers en de regering voor de reactie in eerste termijn. Ik heb enthousiaste initiatiefnemers gehoord; de minister klonk toch wat anders. Ik sluit mij aan bij de vraag van de heer Doek: wat is het oordeel van de minister over dit wetsvoorstel?

De oogst van vandaag wil ik even langslopen. De beantwoording was op een aantal punten zeer adequaat. Mijn fractie had aangegeven duidelijkheid te willen over een aantal punten, te beginnen met de financiële hulp van de overheid voor warmteprojecten. Wat ons betreft, heeft de regering zeer helder uiteengezet wat de kosten en baten zijn, ook in milieutermen. Daar is het allemaal om te doen.

Ons tweede punt is de gemeente Purmerend. De initiatiefnemers zeiden dat zij hopen dat de minister mogelijkheden om te komen tot een oplossing zal bevorderen. Zij kwamen zelf ook met een aantal oplossingsrichtingen, zoals het onderbrengen van het net bij een ander bedrijf waardoor de onrendabele top verdwijnt. Verder hebben zij gesuggereerd om criteria voor de milieuwinst te ontwikkelen, zodat het bedrijf in die zin tegemoet kan worden gekomen. De minister zei klip-en-klaar: ik wil die verantwoordelijkheid niet overnemen. Ik ben het met haar eens dat dit niet passend zou zijn in ons staatsbestel.

Maar ik dacht dat ik wel duidelijk had proberen te maken dat ik vind dat zij toch tenminste het gesprek zou kunnen aangaan. Zij zegt dat het dan alleen maar gaat over euro's. Ik denk dat het belangrijk is om met elkaar in gesprek te raken om te zien hoe deze situatie zich kan oplossen. Volgens mij gaf de minister zelf ook aan dat zij best in gesprek wil, namelijk over het punt van de distributienetten, zoals zij zelf zei. Graag krijg ik nog duidelijkheid wat zij hiermee precies bedoelt.

Een punt van onze fractie was de voorlichting. De initiatiefnemers gaven aan dat zij dit een prima suggestie vinden. Via de energiebedrijven en de NMa zou de consument voorlichting moeten krijgen. Wij juichen dat toe. Consumenten zijn zelfstandig en kunnen best ook zelf de weg vinden naar energiebedrijven. De minister gaf aan dat zij bereid is om dit te gaan regelen.

Toen ontstond er wat mijn fractie betreft even onduidelijkheid, omdat je natuurlijk wel als consument wilt weten tot welke datum je je überhaupt nog tot een energiebedrijf kunt wenden. Ik vraag dus de initiatiefnemers welke gedachte zij hierbij hadden toen zij dit allemaal bedachten, omdat ik van mening ben dat dit punt toch wel belangrijk is in verband met de uitvoerbaarheid. Ik ben een consument en ik bedenk mij dat ik een aantal jaren geleden toch een captive customer was, zoals dat heet. Ik kan mij nog het energiebedrijf herinneren waar dat was. Tot wanneer kan ik mij melden om mijn centen terug te krijgen?

Ik kom bij het punt duurzame energie. Eigenlijk is aangegeven dat er voldoende prikkels

blijven voor de bedrijven om te investeren in warmtenetten. Wij hebben als commissie voor Economische Zaken voldoende brieven gekregen waarin bedrijven aangeven dat dat niet het geval is. De initiatiefnemers gaven twee oplossingen: een algemene maatregel van bestuur kan worden ingediend of de niet-meer-dan-andersprijs, waarbij je vooraf vaststelt wat de prijs wordt om projecten financieerbaar te houden, ook op langere termijn.

Op 3 maart aanstaande vindt er een gesprek plaats. Warmte op stoom stimuleringsprojecten komen aan de orde. Ik mag toch de hoop uitspreken dat het niet een kwestie wordt wie er gelijk heeft, of er wel of niet kan worden geïnvesteerd en of er wel of niet voldoende prikkels blijven, maar dat de dialoog tussen beide partijen, in dit geval met de sector, op gang gehouden wordt. It takes two to tango.

Ten slotte kom ik bij de relatie met de Drinkwaterwet. Wij hebben gewezen op volksgezondheidsaspecten. De minister gaf aan dat zij dit niet weet en dat zij dit gaat opnemen met haar collega van VROM. Dat bevreemde mij wat, want eerder heeft de minister op een schriftelijke vraag aangegeven dat de warmtewet boven de Drinkwaterwet zou gaan. Ik heb twee vragen op dit punt. Waarom gaat de Drinkwaterwet voor en hoe worden dan de volksgezondheidsaspecten door haar meegewogen? Kan de minister de Kamer een brief sturen nadat zij overleg heeft gehad met haar collega van VROM, juist over dit punt? Het kan natuurlijk niet zo zijn dat wanneer wij mochten besluiten om deze wet hier aan te nemen dan vervolgens gezegd wordt: de wet is aangenomen, nu kunnen wij er niets meer aan doen omdat wij het juist tevoren hadden aangegeven en onze zorg daarover hadden geuit. Wij kunnen hier dan in ieder geval bij de behandeling van de Drinkwaterwet die ook in dit huis zal plaatsvinden op terugkomen.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister en de initiatiefnemers hartelijk voor de enthousiaste wijze van beantwoording, dat doet goed aan.

Wat de bescherming van consumenten betreft, heeft de heer Samsom namens de indieners het leeuwendeel van de beantwoording voor zijn rekening genomen. Hij heeft denk ik goed begrepen waar het ons om ging, namelijk niet om de allergrootste gebruikers. Zij hebben alle mogelijkheden om te onderhandelen en voorwaarden te stellen als je naar de Zuidas kijkt waarop de heer Samsom doelde. Daar zitten heel grote gebruikers en die redden zich wel. Het ging mij om een ander segment, namelijk de mensen in het midden- en kleinbedrijf die toch wat boven de 1000 kW uitkomen. Daarvoor is geen bescherming. Daarvoor hebben wij wat aandacht gevraagd. Dit mondde uit in onze vraag of dit een plek kan krijgen in de evaluatie. Gelukkig heeft de minister hierop met een volmondig "ja" geantwoord. Daarmee zijn wij tevreden. Bij de evaluatie zal blijken of er zich op dit punt wellicht problemen

voordoelen. Als die er zijn, kunnen ze dan wellicht ook worden opgelost.

De initiatiefnemers hebben nog eens gewezen op allerlei alternatieven die de grootverbruikers hebben om in hun warmtebehoefte te voorzien. Zij noemden de alternatieve warmtekrachtkoppeling. Verder stelden zij dat aansluiting op een gasnet een alternatief is. Dat is allemaal correct. In hoeverre zijn deze alternatieven echter reële opties voor bedrijven die vallen in het segment van de midden- en kleinverbruikers? Veel bedrijven in dit segment bevinden zich in een stedelijke omgeving. Daar gelden, terecht, de milieuwetgeving en de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening. De mogelijkheden voor de bedoelde alternatieven worden daardoor mijns inziens behoorlijk ingesnoerd. Wij zien op dat punt geen grote perspectieven.

Ik wil nog wijzen op een probleem dat ik heb gekregen door de beantwoording van de minister. Als ik straks op bed lig, na een Jägermeister omdat ik de griep een beetje voel opkomen, ga ik liggen woelen als wij hierover geen duidelijkheid krijgen. Volgens mij en volgens opmerkingen van de minister krijgen afnemers die zijn of worden aangesloten op een warmtenet geen recht op een aansluiting op het gasnet. Ik heb geprobeerd om duidelijk te maken dat onder andere in de Gasrichtlijn, maar ook bij het Europese Hof van Justitie wordt uitgegaan van een vrije keuze van leverancier. De minister heeft mij wel antwoorden gegeven, maar hierover heb ik niets van haar gehoord. Wellicht kan dit in haar tweede termijn nog even aan de orde komen.

De **voorzitter**: Van de kant van de initiatiefnemers heeft mij het verzoek bereikt om de vergadering tien minuten te schorsen zodat zij hun reactie in de tweede termijn kunnen voorbereiden. Ik zie aan de woordvoerders dat zij vandaag buitengewoon welwillend zijn.

**

De vergadering wordt van 18.35 uur tot 18.45 uur geschorst.

