

Vergaderjaar 2011–2012

**31 731**

**Integraal wetgevingsbeleid**

**D**

## **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 9 november 2011

De commissie voor Veiligheid en Justitie<sup>1</sup> heeft op 11 oktober 2011 een mondeling overleg gevoerd met minister Opstelten van Veiligheid en Justitie over **integraal wetgevingsbeleid (31 731)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU), Swagerman (VVD)

**Voorzitter: Broekers-Knol**  
**Waarnemend griffier: De Man**

Aanwezig zijn elf leden der Kamer, te weten: Engels, Franken, Quik-Schuijt, Hoekstra, Duthler, Broekers-Knol, Strik, Reynaers, Scholten, Schrijver en Ruers.

en minister Opstelten van Veiligheid en Justitie.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom bij dit overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over een drietal onderwerpen die eigenlijk onder te brengen zijn onder het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Wij hebben daar twee subonderwerpen bij aangebracht, namelijk de voorhang van gedelegeerde regelgeving, en daarmee het anticiperen op het vaststellen van wetgeving, en de verzamelwetgeving. Omdat het subonderwerpen zijn van het integrale afwegingskader, althans zo hebben wij dat toch maar een beetje gezien, beginnen wij eerst over dat integrale afwegingskader. Wij hebben in 2009 een debat gevoerd in deze Kamer over het integraal afwegingskader. Wij hebben het eindrapport Partner in beleid van 22 maart 2010 gekregen. Op 19 april hebben wij een brief van de minister van 14 april 2011 besproken. Wij hebben toen afgesproken om daarover een mondeling overleg te houden, hetgeen wij vandaag doen. Mevrouw Duthler geeft hierop een korte inleiding.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Voorzitter. Wij hadden van begin af aan, toen wij voor het eerst hoorden van het Integraal Afwegingskader, sterk de indruk dat het IAK een instrument zou zijn dat bureaucratiserend zou werken, waarin politieke afwegingen onzichtbaar zouden worden gemaakt. Wij hebben daarover verschillende vragen gesteld en de antwoorden daarop stemmen niet echt gerust. Wij vragen ons af of het IAK voldoende objectief en transparant is. Dat is belangrijk voor het beantwoorden aan een heel belangrijk democratisch principe namelijk dat van de controleerbaarheid.

De afgelopen week bezocht ik een receptie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Op een groot bord daar werd met de datum van 11-10-10 het integraal afwegingskader voor juristen breed aangekondigd. Ik vond het heel toevallig dat juist op 11-10-11 daarover een gesprek zou worden gevoerd met de minister.

Voor ons staat geenszins vast dat het instrument gebruikt moet worden door wetgevingsjuristen als niet aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Ik heb afgelopen zaterdag nog eens gekeken naar het IAK. Wij hebben nu allemaal een iPad en we zouden dus allemaal kunnen meekijken nu. Ik vroeg mij af of ik al ingevulde IAK's zou kunnen raadplegen, maar dat is niet het geval. Ik kan alleen kijken naar hoe het IAK is opgebouwd. Ik heb een account nodig om verder te gaan en om die te verkrijgen, moet ik wetgevingsjurist zijn of over een andere kwalificatie beschikken waarover ik niet beschik. Dat betekent dat willekeurige burgers, maar ook de groep die tot taak heeft om de regering te controleren, waaronder parlementariërs, niet kunnen zien hoe bepaalde wetgeving met dit IAK tot stand is gekomen.

Ik ben nog eens goed gaan kijken naar hoe dat instrument is opgebouwd; drie hoofdfases, probleemanalyse, instrumentkeuze en gevolgenbeoordeling. Bij de instrumentkeuze moet je letten op de rechtvaardigheid. «Rechtvaardigheid» zal door mijn fractie anders worden beoordeeld dan een willekeurige fractie ter linkerzijde of misschien zelfs ook ter rechterzijde. Dat is echt een politieke vraag. Onder de subkopjes die onder de verschillende fases staan, staat onder andere de vraag: «Is herverdeling van welvaart noodzakelijk?» Ook dat vind ik echt een politieke vraag. «Zijn er individuele beslisfouten die moeten gecorrigeerd?» Gelukkig staat

daarbij nog: «paternalisme». Ik ben er blij om dat wij op het idee worden gezet dat dat paternalistisch kan zijn. Het zijn in elk geval zeer politieke vragen waarvan wij vinden dat als zij worden gesteld, de antwoorden erop controleerbaar moeten zijn als die gebruikt worden voor het maken van wetgevingsinstrumenten.

Ik noem nog een ander voorbeeldje want ik wil niet uitgebreid alle voorbeelden benoemen die ik heb gevonden. Zo wordt er gevraagd of er sprake is van een klassieke overheidstaak. Er wordt bij de toelichting een opsomming gegeven van voorbeelden die behoren tot de sociale grondrechten. Ook die uitwerking hoort bij bepaalde politieke perspectieven. Waarom wordt bij «gevolgen beoordeling» het subkopje milieu apart genoemd naast burgers, bedrijven en overheid? Dat zijn drie actoren. «Milieu» is echt iets anders. Ik zou zeggen: zet daar ook het subkopje regeldruk, innovatie of economie bij.

Ik noem deze voorbeelden slechts als illustratie dat het instrument niet als objectief kan worden gekwalificeerd. Als de te hanteren vragen niet objectief zijn, dan is het des te prangerend dat het gebruik van het IAK niet gecontroleerd kan worden.

In het kabinetsstandpunt van 14 april 2011, inmiddels bijna een halfjaar terug, hebben wij gelezen dat na de ervaringen die reeds waren opgedaan met het IAK, afhankelijk van de financiële middelen verbeteringen na 2011 verdere verbeteringen worden aangebracht in de toepassing, opzet en functionaliteit. Wij zijn benieuwd naar de stand van zaken nu.

Ik heb nog één ander punt, namelijk dat van stapeling van wetgeving. Wij wilden dat eerst als apart punt benoemen naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de commissie-Suyver. Wij vonden het een onderwerp dat bij het IAK hoorde. Dat gaat over de cumulatie van nieuwe regels en de effecten daarvan. In een brief geeft staatssecretaris Teeven aan dat er een evaluatie is uitgevoerd ter uitvoering van de aanbevelingen van de commissie. Hij concludeert dat het Nederlands antiterrorismebeleid degelijk en deugdelijk is, in balans en toereikend, en dat de terrorismebestrijding een gezamenlijk vraagpunt is geworden. Dat is heel mooi natuurlijk. Dat geeft echter geen antwoord op de toezegging van de voormalige minister van Justitie Hirsch ballin. Kan het IAK voorzien in die toezegging? Kan in het IAK het punt van de cumulatie van nieuwe regels en de effecten daarvan worden verwerkt? Als dat het geval is, hoe wordt dat dan gewogen?

De conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat wij geen groot voorstander zijn van het IAK. Als het een te grote stap is om het IAK verder buiten werking te stellen, dan willen wij in elk geval de subvragen geobjectiveerd zien en ingevulde IAK's controleerbaar gemaakt willen zien.

**De voorzitter:** Ik dank mevrouw Duthler hartelijk. Ik denk dat dit een aardige opening is voor de minister om zijn tanden in te zetten.

**Minister Opstelten:** Zijn dit de enige punten die de commissie aan de orde stelt?

**De voorzitter:** Nee, mevrouw Strik zal straks nog iets zeggen over de verzamelwetgeving en de heer Franken over de gedelegeerde regelgeving.

**Minister Opstelten:** Voorzitter. Ik dank uw commissie voor dit overleg. Het is plezierig om op deze wijze met elkaar kennis te maken. Ik had in de overlevering al iets gemerkt van enige kritiek op dat IAK. Daarbij zijn ook een paar kanttekeningen te maken. Ik probeer daar wel altijd waar mogelijk aan tegemoet te komen. Het IAK is gerelateerd aan zeven centrale vragen. Dat zijn heel normale vragen. Het zou slecht zijn als die niet gesteld kunnen worden. Wat is eigenlijk het probleem? Die vraag stel

ik zes keer per dag op het departement: Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? De vraag hier is waar die vragen vandaan komen. Ik heb begrepen dat het destijds als proces is ontwikkeld, vanuit 110 vragen die er eerst waren. Dat is teruggebracht naar 18. Dat is een goed proces. Ik heb echter ook gevraagd of dat aantal van 18 vragen nog verder kan worden teruggebracht.

Dan krijg je vervolgens het punt, dat ik wel begrijp, van waar houdt het op; waar houdt de totale transparantie van het wetgevingsvoorbereidingsproces op? Ik heb begrepen dat [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl) door u allen is gevolgd. Dank daarvoor. Dat is ook herkenbaar in de vragen van mevrouw Duthler. Op een gegeven moment houdt dat echter op. Dan is het aan de interdepartementale, ambtelijke voorbereiding van een wetgevingsproces. Er kan gekozen worden voor het alles op straat leggen en alle afwegingen zichtbaar, transparant en controleerbaar te maken, maar voor wie zou dat gebeuren? Het moet allereerst controleerbaar zijn voor het kabinet. Dat bepaalt de standpunten. Als er vragen worden beantwoord, dan gebeurt dat door het kabinet. Die antwoorden zijn natuurlijk altijd subjectief. Dat is een standpunt dat wel of niet goed wordt bevonden. Via de digitale setting van [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl) wordt informatie vrijgegeven die voor iedereen in Nederland toegankelijk is; niet alleen voor beleidsmakers en wetgevingsjuristen maar voor iedereen in Nederland. Privacygevoelige informatie komt daarin natuurlijk niet voor, dus er worden geen namen van medewerkers vermeld.

Degenen die voor ons de wetten naar onze inzichten en politieke guidance voorbereiden, kunnen via dat digitale IAK samenwerken en concrete voorstellen voor beleid en regelgeving doen. Aan de hand daarvan kunnen zij systematisch alle relevante vragen en kwaliteitseisen langslopen. IAK-afwegingsdossiers voor concrete voorstellen zijn alleen in te zien voor de partijen die daaraan samenwerken. Ik heb het gevoel dat u dat niet helemaal deelt met mij maar ik hoop dat toch dat er begrip voor is dat wij dat zo doen. Het IAK is niet een structuur, maar een instrument en hulpmiddel. Andere landen hebben dat ook. Soms doen zij het anders; eigenlijk betreft het een impact assessment.

Nu gaat het erom dat een en ander herkenbaar moet zijn in de wetsvoorstellen omdat de Kamer die controleert. De Kamer controleert hoe dat wetsvoorstel tot stand wordt gebracht. Wij moeten dat natuurlijk in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zichtbaar maken. Ik ben er geen voorstander van om het bestuur te bureaucratiseren. Je moet zichtbaar maken wat de relevante afwegingen zijn geweest bij een wetsvoorstel: hoe kom je eraan? Wat zijn de plussen en minnen? Die vraag kan door zowel Tweede als Eerste Kamer terecht gesteld worden. Wat is de hanteerbaarheid, de effectiviteit, het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van een wetsvoorstel? Ik heb daarover wel eens gesproken naar aanleiding van opmerkingen die ik hier en daar heb gehoord en beluisterd. Ik wil daarvoor wel een weg vinden om dat zichtbaarder en duidelijker te maken zonder in een vast stramien verzeild te raken. Dat is naar mijn mening het laatste wat wij moeten doen. De brief van de staatssecretaris is mijn brief; ik was toen even met vakantie. De cumulatie van nieuwe regels is een heel belangrijk item dat afgewogen moet worden. Daarop is wel het antwoord gegeven. Als er een probleem is, dan moet men zich afvragen of de oplossing in een nieuwe wet of een betere uitvoering zit, of de maatregel wel proportioneel is, et cetera. In feite is het antwoord daarop in het rapport van de commissie-Suyver gegeven: geen cumulatie in regels. Dat is ook in relatie tot terrorismewetgeving aan de orde geweest. Het is ook voor de tweede keer in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Wij hebben afgesproken dat wij eens in de vijf jaar ten volle gaan evalueren. Wij hebben dat nu gedaan. Ik zal volgend jaar, zo heb ik de Kamer toegezegd – de fractie van D66 wilde het wat sneller, maar die heeft zich er dacht ik bij neergelegd –

een voorstel doen voor hoe wij die wetgeving en dat fenomeen voor de komende vijf jaar evalueren.

Er kunnen nog meer vragen zijn. Er waren niet zoveel vragen, maar wel een analyse van hoe het werkt. Welke verbeteringen zouden kunnen worden versneld? Hoe houd je dit systeem dynamisch? Hou houd je de kwaliteitseisen actueel? Ik vind het belangrijk om met elkaar af te spreken dat wij van tijd tot tijd hierover met elkaar spreken. Ook een aanpassing aan de rijkshuisstijl kan van belang zijn. Ik zeg echter wel het volgende over het IAK. Ik heb als coördinerend bewindspersoon de verantwoordelijkheid voor de wetgeving, niet alleen voor het tempo van het totale wetgevingsproces, de wetgeving die voortvloeit uit het regeerakkoord, maar ook voor de ontwikkeling van instrumenten. Met de inzet van ICT moet een betere afweging kunnen worden gemaakt in relatie tot de inzet van wetgeving en moeten kwalitatief goede regels worden gemaakt. De verantwoordelijkheid voor het IAK komt neer op het vergroten van de transparantie van het wetgevingsproces. Een ander voorbeeld is internetconsultatie. Het kabinet heeft besloten om dat te continueren en te verbeteren bij voorbereiding van wetgeving. Dat kan via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

Ik ben natuurlijk de beheerder van het IAK. Ik moet daarom ervoor zorgen dat de kwaliteit daarvan goed blijft. Ik ben de centrale beheerder van het digitale IAK en zorg als zodanig voor rijksbrede communicatie over het IAK en rijksbrede monitoring. Ik moet dus de informatie verzamelen over het gebruik en de toepassing van het IAK ter voorbereiding van voorstellen voor beleid en wetgeving.

