

Vergaderjaar 2008–2009

**21 501-20**

**Europese Raad**

**Nr. 439**

**VERSLAG VAN EEN OPENBARE DISCUSSIEBIJEENKOMST**

Vastgesteld 9 juli 2009

**Openbare discussiebijeenkomst over de versterking van de rol van het Nederlandse parlement bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving**

in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op vrijdag 28 september 2007

**Opening door de heer H.E. Waalkens, voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer**

De heer **Waalkens**: Dames en heren. Mag ik u namens de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en de tijdelijke commissie Subsidiariteitstoets van de Eerste en de Tweede Kamer van harte welkom heten in de Thorbeckezaal ter gelegenheid van deze openbare discussiebijeenkomst over de versterking van de rol van het Nederlandse parlement bij de totstandkoming van de Europese wet- en regelgeving.

Een bijzonder welkom richt ik tot de heer Tjeenk Willink, die vandaag het eerste deel van deze bijeenkomst zal inleiden. Dit deel handelt over de nationale parlementaire betrokkenheid bij het Europese wet- en regelgevingsproces. Na de lunch zal de heer De Croo, oud-voorzitter van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden van het Koninkrijk België de internationale dimensie voor zijn rekening nemen. Ik zie uit naar hun bijdragen en ga ervan uit dat zij de toon zullen zetten voor een kwalitatief hoogstaand debat, in eerste instantie onder leden en in tweede instantie ook met het aanwezige publiek. Ik dank de inleiders bij voorbaat voor hun bijdrage aan deze bijeenkomst.

Ook heet ik welkom de heer Gert-Jan Dennekamp, correspondent van het NOS Journaal in Brussel. Hij zal het dagvoorzitterschap voor zijn rekening nemen. Gelet op de technische bewoordingen, zal dat geen eenvoudige taak zijn. Ik dank ook hem bij voorbaat voor zijn bijdrage.

Vandaag zijn wij hier bij elkaar omdat wij weten dat Europese wet- en regelgeving een grote impact heeft op en nauw verbonden is met de belangrijke beleidsthema's in Nederland. Wij zijn ervan overtuigd dat Nederland op zijn beurt een vitale rol speelt in de voorhoede van de Euro-

pese samenwerking. Wij zijn hier omdat wij menen dat deze rol verder versterkt moet worden. Wil Nederland die vitale rol blijven spelen in de Europese voorhoede, dan zal het zich daarbij gesteund moeten weten door de Nederlandse samenleving. Een dergelijke steun kan alleen worden verkregen door een open politiek debat. De Staten-Generaal, de belangrijkste arena voor het politieke debat in Nederland, speelt hierbij een cruciale rol. In de Kamers worden verschillende standpunten tegenover elkaar gezet, worden belangen tegen elkaar afgewogen en worden politieke knopen doorgehakt. Aldus kan duidelijk worden gemaakt dat er wel degelijk iets te kiezen valt en worden tevens de argumenten aangebracht om deze keuzes te onderbouwen. Het biedt de gelegenheid om de veelal basale publieke opvattingen over Europa te laten wortelen. Een burger die zijn standpunten pro dan wel contra beter weet te onderbouwen, zal bewuster keuzes maken en zich minder vatbaar tonen voor stemmingmakerij.

De vraag die voor ons ligt, is of de Kamers deze rol willen en kunnen waarmaken. Die vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden. Veelzeggend is de titel van het rapport van Hans van Baalen «Op tijd is te laat» uit 2002. Omdat de Kamer te laat in het proces in actie komt, oefent zij geen wezenlijke invloed uit op het moment dat nog over de inhoud van voorstellen wordt onderhandeld. Zo komt de Kamer aan het eind van de rit bij de implementatie van EU-wetgeving voor voldongen feiten te staan. De Nederlandse burger kan daarvan de dupe zijn. De twee belangrijkste oorzaken die in de rapporten worden genoemd, zijn nog steeds actueel. Ten eerste ontbreekt de politieke wil om consequent en gedegen aandacht te besteden aan EU-voorstellen. Scoringsmogelijkheden in de media zijn over het algemeen gering en de waardering voor Europees specialisme is in de meeste Kamerfracties beperkt. Ten tweede beschikt de Kamer niet altijd over de juiste informatie of kennis omtrent Europese dossiers om deze op hun waarde te kunnen schatten of om daarop op het juiste moment en op de juiste manier invloed uit te oefenen.

Tal van gezaghebbende adviesorganen hebben afgelopen jaren rapporten gepubliceerd waarin vergelijkbare constatering worden gedaan. Die geconstateerde gebreken liggen natuurlijk niet aan de Kamer. Ik geef een voorbeeld. De BNC-fiches met daarin de regeringsstandpunten over nieuwe commissievoorstellen worden veel te laat naar de Kamer gestuurd. Afgesproken is dat dit binnen zes weken gebeurt, maar uit de recente overzichten blijkt dat die termijn in verreweg de meeste gevallen niet wordt gehaald. Het gebeurt zelfs dat de fiches verschijnen nadat de Raad al een definitief standpunt heeft ingenomen. De Kamer heeft dan letterlijk het nakijken. Dat laat onverlet dat de Kamer zelf nog meer stappen kan zetten om haar betrokkenheid bij EU-zaken te verbeteren, en dat wil zij ook doen. Zo werd na het rapport van Van Baalen een vertegenwoordiger van de Staten-Generaal in Brussel aangesteld en werd wekelijks een EU-nieuwsbrief geïntroduceerd. Ook is de versterkte rol van nationale parlementen die was opgenomen in het grondwettelijk verdrag, en die een nog prominentere plaats zal krijgen in het voorziene hervormingsverdrag, zoveel mogelijk in praktijk gebracht ondanks, of juist vanwege, het «nee» van de Nederlandse kiezer. Voor dit doel is een tijdelijke commissie Subsidiariteitstoets opgericht, die nieuwe commissievoorstellen binnen zes weken na hun publicatie beoordeelt op subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten.

Hierover kan nog veel meer gezegd worden. Ik beperk mij echter tot de constatering dat beide Kamers zelfstandig en voortvarend Europese voorstellen oppakken in een vroeg stadium van het Europese wetgevingsproces op een moment dat de stellingname van de regering in de raad van ministers nog kan worden beïnvloed. Ook de Europese Commissie weet daardoor in een vroeg stadium waar de Kamers staan. Wat de subsidiariteitstoets betreft, is het Nederlandse parlement een van de meest

actieve nationale parlementen in de Unie. Het is bovendien een mooi voorbeeld van hoe beide Kamers gezamenlijk kunnen optrekken. Verder publiceerde een door de Tweede Kamer aangestelde projectleider EU-ondersteuning in 2006 het rapport Parlement aan zet. Hierin staat een reeks aanbevelingen die tot doel heeft om de betrokkenheid van de Kamer bij EU-zaken te vergroten. Hierbij komt de hele Europese beleidsagenda aan bod, van de voorbereiding van commissievoorstellen tot de omzetting daarvan in nationale wet- en regelgeving. De Tweede Kamer is deze aanbevelingen nu aan het implementeren. Hiertoe zijn per deze zomer vier nieuwe commissieadviseurs aangesteld die zich samen met de staf van de commissie voor Europese Zaken direct richten op het gevraagd en onge- vraagd adviseren van de vakcommissies van de Tweede Kamer. Kern blijft ook hierbij: van reactief naar proactief. Signaleer zo vroeg mogelijk op handen zijnde Europese regelgeving opdat op het juiste moment en op de juiste manier invloed kan worden uitgeoefend.

De bijeenkomst van vandaag past in een breder Europees perspectief van vergroting van de rol van nationale parlementen, dat nu ook is vastgelegd in het concepthervormingsverdrag. In de Tweede Kamer is onlangs de motie-Ten Broeke c.s. aangenomen, die oproept de werkwijze van het parlement beter in te richten voor de controle op Europese wetgeving op basis van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarbij gaat het in het bijzonder om het vergroten van de mogelijkheid tot medewetgeving en het introduceren van de mogelijkheid tot mandaatverlening. Er zijn echter ook andere mogelijkheden, zoals een intensievere samenwerking met andere nationale parlementen, een versterking van de COSAC en het uitwisselen van ervaringen.

Collega's, dames en heren. De bijeenkomst van vandaag kan worden gezien als een eerste stap van de uitvoering van de motie-Ten Broeke. Werk in uitvoering vraagt van ons een actieve inzet. Ik dank u bij voorbaat voor uw komst en wens ons en u een vruchtbare gedachtewisseling. Ik geef nu het woord aan onze dagvoorzitter, de heer Dennekamp.

De heer **Dennekamp**: Ik zal u proberen door deze dag te loodsen. Wij horen eerst een inleiding. Daarna is het mogelijk om kort op de inleiding te reageren, mochten er onduidelijkheden zijn of vragen. Vervolgens gaan wij debatteren aan de hand van een aantal stellingen. Iedereen heeft de mogelijkheid om daarop te reageren. Ik wil u vragen om kort en zakelijk te blijven opdat er sprake kan zijn van een debat.

Vanmiddag kunnen wij luisteren naar een man die zegt dat hij 100% bekendheid heeft in België. Het is een man die van provocatie houdt en ik hoop dat dit vanmiddag zal blijken. Zo direct kunnen wij luisteren naar heer Herman Tjeenk Willink, vicepresident van de Raad van State. Hij zei in een kranteninterview dit voorjaar: het democratisch deficit ligt voor een gedeelte in Nederland, in het gebrek aan parlementaire controle hier. Ik geef de heer Tjeenk Willink graag het woord.

#### **Inleiding door mr. H.D. Tjeenk Willink, vicepresident van de Raad van State**

De heer **Tjeenk Willink**: Voorzitter. Ik feliciteer de Kamer met het houden van deze conferentie en met aanleiding daartoe, namelijk de aanneming van de motie-Ten Broeke, waarin de Kamer het Presidium en de voorzitters van de gemengde commissie Subsidiariteit en de vaste commissie voor Europese Zaken verzoekt om voorstellen te ontwikkelen om de werkwijze van het parlement zodanig in te richten dat die beter is ingespeeld op de eisen die Europa stelt.