*N

De heer **Ten Hoopen**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn en de discussie die wij met hen hebben kunnen voeren. Ik ben blij dat er brede steun is voor de terugwerkende kracht en vind het jammer dat wij de heer Asscher van de VVD niet hebben kunnen overtuigen met de argumenten die wij hebben gebruikt.

De heer Reuten heeft ons gevraagd iets te zeggen over de concurrentiepolitiek. Ik weet niet of wij vanavond dat debat helemaal met elkaar kunnen afronden, maar laat ik er dit over zeggen: over het algemeen moet het gaan om eerlijke concurrentiële verhoudingen. Ook kan je in het algemeen zeggen dat een markt nooit volkomen is; bij een markt hoort ordening en die ordening komt altijd van de overheid. Daarbij is het natuurlijk nodig dat wij daarin een goede, maar ook adequate

marktmeester hebben. Op die manier richten wij met elkaar de markt in.

De hoofdorïëntatie is dat een onderneming een samenwerkingsverband van mensen is, die met elkaar bepaalde doelen nastreven. Dat is ook de oriëntatie die je van een onderneming verwacht. Met een puur eendimensionale oriëntatie op materiële waarde schiet een onderneming tekort. Met andere woorden: een onderneming richt zich qua oriëntatie op mens en omgeving en daarbij is winst nodig als middel om te komen tot continuïteit van de onderneming, wat mensen een toekomst biedt. Ik denk dat wij dit debat nog wel een keer verder voeren, maar dit is in hoofdlijnen zoals wij er naar kijken.

Een tweede punt van de heer Reuten betrof de doelstellingen van de NMa. Wij hebben voldoende aangegeven en geprobeerd te betogen, dat het met deze wet ernst is om burgers te beschermen. Ik denk dat zijn terecht oproep aan de minister betekent dat ook zij met voorstellen zal moeten komen op over de wijze waarop het toezicht binnen de NMa goed wordt geregeld. Ik neem echter aan dat zij dit zal doen door middel van voorstellen vanuit haar begroting.

De heer Reuten heeft ook gevraagd of wij nog iets zouden kunnen zeggen over sectoraal toezicht. Hij weet wat wij dit op dit moment bij de AFM doen: de onder toezicht gestelden betalen daar mee aan het toezicht. Dit vergt per sector wel een goede discussie en ook de afweging die daarmee samenhangt. Dit komt steeds terug wanneer je toezicht organiseert.

De heer Laurier heeft gesproken over de pooling met betrekking tot de bescherming van de mensen en heeft gevraagd of pooling per project zou kunnen plaatsvinden. Ten eerste is het zo dat de bescherming natuurlijk altijd al plaatsvindt door middel van de maximumprijs, want die is er altijd. Ten tweede geeft de minister de ontheffing per project. Daarin zal de minister ook haar afwegingen maken met betrekking tot de bescherming van de mensen die dan mogelijk iets meer gaan betalen dan de redelijke prijs. Daarnaast staat het de eindgebruiker, de consument, vrij om in beroep te gaan tegen de beschikking. Op die manier kan hij zijn welgemeende recht halen.

Mevrouw Sylvester heeft gevraagd op welke wijze en hoe lang consumenten het te veel betaalde bedrag kunnen terugvorderen. De minister zei terecht dat de warmtewet hier geen grens aan stelt. Dit doet het Burgerlijk Wetboek wel: Boek 3 bevat bepalingen over de verjaring van rechtsvordering. Een rechtsvordering verjaart in beginsel na twintig jaar. Ik denk dat dit het leidende motief zal zijn omdat het in het Burgerlijk Wetboek als zodanig is geregeld.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Begrijp ik goed dat de heer Ten Hoopen zegt dat op het moment dat ik contact wil opnemen met het energiebedrijf over die terugwerkende kracht, ik daar na twintig jaar nog op terug kan komen? Zou dat het uitgangspunt moeten zijn?

De heer **Ten Hoopen**: In de warmtewet is dit niet geregeld. Dus vallen wij terug op het Burgerlijk Wetboek.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Daarin is sprake van een termijn van twintig jaar. De heer Ten Hoopen stelt dus voor om in beginsel die termijn ook voor dit wetsvoorstel als uitgangspunt te nemen?

De heer **Ten Hoopen**: Zolang een en ander niet in de warmtewet is geregeld, is de terugvaloptie het Burgerlijk Wetboek. Als wij het anders willen regelen, kan dat eventueel nog bij de algemene maatregel van bestuur aan de orde komen.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Ik heb de initiatiefnemers echter gevraagd of zij hierover van tevoren überhaupt hebben nagedacht. Is dat wel of niet het geval geweest?

De heer **Ten Hoopen**: Wij hebben er van tevoren wel over nagedacht. Een en ander is, zoals ik zo-even zei, in het Burgerlijk Wetboek geregeld. Langs deze lijnen is het in Nederland geregeld. Daarom is de voorlichting en alles wat ermee samenhangt zo van belang, juist met het oog op een snelle afwikkeling. De betrokkenen moeten hierbij zo veel mogelijk bereikt worden.

Mevrouw **Sylvester** (PvdA): Overwegen de initiatiefnemers niet om deze periode per AMvB in te perken, juist om de snelheid te bevorderen en mensen te prikkelen om snel te komen met eventuele vragen op dit punt?

De heer **Ten Hoopen**: Wij zullen niet met een voorstel tot wetswijziging komen. Ik heb zojuist gezegd dat de voorlichting bepalend zal zijn voor de vraag of een en ander snel wordt afgerond.

Dit brengt mij aan het eind van mijn betoog. Ik dank de leden voor hun inbreng en de discussie die wij met elkaar gevoerd hebben. Tot slot breng ik ook mijn dank uit aan de heer Van Keulen. Wij hebben dit wetstraject samen doorlopen. Je kunt verschillend denken over hetgeen voorligt, maar er is wel over nagedacht.

*N

De heer **Sansom**: Voorzitter. Ik kan kort zijn. Er zijn nog enkele vragen aan mij gesteld. Ik heb met interesse geluisterd naar de uiteenzetting van de heer Reuten over marktordening in zijn algemeenheid. Over de energiemarkt wil ik nog het volgende opmerken. Bij een energiemarkt waarin de overheid de absolute sturing en almacht heeft, is de energie viezer dan in dit geval. Bovendien valt zij vaker uit. Bij een energiemarkt waarbij de markt volledig bepaalt wat er gebeurt, is de energie nog viezer en valt zij nog vaker uit dan in dit geval. Je zoekt dus naar de perfecte balans tussen de private kracht en de sturing van de overheid die ons samen naar dat mooie einddoel leidt. Deze zoektocht hebben wij bij de warmtewet wederom ondernomen, net als bij de Elektriciteitswet, de Gaswet en alle andere wetten die geregeld

voorbijkomen. Dat is onze ultieme zoektocht: niet het ene uiterste en ook niet het andere, maar de balans die leidt tot een mooie oplossing.

Purmerend kwam in de interruptiedebatten nog enkele keren ter sprake. Ik proefde bij mevrouw Sylvester enige teleurstelling over het gevoel van urgentie bij de minister op dit punt. Ik ben het eerlijk gezegd wel met de minister eens dat zij zich in dit debat nergens aan verbindt. Dit debat gaat over de wet die de kaders stelt. Ik heb echter het vertrouwen dat wij in de Tweede Kamer de minister geregeld op de uitvoering van haar beleid zullen aanspreken. De Eerste Kamer kan erop rekenen dat wij dat in dit specifieke geval van Purmerend zullen blijven doen. Dat probleem is net even te groot om te negeren.