Ik denk dat ik het hierbij moet laten. In de kern kan ik niet helemaal tegemoetkomen aan wat deze commissie wil: het hele proces transparant maken, ook in de afwegingssfeer. Er moet een moment zijn waarop het kabinet dat met de eigen medewerkers, interdepartementaal, kan doen. De vragen zijn in de kern objectief, maar in de afwegingen kan natuurlijk subjectiviteit optreden. Dat spreekt vanzelf. Omdat ik het vraag, omdat een collega het vraagt of omdat wij het met elkaar vragen; dat is natuurlijk het politieke proces. Ik hoop dat wij daarvoor alle ruimte krijgen. Laat mij de uitdaging aangaan om in het wetgevingsproces duidelijk te maken welke afwegingen er te maken zijn. Dan is ook duidelijk waar het op aan komt. Ik zal een en ander krachtig blijven monitoren.

**De voorzitter:** Ik kijk even naar de klok. Ik stel voor om nu nog 20 minuten een tweede ronde te houden. Dan hebben wij vervolgens nog 20 minuten voor het onderwerp «gedelegeerde wetgeving» en 20 minuten voor «verzamelwetgeving». Daarbij zal vermoedelijk teruggekomen worden op dit onderwerp. Dat was in elk geval zo'n beetje de tijdsindeling. Allereerst geef ik mevrouw Duthler nog gelegenheid voor een reactie. Daarna kunnen de overige leden het woord voeren. Vervolgens kan de minister daarop reageren.

**Mevrouw Duthler (VVD):** Voorzitter. Ik dank de minister hartelijk voor zijn beantwoording. Ik blijf een beetje haken bij de transparantie en de subjectiviteit van de vragen. De minister vraagt: waar houdt de transparantie op en is het nodig om hele wetgevingsproces, inclusief het ambtelijke deel, zo transparant te maken? Mijn grote bezwaar is het volgende. De vraag of herverdeling van welvaart noodzakelijk is, is echt politiek van aard. De beantwoording daarvan hangt af van politieke voorkeuren. Daarvan is men zich ook lang niet altijd bewust. Zolang dat soort vragen erin blijven zitten, is het bezwaarlijk dat het proces niet transparant is. Ik kan mij voorstellen dat wij aangeven welke vragen subjectief zijn? Is de minister bereid om die subjectieve vragen uit het instrument te verwijderen?

Ik kom verder graag te spreken over de bureaucratisering. Natuurlijk, vroeger waren er 53 instrumenten. Die zijn teruggebracht tot dit ene

instrument. Het is knap dat dat überhaupt gebeurd is. Ik meen dat de wetgevingsjuristen altijd moeten aangeven in een notitie dat zij de vragen hebben beantwoord. Dat is een extra administratieve last voor de wetgevingsjuristen. Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat bureaucrativering van het instrument niet aan de orde is.

De heer **Hoekstra** (CDA): Voorzitter. Mijn eerste vraag sluit aan bij wat mevrouw Duthler heeft gezegd. Die gaat namelijk over de transparantie. Verder gaf de minister zelf net al aan dat ook gekeken is naar het buitenland. Ik heb mij afgevraagd waarom wij dit precies nodig hebben en hoe dat in het buitenland werkt. Wat werkt in het buitenland op dit gebied kennelijk heel goed? Daarnaast is ongetwijfeld gekeken. Kan de minister ons meenemen in wat al dan niet werkt in het buitenland en wat wij daarvan kunnen leren?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Ik stel graag een vraag over de commissie-Suyver. Ik hoorde u in Buitenhof zeggen dat een en ander niet in beton gegoten was. Vervolgens kwam het aan de orde in de brief van één A-4'tje van de collega van de minister meen ik. De commissie zelf heeft twee A4'tjes vragen gesteld die bij de evaluatie gesteld zouden moeten worden. Het ging om zo'n 35 vragen. Ik vind het onbevredigend om dan slechts één A-4'tje met antwoorden te krijgen. Ik heb gehoord dat de minister dat opnieuw gaat evalueren. Heb ik dat verkeerd begrepen? Als hij dat doet, gaat hij dan te werk zoals de commissie-Suyver voorstelt? Neemt hij dan voor een deel die vragen mee en beantwoordt hij die dan?

De **voorzitter**: Ik constateer dat er op dit punt geen andere vragen worden gesteld. Dan is het woord weer aan de minister.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Het klinkt een beetje kinderachtig, maar eigenlijk is niet de vraag maar het antwoord subjectief. Wij geven antwoord op eigenlijk heel normale vragen. Je hoeft niet erg ervaren te zijn om op die vragen antwoord te geven. Natuurlijk kunnen die vragen vervolgens tot verdieping leiden. Ik heb mijn mensen heel duidelijk laten weten wat mijn taak is en wat hun taak is. Ik moet guidance geven hoe een wet eruit moet zien en wat ik wil. Zij schrijven dat voor mij en mijn collega's op. Daarbij wordt een bepaald stramien gevolgd. Ik ben altijd bereid om suggesties van deze Kamer te ontvangen. De vraag blijft echter objectief terwijl het antwoord subjectief zal zijn. Zo moet het ook zijn. Vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij het voorstel en om bureaucratie te voorkomen – wij zijn allemaal wars van bureaucratie – is het niet de bedoeling dat wij dubbel werk gaan doen. Er is een bepaald stramien. In het kabinet is dat opnieuw vastgesteld. Langs dat stramien gaan wij werken. Dat is ook belangrijk voor onze topadviseur, de Raad van State; die vindt het ook prettig dat er volgens dat stramien wordt gewerkt en dat hij dat kan beoordelen.

Ik ben altijd ontvankelijk voor vragen en opmerkingen. Ik kan echter niet nu al zeggen wat ik ermee ga doen. Ik ben redelijk enthousiast – niet superenthousiast want er is altijd iets te verbeteren – over het systeem dat er is. Mijn enige vraag is of het minder vragen kunnen worden en er niet wordt gedacht: wij hebben het aantal al teruggebracht van 110 naar 18 en dat is genoeg. Het is nog verder terug te brengen. Ik wil dat in elk geval graag proberen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Begrijp ik goed dat de minister zegt dat de Raad van State wel toegang heeft tot dat IAK?