Mijn positieve opstelling zal geen verwondering wekken bij degenen die de Raad van State de afgelopen heeft gevolgd en zijn adviezen en jaarverslagen heeft gelezen. Al in het jaarverslag 2002 werd erop gewezen dat het zogenaamde Europees democratisch deficit voor een deel een natio-

naal democratisch deficit is en dat voortgaande Europese integratie niet mag leiden tot minder, maar dwingt tot meer bemoeienis van nationale parlementen. Een misverstand dat wij de laatste vijftig jaar nog wel eens hebben gehad: datgene wat naar Europees niveau wordt getild, kan naar het Europees Parlement, dan zijn wij er tenminste van af. Het tegendeel is waar. Europa was, is en wordt geen federatie. Europa is nauw verknoopt met en afhankelijk van de medewerking van de nationale staten en dus ook van de instellingen van die nationale staten. Dat is een kernpunt voor een goed begrip van de Europese Unie. Als dat kernpunt wordt gemist, staat iedereen op het verkeerde been. Dat dwingt dus tot meer bemoeienis van de nationale parlementen, zoals van het nationaal bestuur en van de nationale rechter. Europa is feitelijk weliswaar binnenland geworden, maar naar het blijkt voor de meeste politici en de meeste Haagse politici, buitenland gebleven.

In het jaarverslag 2004 werd deze boodschap aangescherpt. Daarin staat dat nationale wetgevers, bestuurders en rechters niet alleen consumenten zijn van Europees recht – hoe plezierig het ook is om je te verschuilen achter het consumentenwezen, waarbij je een product krijgt opgedrongen – maar ook co-actors zijn in de ontwikkeling van het Europese recht. Zij spelen naast de instellingen van de Europese Unie een eigen rol bij de bepaling van de inhoud van de wetgeving. Een rol die van wezenlijke betekenis is voor de legitimatie daarvan. Geconstateerd werd dat waar bestuur en rechter erin slaagden deze bijdrage adequaat te leveren, het de Kamer moeite kost om deze rol tijdig te vervullen. Ik heb het nu over het jaarverslag 2004. De gevolgen daarvan blijken pas in de praktijk bij de implementatie, maar dan is het te laat en voelen de Kamers zich overvallen en klemgezet. Er zijn voorbeelden te over. Ik noem de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit, de Kaderrichtlijn water, de Dienstenrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de IPPC-richtlijn. Wat let de Kamer, zo vroeg de Raad van State zich drie jaar geleden af, om belangrijke ontwerp-richtlijnen in procedure te nemen als waren het wetsvoorstellen? Ik vond dit ook terug in het rapport Parlement aan zet.

In het advies van 15 september 2005 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen heeft de Raad van State een aantal praktische handvatten gegeven voor regering en parlement. Het advies is naar ik meen ook opgenomen in de reader. Ik verwijs daar graag naar. Op een enkel punt kom ik later terug.

Volgens de uitnodigingsbrief gaat mijn inleiding over de instrumenten die het parlement ter beschikking staan om zijn betrokkenheid te versterken bij het Europese wet- en regelgevingsproces. Degenen die mij kennen, weten dat ik mij niet zo gemakkelijk laat instrumentaliseren. Procedures en werkwijzen zijn voor een goed functioneren van een parlement belangrijk. Ik heb daar als voorzitter van de Eerste Kamer altijd buitengewoon precies op toegezien. Het probleem is overigens vaak dat de ratio van die procedures en werkwijze niet meer wordt gekend, ook binnen het parlement zelf. Maar hun effectiviteit hangt of af van de context waarin zij worden ingezet.

Ik zal dus wel over instrumenten spreken, maar alleen nadat ik die bredere context kort heb geanalyseerd. Daarbij gaat het over het functioneren van de Kamer in het algemeen en over de bijzondere aspecten die daaraan zijn verbonden bij het functioneren in Europa. Het een kan niet losgezien worden van het ander.

De leden van de Eerste Kamer zullen mij naar ik hoop niet kwalijk nemen dat ik mijn inleiding in het bijzonder heb toegespitst op de Tweede Kamer, alleen al de beperkte tijd dwingt mij ertoe. Overigens zou er het nodige te zeggen zijn over de onderlinge verhouding en de taakverdeling tussen de beide Kamers. Is het zo vanzelfsprekend dat bijvoorbeeld bij de subsidiariteitstoets beide Kamers gelijktijdig min of meer hetzelfde doen? Wat blijft

er dan over van de complementariteit? Een retorische vraag. Dat laat ik nu even terzijde. Ik ga eerst in op de bredere context.

De verhoudingen binnen de Nederlandse overheid zijn in de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Deze veranderingen heb ik al eens eerder gekarakteriseerd als een «terugtrek» van politieke instellingen en politieke ambtsdragers ten gunste van (semi)publieke (ambtelijke) diensten. Ik geef twee kernwoorden: ontzuiling, vervaging van politieke ideologieën. De traditionele politieke partijen verloren zowel hun vaste achterban en hun maatschappelijke binding als hun inhoudelijk kompas.

Ten gevolge van deze terugtrek van de politiek verschoof het zwaartepunt binnen de overheid naar het bestuur – in Nederland toch al altijd dominant aanwezig – en daarbinnen naar de ambtelijke diensten. «Bedrijfsmatig werken» werd de leidraad zonder dat daarbij voldoende werd beseft dat bedrijfsmatig werken in inhoudelijk opzicht geen richting geeft. Het zegt immers niets over bijvoorbeeld de aanpak van de integratieproblematiek of over de koers die Europa moet varen. De bureaucratie werd tot kern van de overheid waarvan wetgever en bestuur (waarvan de bureaucratie vroeger deel uitmaakte) afhankelijk zijn geraakt. En denk nou niet dat dit u niet aangaat. Voor een gedeelte heeft u datzelfde proces hier binnen de Kamer ook. Ik kom daar zo dadelijk nog even op terug. De Kamer is nog meer op het bestuur georiënteerd geraakt. Naast medewetgever en controleur op het gevoerde beleid werd zij ook medebestuurder.

Waar ideologische grenzen niet scherp meer langs politieke partijlijnen kunnen worden getrokken, kunnen maatschappelijke problemen ook niet meer langs de partijpolitieke meetlat worden afgemast. Niet alleen de kiezers zweven, maar ook de partijen. De kiezers staan steeds voor de vraag of zij dat zweven willen sanctioneren in de zin van goedkeuren of afstraffen. Zij doen dat zeer afwisselend van de ene verkiezing naar de andere. Dat is buitengewoon interessant. In die zin zijn de kiezers veel consequenter dan men gemakshalve bij de analysering van verkiezingsuitslagen placht aan te nemen. Voor politici is de zekerheid van het eigen politieke bestaan verdwenen. Het afbreukrisico is groot, hun toekomst ongewis. Behalve de inhoud is steeds ook het door Elchardus zo genoemde «image» bepalend voor de duur van het politieke leven. De afhankelijkheid van het publieke optreden en dus van de media groeit. Er ontstaat, in de woorden van dezelfde Elchardus, een «dramademocratie» waarin de politicus wel moet reageren op de door de media vooronderstelde opvattingen van de kiezer. Rust om na te denken over de problemen die zich aandienen en hun oplossingen wordt door de media zelden gegund en door de politici vaak niet genomen.

De grote doorloopsnelheid van het Kamerlidmaatschap brengt een vermindering van het collectief geheugen met zich, van het gevoel voor de *trías politica* en een verminderd zicht op de complexe werkelijkheid. Daarom de conferentie Stoelendansen met de macht, van januari 2006, waarbij het aantal niet-Kamerleden groter was dan het aantal Kamerleden. Ook dat draagt bij aan de afhankelijkheid. Voor haar rol als medewetgever is de Kamer in sterke mate gebonden aan de agenda van het bestuur en voor haar rol als controleur aan die van de media. Deze afhankelijkheid geldt ook voor Europa.

In het onlangs verschenen buitengewoon interessante rapport van de Franse Conseil d'État dat handelt over het door Frankrijk te ontwikkelen beleid om zijn invloed in de Europese Unie te versterken – dit is te vinden in het Rapport Public 2007 van de Conseil d'État – wordt de Europese rechtsorde gekarakteriseerd als «complex, maar open voor beïnvloeding». De voorbereiding van de Europese wetgeving is complex omdat zij geschiedt in een ingewikkeld interactief netwerk van vele acteurs, ministers, ambtenaren, decentrale overheden, maar ook maatschappelijke organisaties, belangengroepen, lobbyisten, bedrijven, denktanks en dergelijke. Zie voor de kenmerken van het Europese besluitvormings-

proces ook het advies dat ik al eerder noemde van september 2005, pagina 11. Het proces is echter open voor beïnvloeding, in het bijzonder voor degenen die het spel goed weten te spelen. Daarbij ligt het gunstigste moment voor beïnvloeding op een zo vroeg mogelijk tijdstip in het traject van beleidsontwikkeling, in ieder geval in de fase van de groenboeken, de witboeken en de mededelingen.

Met deze complexiteit en openheid hangt de lange duur van de Europese wetgevingsprojecten samen. Het behoeft geen betoog dat dit complexe open en langdurige systeem van wetgeving problemen oplevert voor een Kamer die gewend is te wachten op wat het bestuur aanreikt, gericht is op media waarvoor Brussel nog steeds een ver buitenland lijkt te zijn en waarvan de leden maar een korte tijd hebben om zich te profileren. Mij wordt vaak verweten dat ik kritiek op de Kamer heb. Mijn poging is altijd om te analyseren in wat voor moeilijke positie Kamerleden zich bevinden. Ik kom zo dadelijk terug op de vraag hoe je uit die moeilijke positie kunt geraken. U heeft het heel moeilijk en hartstikke druk, maar u wordt gevraagd om nog niets meer te doen.

Dan kom ik nu bij de instrumenten tegen de achtergrond van deze context. Ik spreek eerst over de constitutionele kanten van een grotere invloed van de Kamer op het Europees beleid. In de brief van het Presidium over de uitvoering van de motie-Ten Broeke en de zijnen wordt onder meer gesteld dat indien de Kamer probeert het optreden van de nationale regeringsvertegenwoordiger in de raad van ministers vooraf te beïnvloeden, de regering zich vaak beroept op het adagium: de regering regeert en de Kamer controleert. Nog afgezien van het feit dat het dan vaak op een te laat tijdstip is, is het op zichzelf terecht dat het Presidium hiervoor aandacht vraagt. Het adagium is in het algemeen ook juist. Het feit echter dat de Europese regelgeving vaak rechtstreekse werking heeft of bij haar omzetting in een nationale wetgeving de Kamer doorgaans weinig of geen ruimte meer laat tot het maken van een eigen afweging, brengt met zich dat niet zonder meer kan worden teruggevallen op de voor de nationale wetgeving gebruikelijke benadering als model voor de betrokkenheid van het parlement bij de Europese wetgeving. Anders dan bij normale onderhandelingen over internationale verdragen werkt het onderhandelingsresultaat immers als wet. Ratificatie achteraf door de Staten-Generaal is niet aan de orde. Het gaat in wezen om wetgevingsonderhandelingen en niet om verdragsonderhandelingen.