Over duurzaamheid wil ik het volgende opmerken. Ik ben blij dat ik kennelijk een groot aantal Kamerleden gerust heb kunnen stellen over de innovatieve mogelijkheden en de investeringsmogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt en zelfs bevordert. Mevrouw Sylvester zei hierover veel brieven ontvangen te hebben van bedrijven die ongerust zijn. Ik denk dat de sleutel ligt in het snel bieden van zekerheid. Dit wetsvoorstel bevordert de initiatieven. Echter, net als bij iedere wet is de onzekerheid in het wetgevende traject maximaal. Ik ben dat met de heer Asscher eens. Niemand weet immers wat uiteindelijk het eindpunt is. Dit wetgevende traject strekt zich uit tot en met het maken van de AMvB. Ik spoor de minister dan ook nogmaals aan om hierbij snelheid te betrachten, opdat er snel zekerheid ontstaat over de vraag hoe de maximumprijs wordt vastgesteld en wat de maximumprijs is. De bedrijven die nu brieven schrijven, kunnen dan weer naar de bank om krediet te krijgen. Het zal u namelijk zijn opgevallen dat u de brieven niet kreeg van de bedrijven die dit soort projecten wel van hun balance sheet kunnen financieren. Het zijn vooral de bedrijven die kredieten nodig hebben om de projecten te financieren die de brieven stuurden. Die zekerheid zijn wij hun verplicht te bieden.

Ten slotte kom ik op de vragen van de heer den Berg. Wij hebben gediscussieerd over de grens van 1000 kW. Ik ben blij dat wij het er min of meer over eens zijn geworden dat wij bij de evaluatie opnieuw moeten kijken of dit de juiste grens is. Ik heb er een goed gevoel over, vooral omdat het echt een grens is tussen een bedrijf dat zich nog wel in een gebouwde, stedelijke omgeving kan vestigen en een bedrijf dat dit niet kan. Zo hebben wij er ook naar gekeken. Om een voorbeeld te geven: de 1000 kW is ruim voldoende voor de bakker, maar de broodfabriek heeft een grotere warmtevraag. Zo'n broodfabriek zal zich echter ook niet in een woonwijk vestigen, maar komt op een industrieterrein terecht, waar de mogelijkheid bestaat om een andere warmteleverancier te kiezen dan het warmtenet dat daar misschien ook aanwezig is. Zulke mogelijkheden zijn daar voorhanden.

Ik ben het met de heer Van den Berg eens dat de cruciale afweging ligt in de vraag of wij met deze grens sommige bedrijven klemzetten. Evaluatie zal moeten uitwijzen of dat zo is. Dan

kunnen wij daar weer mee verder. Dat is ook de rode draad door al onze wetgeving heen: wij doen hier ons uiterste best om de mooiste wetgeving te maken die de mooiste resultaten biedt in de buitenwereld. Wij weten echter ook dat wij elke keer weer terugkomen om de fouten te verbeteren en om nog betere resultaten te kunnen bereiken. Ik denk dat dit met deze wet ook zo zal gaan, maar als ik u allen zo heb gehoord, kunnen wij in ieder geval snel van start. Ik dank u daarvoor hartelijk.

De heer **Reuten** (SP): Ik neem aan dat de minister zo meteen nog iets zegt over de uitvoerbaarheid van de wet, en dan met name over de controlecapaciteit. Wij hebben altijd een beetje een moeilijke verhouding met de overzijde, in zoverre dat wij wetsvoorstellen alleen maar kunnen goed- of afkeuren. Ik wil hier graag iets meer over horen van de initiatiefnemers. Ik neem aan dat aan de overzijde de minister ook haar bezwaren heeft geopperd en heeft gevraagd waar haar capaciteit is om deze wet uit te voeren. Ik vind toch dat aan de overzijde de middelen geleverd moeten worden. Kunnen de initiatiefnemers hier iets meer over zeggen? Er ligt een op hoofdlijnen prachtige wet, maar die moet wel uitgevoerd worden. Waar zijn de middelen?

De heer **Samsom**: Volgens mij gaat dat volgens het gebruikelijke patroon. Daarbij geldt toch echt een scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Wij maken hier de wetten. De uitvoerende macht mag, of heeft zelfs de plicht om het te zeggen als deze problemen voorziet bij de uitvoering van de wetten die door de wetgevende macht, u en de Kamer aan de overzijde, worden gemaakt. De minister zal dan -- zo gaat dat -- voorstellen moeten doen over de manier waarop zij denkt met die problemen om te gaan. Daarop zal de overzijde, bijvoorbeeld bij het begrotingsdebat -- dat lijkt mij tenminste de meest aangewezen plek -- die keuzes fiatteren dan wel andere keuzes maken om de uitvoering ter hand te nemen. Dit is geen principiële probleem van deze specifieke wet. Elke wet brengt uitvoeringsvragen met zich mee, die de uitvoerende macht vervolgens ter hand zal moeten nemen. De minister, nogmaals, heeft het volste recht om daar nu al, in een vroeg stadium, haar gedachten over te laten gaan. Dit is echter uiteindelijk niet zo heel relevant. Uiteindelijk zal dit wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, door de minister ter hand moeten worden genomen. Als daar problemen door ontstaan, is het aan de minister om de Staten-Generaal dat te melden, voorstellen te doen voor een oplossing en goedkeuring voor die voorstellen te vragen.

*N

Minister **Van der Hoeven**: Voorzitter. Was het maar zo simpel. Maar zo simpel is het natuurlijk niet, want deze Kamer is net zoals de Kamer aan de overkant medewetgever. Samen met mij maakt zij wetten. Zo simpel is dat. Natuurlijk onderschrijf ik het belang van het wetsvoorstel. Ik ben ook van mening dat het na alle nota's van wijziging beter is

geworden, maar ik zou geen knip voor de neus waard zijn als ik hier niet aan de orde stel wat de knelpunten zijn die opgelost moeten worden. Die betreffen de uitvoeringslast van de fte's, de terugwerkende kracht en de wijze van poolen. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan ga ik hem uiteraard uitvoeren.

Een ander punt is waar ik de fte's vandaan haal. Ik heb al gezegd dat ik enkele honderden fte's moet inleveren. Dat hebben wij ook met elkaar afgesproken. Dat betekent dat hier, via de minister van BZK, aangegeven zal moeten worden wat de consequenties zijn van dit wetsvoorstel. Zo gaat dat. Daar breng je dan die claim in.

Mijn eindoordeel is dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan het doel waarvoor het is geschreven. Het is een evenwichtig wetsvoorstel als het gaat om een afweging van de belangen, maar ik zie de knelpunten met betrekking tot de uitvoering.

Er is gevraagd naar de planning van de AMvB, artikel 4 in het wetsvoorstel. Dat pak ik zo snel mogelijk op. Het is wel ingewikkeld, want er zitten technische aspecten aan. Ook hier zullen de diverse partijen bij betrokken worden, zodat de juiste regulering gemaakt kan worden, maar het heeft uiteraard wel prioriteit.

De heer Asscher vraagt naar het voorstel van het internetloket. Ik ben daar inderdaad niet op ingegaan. Het is een interessante optie. Ik neem het mee in het overleg met de betreffende energiebedrijven, omdat daarover verschillende opvattingen kunnen bestaan.

Tegen de heer Doek zeg ik dat ik de uitvoering natuurlijk ter hand ga nemen. Dit heb ik al gezegd. Dat vergt een scherpe prioritering en inzet van de marktpartij, want natuurlijk doe ik het samen met de marktpartijen, om ervoor te zorgen dat er een uitvoerbare uitvoering aan wordt gegeven.

Ik kom bij de vragen van de heer Reuten. Ik zal eerst iets zeggen over de sectorcontributie. Er bestaat al een doorberekening van toezichtskosten aan marktpartijen, zowel bij de Opta als bij de Energiekamer. Ook dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor die kostendoorberekening, en wel in artikel 20. Dat is niet heel breed, en betreft alleen de vergunningverlening, maar het is wel een punt dat bij de AMvB nader aan de orde komt.

De heer Reuten spreekt over alles wat te maken heeft met concurrentie en de vrije markt. In een situatie als deze, waarbij de warmtevoorziening anders is dan een netwerk dat aangesloten is op andere netwerken -- dit betreft een standalone warmtenetwerk, waarbij ook maar één warmteleverancier is -- dan moet de overheid als marktmeester het optreden van de monopolist aan regels binden. Dat gebeurt met dit wetsvoorstel. Vandaar ook de uitspraken over de redelijke prijzen en de maximumprijzen. Dit is wat dat betreft een aanvulling op datgene wat in andere delen van het energiesegment bestaat, waar wel sprake is van een vrije markt. Niet op de netten; netten in publiek eigendom, blijven in publiek eigendom, maar wel op de toegang tot het net als het gaat over elektriciteit, want die kan natuurlijk van

verschillende bronnen afkomstig zijn. Ik zie dat probleem dus niet zo op dit moment.