Minister **Opstelten**: Nee, dat zeg ik niet. De Raad van State heeft toegang zoals ieder ander. Die beoordeelt thans onze voorstellen en geeft er advies over. Op een gegeven moment wordt het een intern proces. Dat is de

keuze die wij met elkaar maken. Bij voorstellen houd je iets voor jezelf in je afwegingen. Er is anders een risico op verstarring. Ik kan mijn mensen dan ook niet meer uitdagen om eens iets op te schrijven out of the box. Dingen staan anders in de kranten. Wij moeten op een gegeven moment in een discussie kunnen terugkomen op wat eerder een keer gezegd en gedaan is.

Ik heb altijd ook zeer veel belangstelling voor ervaringen in het buitenland. De heer Hoekstra vraagt daarnaar. Wij hebben inspiratie opgedaan in Groot-Brittannië, in Canada, de EU en de VS. Dat hebben wij aangepast aan ons eigen proces; er is immers een eigen werkwijze van beleid en wetgeving. Overigens doen wij het zo slecht nog niet. Wij krijgen namelijk ook bezoek van buitenlanders die bij ons komen kijken hoe wij het doen. Er is een bepaalde systematiek van een proces van beleid naar wetgeving c.q. consequenties voor de uitvoering.

Mevrouw Quik spreekt over de commissie-Suyver. Ik kan onbevungen zeggen, omdat ik aanstaande vrijdag nog maar een jaar op deze post zit en dat hele evaluatieproces niet heb ingezet, dat ik het een buitengewoon goed proces heb gevonden. Het initiatief is uit de Kamer gekomen; het betrof de uitvoering van de motie-Pechtold. Er is gekozen tussen het inzetten van externe bureaus, deskundigen en commissies en het doen van zelfevaluatie wat vaak veel effectiever is voor het denkproces. De werkwijze is in de Kamer aan de orde geweest en er is besloten om het zo te doen. Het zijn inderdaad geen twee A-4'tjes geweest; ik heb het allemaal gelezen want ik moest het van commentaar voorzien. Een belangrijk element want daarmee zijn wij ook weer even tot rust gekomen op dat punt. Er zijn vragen gesteld; ik weet niet precies hoeveel, maar er zijn wel vier hoofdlijnen geventileerd in relatie tot het beleid. Het belangrijkste is dat er eigenlijk Kamerbreed gezegd kan worden dat wat er staat niet in beton gegoten is. Ik vind dat een mooie term en ik hanteer die dan ook vaker. Om de vijf jaar gaan wij evalueren. Wij doen een voorstel. Er wordt ook in de Kamer besproken hoe dat geëvalueerd moet worden. Zo wordt het vervolgens gedaan. Wij geven even de ruimte van vijf jaar om daarin geen veranderingen aan te brengen. De positie is uiteindelijk Kamerbreed. Dat is voor dit onderwerp een ongelooflijk resultaat waarop mijn voorgangers en alle medewerkers trots mogen zijn. Het is een voorbeeld van hoe je moet evalueren. Het buitenland is er ook ongelooflijk jaloers op dat wij dat doen. Niemand is in staat om zo open over deze gevoelige materie te spreken als wij doen. Een niet in beton gegoten, open discussie. Dat gaan wij de komende vijf jaar ook doen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik ben bereid om aan te nemen dat het allemaal prima gegaan is maar het parlement heeft weinig inzicht gehad in het proces.

Minister **Opstelten**: Nee. In de Tweede Kamer hebben wij er twee keer over gesproken. Ik spreek er ook graag met deze Kamer over, maar ik ken mijn plaats: ik wacht tot ik daartoe geroepen wordt. De Tweede Kamer zegt ja. De wijze waarop het is gedaan was ook een initiatief van de Kamer. Zelfs het besluit om het te doen, kwam van de Kamer. Dat is een klassiek voorbeeld van hoe het moet, naar mijn mening.

De **voorzitter**: Dit punt is duidelijk. De minister heeft daarop zelfs gepassioneerd, tot op zekere hoogte, gereageerd. Mevrouw Duthler wil graag nog één nadere vraag stellen aan de minister.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik stel graag één korte, nadere vraag. De minister zegt een paar keer: het is niet in beton gegoten. Ik ga ervan uit dat dat ook voor IAK geldt. De minister zegt verder dat het zeven heel normale vragen zijn. Ze liggen hier voor mij en ik kijk alleen maar naar vraag 6: «Wat is het beste instrument? Let op rechtvaardigheid, doelma-

tigheid en uitvoerbaarheid». Waarom maakt de minister daar niet van: «Let op handhaafbaarheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid?» Dan neemt hij wat angels, die wij hier toch voelen, weg.

Minister **Opstelten**: Dat betekent dat u verzoekt om een uitbreiding.

Mevrouw **Duthler** (VVD): Ik zou het woord «rechtvaardigheid» willen schrappen en er een ander woord voor in de plaats willen zetten. «Rechtvaardigheid» is zo'n moeilijk en vooral ook politiek begrip. Er zijn ook heel goed andere criteria op los te laten.

Minister **Opstelten**: Ik vind het geen politieke vraag. Het antwoord is politiek. Als je daarop ja of nee zegt, het «een beetje rechtvaardig» noemt, daaraan een percentage gaat verbinden of het gaat inkleuren, dan wordt het natuurlijk subjectief. Dat is ook de bedoeling want wetgeving is politiek bedrijven, dingen veranderen en dingen voorleggen en regels stellen aan de burgers of instituten. Ik vind dit echter een opening; niets is in beton gegoten. Ik ben natuurlijk altijd bereid om te kijken of ons systeem verrijkt en verbeterd kan worden. Die handreiking doe ik. Ik ga het systeem als zodanig echter niet veranderen. Als u over bepaalde vragen opmerkingen wilt maken, dan ben ik gaarne bereid om te kijken of dat leidt tot een herformulering van enkele vragen. Ik heb dat al gezegd. Dat is natuurlijk altijd zo. Zo moeten wij met elkaar omgaan. Ik vind niet dat we nooit iets moeten veranderen, wat er ook gezegd wordt. Het zou verkeerd zijn om dat zo te doen.