Dit betekent dat de co-actorsrol van de Kamer bij de totstandkoming van Europese wetgeving niet anders geëffectueerd kan worden dan via controle op de regering, niet alleen via de gebruikelijke controle achteraf, maar ook via controle vooraf op de regering in die wetgevingsonderhandeling. Meebesturen dus. Ik denk dat het onderscheid medewetgever, controleur, medebestuurder voor de rol van de Kamer in het Europese beleid minder relevant is, evenals het onderscheid monisme/ dualisme. Het gaat om de verschillende fasen in het totale wetgevingsproces dat in Brussel begint en eindigt in het Nederlandse Staatsblad. Het gaat om het vinden van evenwichtige werkbare verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal in de verschillende fasen van dat proces. Ik verwijs opnieuw naar de «verbindingsschakels» in het advies van september 2005: waar nationale instituties en Europese instituties elkaar raken. Voor mij is het de vraag of een formeel mandaat, door de Kamer te verlenen aan de regering, zoals gesuggereerd lijkt te worden in de motie-Ten Broeke c.s., in die evenwichtsverhoudingen past en ook voor de Kamer zelf werkbaar is. De onderschikking die eigen is aan een mandaatsverhouding, is niet verenigbaar met de grondwettelijke positie van de regering en de verhouding tussen de regering en de Kamers.

Vruchtbaarder lijkt mij bijvoorbeeld dat de Kamer in een bepaalde zaak een aantal punten selecteert waarop zij de resultaten die Nederland in Brussel boekt – ik zeg doelbewust niet «de regering», want het proces begint eerder – zal beoordelen. Het interessante van het Europese

besluitvormingsproces is dat het, in tegenstelling tot andere processen met landen over de grens, een horizontaal en geen verticaal karakter heeft. Het zijn dus onderhandelingen en contacten tussen ambtenaren, tussen maatschappelijke instellingen. Niet alles gaat dus via de regering. Ook dat is een punt waar rekening mee moet worden gehouden. Uiteindelijk is de regering natuurlijk wel verantwoordelijk voor de Nederlandse positie, maar dat is aan het eind. In die zin heeft het oude systeem – wij kunnen altijd nog «nee» zeggen – juist in Europa een andere betekenis. Een van de punten waarop de resultaten die Nederland in Brussel boekt, kunnen worden beoordeeld, zal moeten zijn de aansluiting van de voorstellen op en de gevolgen ervan voor de Nederlandse rechtsorde. Daarmee wordt de Nederlandse wetgever – en dus niet de co-actor in het Europese wetgevingsproces – bij de implementatie geconfronteerd en dan is het vaak te laat.

De controle door de Kamer op het beleid van de regering in Europa moet een tweeledig doel hebben: verhoging van de legitimiteit van de Europese wetgeving en versterking van de Nederlandse inbreng in het proces van de totstandkoming daarvan. Als het referendum van 1 juni 2005 iets heeft aangetoond – ik herhaal nu het laatste advies van de Raad – dan is het wel dat de binding tussen de Europese Unie en de burger niet goed functioneert. Het vertrouwen van de burger in het Europese project is kennelijk niet automatisch zo groot als in het verleden werd verondersteld. Het parlement moet ervoor zorgen dat de inbreng van burgers in het Europese besluitvormingsproces gestalte wordt gegeven en dat die inbreng vanaf het begin van het onderhandelingsproces, en dus niet alleen in de eindfase, aandacht krijgt.

Legitimiteit wordt alleen verkregen als Europa wordt gepolitiseerd. Ik leg de nadruk op «gepolitiseerd» omdat ik dit woord heb gemist in bijvoorbeeld Parlement aan zet. Daarin staat veel over de voorwaarden, maar het woord «politisering» komt er niet in voor. Misschien ligt dit aan het feit dat dit strijdt met de gewoonte en in zekere zin ook met de noodzaak dat buitenlands beleid wordt gedepolitiseerd – over het buitenlands beleid waren wij, met uitzondering van ontwikkelingssamenwerking, het traditioneel altijd eens – en het is strijdig met de depolitisering van netelige kwesties in het binnenlands beleid. Depolitisering was dan ook kenmerkend voor de inbreng van ons land in Europa.

Grotere en tijdige betrokkenheid van het parlement kan de regering dwingen reeds vanaf het begin van de onderhandelingen politiek leiding te geven aan het ambtenarenapparaat. In zijn advies van september 2005 heeft de raad dan ook een pleidooi gehouden voor versterking van de politieke regie door ministers en ministerraad, overigens ook ten behoeve van een Europeanisering van het loopbaanbeleid van ambtenaren, en versterking van de politieke controle van het parlement op het Europese besluitvormingsproces.

Een grotere betrokkenheid van het parlement bij de Europese wetgeving kán de stem van ons land in de onderhandelingen versterken. De relatief grote invloed van landen zoals Finland en Denemarken kan mede verklaard worden door de actieve rol die de parlementen in die landen spelen. Delors noemde de Folketing, het Deense parlement, eens het dertiende lid van de Europese Gemeenschap.

De aandacht van het parlement zou gericht moeten zijn op een versterken van de politieke regie en de politieke controle vanaf een zo vroeg mogelijk stadium van totstandkoming van de Europese wet- en regelgeving. Het parlement moet niet pas in actie komen als de geannoteerde agenda's van de raad van ministers of de Europese Raad worden behandeld. Het jaarlijks wetgevingsprogramma van de Commissie moet een aanknopingspunt zijn, evenals de groenboeken, de witboeken of de mededelingen van de Commissie. Dergelijke documenten moeten niet langer als een voldongen feit worden beschouwd.

Om tot een vroegtijdige actie in staat te zijn, moet het parlement zijn

informatievoorziening over Europa proactief organiseren en niet langer alleen afhankelijk zijn van de gedepolitiseerde informatie die de regering aanlevert in de BNC-fiches en van de toezending van dito regeringsstandpunten, die bovendien steevast te laat komen om nog tot een betekenisvolle discussie met de regering te komen. Waarom, vroeg ik mij af toen ik de samenvatting van Parlement aan zet las, wordt aanbevolen om de regering jaarlijks om een appreciatie te verzoeken over het werkprogramma van de Commissie? Je kunt dat toch zelf ook appreciëren? De eigen informatievoorziening behoeft tegenwoordig geen enkel probleem meer te zijn. Het parlement kan zich zeer wel informeren via het Publicatieblad, de internetsites van Europa, de eigen vertegenwoordiging bij het Europees Parlement en de Nederlandse leden van dat parlement. Europa, althans Brussel, is in zekere zin opener. Er kan niet dát gebeuren of initiatieven worden genomen of je kunt het gewoon aanklikken. Nu had ik vroeger, en misschien een enkeling van u ook, met het aanklikken moeite, maar sinds ik dat ook kan, moet dat ook hier mogelijk zijn. Europa kan niet langer een zaak zijn van alleen de commissies voor Europese Zaken en de gemengde commissie Subsidiariteit. Het moet een zaak zijn van alle vaste Kamercommissies. Europa is immers binnenland. In de fracties en in de commissies – in deze volgorde – moeten de informatie over Europa en de politieke implicaties daarvan een vast agendapunt zijn en moeten (voorgenomen) Europese regelgeving en Europees beleid systematisch worden geagendeerd. Vervolgens moeten de fracties en de commissies politieke prioriteiten stellen en moeten per fractie politiek-inhoudelijke standpunten worden voorbereid ten behoeve van een behandeling, bijvoorbeeld in een AO met de regering. Ten behoeve van de voorbereiding van de politieke standpunten kan het nuttig zijn om per dossier een rapporteur aan te wijzen die alle aspecten van een onderwerp in kaart brengt, zoals dat ook gebeurt in het Franse en het Europese parlement. Ook de informatie over de werkwijze elders behoeft geen probleem meer te zijn. Ik noem in dit verband alleen maar de COSAC. Meer in het algemeen zou het goed zijn om na te gaan wat elders blijkt te werken en wat voor resultaat iets in Brussel oplevert. Is het waar dat de subsidiariteitstoets tot nu toe in Brussel bij de Commissie eigenlijk alleen tot een herhaling van zetten leidt en dat vroegtijdige beïnvloeding van het eigen regeringsstandpunt meer effect in Brussel oplevert? En als dat zo is, wat betekent dat dan voor de onderlinge afstemming tussen de verschillende nationale parlementen en voor de wijze waarop wij hier de subsidiariteitstoets uitvoeren?

De fracties en de politieke partijen spelen in deze politisering de hoofdrol. De fracties moeten de politiek belangrijke onderwerpen kiezen en de informatie aan het parlement moet gepolitiseerd worden door de partijen en de fracties. De fracties moeten hun interne organisatie afstemmen op die informatievoorziening en beoordeling. Dat hoeft niet per definitie een uitbreiding van de ondersteuning van de fracties te impliceren. Politisering en politieke prioriteiten stellen is zelden de uitkomst van verambtelijking en van procedures. In dat verband zijn mij twee dingen opgevallen in de stukken die ik gisteravond nog kreeg. Ten eerste is mij opgevallen dat de adviseurs die aan de Kamercommissies zijn of worden toegevoegd, van ambtelijk BZ afkomstig zijn. Zij komen in ieder geval van departementen en dus niet van bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties die veel met Europa te maken hebben. Ten tweede noem ik de discrepantie tussen de uitwerking van de ambtelijke ondersteuning van commissies met organogrammen en dergelijke en het toch enigszins beperkte aantal Tweede Kamerleden. Ik dacht dat zo'n 8% zich voor deze conferentie voor en door de Tweede Kamer heeft ingeschreven.