De heer Laurier heeft het over de terugwerkende kracht. De overwinsten die hij noemt, moet je wel kunnen aantonen. Zelfs de Algemene Rekenkamer heeft die op dit moment nog niet kunnen aantonen. Wij moeten de consumenten zich niet laten rijk rekenen, want er moet natuurlijk wel iets terug te geven zijn. Er moet wel sprake zijn van overwinst, anders is er niets terug te geven.

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

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

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

Minister **Van der Hoeven**: Nee.

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

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

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

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

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

Deze wet gaat niet over gezondheidseisen, maar over marktordening en tarieven en over de consumentenbelangen in relatie tot de marktordening en de tarieven. De gezondheidseisen worden geregeld in de Drinkwaterwet. Ik heb aangegeven dat ik hierover contact zal opnemen

met mijn collega van VROM. Uiteraard wordt de Kamer daarover geïnformeerd.

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

Minister **Van der Hoeven**: Ik begrijp wat mevrouw Sylvester bedoelt, maar deze wet gaat over marktordening en tarieven en de positie van de consument daarbij. Alles wat in dit kader te maken heeft met gezondheidseisen regel je ergens anders, namelijk in de Drinkwaterwet. Je moet niets in deze wet regelen wat in een andere wet geregeld moet worden. Ik snap het probleem wel; dat is het punt niet. Om die reden heb ik aangegeven dat ik hierover contact zal opnemen met mijn collega van VROM. Als je in de Drinkwaterwet iets moet regelen inzake het tapwarme water, dan moet je dat daarin doen. Daarover ben ik het met mevrouw Sylvester eens. Ik zal de Kamer daarover informeren. Dan heeft zij altijd de mogelijkheid om daarop bij de behandeling van de Drinkwaterwet terug te komen.

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

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

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

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

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

De vergadering wordt van 19.10 uur tot 20.10 uur geschorst.

*B
!Justitie!

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

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

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik wil allereerst uw Kamer hartelijk danken voor de keuze van het onderwerp en voor de manier waarop het onderwerp van de wetgevingskwaliteit en de juridische functies van de overheid vanmiddag is besproken in de bijdragen van de leden van deze Kamer. Ik doel op het wijden van het beleidsdebat op het gebied van Justitie -- formeel heeft de Kamer ook de Justitiebegroting geagendeerd -- aan dit onderwerp. Zoals ik heb aangegeven in de "Nota vertrouwen in wetgeving" en in de toelichting op de Justitiebegroting, is dit door de jaren heen een kernverantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het is ook een onderwerp dat complex is als onderwerp van beleid, omdat de wetgevingskwaliteit geen exclusieve verantwoordelijkheid is. De bijdrage vanuit het ministerie van Justitie moet er altijd een zijn in interactie met andere betrokkenen bij het wetgevingsproces. Dat geldt binnen de regering, waarbij ik denk aan de advisering over wetgeving door de Raad van State, en daaraan voorafgaand en soms ook daarop volgend het overleg met andere ministeries, en aan het overleg daar weer aan voorafgaand met wat men vaak "het veld" noemt, dus met degenen die betrokken zijn bij de werking en de uitvoering van wetgeving, die allemaal met hun specifieke verantwoordelijkheid naar voren komen en waarvan wij allen weten dat dat vaak tegenstellingen zijn. Ik denk aan tegenstellingen van bepaalde belangen en bepaalde gezichtspunten die naar voren worden gebracht aan de ene kant, en de wens om over het geheel genomen eenvoudige, overzichtelijke en begrijpelijke wetgeving te hebben aan de andere kant, zonder te veel complicaties in de toepassing. Die spanningsvelden manifesteren zich in de inhoud, in het proces en ook in de tijd die is gemoeid met de wetgeving.

Het is binnen de regering al een complex onderwerp, maar zeker ook doordat er vragen aan de orde kunnen komen in de loop van het wetgevingsproces. Vaak zijn al voordat een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer gezichtspunten over de inhoud van de wetgeving naar voren gebracht, niet alleen in de Tweede Kamer, ook in deze Kamer. Op het moment dat het wetsvoorstel als wetsvoorstel, en dus niet in de vorm van het concept dat vooraf in consultatie wordt gebracht, openbaar wordt gemaakt, dus met de indiening, melden zich vaak opnieuw dezelfde

spelers ten aanzien van de inhoud van de wetgeving als in het voorspel. Zij geven hun opvattingen, publiekelijk maar ook in contacten en in gesprekken, waarin zij dat naar voren brengen bij leden van de Tweede Kamer. Wetsvoorstellen worden geamendeerd en amendementen zijn niet altijd gebaseerd -- ik zeg dat ook in antwoord op opmerkingen van mevrouw Quik -- op consensus met het kabinet. Maar in onze staatsrechtelijke verhoudingen is het wel een bevoegdheid van de Tweede Kamer om te amenderen en is het een zwaar middel om een geamendeerd wetsvoorstel in te trekken. Dat kan, dat is een bevoegdheid van de regering, maar die kan niet op zo'n manier worden uitgeoefend dat, op het moment dat een ontraden amendement wordt aangenomen, er een soort reflex ontstaat om het wetsvoorstel maar in te trekken. De Tweede Kamer heeft daar in ons constitutionele bestel haar rol in, en daarachter bevinden zich degenen die verschillende opvattingen over belangen naar voren brengen.

Dan komt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer, die altijd bijzondere aandacht heeft voor de kwaliteit. Dat is door deze Kamer ook tot uitdrukking gebracht in het jaarbericht over het parlementaire jaar 2007-2008. Er ligt door de jaren heen accent op de aspecten van constitutionele en overige juridische rechtmatigheid en kwaliteit van de wetgeving. Dat maakt het voor degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de wetgevingskwaliteit tot zo'n bijzonder genoeg om met de Eerste Kamerleden van gedachten te wisselen, ook als daarin verschillen van mening naar voren kunnen komen, zoals bij elke goede discussie het geval kan zijn. De constitutionele en overige juridische gezichtspunten zijn immers geen rekenkunde. Daarover kunnen opvattingen naar voren worden gebracht die verschillen. Het is goed en het is van belang voor de doorwerking van dit gezichtspunt dat de Eerste Kamer juist die onderwerpen naar voren brengt. Tegelijkertijd realiseert iedereen die lid is van deze Kamer of is geweest -- degene die hier staat niet uitgezonderd -- dat de Eerste Kamer ook een politiek gremium is en dat ook hier verschillen in opvatting in politieke zin naar voren kunnen komen over belangen die worden gedeeld of verworpen. Ook dat wordt weer bij de leden van de Eerste Kamer onder de aandacht gebracht.

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

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

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

Ik breng de tijd ter sprake, omdat het niet alleen een kwestie van goede inrichting van processen is, zodat iedereen ermee overweg kan. De tijd is ook een politieke factor. Volgens onze Grondwet is de zittingsperiode van beide Kamers der Staten-Generaal vier jaren. Die vier jaren lopen niet parallel, wat ook weer verschil maakt in de politieke basis voor wetgeving. Daaraan is de zittingsperiode van een kabinet gerelateerd: ongeveer vier jaren. Bij de start van een kabinet wordt in een beleidsprogramma een wetgevingsprogramma gemaakt, met daaraan voorafgaand een coalitieakkoord, en daar weer aan voorafgaand de opvattingen over de waardering van belangen die in programma's van politieke partijen tot uiting komen. Misschien zeg ik het nu iets te positief: een wetgevingsprogramma gemaakt. Een wetgevingsprogramma wordt door oplettende mensen afgeleid uit het coalitieakkoord en het beleidsprogramma. Dan hangt het welslagen van een kabinet in zijn doelstelling er mede vanaf of de wetgeving binnen dat tijdschema van die vier jaren tot stand komt. Het gebeurt regelmatig dat

wetsvoorstellen goed kunnen doorlopen naar een volgende kabinetsperiode. Een kabinet van gewijzigde politieke samenstelling neemt regelmatig wetsvoorstellen over of zet deze voort.