De **voorzitter**: Ik dank de minister tot zover. De conclusie is dat een en ander niet in beton gegoten is. Ik ga nu graag over naar het volgende onderdeel; dat gaat over de delegatie om bij de ministeriële regeling regels uit wetten in formele zin buiten werking te stellen ter implementatie van nieuwe Europese regels. Delegatie moet niet zo gaan dat het zwaartepunt van de regelgeving via kaderwetten verschuift naar het bestuur. Verder willen wij niet hier de delegatie al op tafel krijgen voordat het wetsvoorstel is aangenomen. Zo zijn er zaken in het kader van delegatie waarover wij hier willen spreken. Ik geef op dit punt graag het woord aan de heer Franken van het CDA.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Over delegatie in het algemeen hoeven wij denk ik niet meer zoveel te zeggen. Daaraan is in de inleiding gememoreerd. In deze Kamer is de motie-Jurgens aangenomen waarin staat dat de normen in de formele wet moeten staan en de uitwerking in AMvB's of andere lagere wetgeving. Dat is een ijzeren wet. Ik zie ook aan alle kanten van ambtelijke zijde geknik. Daarover zijn wij het dus gauw eens. Een uitwerking daarvan is specifiek bij de voorhang. «Voorhang» is een wat plastische uitdrukking voor een officiële voordracht van een concept-AMvB of concept-ministeriële regeling. Die wordt niet doorgeleid, bij AMVB, aan de majesteit en de Raad van State dan na ommekomst van een termijn. Gedurende die termijn kunnen de Kamers vragen stellen en met de minister daarover spreken. Zij kunnen aan de hand daarvan de uitwerking van een wetsvoorstel beoordelen.

De opvatting van de minister en zijn voorgangers is dat als de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard, de tekst niet meer kan worden gewijzigd en AMvB's dus kunnen worden voorgehangen zowel in de Eerste als de Tweede Kamer. Dat geeft een versnelling van de procedure. De Eerste Kamer zegt dan echter «wij moeten nog beslissen, er is nog geen formele wet, maar de voorhangstermijn gaat al lopen, niet alleen voor de Tweede maar ook voor de Eerste Kamer». Wat kunnen wij dan nog doen? Wij zitten er niet voor niets. Wij hebben een minister ook wel laten worstelen met een voorstel. Wij kunnen nog om uitleg vragen waardoor de betekenis duidelijk verandert. Wij kunnen zelfs nog om een



novelle vragen waardoor er veranderingen plaatsvinden in de uitvoering die in dat concept-AMvB is beschreven.

In dit verband is natuurlijk om de wijsheid van de Raad van State gevraagd. Die heeft gezegd: het kan wel, er zijn juridisch geen bezwaren. Voor de voortgang van dit debat wil ik geen juridisch betoog houden over de vraag of de voorhang een feitelijke handeling of een rechtshandeling is. Ik weet ook niet of de medewerkers van de minister daarover al hebben nagedacht. Dat is in elk geval een heel aardige vraag. Het is ook mogelijk om de aanwijzingen voor de regelgeving, met name 35 en 37, te bespreken. Ik ben een jurist en ik voer graag een juridisch debat, maar ik denk dat wij hier, op dit punt, even heel praktisch moeten zijn. De Eerste Kamer wil dat niet. Wij voelen ons als een kok in de keuken die opeens bezocht wordt door de gasten uit het restaurant die alvast wat uit de pan gaan snoepen terwijl die nog op het vuur staat. Zij gaan al wat doen met een gerecht dat nog wordt bereid.

Wij hebben daar bezwaar tegen. Wij zitten er dan eigenlijk voor spek en bonen bij. Dat is eigenlijk een heel hard punt. De juridische onderbouwing zal niet zo relevant zijn behalve een discussie over feitelijke handeling en rechtshandeling. Dan kom je op een hoger niveau van abstractie. Laten wij dat niet doen. Wij hebben er bezwaar tegen; het spek-en-bonen-voorbeeld zal in dat verband tussen de oren blijven hangen. Ik verzoek de minister om dat aan zijn collega's mee te delen.

Een tweede punt betreft het vooruitlopen op wetgeving. Dat is een punt dat wij graag nog eens bij u neerleggen. Van tijd tot tijd worden er allerlei, voor een deel onomkeerbare, maatregelen genomen. De gerechtelijke kaart is daarvan een voorbeeld. Het is ons ter ore gekomen dat er geen raio's meer worden benoemd en dat er bij de vestiging van rechterlijke colleges van alles wordt voorbereid. Dat is echter nog lang niet rond. Op dat punt is «spek en bonen» misschien zelfs nog te plastisch.

**De voorzitter:** Ik geef ook graag nog een voorbeeld van het vooruitlopen op wetgeving. Indertijd stond op de rijbewijzen al het bsn terwijl de wet op het bsn nog helemaal niet was aangenomen in deze Kamer. Dat gebeurde weliswaar voordat deze minister hier minister werd, maar dergelijke voorvallen komen bij herhaling voor. Ik weet zeker dat de minister over de gerechtelijke kaart zegt dat hij heeft toegezegd dat er geen onomkeerbare stappen worden genomen, maar ik verzoek hem toch om hierop in te gaan.

**Minister Opstelten:** Voorzitter. Ik vind het ook erg prettig dat dat voorbeeld even genoemd werd door de heer Franken. Ik dank hem voor zijn interventie. Ik vind het heel plezierig om hierover met elkaar te spreken en te bekijken of wij eruit kunnen komen. Ik vind het vervelend om daarover een conflict te hebben, als kabinet, met de Senaat. Ik spreek nu uiteraard namens iedereen in het kabinet. Dit gaat ook over op een heel effectieve en zeer verantwoorde wijze met het wetgevingsproces omgaan. Om die reden is ook voorlichting toegezegd aan de Raad van State. Die heeft ook gezegd dat dit kan. Ik ben er zelf ook nog eens twee, drie keer heel diep ingedoken om een modus te vinden. Ik ben het natuurlijk eens met de uiteenzetting over het onderscheid tussen normerend en materieel, de techniek, de normerende wetgeving en de AMvB's; die is helder en duidelijk. Daarin moeten geen fouten worden gemaakt. Voor het proces is het voor de Tweede en Eerste Kamer heel goed om te weten wat er in de AMvB's komt te staan. Je moet weten wat in die AMvB's staat. Als ik aan die kant van het wetgevingsproces stond, dan zou ik dat ook graag weten. Die worden voorgehangen en vervolgens gaan ze naar de Raad van State. Dan komen ze door de Tweede Kamer en gaan ze naar de Eerste Kamer. Dan moet er natuurlijk een zekere mate van bereidheid zijn. Men moet duidelijk de koers willen varen van geen onomkeerbare feiten. Dat is een heel hard punt. Als er dan aarzeling

bestaat bij het begrip «onomkeerbaar» dan moet daarover worden gesproken. Dan moeten Kamer en minister elkaar ook tussentijds ontmoeten. Dat zeg ik ook graag tegen mijn collega's.