In Parlement aan zet las ik: «Gezien het grote belang van Europese besluitvorming op de nationale rechtsorde moet de Kamer een inhaalslag maken om haar betrokkenheid te vergroten». Tot zover akkoord. «Een belangrijke voorwaarde daarvoor is uitbreiding en professionalisering van de onder-



steuning van de Kamer»... etc. Ik zou het graag geloven. De ervaring van de afgelopen twintig of dertig jaar is dat telkens als gebreken worden geconstateerd in de politieke controle, de ambtelijke controlemechanismen worden versterkt. Er is bijna geen instantie in Den Haag – om deze knuppel ook maar even in het hoenderhok te gooien – die in de laatste jaren ambtelijk zo zijn uitgebreid als de Tweede Kamer. Ik begrijp dat u ook veel tevredener bent geworden over het functioneren daarvan, maar dat terzijde. Als u het nu eens zou omdraaien. Als nu eens elk lid van de fractie en zijn of haar medewerker steeds ook één Europese paragraaf zou hebben en de ontwikkelingen op bijvoorbeeld een of twee onderwerpen die aandacht behoeven en publiciteit verdienen volgt? Dan zouden de fracties hun standpunten daarnaast moeten afstemmen met hun geestverwanten in het Europees Parlement – dat kan makkelijk – en zo mogelijk met geestverwanten in parlementen in andere landen. Daar zijn natuurlijk elektronische mogelijkheden voor. Dat is allemaal in tweede instantie. Als wij nu eens zouden beginnen met dat eerste.

De Europese regelingen moeten consequent reeds in het beginstadium van voorbereiding tijdens hoorzittingen getoetst worden op subsidiariteit. Hierdoor kan voorkomen worden dat op Europees niveau regelingen worden aangenomen met betrekking tot publieke belangen die beter op nationaal niveau of in samenwerking met maatschappelijke organisaties behartigd kunnen worden. Met het begrip «subsidiariteit» is het merkwaardig gesteld. Dat wordt altijd gezien als een beginsel om te bepalen of iets hetzij op Europees, hetzij op nationaal niveau moet plaatsvinden. Daar is onze oud-premier Lubbers enigszins debet aan. Het oorspronkelijke begrip «subsidiariteit» dat in de Nederlandse politieke verhoudingen een grote rol heeft gespeeld en dat een katholieke achtergrond heeft, was een heel ander begrip. Dat was de vraag of de overheid iets moest doen of maatschappelijke organisaties. En als de overheid iets moest doen, welke overheid was dat dan? Of moesten verschillende overheden iets doen? Het gaat er dus niet zozeer om of de nationale parlementen, of de lidstaten, of de Europese Commissie, maar tot hoever de Europese Commissie, tot hoever de nationale parlementen?

Co-actorschap, het medespeler zijn in het Europese besluitvormingsproces gaat echter veel verder dan de toets op subsidiariteit en proportionaliteit, het bewaken van de «eigen nationale ruimte», de hindermacht. Want dan verlies je het vaak. Daarbij komt dat de wijze waarop de subsidiariteit wordt getoetst al vlug tot depolitisering leidt door het te gieten in procedures, in beide Kamers, met alle partijen erbij. Als je niet oppast is het in zekere zin zoals met de ambtelijke ondersteuning: meer van hetzelfde. En hetzelfde was depolitisering. Als dat nog een half uur als kernpunt blijven hangen, dan is het goed.

Op politieke gronden geselecteerde ontwerprichtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten van Europese wetgeving zouden behandeld moeten worden als nationale wetsvoorstellen, zoveel mogelijk met gebruikmaking van onderdelen van de normale wetgevingsprocedure. Eveneens is het belangrijk dat in een zo vroeg mogelijk stadium de inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties gestalte wordt gegeven. Ook dat staat in een van de rapporten. Dat zou kunnen door hoorzittingen te organiseren, zoals dat ook bij nationale onderwerpen gebeurt. Het is merkwaardig dat talloze grote maatschappelijke organisaties op dit moment wel de weg naar Brussel weten te vinden, maar een marginale rol spelen bij de nationale voorbereiding van Nederlandse standpunten. Bij de departementale voorbereiding worden zij niet of nauwelijks gehoord. Dat werkt de verstatelijking van Europa in de hand. Net als depolitisering is verstatelijking het middel om elke politieke belangstelling te doden.

Hoe vinden overbelaste Kamerleden de tijd voor het aanpakken van deze nieuwe taak? Een adequate invulling van de rol van co-actor voor Europese wetgeving door Kamerleden vraagt tijd, tijd die er nu vanwege de overladen agenda's niet is. Die tijd zal toch echt gevonden moeten worden

door prioriteitstelling en organisatie van het werk. Niet alles tegelijk. Ook hier geldt: groot denken en klein doen.

In zijn lezing op de staatsrechtconferentie van vorig jaar heeft Joop van den Berg naar mijn mening op overtuigende wijze duidelijk gemaakt dat veel van het huidige activisme van Kamerleden een gebrekkige effectiviteit heeft en dat het uit dien hoofde verstandig zou zijn dat activisme te temperen. Het parlement behoeft daardoor niet te worden weggetrokken uit wat hij noemt de arena of bij de media vandaan, maar het moet, in zijn woorden, wel worden bevrijd van de brij aan stukken, waaruit niet alleen de Kamer geen wijs meer wordt, maar te minder degenen die het parlement pretenderen te vertegenwoordigen. Ik heb wel eens gesuggereerd dat de Kamer na een of twee jaar eens zou nagaan wat achteraf het belang en het effect blijkt te zijn geweest van interventies die veel tijd en aandacht hebben gekost. Dat zeg ik niet om schuldigen aan te wijzen, maar om eens na te gaan waaraan wij onze tijd nu hebben besteed. Wat heeft ons, inclusief de media, tot grote opwindning gebracht en wat bleek daar achteraf de impact van te zijn?

Het zou ook zeker helpen als partijen bij hun selectie van kandidaat-Kamerleden minder zouden letten op vernieuwing en meer op ervaring en parlementair geheugen. Om haar rol van co-actor voor Europese wetgeving goed te vervullen, zal de Kamer allereerst politieke prioriteiten moeten stellen. Dat geldt in het algemeen, maar ook in Europa. In het verleden heeft men op het geschikte moment belangrijke onderwerpen laten liggen, waarvoor wij in sommige gevallen nu nog een hoge rekening betalen. Ik heb er zojuist een paar genoemd: de Kaderrichtlijnen water en luchtkwaliteit of de Dienstenrichtlijn. Wij moeten niet denken dat het daarbij zal blijven, want, of u het nu leuk vindt of niet, Europa gaat verder en dieper en dan kun je er maar beter bij zijn. Denk aan de diensten van algemeen economisch belang. Bedoelt de heer Sarkozy daarmee hetzelfde als «past in de Nederlandse traditie»? De Franse traditie is namelijk een heel andere. Het etatisme in Frankrijk is heel iets anders dan de maatschappelijke inkadering die wij hier, althans in woorden, altijd koesteren, zij het dat wij er de laatste tien of vijftien jaar geen ene klap aan hebben gedaan om dat opnieuw te doordenken. Er is ook bijvoorbeeld het groenboek hypothecair krediet, waar wij hier niet over mogen praten. Ook dat is iets waar de Raad van State sinds 1997 al met voeten treedt. Verder noem ik de pensioenen, waarover de eerste beleidsstukken gaan verschijnen, en de justitiële en politionele samenwerking, die ingevolge het akkoord over het wijzigingsverdrag sterker naar voren zal komen. De belangen bij deze onderwerpen zijn levensgroot. Ik vrees dat wij ons dat niet altijd realiseren. De politieke visies lopen sterk uiteen. Politisering is daarvoor dus nodig.

Is de reden dat de media zo weinig aandacht aan datgene besteden wat in Brussel op het vuur staat, trouwens niet ook daaruit te verklaren dat onderwerpen zoals deze in de beslissende fase – en die ligt in Europa voor een belangrijk deel reeds in het begin van het traject en niet zozeer aan het eind, zoals bij ons – gedepolitiseerd zijn? Zou politisering in de beginfase de discussie daarover ook niet aantrekkelijker maken voor de media en Kamerleden en fracties niet de gelegenheid geven om zich te profileren?

Politisering van Europa ziet op twee doelen: hoe zorg ik ervoor dat de Europese wetgeving zoveel mogelijk beantwoordt aan mijn inzichten als Kamerlid en hoe zorg ik ervoor dat Europa afblijft van onderwerpen die naar mijn mening op een ander niveau geregeld moeten kunnen blijven worden? Het eerste is naar mijn mening belangrijker dan het tweede omdat zelfs ten aanzien van hetgeen overwegend nationaal moet blijven, vaak Europese minimumafspraken niet gemist kunnen worden. Denk aan de belastingen. Ik zag in het programma van de SP dat daar ook aandacht aan werd gegeven, omdat je anders een spiraal naar beneden krijgt. Iets wat de Raad van State ook vindt. Zeggen «dat blijft nationaal» betekent

niet dat het niet ook Europees moet zijn. Alles is op kosten te waarderen. Aangezien de kostenfactor belangrijk is in het functioneren van de markt, gaat het naar beneden als je daar geen bodem onder legt. Dan kunt dan wel zeggen dat wij zelf naar beneden zijn gegaan, maar dat was dan wel gedwongen. Dan kun je er beter aan het begin bij zijn.

Tegenwicht moet worden geboden aan de eigen dynamiek van Brussel, maar dat kun je alleen doen als je je eigen politieke opvattingen kent en weet wat aan ons land eigen is. Of in de woorden van het advies van de Raad van september 2005, herhaald in het advies van enkele weken geleden: «Een visie op de Europese samenwerking en de plaats van Nederland daarin valt vanwege de onderlinge vervlochtenheid van de Europese en Nederlandse institutionele arrangementen niet te scheiden van een visie op de Nederlandse democratische rechtsstaat. Een visie op de EU vergt een visie op de nationale staat en zijn toekomst».

(applaus)

De heer **Dennekamp**: In zekere zin bent u hier allen te gast, maar wij constateren nu alvast dat sommige gasten meer gelijk zijn dan anderen en dus hebben wij de heer Tjeenk Willink de tijd gegeven om uitgebreid zijn verhaal te doen. Ik wil u toch vragen om in het vervolg kort te blijven opdat wij een debat kunnen voeren over hetgeen zojuist is gezegd.