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: De vraag van de heer Engels is mij zeer welkom, ook al begrijp ik goed wat de achtergrond ervan is. In het verleden is erover gediscussieerd of wij een ander systeem van grondwetswijziging zouden kunnen hebben, waarbij het in de macht ligt van regering en Staten-Generaal om, in het gemeen overleg dat nodig is voor elke wetgeving, binnen één zittingsperiode tot een grondwetswijziging te komen. Dat systeem hebben verscheidene staten, zij het soms met een gekwalificeerde meerderheid voor de aanvaarding ervan. In onze Grondwet is er inderdaad voor gekozen om de tijdsperiode juist te verlengen met een periode na verkiezingen; daarom is de aanvulling op de aanvulling zeer waardevol. Aanvankelijk werd gedacht aan

ontbindingsverkiezingen die er speciaal op gericht zijn. De Raad van State heeft daarover een aantal jaren geleden een advies uitgebracht. Het is in de feitelijke praktijk een combinatie geworden. Er moet dus een zekere bestendigheid zijn in de meerderheid om tot een Grondwetswijziging te komen. Dat is een beperking van de flexibiliteit van onze Grondwet; dat is zeker waar.

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

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

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

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

op amendementen die ik ontraden heb, zal ik niet zo gauw terugkomen. Klopt dat?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Financiën thuis is -- hij zit zagezegd op de schatkist -- dan de wetgeving bij de minister van Justitie.

Wel kan versterking plaatsvinden van de juridische functie bij de departementen, en dat is ook van belang. Dit betreft mede juridische niet-wetgevingszaken, zoals juridische advisering, het maken van beschikkingen en het opstellen van contracten. Uit de laatste visitatie van de juridische afdelingen is gebleken dat op dit punt inderdaad verbetering mogelijk en nodig is. Daarvoor heeft het kabinet het programma Versterking Juridische Functie Rijk ingesteld, waarvoor ik de verantwoordelijkheid als opdrachtgever heb gekregen.

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

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

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

Een tweede punt van belang betreft de positie van de directeur wetgeving en juridische zaken, hoe dan ook genaamd. Daar zijn verschillende posities voor. Degene die deze belangrijke rol vervult, bij welk ministerie dan ook, zou in mijn opvatting -- ik neem mij voor om dit onder de aandacht te brengen bij de collega's -- niet afgeschermd moeten kunnen worden van de

departementsleiding. Ik wil daarmee niet beweren dat dit de normale gang van zaken is bij andere ministeries, maar degene die in de ambtelijke organisatie de leiding heeft van de directie die met wetgeving en juridische zaken bezig is, moet de departementsleiding rechtstreeks kunnen bereiken. Dat is een tweede verandering waarvoor ik mij in het overleg in het kader van dit programma graag sterk maak.

Een derde punt van belang heeft te maken met de dimensie van de tijd in de wetgeving en de politieke betekenis die het goed inrichten van het wetgevingsproces -- voorbereiding, opstelling en besluitvorming -- heeft. Ik kom terug op wat ik aan het begin van mijn antwoord zei over het coalitieakkoord, het beleidsprogramma van het kabinet. Toen ik zei dat dit een vertaling krijgt in het wetgevingsprogramma corrigeerde ik mijzelf met de woorden: of althans zou moeten krijgen en daarvan afgeleid zou moeten worden. Het zou goed zijn als aan het begin van een kabinetsperiode zo'n wetgevingsprogramma, behorend bij het beleidsprogramma, uitdrukkelijk onderdeel vormt van het begin van een kabinetsperiode. Dan weet iedereen welke onderdelen van het beleidsprogramma wetgeving vereisen en wordt ook duidelijk wat verwacht wordt van het kabinet zonder dat er wetgeving aan te pas komt. De onderwerpen waarvoor wetgeving vereist is, zijn per definitie onderwerpen die niet van de ene op de andere dag in uitvoering kunnen worden genomen, want met een nieuwe wet kun je pas werken als deze het Staatsblad heeft bereikt.

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

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

minister toch de hoop dat het mogelijk is om zonder het fenomeen van de 100 dagen te komen tot een dergelijk wetgevingsprogramma?

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

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

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

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Ik weet dat de fractie van de heer Engels graag haar vertrouwen in onze minister-president uitspreekt. Dat heb ik bij meer gelegenheden mogen vaststellen.

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

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb nog een nadere toelichtende vraag. De minister heeft gereageerd op de vraag van collega Van de Beeten over de zogeheten beheerswet. Hij zei: je kunt je dat voorstellen, maar het heeft mijn voorkeur niet. Vervolgens kregen wij een betoog over de versterking van juridische functies bij

departementen, de directies Wetgeving en Juridische Zaken en wetgevingsprogramma's. Wat is precies het bezwaar van de minister -- of is dat er niet en hoor ik dat verkeerd? -- tegen het volgen van het traject van een wet waarin bij het departement van Justitie wat meer doorpakkingsmacht wordt neergelegd als het gaat om kwaliteit van wetgeving?

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

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

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

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

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het lijkt mij dat dit op zichzelf ook geldt voor het uitgeven van geld. Dat gebeurt ook door de departementen en de minister van Financiën ziet erop toe of dat op een deugdelijke manier gebeurt et cetera. Net als bij

het zitten op de schatkist krijgt de minister van Justitie alle consequenties van eventueel niet-deugdelijke wetgeving. Hij ziet dat terug in zijn eigen verantwoordelijkheid bij de rechtspraak en in het gevangeniswezen en op andere wijzen, terwijl de vakministers dat niet krijgen, dus ik denk dat de vergelijking met de positie van de minister van Financiën nog zo slecht niet is, hoewel natuurlijk iedere vergelijking mank gaat.

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

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

De heer Van de Beeten heeft het belangrijke punt van de omvang van de delegatie aangesneden. De verdeling van wat in de wet dient te staan en wat overgelaten kan worden aan lagere regelingen, is een belangrijk vraagstuk in ons staatsrecht. Het primaat van de wetgever is een van de essentiële kenmerken van ons constitutionele bestel. Uit dit vereiste van voldoende democratische legitimatie vloeien voort de aanwijzingen 22 tot en met 27 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De structuur van het wetgevingscomplex als geheel, de hoofdlijnen, de voornaamste duurzame normen en de reikwijdtebepalende elementen moeten in de wet in formele zin zelf worden neergelegd, volgens die aanwijzingen. Wij zijn van mening dat daar strak de hand aan moet worden gehouden. Dat betekent dat een delegatiegrondslag zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrepen. Dan kan reeds bij het wetsvoorstel een uitwisseling van gedachten tussen Kamers en regering plaatsvinden over de delegatiegrondslag en de gedelegeerde regels.

Daar komt nog bij dat de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer er de afgelopen jaren in zijn geslaagd de gemiddelde

wetgevingsprocedure aanzienlijk te bekorten, waardoor de noodzaak van gedelegeerde regelgeving in zekere zin is afgenomen. Het past dan ook niet in het beleid van het kabinet om grondslagen voor lagere regelgeving met onbepaalde inhoud te creëren. Ik heb in mei 2007 in het debat over de motie waarvan de heer Jurgens de eerste ondertekenaar was, al gezegd dat het kabinet openeindelegatie, die veel gelijkenis vertoont met attributie, onwenselijk acht.

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

Het is erg belangrijk dat alle betrokkenen, en niet alleen de wetgevingsjuristen, een grote mate van bewustzijn hebben van de gevolgen van Europese voorstellen. Daarvoor is kennis nodig. Een paar weken geleden is tot mijn voldoening door de Interdepartementale Commissie Europees Recht de handleiding Wetgeving en Europa vastgesteld. Die geeft informatie over wat implementatie moet inhouden, over de eisen die het Europese nationale recht daaraan stelt en over de procedures en processen voor de voorbereiding en de totstandkoming van Europese regelgeving in Brussel, inclusief de afstemming in Nederland van het standpunt dat in Brussel moet worden ingenomen. Er staat meer dan alleen informatie in de handleiding. Die bevat ook uitleg van juridische aandachtspunten en kwaliteitscriteria die kunnen worden ingebracht. Ook wordt uitgelegd wat de Europese Commissie doet met "impact assessments" en hoe de uitkomsten daarvan

strategisch ingezet kunnen worden bij onze betrokkenheid bij totstandkoming van Europese regelgeving. Ook is er de zojuist vernieuwde leidraad voor de onderhandelaars, waarin basisnotities van praktisch en handzaam karakter staan voor de onderhandelingen.