In een Eerste Kamer-debat kan er ook wel iets anders gebeuren dan dat er alleen maar ja gezegd wordt. Dat is een heel goede en nuttige ervaring, ook voor mij. Ik heb die ook gedeeld met collega's. Dan kan er gezegd worden: er is het nodige gebeurd en dat leidt tot een andere AMvB; die ga ik opnieuw voorhangen. Ik ben ook eens nagegaan hoe vaak dat voorkomt, in het kader van het bevorderen van de snelheid van wetgeving, hoe je zo snel mogelijk bij de uitvoering kunt komen. Ik vind het een plicht van kabinet en parlement om zo snel mogelijk tot uitvoering van wetgeving te komen. Als ik altijd alleen maar AMvB's mag voorhangen als het wetsvoorstel helemaal gepasseerd is, dan zou dat echt tot vertraging kunnen leiden. Om die reden zien wij ertegen op om het zo te gaan doen. De randvoorwaarden moeten echter hard ingekaderd worden. Daarop moet men ook aanspreekbaar zijn. Die randvoorwaarden zijn: geen onomkeerbare zaken, niet vooruitlopen op wetgeving en bereid zijn om, als zich in het Eerste Kamer-debat nieuwe ontwikkelingen voordoen, zoals novelles, en er toezeggingen worden gedaan die haaks staan op de AMvB die is voorgehangen, een AMvB in te trekken. Dat is het ankerpunt voor een goed kwalitatief wetgevingsproces. Daarmee betuig je ook respect aan deze Kamer. De heer Franken spreekt van «voor spek en bonen» maar hij weet niet half hoe nerveus wij zijn als wij in de Eerste Kamer moeten verschijnen en hoe gedegen wij ons daarop voorbereiden. Ik spreek niet alleen voor mezelf maar ook voor mijn collega's. Dat is iets moois dat wij in stand moeten houden.

In relatie tot de gerechtelijke kaart zeg ik dat ik vanochtend nog met drie kwartiermakers, de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak, de voorzitter van het college van PG's voor het OM en de kwartiermaker voor de nationale politie, heb gesproken. Iedereen zegt: er kan en zal geen sprake zijn van onomkeerbare feiten. Als die zich toch voordoen, dan wil ik daarvan graag voorbeelden horen. Die zijn er niet. Ook de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak heeft opgemerkt dat er na de behandeling van het wetsvoorstel-Deetman het nodige is gebeurd en veranderd. Het is ook te zien en te herkennen in het wetsvoorstel over de gerechtelijke kaart die is ingediend. De Tweede Kamer heeft een voorlopig verslag gemaakt. Wij zullen ervoor zorgen dat wij nog deze maand zowel in relatie tot de nationale politie als in relatie tot de gerechtelijke kaart de antwoorden inleveren zodat die twee ontwerpen geheel synchroon lopen. Deze Kamer kan dat op afstand goed volgen.

De heer **Franken** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord. Het argument voor het beginnen met de voorhang is vaak dat het tot een versnelling van de procedure leidt. Ik geloof dat niet. Uit de statistiek blijkt dat de behandeling in de Eerste Kamer nooit tot een duidelijke, echte vertraging heeft geleid. Dat is misschien te zeggen bij boek 7, titel 13 BW, maar daarvan hebben wij gezegd dat wij eerst de invoeringswet willen zien. Het duurde heel lang voordat er een memorie van antwoord kwam; kennelijk waren onze vragen erg moeilijk. Vervolgens duurde het lang voordat de invoeringswet langskwam. Dat uitstel heeft zelfs aan de zijde van het kabinet tot afstel geleid. Het punt is dat bij de behandeling vaak allerlei wetenschap te putten is uit een concept-AMvB. Die hoeft echter niet aan een termijn gebonden te zijn zoals bij een voorhang het geval is. Bij de aanbestedingswet was er een AMvB van 1000 pagina's en een wet waarin niets stond. Toen hebben wij die 1 000 pagina's gekregen maar daarbij werd geen termijn genoemd waarin deze zou verlopen. Dat was het punt. Verder speelt het volgende een rol, vooral bij de andere departementen. In deze Kamer is wel eens gepleit voor het sturen van alle wetgeving en producten langs de directeur Wetgeving van Justitie. Wij verwachten daarvan een kwali-

teitsslag. Misschien kan de minister die suggestie nog eens op vrijdagmorgen inbrengen.

De heer **Ruers** (SP): Voorzitter. De minister zegt in relatie tot de gerechtelijke kaart dat er geen onomkeerbare feiten zijn. Ik hoop dat dat zo is. Ik heb gelezen wat in mei hierover gezegd is in de Kamer en welke toezeggingen de minister toen heeft gedaan. Hij heeft gezegd dat hij niet op de muziek vooruit zou lopen. Vorige week kregen wij echter een brief van de drie presidenten van de rechtbank in het Noorden: Groningen, Leeuwarden en Assen. In die brief wordt gewoon gezegd dat men bezig is om een fusie voor te bereiden. Er wordt dus gewoon doorgewerkt. Wij hebben in mei dat debat gehad waarin de minister heeft gezegd niet voor de muziek te willen uitlopen. In het veld gaat men echter gewoon maar door. Komt de toezegging van de minister dan wel door in de praktijk?

De **voorzitter**: Dat is een duidelijke vraag. Ik maak zelf ook graag een opmerking over de voorhang. In het verhaal van de heer Franken draait het om de termijn. Als het een concept-AMvB wordt genoemd, dan is er niets aan de hand. Daarmee kan een minister een heel eind komen. Nog een ander klein dingetje, is het volgende. Wij hebben vaak ook een probleem met de implementatie van Europese richtlijnen. Wij krijgen dan te horen dat iets heel snel moet gebeuren omdat de termijn erop zit. Wij denken dan altijd: waarom is dit dan niet eerder voorbereid, tijdens het onderhandelingsproces. Op het moment dat dat klaar was, had die voorbereiding kunnen worden afgerond.

Minister **Opstelten**: Voorzitter, ik dank u en de heren Ruers en Franken. De versnelling zit ook in de kwaliteit en het advies van de Raad van State. Na een voorhang van vier weken volgt het advies van de Raad van State; dat moet vervolgens bij elkaar worden gebracht. Het advies van de Raad van State is voor de Eerste Kamer is natuurlijk belangrijk in de wegging. Onze directie Wetgeving krijgt inderdaad alles langs. Op de ministerraad-formulieren staat ook altijd of ik ermee instem of niet en of er over de wet- en regelgeving nog een opmerking is gemaakt door Veiligheid en Justitie. Het toetsen van de aanwijzingen wordt door ons gedaan. Ik heb die coördinerende rol niet alleen wat betreft de voortgang maar ook wat betreft de kwaliteit. Die is aanwezig. Ik ben ertoe gehouden om dat bij mijn collega's duidelijk kenbaar te maken. Ik zou het niet zeggen als zij dat niet vonden. Verder kan ik echter niet gaan. Het is haarscherp duidelijk hoe de situatie is. Wij hebben natuurlijk de taak om die snelheid erin te brengen waar dat kan zonder de positie van de Eerste Kamer geweld aan te doen. Dat moeten wij niet doen en dat willen wij ook niet. Laten wij het goed blijven volgen.