Ik heb een duidelijke oproep aan de Kamer gehoord om mee te besturen, want dat verhoogt de legitimiteit en versterkt het Nederlands standpunt in Europa. Er moet meer politiek worden bedreven, wij moeten weg van de verambtelijking en wij moeten niet meer wegvluchten in procedures. Dat lijkt mij genoeg stof om over te discussiëren.

### **Discussie**

Mevrouw **Strik**: Ik dank de heer Tjeenk Willink voor zijn indrukwekkende betoog.

Hij geeft aan dat de politieke leiding aan het ambtenarenapparaat versterking behoeft. Vindt hij dat dit inmiddels is verbeterd of behoeft dit nog steeds verbetering? Verder gaf hij aan dat in Finland en Denemarken de rol van de ministerraad sterker is en wellicht voortvloeit uit het feit dat de parlementen daar een sterkere rol vervullen. Kan hij dat onderbouwen? Het is immers interessant om te weten of er inderdaad een relatie is tussen die twee.

Hij gaf verder aan dat de subsidiariteitstoets wellicht tot gevolg heeft dat het technische karakter van de behandeling wordt versterkt. Zou het voordelen hebben om de subsidiariteitstoets en de inhoudelijke behandeling niet langer te scheiden en de subsidiariteitstoets meteen te doen bij de inhoudelijke behandeling in de vaste Kamercommissies?

De heer **Tjeenk Willink**: Op het advies van september 2005 is in de ministerraad gediscussieerd over de politieke regie. Er is een aantal maatregelen genomen zoals het realiseren van de agenderingsbevoegdheid van de minister-president en het afzwakken van het non-interventiebeginsel. In de praktijk zal dat nog bewaarheid moeten worden. Ook daarbij geldt de vraag welke visie je op Europa hebt. Anders wordt steeds ad hoc commentaar geleverd op datgene wat je wordt aangeleverd. Dat heeft sterk te maken met de visie die je hebt op de eigen staat. Ik denk dat dit eigenlijk het springende punt is in Nederland. Dat geldt dus niet alleen voor de ministers, maar ook voor de parlementsleden en partijen.

Finland en Denemarken. Mijn maidenspeech in de Eerste Kamer ging over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het desbetreffende voorstel had twaalf jaar gelegen. Iedereen vond dat schande. Ik kwam erachter dat de controle eigenlijk nooit beter was geweest dan gedurende

deze twaalf jaar van de totstandkoming van dat proces. Dat heeft te maken met het feit dat controle een veel te complex begrip is. Ik laat de controle grofweg uiteenvallen in publieke controle, politieke controle, bestuurlijke controle en ambtelijke controle. Die zijn elkaars randvoorwaarden. Omdat de politieke controle in Finland en Denemarken alert is, functioneert de bestuurlijke controle ook beter. Daarmee worden ook de ambtenaren beter gecontroleerd. Je moet altijd denken in dat soort categorieën. Daar sloeg mijn opmerking van zojuist op. Je kunt gebreken in de publieke of de politieke controle niet oplossen met nieuwe ambtelijke controlemechanismen. Dan maak je het namelijk slechter in plaats van beter, terwijl iedereen dan denkt «hèhè, dat hebben wij geregeld, wij kunnen nu door». Dat is in Finland, Denemarken en overigens ook in Groot-Brittannië het geval. Interessant is dat deze landen altijd uitstekend scoorden bij de implementatie. Zij hadden veel minder achterstand. Ik heb dat altijd verklaard uit het feit dat zij wisten waar het over ging omdat zij zich in een vroegtijdig stadium met het onderwerp hadden beziggehouden. De implementatie gaat dan natuurlijk sneller.

Ik vind het lastig om te antwoorden op de vraag over de subsidiariteitstoets omdat ik niet helemaal het onderscheid tussen de technische en de inhoudelijke behandeling kan maken. Op welk niveau iets geregeld moet worden – Europees of nationaal, al dan niet met maatschappelijke organisaties of semipublieke organisaties – houdt verband met de visie op de maatschappij die je wilt. Om die subsidiariteitstoets dan maar door alle commissies te laten doen, lijkt mij weinig werkbaar. Ergens zit een probleem, maar misschien is het precies dat waarom je ervoor moet oppassen dat de subsidiariteitstoets niet tot een gedepolitiseerd iets wordt. Je moet het namelijk gezamenlijk eens worden over hetgeen op nationaal of Europees niveau of door maatschappelijke organisaties moet worden gedaan. Het zou voor het eerst zijn dat wij het daar in Nederland echt langdurig over eens zijn. Dat kan niet het geval zijn.

De heer **Eigeman**: Ook ik dank de heer Tjeenk Willink voor zijn inspirerende betoog. Het had nog wel een paar minuten door mogen gaan, want ik denk dat het interessant is om aan de hand van het kader dat hij in zijn analyse heeft geboden, de complementaire rol van de Eerste Kamer verder uit te diepen. Dat doen aan de hand van de begrippen «politisering» en «depolitisering» en de zwaardere bestuurlijke rol voor de Tweede Kamer, is immers buitengewoon interessant. Ik zal de heer Tjeenk Willink niet vragen om hieraan tien minuten te besteden, maar ik zou wel graag een indicatie krijgen van het antwoord op de vraag hoe de Eerste Kamer daarmee verder zou moeten gaan. Betekent dit dat haar controlerende rol zwaarder wordt? Of is er specifieke aandacht in het wetgevingsgedeelte, als onderdeel van het co-actorschap van de Staten-Generaal?

De heer **Tjeenk Willink**: Het is mij altijd zeer opgevallen dat de belangstelling voor Europa in de Eerste Kamer – parttimers met nauwelijks ondersteuning – groter placht te zijn dan in de Tweede Kamer. Dat moet dus een indicatie zijn van het probleem in de Tweede Kamer. Dat ligt dus niet zozeer bij de ondersteuning.

De heer **Dennekamp**: Ik constateer dat deze mening hier wordt gedeeld.

De heer **Tjeenk Willink**: Europa heeft bij de parlementen die uit twee kamers bestaan, aan allebei de kamers een rol gegeven. Het is interessant dat wij daar klakkeloos in meegaan. Wij wilden toch onze eigenheid bewaren? Als in Den Haag over normen en waarden wordt gesproken, wordt altijd gesproken over de normen en waarden in de maatschappij, maar zelden over de normen en waarden in Den Haag, over de staatsrechtelijke spelregels en dat soort dingen meer. Ik dacht dat er een zekere verhouding was tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Ik ben daar als

voorzitter van de Eerste Kamer altijd alert op geweest. Ik heb steeds tegen mijn collega van de Tweede Kamer, Deetman, gezegd: het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer; in onze traditie ligt het protocollaire primaat bij de Eerste Kamer, maar volgens mij valt daarmee te leven. In onze Grondwet is geen conflictenregeling opgenomen. Een conflict tussen de Eerste en Tweede Kamer moet dus gewonnen worden door de Tweede Kamer. Als dat niet het geval is, ligt dat aan de Tweede Kamer en dan bevindt het functioneren van ons systeem zich in zwaar weer. Je moet dus nadenken over de eigen rol van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer. Aangezien vacua altijd worden opgevuld, is het nogal logisch dat datgene wat de Tweede Kamer niet doet, door de Eerste Kamer wordt gedaan. Dat is de complementariteit. De vraag is of de Tweede Kamer zich dat moet laten welgevalen. Binnen Europa geldt ook deze complementariteit. Wij kiezen bijvoorbeeld een aantal thema's die wij om de zoveel tijd bespreken. Wij politiseren op die manier dwars door de kokers heen. Dat is in de Tweede Kamer in de praktijk wat minder mogelijk. De Tweede Kamer richt zich dus op het volgen van de afzonderlijke maatregelen als waren het wetten. Ik fantaseer maar wat, maar ik vind dat hierover nagedacht moet worden. Anders krijg je iets heel merkwaardigs dat niet past in ons Nederlands parlementaire stelsel. Dan kunnen wij wel zeggen dat Brussel ons dat heeft voorgeschreven, dat zal dan wel, maar mogen wij daar ook zelf nog een invulling aan geven?

Mevrouw **Van Bijsterveld**: Ik dank de heer Tjeenk Willink voor zijn scherpe analyse, die ik grotendeels onderschrijf. Ik was benieuwd naar zijn opvatting over de rol van de Eerste Kamer. Het is natuurlijk mogelijk dat juist door de Europese integratie een zekere dynamiek of verandering ontstaat in de manier waarop de Eerste en de Tweede Kamer zich tot elkaar verhouden, al was het alleen maar ten aanzien van Europese onderwerpen. Ziet de heer Tjeenk Willink dat op termijn gebeuren als de Tweede Kamer nog actiever gaat worden op Europees vlak? Wanneer je uitgaat van de traditionele rolverdeling tussen de Tweede Kamer en Eerste Kamer – de Tweede Kamer heeft het primaat van de politiek en de Eerste Kamer heeft meer aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving – is het voor de Eerste Kamer zaak om in een vrij vroeg stadium een rol te spelen. In een later stadium kun ook nog maar vrij weinig aan de kwaliteit doen.

De heer **Tjeenk Willink**: Alles heeft zijn eigen dynamiek, maar wordt die dynamiek door elders gestuurd of controleren wij die zelf nog? Dan spreekt mevrouw Van Bijsterveld over de beperking tot Europese onderwerpen, maar op het moment dat de Europese onderwerpen binnenlandse onderwerpen zijn, heeft een andere rolverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer op Europese onderwerpen noodzakelijkerwijs zijn uitstraling naar de binnenlandse onderwerpen. Ik kan het althans niet anders zien. Of er moet voor de Europese zaken een andere taakverdeling zijn tussen de Eerste en Tweede Kamer dan voor de andere zaken. Dat lijkt mij moeilijk omdat Europa dan toch weer een uitzondering wordt. Zo min als je kunt zeggen dat de commissie voor Europese Zaken zich met Europa bezighoudt zodat de anderen zich rustig met het binnenland kunnen bezighouden, zo min kun je zeggen dat de Tweede Kamer het binnenland doet en de Eerste Kamer Europa. Dat kan niet. Tenzij je de kwaliteit van de wetgeving helemaal aan de Eerste Kamer wilt overlaten, maar dat is niet de bedoeling. Ik zie het punt dat mevrouw Van Bijsterveld maakt, maar het is zaak uit te pluizen wie wat moet doen. Laten wij het daar met elkaar over eens zijn. Dat kan een aantal jaren zus liggen en aantal jaren zo. Dat is een permanente dynamiek. In het begin van mijn voorzitterschap deed zich dat ook voor. De fractievoorzitter van het CDA had een vrij fors standpunt. Hij zei altijd: ik pleit niet voor meer invloed van de Eerste Kamer, ik

pleit voor een hogere kwaliteit van de Tweede. Dat vond ik altijd een interessant discussieonderwerp.