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

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

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

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Dan zijn wij het dus eens. Met de tijdige implementatie van richtlijnen en kaderbesluiten gaat het steeds beter. Aan het kwartaaloverzicht dat u op 2 februari toegestuurd hebt gekregen, ziet u dat het aantal achterstallige

richtlijnen en kaderbesluiten per 1 januari op het laagste niveau is gekomen sinds wij zijn begonnen met deze rapportage. Ook het percentage tijdig geïmplementeerde besluiten fluctueert weliswaar per kwartaal, maar vertoont nog steeds een stijgende lijn. Ik hoop zeer dat die ook met de implementatie van de richtlijn betreffende de dataretentie kan worden gecontinueerd.

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

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

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

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

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

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik heb een aanvullende vraag naar aanleiding van wat verschillende collega's hierover hebben gezegd omdat ik de minister daarover niet heel concreet

iets hoorde zeggen. Ik heb heel veel suggesties voorbij horen komen waaraan die wetgevingsjuristen allemaal zouden moeten voldoen. Dat ging heel breed van specifiek op wetgeving gericht tussen de praktijk hoe er in de uitvoering mee wordt gewerkt. Wat voor gedachten heeft de minister daarover? Het kan zijn dat hij al die suggesties onderschrijft, dus het wordt een heel brede opleiding. Het kan ook zijn dat hij daar iets selectiever in is. Daar ben ik benieuwd naar.

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

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

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

Ik kan in hoge mate instemmen met de analyse die de heer Engels heeft gegeven over regulering. In het verleden is weleens het beeld gebruikt van de wetgever die vanaf de transen van zijn ivoren toren mensen slechts ziet als voorwerp van regelgeving. Dat moeten wij uiteraard niet

hebben. De interacties die aan wetgeving ten grondslag liggen, moeten de burgers omvatten. Juist daarom hebben wij bijvoorbeeld de internetconsultatie ingevoerd. Dit is echter slechts één element. Hierbij hoort ook het met begrip luisteren naar degenen die in uitvoerings- en handavingsorganisaties hun taak hebben. Wij zoeken dus naar vormen die meer aansluiten bij de intrinsieke dynamiek van mensen en maatschappelijke organisaties. Ik noem als voorbeeld de regeling van collectieve afwikkeling van massaschade of de maatschappelijke onderneming. Wij realiseren ons daarbij dat regels en gereguleerd toezicht niet altijd de oplossing zijn. Als wij spreken over betere naleving, moet het niet alleen gaan over inspecties, het Openbaar Ministerie en de rechters, maar ook over conciërges op scholen, wijkagenten en onderwijzers.

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

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

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

De heer Van de Beeten is ingegaan op het punt van de regeldruk, een lastig begrip. Ieder redelijk mens aanvaardt dat regels nodig zijn en dat

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

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

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

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

De Commissie Regeldruk Bedrijven onder voorzitterschap van de heer Wientjes heeft vorige week haar steun uitgesproken voor de benadering van de nota Vertrouwen in wetgeving. Wij hebben deze commissie en het bedrijfsleven uitgenodigd

om samen na te denken hoe wij de regeldruk verder kunnen terugdringen, door uit te gaan van noties die overigens ook de relaties tussen mensen verbeteren, zoals vertrouwen.

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

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

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

In het kader van het programma LEGIS wordt gewerkt aan een speciale editor voor wetgeving. Verder zal op basis van gegevensmodellen in verschillende domeinen -- denk bijvoorbeeld aan het financiële domein, aan de basisregistraties of aan de vreemdelingenwetgeving -- worden gewerkt aan een begrippencatalogus die in de editor kan worden opgenomen. Hierbij kan vervolgens worden aangehaakt bij het concipiëren van wetgeving. Het is echter niet alleen een kwestie van techniek, er is ook dialoog nodig tussen beleid, wetgeving en uitvoering, zodat de begripsbepaling waarvoor gekozen wordt, ook de elementen bevat waarmee een uitvoerende instantie kan werken. Ze moeten herkenbaar en toetsbaar zijn. Een goede

probleemanalyse en een vroege betrokkenheid van uitvoerders kunnen dus helpen om ook op dit punt de juiste keuzes te maken. Met het integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving gaan wij deze dialoog ook aan in het kader van enkele pilots om op die manier de betere samenwerking te beproeven met het oog op onderwerpen die mevrouw Duthler noemde.

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Ja.

Uitvoering van de wetgeving vindt steeds meer plaats met behulp van grootschalige ICT-systemen. Ik pik dit punt uit de door mevrouw Duthler aangesneden onderwerpen. Ook informatieverstrekking en dienstverlening aan de burger vinden steeds meer langs elektronische weg plaats. Wetgeving moet daar beter op worden toegesneden. Dat vergt nog meer aandacht voor harmonisatie van begrippen en voor de structuur van de wetgeving. De technologie die nodig is om het opstellen van wetgeving te verbinden met ICT-processen, is beschikbaar. Het komt aan op het zo inrichten van het wetgevingsproces dat beleid, wetgeving en uitvoering fysiek samenwerken om de regels inhoudelijk zo veel mogelijk te stroomlijnen zodat met behulp van de technologie de ICT-voorzieningen gerealiseerd kunnen worden om de vertaling goed te kunnen uitvoeren.

Het programma LEGIS is op beide aspecten gericht. Een deelproject ervan is binnen het ministerie van Justitie in uitvoering. Beleid, wetgeving en uitvoerende instanties bespreken gezamenlijk de vertaling van bijvoorbeeld de vreemdelingenwetgeving naar kennismodellen voor de ICT. In het kader van het vernieuwingsprogramma IND bij de tijd, werkt de

IND aan vernieuwde informatievoorziening. Bij het uitwerken van de wetgeving voor een modern migratiebeleid is al bij voorbaat rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de regels in de nieuwe omgeving bij de IND. Dit is meteen een mooie illustratie van hetgeen mevrouw Westerveld net aansneed. Degene die met het oog op werk in Nederland een verblijfsvergunning aanvraagt of een verlenging daarvan, kan gebruikmaken van de invulschermen die op een begrijpelijke manier zijn ingericht en waarin de gegevens kunnen worden verstrekt. Dat kan dan worden gebruikt bij de beoordeling van die verblijfsvergunning. Er worden ook verbanden gelegd naar de gevallen waarin in het kader van werkgelegenheidsbeleid een werkvergunning voor buitenlandse werknemers nodig is. Dit systeem is er al. Mijn collega's Albayrak en Donner hebben het een aantal maanden geleden in gebruik genomen. U kunt de beelden ervan en een beschrijving vinden op de website van het ministerie van Justitie: www.justitie.nl. Daar ziet u een voorbeeld van een systeem dat toegankelijk is gemaakt voor de aanvragers van deze vergunning.

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

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

De Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding treedt 1 maart aanstaande in werking. Daarover heeft overleg plaatsgevonden met gemeenten en rechters. Dat valt samen met de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met de verklaring van verbondenheid en onmiddellijk volgend op de nieuwe Wet gezamenlijk gezag.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Als die wet op 25 november is aangenomen en op 28 november in het Staatsblad is gepubliceerd, waarom moet het dan zo lang duren in de praktijk? Ik had graag in december al geweten wanneer de wet ingevoerd

zou worden. Is daar een reden voor? Kan dat niet anders?