In reactie op het betoog van de heer Ruers merk ik op dat er geen posities worden ingenomen. Men mag echter wel dingen voorbereiden. De nationale politie is met instemming van de Tweede Kamer allerlei dingen aan het voorbereiden. Er wordt echter niemand benoemd of op een post neergezet, behalve als kwartiermaker. Men doet voorbereidingen opdat ik straks in de Tweede Kamer kan zeggen: wat betekent dat dan, hoe gaat dat lopen? Er mogen echter geen situaties ontstaan waarin al benoemingen hebben plaatsgevonden en zaken formeel rond zijn. Er mogen echter wel voorbereidingen worden getroffen. De rechterlijke macht, het OM en de politie zijn grote organisaties. Die rekenen erop dat zoiets doorgaat. Respect voor de Kamers en parlementen is daarbij absoluut noodzakelijk; dat is een spijkerharde lijn. Enige dynamiek moet er echter wel zijn, evenals enige snelheid, zeker als men niet allemaal wil. Dan worden namelijk orde en kwaliteit niet goed vastgehouden. In relatie tot de Europese richtlijnen wordt er tot mijn schrik soms gedacht over minimum- en maximumvarianten. Dat mag natuurlijk niet. De minimumvariant is dan de implementatie, het maximum houdt in dat er

wat bovenop wordt gedaan. Dat moeten wij natuurlijk niet doen. Kabinet en Kamers moeten de discipline hebben om voortvarend te werk te gaan als dat noodzakelijk is want anders krijgen wij boetes en veroordelingen van het Europese Hof.

De **voorzitter**: Ik hoor van mevrouw Strik dat dit onderwerp ook in haar bijdrage zit. Misschien kunnen wij daarop dus straks nog voortborduren. Dank in ieder geval voor dit onderwerp. Met uw goedvinden stappen wij over op het onderwerp verzamelwetgeving dat door mevrouw Strik wordt ingeleid.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Dit agendapunt krijgt een beetje het karakter van een veegwet. Als wij klip en klaar antwoord krijgen van de minister, dan hoeft dat helemaal niet erg te zijn. Ik baseer mij vooral op de brief van staatssecretaris Teeven van juli over de verzamelwetgeving. Daarin is hij uitgebreid ingegaan op de standpunten die de Eerste Kamer verschillende malen heeft ingenomen. Als wij het hebben over verzamelwetgeving, dan hebben wij het niet over kleine technische veegwetjes; die stuiten bij ons nooit op problemen. Het gaat echt om de inhoudelijke bundeling van wetsvoorstellen. De Eerste Kamer kan dan in de problemen komen als zij in een soort dwangpositie gemanoeuvreerd wordt. De Kamer moet dan over de gehele wet stemmen zonder daarin een keuze te maken. Overigens doet de minister het in de brief voorkomen alsof het alleen betrekking heeft op bezwaren in de Eerste Kamer maar door de Tweede Kamer zijn ook meermalen bezwaren geuit, evenals door de Raad van State.

Naar mijn idee komt de regering met deze brief voor een groot deel tegemoet aan de bezwaren van de Eerste Kamer. Ik dank ook voor het concept van de aanwijzing die nu voorligt. Aanvankelijk was de regering van plan om alleen onderlinge samenhang als criterium te noemen. Op instigatie van de Raad van State zijn die twee andere criteria toegevoegd, namelijk «omstreden» en «omvangrijk». Ik denk ook dat het heel verstandig is omdat het de andere bezwaren ondervangt. Op het punt van «omvangrijk» vraag ik of «omvang» niet alleen ziet op kwantiteit of volume maar ook op de mate van ingrijpendheid en complexiteit. Hoe complexer een verzamelwet wordt, hoe minder die zich leent voor een verzamelwet. Het idee van een verzamelwet is natuurlijk snel doorgang kunnen vinden en snel kunnen aftikken. Hetzelfde geldt voor ingrijpendheid: hoe groter de impact, hoe minder logisch dat het in een verzamelwet wordt opgenomen

Ook het criterium van omstredenheid is belangrijk. Het is lastig om van tevoren goed in de gaten te hebben wanneer iets omstreden is. Ik zou zeggen: hoe voorzichtiger de regering het criterium uitlegt, hoe minder groot de kans is dat Tweede Kamer of Eerste Kamer de verzamelwet terugsturen om deze terug te zien in afzonderlijke wetsvoorstellen. Wij verzoeken dan ook om prudentie op dit punt.

Ik wijd graag nog een woord aan de nationale koppen. Daarbij geldt de dwangpositie van de Eerste Kamer zeker zo hard. Omdat wij trouw willen zijn aan het Unierecht willen wij wel de Europese verplichtingen naleven maar niet gedwongen worden om als vanzelfsprekend met beleidskeuzes in te stemmen. Onze positie is dan ook steeds heel duidelijk geweest: wij wensen geen nationale koppen te zien op implementatiewetgeving. Wij vinden het in sommige gevallen wellicht prima om verder te gaan dan de Europese verplichting, maar wij willen daarover afzonderlijk kunnen beslissen zodat wij daarin autonomie houden. De regering zegt dat zij dezelfde positie hanteert maar zij is daarin toch niet altijd consistent. Ik denk in dit verband aan de Paspoortwet waarbij dit principe nadrukkelijk aan de orde is geweest. De minister zei toen: ja, in principe zijn wij tegen nationale koppen, maar in dit geval vinden wij het aanvaardbaar. Dan wordt het een moeras want wanneer is het nu wel aanvaardbaar en

wanneer niet? Welke criteria worden daarbij gehanteerd? Wij zeggen: geen nationale koppen. Als dat anders is voor de regering, dan horen wij graag in welke gevallen. Ik wijs graag op aanwijzing 331 waarin expliciet staat: bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Dat lijkt mij in principe duidelijk. Wetten als de Paspoortwet zouden dan eigenlijk niet meer aan de orde moeten zijn. Ik zie in de commissie SZW ook weer zo'n combinatiewet komen, over de AOW; de afschaffing tegemoetkoming en de afschaffing van de dubbele heffingskorting. Beide hebben met bezuinigingen te maken, maar verder staan zij niet in verband met elkaar. De minister sprak net al over die bandbreedte. Hij zei dat er wordt gesproken van een minimum- en maximumvariant. Dat punt was aan de orde bij de dataretentierichtlijn; de richtlijn verplichtte alleen tot zes maanden bewaartermijn. Alles wat daarbovenop komt, is dan een beleidskeuze. Ik moet toegeven dat dit wat minder duidelijk ligt dan de nationale kop. De regering zegt dat dit geen nationale kop is omdat de richtlijn nu eenmaal verplicht tot het maken van een beleidskeuze. Zo is inderdaad te redeneren. Ik vraag de minister echter toch hoe hij in dit verband de positie van de Eerste Kamer ziet. Die wordt immers min of meer geacht om akkoord te gaan met de beleidskeuze waartoe de richtlijn niet per se dwingt. De richtlijn dwingt tot een termijn van zes maanden, maar de regering komt met een jaar. De Eerste Kamer kan dan weinig anders dan dat jaar accepteren. Materieel lijkt dat veel op de nationale kop waarvan de minister ruiterlijk toegeeft dat die niet zou moeten voortkomen.