Mevrouw **Gesthuizen**: Ik meen dat de heer Tjeenk Willink heeft gezegd dat mandatering geen goed idee is. Hij noemt Denemarken wel expliciet als een van de goede voorbeelden. Denemarken kent wel het systeem van mandatering. Ik wil graag een toelichting daarop. De heer Tjeenk Willink heeft ook de COSAC genoemd als een van de dingen waar hoop uit te putten moet zijn. Hoe functioneert de COSAC in uw ogen op dit moment?

De heer **Tjeenk Willink**: Denemarken heeft een heel ander parlementair systeem dan Nederland. Er is één kamer en er zijn vaak minderheidskabinetten. Je moet je goed afvragen hoe ver het gaat wat Denemarken doet. Je kunt constateren dat het activisme van het Deense parlement, waar wij altijd buitengewoon benauwd voor waren, ook zijn voordelen heeft. Vervolgens zul je dat moeten vertalen naar de Nederlandse verhoudingen. De mandaatsrelatie brengt een ondergeschikte verhouding met zich. Bij constitutioneel denken wij aan dualisme, dus aan evenwicht. Bij de praktijk spreken wij over een monisme vanuit het bestuur. Ik zie niet helemaal hoe dat te rijmen valt met de overstap naar een mandaatsverhouding. Dat geldt temeer zolang de Kamer zich afhankelijk blijft opstellen van de regering voor informatie en andere zaken. Dan kun je wel een mandaat geven, maar dat mandaat geef je dan op hetgeen de regering aanlevert. Dat wordt dan toch een heel Nederlandse variant van mandaat. Dat is waar ik op heb willen wijzen, niet meer en niet minder. Termen zeggen mij nooit zo verschrikkelijk veel. Mijn gedachte is dat je veel meer moet kijken naar de verschillende verbindingsschakels tussen Nederlandse instituties en Europese instituties, naar de verschillende fasen in het proces en naar ieders rol daarin. Dat is eigenlijk mijn voornaamste pleidooi. Vergeet dan in zekere zin monisme/dualisme en wetgevercontrole en medebestuur. Medewetgeving in Europa kun je immers alleen doen via het controlemechanisme, want een directe verbinding heb je in dat proces niet. De laatste tien jaren heb ik de COSAC niet meer gevolgd. Tien jaar geleden was de gedachte dat je de rol van de COSAC niet moet overspannen. Ik ben altijd zeer tegen de bijeenkomst geweest van vertegenwoordigers van de nationale parlementen en het Europees Parlement. De Fransen waren daar altijd erg voor. Het was een soort mengverhouding. Ik zag niet in dat dit überhaupt tot iets kon leiden. Men is één keer bijeengevoerd in Rome. Daar kwam niets uit. Dat komt omdat de vertegenwoordigers van nationale parlementen geen mandaat hebben om tot conclusies te komen. Maar als het meerdere niet kan, kan misschien wel het mindere. Het mindere zou kunnen zijn dat je in ieder geval van elkaar weet op welk moment zaken aan de orde zijn en wat de uitkomsten daarvan zijn. In Frankrijk was er al een jaar lang een rapport over de Dienstenrichtlijn. Dit voorbeeld hebben wij meen ik al eerder genoemd in een jaarverslag van de Raad van State. Pas daarna ging het Nederlandse parlement zich daarmee bemoeien. Dat heeft mij altijd verbaasd. Dat was dus niet alleen in een laat stadium, maar anderen hadden informatie waar je je op kon baseren. Niet om het over te nemen. Frankrijk is een ander land dan Nederland. Je hoeft niet dezelfde antwoorden te geven om dezelfde vragen te kunnen stellen. Als je nou eens zou beginnen in procedures. Dat was mijn gedachte toen, maar misschien ligt het inmiddels heel anders.

De heer **Rosenthal**: Ik wil de heer Tjeenk Willink een nadere toelichting vragen op het dualisme. Op het Europese vlak zou je daar anders tegenaan moeten kijken. De Unfug in Nederland over de Europese Unie heeft ook te maken met de meer algemene onvrede. Mensen vinden vaak dat het idee van dualisme in de Haagse politiek niet voldoende tot zijn recht komt. De heer Tjeenk

Willink vraagt om fine tuning in al de verschillende fasen in de Europese besluitvorming waar Nederland een onderdeel van uitmaakt. Zou dat geen druk zetten op de oriëntatie van de burgers op hetgeen wij in die Europese besluitvorming aan het doen zijn?

De heer **Tjeenk Willink**: Een van de stellingen die ik oorspronkelijk wilde indienen was: dualisme begint bij Europa. Toen vroeg ik mij af of ik mij in het monisme/dualismedebat moet laten trekken. Het leek mij belangrijker om te stellen dat het onderscheid tussen de verschillende functies die het parlement heeft en waar altijd discussie over is, in Europa niet erg vruchtbaar is. Het maakt dan niet uit of het daarbij om controlewetgeving gaat of om meebesturen. Daar voeren wij dan debatten over. Voor de beïnvloeding van het Europese beleid is het van allemaal een beetje. Consequent zijn hield in dat ik ook maar niet het debat over monisme/dualisme op Europees niveau moest doen. De heer Rosenthal heeft echter gelijk. In wezen heb ik dat ook proberen te zeggen. De Tweede Kamer moet zich voor haar agendavorming en dus voor haar informatie onafhankelijker opstellen van de regering. Daarop zou de stelling gebaseerd zijn geweest dat het dualisme bij Europa begint.

De heer **Kuiper**: De heer Tjeenk Willink adviseert de Kamer haar eigen rol te spelen en dat goed te doen. Onze Staten-Generaal heeft twee Kamers. Wij hebben ook een instrument, namelijk een gezamenlijke commissie die richtlijnen toetst. Het leek mij dat de heer Tjeenk Willink daar wat bedenkingen bij had: waarom zou je een gezamenlijke commissie hebben als je ieder een eigen rol moet spelen? Als wij die weg vervolgen en wij zijn daar kritisch op, dan zouden wij moeten nadenken over de instrumenten die wij vervolgens nodig hebben en die een andere toetsing, weging of beleidsbeïnvloeding mogelijk maken. Daarover zou ik iets meer willen horen.

Dit hangt ook samen met de vraag die mevrouw Van Bijsterveld zojuist heeft gesteld. Als het de rol is van de Eerste Kamer de kwaliteit van wetgeving te toetsen, dan zou de Eerste Kamer ook in een vroegtijdig stadium bij de processen betrokken moeten zijn. Dat zou er weer voor pleiten om wél iets gezamenlijks te doen. Kan de heer Tjeenk Willink op dat punt scherper antwoorden?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik vrees van niet. Ik heb mij daar te weinig in verdiept. Ik heb er alleen een vraag over gesteld. Ik vind dat je een vraagteken moet zetten bij de gezamenlijke commissie. Daar is langdurig over onderhandeld: hoe moest die eruit zien, wie moest voorzitter zijn en welke Kamers zouden daarover beslissen? Elke Kamer beslist zelf. Dan heb je al het probleem dat er geen conflictenregeling is. Hoe doe je dat dan, als de ene Kamer zus beslist en de andere Kamer zo? Hoezo, een gezamenlijke commissie?

De vorm die gevonden is, is voor het moment misschien een prima vorm. Wil je dat dit een normaal onderdeel wordt van behandelingen van zaken in de beide Kamers, dan moet je nadenken over de vraag wie wat doet. De Eerste Kamer is één dag per week aanwezig en moet met weinig staf werken. Misschien kan die staf wel iets worden uitgebreid, maar welk accent legt de Eerste Kamer? Dat zal mede afhankelijk zijn van het accent dat de Tweede Kamer legt. Wees je er dus van bewust waar je je eigen accenten wilt leggen en ga dan kijken hoe dat gemeenschappelijk kan. Dat is mijn enige vraag. De tijdelijke commissie kan prima werk hebben gedaan, maar wees je ervan bewust dat er misschien een aantal vragen achter zit dat nog nader moet worden uitgediept. Dat betekent niet dat je de hele zaak moet opheffen. Hierachter zit ook de vraag naar de effectiviteit. Hoe effectief is dat in Brussel, wat is de ervaring van andere parlementen, moet je actiever de boer op naar andere parlementen om te zeggen dat dit serieuzer aangepakt moet worden? Of moet je zeggen dat

het weliswaar een prima middel is, maar dat de inbreng van het Nederlandse standpunt in een vroeg stadium in Brussel eigenlijk effectiever is? Meer kan ik er niet van maken.

De heer **Ten Broeke**: Ik zeg de heer Tjeenk Willink buitengewoon veel dank voor zijn inleiding. Deze conferentie is georganiseerd naar aanleiding van een motie die in de Tweede Kamer is aangenomen en die niet alleen mijn naam draagt, maar ook van een aantal collega's uit de Tweede Kamer. Enkelen van hen zijn overigens nieuwe leden, dus ik denk dat er misschien wel iets aan het veranderen is. Men zal mij niet euvel duiden als ik toch probeer om, al was het maar om deze discussie wat te politiseren, enige aandacht te vragen voor een nieuw bewustzijn dat zich wellicht in de Tweede Kamer voordoet.

Wij bespreken tegenwoordig de wetgevingsprogramma's. Ons is het vorig jaar al opgevallen dat wij daarbij vooral aan de leiband lopen van de informatie die wij hebben gekregen van de regering. Ik hoop dat wij dit over een maand of twee, als wij dat weer gaan doen, wellicht wat anders zullen aanpakken, want het is juist onze taak om de regering te controleren. Dat moet veranderen. Ik beschouw de opmerkingen van de heer Tjeenk Willink als een aansporing daartoe. Wij bespreken de programma's wel en daarom is het volgens mij mogelijk om aan de hand van de lijstjes met daarop de zaken die wij prioritair hebben verklaard, met andere parlementen snel tot overeenstemming te komen. Wellicht is bekend dat het nieuwe verdrag de mogelijkheid biedt om de subsidiariteit met meer parlementen verder invulling te geven. Het dingetje heet «de oranje kaart». Dat is overigens een suggestie uit de Tweede Kamer. Ik zie wel een aantal ontwikkelingen. De Tweede Kamer heeft het afgelopen half jaar behoorlijk veel geïnvesteerd in discussies met de regering over het nieuwe verdrag. De reprimandes die wij krijgen, deel ik wel. Ook ik constateer dat wij wat dat betreft misschien een achterstand hebben in te halen. Om precies deze reden zitten wij vandaag bij elkaar.