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

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Vertrouwen wordt zeker gediend met transparantie en mogelijkheden van bezwaar en beroep. Vertrouwen in de wetgeving wordt echter ook gediend met het vermogen van de overheid om tot besluiten te komen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wabo is een

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

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

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

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

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

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

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

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

De evaluatie van wetgeving is in deze Kamer al vaak onderwerp van gesprek geweest in concrete gevallen. Vanmiddag hebben de heren Van de Beeten, Engels en Holdijk en mevrouw Quik daar ook over gesproken. In het debat over wetgeving en wetgevingskwaliteit is het niet met zoveel woorden genoemd, maar op de achtergrond speelt voortdurend de verhouding tussen beleid en wetgeving een rol. Beide zijn met elkaar verbonden. Het legaliteitsbeginsel, dat mevrouw Duthler terecht hanteerde als het dragend beginsel van de rechtsstaat, brengt met zich dat veel beleid een wettelijke grondslag dient te hebben. Dat maakt het soms moeilijk om tot minder wetgeving te komen. Vandaar dat de vraag naar minder wetgeving verbonden is met de vraag wat de goede beleidsmatige manier is om te reageren op problemen die zich aandienen. De verhouding tussen beide -- door de heer Engels gekenschetst als een spanning -- is voor mijn vroegere collega in een ander verband, de heer Snellen, aanleiding geweest om in de Tilburgse intreerede de verhouding aan de orde te stellen tussen politieke en beleidsmatige rationaliteit, juridische rationaliteit, economische rationaliteit en de andere rationaliteiten die een rol spelen bij de beoordeling van wetgeving. Daarin is het punt dat de heer Engels heeft aangesneden op een andere manier ter sprake gebracht. Het is allemaal gericht op een rechtvaardige samenleving. Dat is een kwestie van waarden, opinies en feiten en dat is ook een rationaliteit die eigen moet zijn aan wetgeving.

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

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

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

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Als zich dat voordoet, zullen mevrouw Quik-Schuijt en haar collega's in beide Kamers degenen die daarvoor verantwoordelijk zijn, ongetwijfeld aanspreken. De openbaarheid is daarbij een machtig en goed instrument, want daarmee ligt ook in de openbaarheid wat die evaluatie heeft opgeleverd. Als er opvattingen zijn die tot het tegendeel leiden, moet het deel gaan uitmaken van een beleidsprogramma, zodat gevolgen worden verbonden aan zo'n evaluatie. Daarmee wil ik niet zeggen dat elke conclusie van elke evaluatie zonder meer moet worden gevolgd. Ook mensen die evalueren maken hun inschattingen en afwegingen. Degenen die verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal, op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad of op provinciaal niveau aan provinciale staten, kunnen niet volstaan met te zeggen dat de evaluatie positief of negatief is uitgevallen. In de conclusies kunnen altijd andere overwegingen een rol spelen. Uiteindelijk is ook dat een politieke beoordeling, nadat men heeft gelezen wat in de evaluatie naar voren is gebracht.

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

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

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

De heer Van de Beeten heeft evenals mevrouw Quik-Schuijt een vraag gesteld over de visitaties en de herhaling daarvan. De voorafgaande visitaties werden gedaan door twee externe commissies, ten eerste de commissie onder voorzitterschap van oud-staatssecretaris van

Justitie en tevens oud-staatsraad Grosheide en ten tweede de commissie onder voorzitterschap van staatsraad Hoekstra. De leden van deze externe commissies hadden geen formele binding met een van de betrokken ministeries. De commissie-Hoekstra bestond uit een staatsraad, een voormalige dg en een hoogleraar Bestuursrecht en Bestuurskunde. Deze drie personen hebben met inzichten en doorzichten in de Haagse werkelijkheid, de wetenschap en de werkelijkheid in onze samenleving hun werk kunnen doen. Hun bevindingen leken mij realistisch en ter zake dienend. Deze lijn kan goed worden voortgezet.

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

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

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

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*N

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

De minister begon zijn betoog met de opmerking dat het wetgevingsproces een complex proces is met vele betrokkenen, tegengestelde belangen en tegengestelde opvattingen, en dat het een interactie is met andere actoren. Dat snap ik allemaal heel goed. Het is ook heel begrijpelijk, maar het lijkt mij goed om een onderscheid te maken tussen enerzijds de inhoudelijke kant van wetgeving en anderzijds de procedureel-formele kant van wetgeving. De vraag wat inhoudelijk goede wetgeving is, is moeilijk te beantwoorden. Aan de procedureel-formele kant van de kwaliteit

van wetgeving is ook een wereld te winnen. Mijn fractie wil daarbij vooral focussen op het ambtelijk voorportaal, het voorafgaand overleg. De minister zegt dat hij daarop geen invloed heeft en dat hij daarin geen vetorecht heeft. Ik kan mij echter voorstellen dat de minister van Justitie zich wel eerder met het wetgevingsproces van andere ministeries gaat bemoeien en daarbij eerder betrokken wordt; dat hij niet pas aan het eind van een traject een kwaliteitstoets doet en er pas naar gaat kijken als het spel al gespeeld is, maar dat hij de regie veel meer naar zich toetrekt. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat hij de regie neemt over het centraal begrippenapparaat en ervoor zorgt dat de samenhang met andere wetten er is. De minister heeft voldoende mogelijkheden om die regierol naar zich toe te trekken. In mijn eerste termijn heb ik de minister daarover enkele vragen gesteld en ik zou nog graag zijn visie en zijn reactie horen.

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

De minister van Justitie heeft een drietal maatregelen voorgesteld voor zijn eigen positie. Hij wil de directeur WJZ bij elk ministerie een centralere rol geven en hem rechtstreeks de ambtelijke leiding aan kunnen laten spreken. Dat is prima. Het voorstel om het wetgevingsprogramma onderdeel te maken van het beleidsprogramma, vinden wij heel mooi. Mijn fractie heeft wat meer moeite met het voorstel voor een academie voor overheidsjuristen. Wordt dat een academie naast de Academie voor Wetgeving? De heer Van de Beeten heeft al gepleit voor meer betrokkenheid van praktijkjuristen bij die academie voor wetgevingsjuristen. Mijn eigen fractie heeft gepleit voor meer opleiding en voor meer voeling met organisatie en uitvoering. De minister heeft al laten weten dat daaraan in het curriculum aandacht zal worden besteed. Waarom zijn er straks twee academies naast elkaar in plaats van gewoon één opleidingstraject voor overheidsjuristen, onder wie wetgevingsjuristen?

*N

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

verantwoordelijkheid. Ik kom daar straks nog op terug.

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

In de tijd dat ik nog veelvuldig opleidingen deed, volgde ik ook wel eens de cursussen die voor de rechterlijke macht worden georganiseerd in buitenplaatsen als Zwolle en dergelijke.

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

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

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

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Ik herken hoe de opleidingen van advocaten en praktijkjuristen werken. Het was precies de gedachte die mij bekwam toen ik het aan de minister gerichte pleidooi hoorde om vooral toe te werken naar een verplichte -- misschien zelf wettelijk verplichte -- opleiding voor wetgevingsjuristen. Hoe moet ik die twee zaken nu met elkaar rijmen?

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

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

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

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

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

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

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

Dit brengt mij bij het onderwerp van de delegatie. De minister heeft vrij formeel gereageerd op dat aspect, terwijl hij zijn betoog is begonnen met een uiteenzetting over de spanningsvelden en het element van de politieke afweging en de algemene belangenafweging die in wetgeving tot uitdrukking komen. Dit speelt bij de keuze voor delegatie natuurlijk ook. Delegatie is geen neutrale aangelegenheid, zoals ik in mijn betoog naar voren heb gebracht. Delegatie heeft met name altijd een belangrijke rol gespeeld in de zorg en het onderwijs. Daar raakt dit verschijnsel burgers ook

veel sterker. Landbouw heeft eveneens altijd veel gedelegeerde wetgeving laten zien, maar die heeft een veel technischer karakter en heeft een wat ander effect op de samenleving dan wat gebeurt in de sectoren die ik net noemde.

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

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

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

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

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

*N

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

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

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

zouden moeten zijn. Dat was in ieder geval mijn inzet daarbij.

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

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

*N

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

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

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

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

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

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

*N

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

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

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

De minister heeft in zijn beschouwing aangegeven dat er hard wordt gewerkt aan kwaliteit van wetgeving. Hij heeft ook, zo vind ik zelf, een heel boeiend betoog gehouden over de politieke realiteit. Hij heeft ons voorgehouden dat kwaliteit van wetgeving niet een dor juridisch

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

*N

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

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

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

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

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

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

*N

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

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

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

Een flink deel van de inspanningen die wij leveren, heeft juist betrekking op die algemene wetten. Deze zijn niet justitiewetten in de betekenis

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

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

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

Minister **Hirsch Ballin**: Mijn ambities liggen op het terrein van vertrouwen in de wetgeving. Dat is de noemer van de nota die ik aan de Kamer heb gezonden. Dat betekent dat het rechtsstelsel moet functioneren en dat het goede kaders moet hebben. Er moeten algemene wetten zijn waarvan niet nodeloos moet worden afgeweken. Als er afgeweken wordt, moet dat goed gemotiveerd zijn. Op het punt van de handhaving moet aangesloten worden bij algemene handhavingssystemen, zoals

wij die kennen in het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht. Dat zijn vier wetten waarvoor de minister van Justitie de eerste verantwoordelijkheid heeft en houdt.