**Minister Opstelten:** Voorzitter. Het regeerakkoord is hierover heel duidelijk: geen nationale kop. Mevrouw Strik heeft verwezen naar de lijn waarlangs de aanwijzingen op het punt van de verzamelwet worden gewijzigd. Ik denk dat de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn dat zij niet in een verzamelwet zijn op te nemen. Politiek omstreden en controversiële zaken kunnen evenmin in een verzamelwet worden opgenomen. Dat is een goede lijn. Ik constateer dat de commissie het daarmee eens is en dat vind ik erg plezierig. Ook op dat punt zitten we dan op één lijn. Het gaat telkens om de kwaliteit, het complex en prudentie. Als je met een wetsvoorstel komt, dan moet je even haarscherp langs die lijnen aangeven of het terecht is dat het in verzamelwetgeving wordt gepast. Dat is duidelijk; dat gaan wij doen. Over de nationale koppen zijn wij het met elkaar eens. Dat hoef ik verder niet toe te lichten.

Over de bandbreedte, alternatief a en b, sprak ik zo-even al. Daarvan moet toch steeds weer een beoordeling worden gedaan. Het is geen rigide kwestie. Het kan gebeuren dat het kabinet om volstrekt terecht redenen zegt: het is geen nationale kop maar een beleidsoverweging die wij toevoegen. Dat leiden wij dan door het parlement. Het is vervolgens aan deze Kamer om daarover een mening te vormen. Dat is een kwestie die kan voorkomen. Ik kan de gegeven voorbeelden niet goed beoordelen, maar naar mijn mening kan het in een enkel geval voorkomen. Een kabinet moet dan scherp en duidelijk aangeven waarom het geen nationale kop is. Op het totaal mag het nooit een nationale kop zijn. In een geval kan het beleid ons ertoe brengen om toch iets extra's te doen. Veel meer kan ik er ook niet van maken.

**De voorzitter:** Ik heb er een mooi voorbeeld van, namelijk de implementatie van de mediationrichtlijn. De wetgeving voor de grensoverschrijdende mediations, hoogstens tientallen per jaar, is uitgebreid naar alle mediations in Nederland zonder dat het beroep van mediator verder gereguleerd is. Iedere gek kan een bord op de deur spijkeren en zich mediator noemen. De bepalingen van de richtlijn zijn dan op hem van

toepassing. Voor een kleine groep, de grensoverschrijdende mediation, wordt er dus een heel grote keuze gemaakt.

Minister **Opstelten**: Laat ik daarover het volgende zeggen. Beleidskeuzes zijn soms onvermijdelijk. Dan moet je daarmee komen en het gewoon ook zeggen. In het parlement kun je daarover vervolgens het debat aangaan. Dat betekent niet dat de andere, normale, spelregels en aanwijzingen niet geldend zijn. Soms zijn beleidskeuzes echter onvermijdelijk en dan moet je dat ook zeggen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Het punt blijft toch dat in die implementatiewetgeving moet worden gedaan wat strikt noodzakelijk is, dus in het geval van het voorbeeld het vastleggen van de termijn van zes maanden. De rest is een beleidskeuze. Dat hoort dus in afzonderlijke wetgeving. Anders moet op zijn minst in de memorie van toelichting heel helder worden gemaakt wat de prangende reden is om het in dit geval anders te doen. Dan loopt de minister het risico dat daarmee geen genoegen wordt genomen.

De **voorzitter**: De heer Engels wil ook een vraag stellen over dit onderwerp.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. De minister zegt dat bureaucratie bestreden moet worden. Dat geldt ook voor regeldruk. De minister zegt dat het soms onvermijdelijk is om beleidskeuzes te maken. Een van die beleidskeuzes is om regeldruk te verminderen. Mijn vraag is of er binnen het ministerie een beeld bestaat van ambities die leven bij andere departementen dan Justitie om regeldruk kunstmatig te verminderen door elementen op te nemen in verzamelwetgeving die eigenlijk separate wetgeving zouden vergen. Als dat zo is, is de minister dan bereid om hiermee in de stijl die wij van hem gewend zijn korte metten te maken.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Ik heb zo-even al duidelijk gemaakt dat als je zo'n beleidskeuze maakt, je in alle scherpte, in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, de argumenten moet aangeven en zeer overtuigend moet opereren. Je loopt anders een risico. Het is een uitzondering op de normale regel. Bestuurders moeten af en toe echter een uitzondering maken als dat in het belang is van het doel dat zij dienen. Dat moet scherp gebeuren. Mevrouw Strik geeft op dit punt een goede, extra aanscherping mee aan mij en mijn collega's. De heer Engels brengt een aardig punt naar voren. Hierover zouden wij lang kunnen spreken. Ik zou de collega's Donner en Verhagen hierop willen wijzen. Zij hebben de eerste verantwoordelijkheid in het terugbrengen van de regeldruk. De heer Engels zal het met mij eens zijn dat extra regels niet automatisch leiden tot meer regeldruk. Het zijn verschillende begrippen. Dat geef ik graag mee, juist omdat het toetsen van onze voorstellen op dat terrein van belang is. Extra regels leiden niet altijd tot meer regeldruk; het kan juist een vermindering betekenen, en andersom. Wij zullen dat natuurlijk wegen. Ik heb daar geen totaaloverzicht van, laat staan dat ik de ambitie heb om dat uit te zoeken. Dat leidt namelijk tot meer regels van hoe dat objectief te doen. Het belangrijkste is dat collega's Verhagen van EL&I en Donner van BZK hun targets voor regeldruk halen. Deze Kamer kan vervolgens toetsen of dat gelukt is. Ik zit een beetje op de achtergrond te stimuleren.

De **voorzitter**: Ik dank de minister hartelijk voor de wijze waarop hij onze vragen heeft beantwoord: open en bereid om heel helder te luisteren naar wat hier gezegd is. Ik dank hem ook voor de openheid waarmee hij ons vraagt om onze wensen tot verbeteringen kenbaar te maken. Het is goed dat wij met elkaar over deze onderwerpen gesproken hebben. De minister

weet nu wat er bij deze Kamer leeft en wij hebben van hem gehoord hoe hij ertegen aankijkt. Ik zie het zelf toch wel een beetje als «work in progress». Dit is een eerste vingeroefening geweest. Wij zijn er nog lang niet over uitgesproken. Het zal ook bij verschillende wetsvoorstellen aan de orde komen of misschien nog eens op een ander moment. Voor dit moment dank ik de minister zeer voor zijn openheid en de wijze waarop hij onze vragen beantwoord heeft.