De heer Tjeenk Willink zegt steeds dat wij moeten politiseren. Daar kom ik toch niet helemaal uit. Dat is namelijk precies wat wij nu pogen te doen. Daarbij zullen wij nog vele slagen kunnen maken, maar uiteindelijk kijk je ook naar de instrumenten. Die instrumenten zijn naar mijn mening nog erg geënt op de rol van de Tweede Kamer als een beoordelaar van de resultaten die door de regering aan het parlement worden voorgelegd alsof het nog steeds internationaal beleid is, terwijl wij allemaal van mening zijn dat Europees beleid binnenlands beleid is geworden. Als dat zo is, moeten wij inderdaad proberen om de Europese wetgeving als Nederlandse wetgeving te behandelen. Mijn vraag is dan hoe wij dat moeten doen. Wij zouden bijvoorbeeld de Raad van State om advies kunnen vragen. Dat kunnen wij volgens mij al, maar dat doen wij zelden. Ook denk ik aan een zekere vorm van mandatering. Het aardige van het oude en nieuwe Deense systeem is dat het leidt tot een vergroting van de politisering van het debat. Denemarken heeft een systeem met maar één kamer en met minderheidsregeringen. Ik wil er niet voor pleiten om het Deense systeem een op een over te nemen, maar misschien kunnen wij in onze debatten wel nadrukkelijker de ruimte bepalen die wij de regering gunnen. Dat is precies wat wij het afgelopen half jaar hebben geprobeerd met de verdragsdiscussie. Ook volgens de regering heeft dat tot goede resultaten geleid.

Ik wil de heer Tjeenk Willink graag wat scherper horen ingaan op de mandatering, die hij nu in feite niet als onconstitutioneel, maar wel als tegen het bestaande systeem beschrijft. Wat moeten wij anders als wij wel willen politiseren? Dan moeten wij onszelf ook de instrumenten geven. Ik heb het hierbij nadrukkelijk niet over ambtelijke instrumenten, maar over parlementaire instrumenten.



De heer **Tjeenk Willink**: Ik ben het voor een groot deel met de heer Ten Broeke eens. Ik zie ook dat er een grotere bewustwording is. Mijn hele betoog moet dan ook eerder gezien worden als een wortel dan als een stok. Ik zou dolgraag zien dat de Kamer en de fracties op die weg doorgingen en daaraan invulling geven. Het is iets wat mij al jarenlang bezighoudt en in zekere zin ook bezorgd maakt, omdat je ziet dat het afdrijft van datgene wat tegelijkertijd belangrijk is. Daarover zijn wij het volstrekt eens. Dus niet alleen beoordelen op grond van de informatie van de regering. Het dualisme begint in Europa bij de agendavorming.

De heer Ten Broeke spreekt over het uitwisselen van prioriteiten met andere parlementen. Dat is prima, maar wij moeten het eerst proberen met de prioriteiten in het eigen parlement, in de eigen fracties. Als het contact met andere parlementen daarbij als drukmiddel kan worden gebruikt, moet dat niet worden nagelaten, maar je kunt in je enthousiasme ook te hard lopen, terwijl het erom gaat iedereen ervan te overtuigen dat Europa binnenland is geworden. Als je een binnenlands onderwerp hebt, dien je dus ook een Europees onderwerp te hebben. Ik zou graag zien dat in de grote fracties over de verdeling van de Europese onderwerpen eenzelfde soort discussie plaatsvindt als over de verdeling van de Nederlandse onderwerpen. Dan pas blijkt dat het gepolitiseerd is. Ik kan het niet anders zien.

De instrumenten. Je moet je afvragen welke instrumenten je kunt gebruiken. Het amendement kan niet, maar de amenderende motie kan wel. Het is natuurlijk geen normaal wetsontwerp, maar je kunt dat traject wel een heel eind volgen. Het belangrijke van het wetgevingsproces is dat het een gereguleerd proces is van vragen en van antwoorden en dus van conclusies. Het parlementaire debat eindigt als het goed is ook in een conclusie. Dat is overigens het voordeel boven een publiek debat, dat nooit in een conclusie eindigt. Als het politieke debat zich buiten het parlement verplaatst, betrek je de bevolking er wel bij, maar toch is dat maar zeer gedeeltelijk het geval omdat er nooit een conclusie wordt getrokken. Daarbij wordt eerder een aantal monologen gehouden. In het parlement ben je gedwongen om op een gegeven moment aan te geven wat je er met z'n allen van vindt.

Dan het advies van de Raad van State. Een aantal jaren geleden hebben wij met de regering afgesproken dat de raad over de voornaamste ontwerp-kaderrichtlijnen om voorlichting wordt gevraagd. Dat komt slecht van de grond omdat departementen dat niet weten of niet willen weten. Mijn gedachte is altijd geweest dat het goed zou zijn als de prioriteiten die wij voor onszelf stellen, sporen met de prioriteiten die de Kamers en de regering zich stellen. Dat wordt een belangrijke zaak. De raad zal dan vooral toetsen op de gevolgen voor de implementatie: hoe past het in het de Nederlandse rechtsorde?

Over het mandaat heb ik al gezegd wat ik daarover te zeggen heb. Begin met datgene wat kan en kijk hoever je komt. Of je dat nu mandaat noemt, zal mij redelijkerwijs een zorg wezen. Ik heb zowel vanuit de constitutionele verhoudingen als vanuit de praktijk geconstateerd dat de Kamer zich in sterke mate afhankelijk maakt van de regering. Het is de vraag of het wel zo verschrikkelijk wenselijk is om een mandaat te geven, nog afgezien van het feit of je dan bij de coalitiemeerderheid of de oppositieminderheid terecht komt. Het kan, maar het zijn een paar vragen die je je even moet stellen. De mandaatverlening wordt dan immers een onderdeel van de coalitiepolitiek en dat heeft helemaal niets te maken met de opdracht aan de regering. De opdracht van de regering wordt gegenereerd door het parlement. Van mij mag het. Ik uit maar een paar losse gedachten, maar pas op als je met dat soort termen gaat werken, want misschien leidt het tot een blokkade.

De heer **Van der Staaij**: Ik wil de heer Tjeenk Willink graag danken voor zijn inspirerende inleiding. Ik steun het pleidooi voor een sterkere parle-

mentaire betrokkenheid bij Europese regelgeving van harte, maar ik wil ook aandacht vragen voor de complicaties. Ik heb zelf ervaren hoe het is als je probeert om er vroeg bij te zijn. Naar de mening van de bewindslieden ben je er heel gauw te vroeg of te laat bij. Welke beperkingen zijn eigenlijk inherent aan het Europese proces? Je moet het uiteindelijk wel met 26 landen eens worden. Er wordt dus al gauw gezegd dat je wel wat kunt roepen, maar dat je het in Europa wel met elkaar eens moet zien te worden. Doordat het vaak nogal abstracte formuleringen zijn, worden de details bovendien pas in een latere fase bekend. Dan hebben wij het meeste last van de details.

De heer Tjeenk Willink noemde een paar keer de Kaderrichtlijn water. Daarover is hier in een vroegtijdig stadium gesproken. Daarbij werd gezegd dat het om inspanningsverplichtingen ging, niet om resultaatsverplichtingen. Politisering vonden wij een belangrijk onderwerp. Daarom vroegen wij minister Pronk om er nog maar een schepje bovenop te doen. Later zien wij pas wat daarvan de effecten zijn.

In hoeverre is het nu echt goed mogelijk om al heel vroeg op een heel scherpe manier effectief invloed uit te oefenen? Als de nationale parlementen juist dat zouden optimaliseren, komt er dan uiteindelijk geen tegenbeweging vanuit Europa? Wordt dan niet gesteld dat het niet werkbaar is als alle parlementen zo op hun strepen staan?

De heer **Tjeenk Willink**: Daar heeft de heer Van der Staaij volstrekt gelijk in, maar dat kan niet leiden tot de tegengestelde conclusie dat je maar moet wachten totdat de implementatie voorligt. Het gaat dan ook om de vraag of wij door trial and error kunnen zien hoe en waar je het beste in dat proces kunt interveniëren. Dat kan in ieder geval door te weten dat het proces gaande is en door te kijken hoe dat in andere parlementen gebeurt. Het is toch interessant dat het Franse parlement zeer was gespitst op de dienstenrichtlijn. Bezien vanuit de Franse opvattingen, was dat wel begrijpelijk. Mij heeft het altijd verbaasd dat Nederland de rol van het maatschappelijk middenveld of het particulier initiatief – niet in institutionele vorm, maar als principe – in zijn inbreng in Europa absoluut heeft verwaarloosd. Ik vind dat gezien vanuit onze traditie onbegrijpelijk. Vervolgens wordt geklaagd dat Europa de nationale identiteit aantast, quod non. Wij laten het gewoon gebeuren. Dat komt omdat wij zelf helemaal niet weten hoe onze eigen samenleving en onze eigen staat in verhouding tot maatschappelijke organisaties het beste kan functioneren. Dat maakt het buitengewoon complex omdat er een inhaalslag te maken is. Misschien is het mogelijk om een beter beeld te krijgen van een nationale staat en wat wij daarin willen door een beter beeld te creëren van Europa en wat wij daar wel en niet in willen. Als die twee complementair zijn, kun je of aan de ene kant beginnen of aan de andere kant. Laten wij in dit geval beginnen bij Europa. Laten wij ons afvragen waarom wij dat juist wel of juist niet een goed idee vinden. Kijk hoe je dat in het proces kunt volgen en of datgene wat je in eerste instantie hebt benoemd als prioriteit, aan het eind nog steeds een prioriteit is.