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

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

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

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

De heer **Engels** (D66): Dan mag ik toch aannemen dat de collega-ministers zich gecommitteerd hebben aan al die heel belangrijke waarden die wij net hebben besproken, zoals het belang van een stevige juridische functie. Het lijkt mij dan niet vreemd om uit te gaan van een eerstverantwoordelijkheid van de minister van Justitie, ook voor andere ministeries waar hij formeel geen zeggenschap heeft. Alle voorwaarden om te komen tot kwalitatief goede randvoorwaarden in de ambtelijke sfeer zullen daadwerkelijk moeten worden opgepakt. Vaak is er

een gebrek aan politiek primaat en politieke sturing, waardoor het verzandt in de interdepartementale ambtelijke molen. Daar moeten wij doorheen zien te breken. Dat kan via de figuur van de eerstverantwoordelijkheid. Het past in ons staatsrechtelijk stelsel. Als die rol vanuit een Kamer aan een bewindspersoon wordt aangeboden, dan zou een heel voor de hand liggende reactie kunnen zijn: collega's, ik kan geen kant meer op.

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

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

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

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

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

Mevrouw Quik vroeg of de gefaseerde invoering uit de mode is geraakt. Nee, dat niet. Die mogelijkheid wordt bij invoering van de OM-boete en in het Wetsvoorstel rekeningrijden met de eerste vrachtauto's en een latere uitbreiding nog steeds onderkend.

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

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

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

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

Ten slotte kom ik bij de vraag van mevrouw Böhler of de Europese regelgeving ook een plaats moet krijgen in een wetgevingsprogramma. Het

antwoord op die vraag is ja, al kan dat geen exclusieve plaats zijn, want het is heel goed denkbaar dat een kabinet zich ten doel stelt om de totstandkoming van Europese regelgeving te bevorderen en daarop ook in te spelen met eigen wetgeving. Dan past dat daarin. Als het gaat om onderwerpen zoals wij die inderdaad op dit moment aan de orde hebben in verband met vreemdelingenbeleid of procedurele waarborgen in de justitiële samenwerking, is het antwoord ja, maar het kan ook zijn dat er wetgeving nodig is op initiatief van de Europese Commissie of van het Europees Parlement. Dan moet uiteraard ook aan de implementatieverplichtingen worden voldaan, zonder dat dat deel uitmaakt van het wetgevingsprogramma.

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

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

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

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 23.02 uur.

!Lijst van besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

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

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

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

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

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet in verband met de samenloop van de vordering op de boedel in geval van noodregeling, surseance van betaling en faillissement en de aanvraag van een vergoeding op grond van de vangnetregeling (31768);
23 juni 2009:

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009 (beleidsdebat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking) (31700-V);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (beleidsdebat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking) (31792-V);

b. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin op 10 maart 2009:

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (31324, R1844).

Ingekomen stukken, met de door de Voorzitter ter zake gedane wetsvoorstellen:

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

Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (30585);

Wijziging van de Huisvestingswet (mogelijkheid van bestuurlijke boete voor enkele overtredingen) (31556);

Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten, houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen (structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering (31736).

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 antwoorden op Tweede Kamervragen inzake de besluitvorming betreffende de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in 2003 (griffiennr. 141200.05);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het op 22 mei 2008 te Macau totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Speciale Administratieve Regio Macau van de Volksrepubliek

China inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen (Trb. 2008, 129), alsmede een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 143220);

een, van alsvoren, inzake verzoek betreffende de EU- en VN-terrorisielijsten (griffiennr. 137070.11);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (Razeb) van 26 en 27 januari 2009 (griffiennr. 143204);

een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de geannoteerde agenda van de Informele OS-Raad, 29-30 januari 2009 te Praag (griffiennr. 143219);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van dertien fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake o.a. Richtlijn betreffende orgaandonatie (griffiennr. 143218);

een, van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie, ten geleide van het verslag van de informele JBZ-Raad van 15-16 januari 2009 (griffiennr. 143111.01);

een, van de staatssecretaris van Justitie, inzake uitbreiding van de Richtlijn langdurig ingezetenen (griffiennr. 142752.09);

een, van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ten geleide van de decembercirculaire van gemeentefonds 2008 (griffiennr. 143226);

een, van de minister van Financiën, ten geleide van het verslag van Eurogroep en Ecofinraad van 19 en 20 januari 2009 (griffiennr. 143138.01);

een, van de staatssecretaris van Financiën, inzake vaststellingsovereenkomst woningcorporaties (griffiennr. 143238);

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van de concept Nota van Antwoord NSL (griffiennr. 140121.08);

een, van alsvoren, ten geleide van de Nota van aanpassing 4de wijziging Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012 (griffiennr. 140557.01);

een, van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, inzake vonnis betreffende Staat der Nederlanden/Knooble (griffiennr. 143221);

een, van de minister van Economische Zaken, inzake uitstel plenaire behandeling van de wetsvoorstellen 31374 en 31320 (griffiennr. 141076.32);

een, van de staatssecretaris van Economische Zaken, ten geleide van de Agenda 2009 van de Consumentenautoriteit (griffiennr. 143225).

De voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende missive:

een, van de Algemene Rekenkamer, ten geleide van het rapport Monitoring verwerving Joint Strike Fighter; Stand van zaken oktober 2008 (griffiennr. 143245),

De voorzitter stelt voor, deze missive voor kennisgeving aan te nemen. De bijlage is neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

4. de volgende geschriften:

een, van R. van Bavel te Rijswijk, inzake derde open brief aan politieke, juridische en mediale leiders (griffiennr. 143131.02). Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking;

een, van J. Boeykens, inzake kinderpornozaak Zandvoort - euthanasie - tuchtcommissie (griffiennr. 142428.04);

een, van M. Koç te Dordrecht, inzake aanslag op hem (griffiennr. 143241);

een, van B.G. Heij te Rotterdam, inzake wetsvoorstel 30143 (Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces) (griffiennr. 141453.01).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Justitie;

een, van L.H. Haaksman te Odijk, inzake tv kijken (griffiennr. 143244).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid;

een, van vergeten studenten te Wageningen, inzake steun voor legalisering van een groep studenten (griffiennr. 143229).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissies voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid en voor Justitie;

een, van C. Baeten, te Amsterdam, inzake Icesavegedupeerde krijgt geen hypotheekrenteafrek meer (griffiennr. 142613.16);

een, van R. Redering te Ridderkerk, inzake machtiging (griffiennr. 143206).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Financiën;

een, van H. Hetebrij, inzake exorbitante prijsverhoging Nuon (griffiennr. 143199);

een, van W. Blijdorp te Rotterdam, inzake de Nederlandse energiepolitiek (griffiennr. 143223);

een, van familie van Hooft te Etten-Leur, inzake capaciteitstarief en warmtepomp (griffiennr. 141076.31);

een, van J.J.A. Gerardu te Munstergeleen, inzake tarieven elektriciteitstransport (griffiennr. 141076.30);

een, van A.H.A. van Tienen inzake de wetsvoorstellen 31320 en 31374 (griffiennr. 141076.30).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Economische Zaken;

een, van Rednier, inzake kernenergie en milieu (griffiennr. 143242).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissies voor Economische Zaken en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie;

een, van H. van den Broek, inzake toelating cisgenese tot aan ggo (griffie nr. 142385.02).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

een, van M. Verharen te Lehe Duitsland, inzake hiaat verzekering wao (griffienr. 143207);

een, van A. van der Elst te 's-Hertogenbosch, inzake bijstand (griffienr. 142332).

Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van D. Schollen te Tilburg, inzake de gezondheid en gehandicaptenzorg (griffienr. 143240).

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin.

Deze geschriften worden voor kennisgeving aangenomen.