Het blijft intrigerend om bijvoorbeeld bij de hypotheekrente te zien dat er een beweging is op Europees niveau, terwijl wij die volstrekt buiten de orde verklaren. Op een gegeven moment komen wij voor het blok te staan. Misschien is dat wel precies de bedoeling. Dat is ook niet ondenkbaar. Dat hebben wij immers vaker gedaan. Ons financieringstekort kon alleen maar worden opgelost omdat, zo werd gezegd, dit door Europa werd geëist. Wij bedoelden te zeggen: wij hebben zelf besloten dat het door Europa wordt geëist. Dat is overigens niks nieuws, want de oude Drees zei als minister-president al over NAVO-verplichtingen die te pas en vooral te onpas werden aangehaald: ik weet helemaal niks van NAVO-verplichtingen, NAVO-verplichtingen stellen wij onszelf. In die zin is het misschien een troostrijke gedachte dat het al heel lang een van onze depolitiseringsmechanismen is: zeggen dat iemand anders het van je eist.

Dat is soms handig. Daarvan moet je je bewust zijn. Dat moet je niet weggooien als dat handig is om tot consensus te komen in dit land van minderheden.

De heer **Kox**: Het is meer dan alleen maar een leuke gedachte. Van de week spraken wij aan de overkant met de minister van Justitie over de Wet wederzijdse erkenning strafsancties. Daar bevestigde de minister wat hij hier had gezegd: zelfs als u mij ervan overtuigt dat die wet niet deugt of dat zij op onderdelen niet deugt, dan nog zal ik u zeggen dat u te laat bent, want zij is gebaseerd op de implementatie van het kaderbesluit en dus zal het zo gebeuren.

Het is aan de orde van de dag dat het parlement te laat is. Daarom ben ik blij met de inleiding van de heer Tjeenk Willink. Hij focust daar vooral op. Als wij niet vroeger en politieker aan de slag gaan, dan gaat het niet lopen. Het gevolg is namelijk nogal groot, want het leidt tot een vorm van een politieke poppenkast. Dat is mooi voor de handboeken, maar het gaat nergens over. Je kunt een vergelijking maken met de aandacht die wij geven aan het werkprogramma van de Europese Commissie. Ik weet dat deze Kamer altijd ontzettend goed en uitgebreid debatteert, maar ik denk dat het wel op zes kantjes zou kunnen, terwijl het eerste de beste debat over de eerste de beste wet veel en veel langer is. Ik hoor nu de heer Jan Jacob van Dijk zeggen dat het iets langer is geweest, maar wij hebben er in ieder geval geen algemene beschouwingen aan gewijd. Eigenlijk hadden wij dat wel moeten doen en een debat met de regering moeten voeren. Nu wordt het werkprogramma behandeld. De Kamers kiezen een aantal onderwerpen uit. Deze keer gaat de tijdelijke commissie Subsidiariteit 24 voorstellen behandelen. Dat zijn er wel 24, maar van de 200, 300 of misschien wel 500? Dat weten wij allemaal niet. Als wij niks kunnen doen aan het moment waarop het parlement zich bezighoudt met Europese regelgeving, dan houden wij onszelf en onze burgers voor de gek. Ik ben zelf lid van de tijdelijke commissie. Volgens mij doen wij goed en keurig ons werk, maar tegelijkertijd werkt het niet. Wij hebben alleen maar brieven gekregen van mevrouw Wallström in de zin van «u bent een voorbeeld voor uw collega's in de rest van Europa, maar vindt u het erg dat wij gewoon verdergaan, bijvoorbeeld met de richtlijn over kritieke infrastructuur?». Daarover is in de Tweede Kamer overigens heel uitgebreid gesproken; ik weet niet of het twee zinnen waren of vier. Het is veel zwaarder dan wij onszelf wijsmaken. De bevolking heeft toch voldoende signalen gegeven die erop duiden dat zij niet vinden dat het zo goed gaat tussen Brussel, Den Haag en de burger. Het is dus niet alleen iets voor een theoretische exercitie. Volgens mij zouden wij er heel veel haast mee moeten maken. Het is altijd leuk als adviseurs vragen oproepen. Daar zijn zij ook vooral voor, maar ik zou graag van de heer Tjeenk Willink horen hoe die versnelling structureel vorm moet krijgen. Hoe moet het parlement en vooral de Tweede Kamer – ik ben het met hem eens dat daar het eerste belang moet liggen – dat gaan doen? Ondanks de goede motie van de heer Ten Broeke is de Tweede Kamer er nog niet uit gekomen.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik ben nooit Tweede Kamerlid geweest en dat maakt het geven van een antwoord op deze vraag moeilijk. Het moet vroeger en het moet politieker. Dat kan alleen als je een eigen opvatting hebt en als je een goede inschatting hebt van de krachtsverhoudingen. Als je geen duidelijke politieke opvatting hebt, heeft politiseren ook niet zo verschrikkelijk veel zin. Dat wordt het namelijk agenderen. Dat moet je altijd doen met een inschatting van de krachtsverhoudingen zoals die er in Europa zijn. Daarom heb ik mij afgevraagd of, als je een tijd bezig bent met subsidiariteit, het niet goed is om eens na te gaan wat de effectiviteit is van de subsidiariteitstoets die hier plaatsvindt. Als het effect is dat de Commissie het werk wel waardeert, maar gewoon doorgaat, is het de vraag of je het wel goed genoeg doet. In ieder geval heb je dan blijkbaar

onvoldoende druk georganiseerd samen met andere parlementen. Misschien moet je het ook doen in combinatie met de druk die je via de regering uitoefent. Zoals altijd is politiek bedrijven niet alleen maar discussiëren maar ook machtsvorming.

Door mijn ervaring in de raad heb ik het gevoel dat je het gewoon moet proberen. Bij de dienstenrichtlijn en de agentschappen hebben wij dat ook gedaan. Ik denk dat dit wel enig effect heeft gehad, maar je bent je in ieder geval bewust geworden van de bedreigingen. Vervolgens moet je de vraag stellen via welke kant je moet proberen om die bedreigingen weg te nemen. Als het niet lukt om het op Europees niveau weg te nemen, hoe moet dan de implementatie zijn om zo min mogelijk te schaden? Ik noem bijvoorbeeld de luchtkwaliteit. Hierbij hebben een paar factoren een rol gespeeld. In Brussel is vooral de invloed groot geweest van degenen die vinden dat luchtkwaliteit niet alleen belangrijk is, maar iets belangrijker dan een aantal andere dingen. Dat heeft dus te maken met de wijze van beleidvoeren hier en met de verkokering. Ook heeft het een rol gespeeld dat wij waarschijnlijk niet goed hebben ingeschat hoe het met zeezout en andere dingen zit. Wat ook een belangrijke rol heeft gespeeld, is dat wij de richtlijn hebben geïmplementeerd in ons mooie stelsel waarin milieu en ruimtelijke ordening aan elkaar zijn gekoppeld. Bij de implementatie werkt dat in Nederland daarom anders uit dan bijvoorbeeld in Duitsland. Dat heeft de Raad van State niet gezien omdat de raad te weinig vergelijkt. Je leert daaruit dat je in ieder geval enige notie moet hebben van hoe dat soort dingen in andere landen zijn geregeld. Nu hoeven wij geen kenners te worden van 26 landen, maar het is misschien toch handig om enigszins op de hoogte te zijn van de situatie in een aantal grote landen: hoe liggen de verhoudingen daar en hoe gebeurt het daar? Ook hierbij kan de COSAC een rol spelen.

Er is een paar van dat soort mogelijke verbeterpunten. Ik zie heel goed wat het probleem daarbij is, maar ik heb het gevoel dat wij ons daardoor niet moeten laten demotiveren. In andere landen doet men dat blijkbaar ook niet en wat andere landen kunnen, kunnen wij ook. Zijn wij goed of zijn wij goed? Dat is toch altijd de vraag. Laten wij dan bekijken hoe wij dat op onze Nederlandse wijze het beste kunnen doen. Schakel de Raad van State in voor een aantal van die ontwerpkaaderrichtlijnen. Wees kritisch op die raad als achteraf blijkt dat het advies niet heeft behandeld wat de aandacht had moeten hebben. Probeer dat zelf zo precies mogelijk te doen. Ik kan er niet veel meer over zeggen dan dit. Kijk wat werkt en schaf af wat niet werkt. Politiseren is machtsvorming. Dat is toch les één. Ik heb nooit politicologie gestudeerd, wat te merken valt, maar dat moeten wij ons toch realiseren.

De heer **Dennekamp**: Ik heb de dienstenrichtlijn gehoord als een voorbeeld waaruit blijkt dat Nederland langzaam reageert op de ontwikkelingen in de rest van Europa. Dat werd krachtig ontkend. Die ontkening hoor ik nu niet, maar misschien wil de heer Jan Jacob van Dijk die nu laten horen.

De heer **Jan Jacob van Dijk**: Dat was niet de bedoeling van mijn interventie, maar ik wil dat hier wel kort weergeven. In januari 2004 is de richtlijn van Bolkestein uitgekomen. Onder druk van het Nederlandse parlement – via een motie – is in november 2004 hierover een SER-advies aangevraagd. Dit advies heeft er uiteindelijk toe geleid dat in Brussel een tekst is aangenomen waarvan de inhoud met het SER-advies overeenkwam. Dat SER-advies is bijna gelijktijdig met de voorlichting van de Raad van State uitgekomen. Ik meen dat wij hierbij juist wel een rol hebben gespeeld door ervoor te zorgen dat op de geëigende plekken een politieke discussie over een onderwerp wordt gevoerd. Dat dit niet tot heftige discussies heeft geleid zoals in Frankrijk, waarbij de Poolse loodgieter als symbool gold tegen het Europees verdrag, kunnen sommige politieke

partijen betreuren, maar ik meen dat het juist goed is geweest om er op een goede manier een discussie over te voeren. Zeker binnen de vakbeweging en onder werkgevers heeft hierover wel een stevige discussie plaatsgevonden.

De heer Tjeenk Willink gaf aan dat twee elementen ertoe hebben geleid dat er op dit moment wat minder aandacht is voor Europa dan er eigenlijk zou moeten zijn. Dat is aan de ene kant de depolitisering en aan de andere kant de verstatelijking van het maatschappelijk middenveld of van de discussie over Europa. Over het eerste hebben wij al even gesproken, maar het tweede element is nog weinig in de discussie naar voren gekomen. Hoe zorg je er nou voor dat je het maatschappelijk middenveld nou juist wel meer bij dit soort onderwerpen betreft? Dat is naar mijn mening toch wel een heel belangrijk knelpunt. Het middenveld vindt nog wel eens de weg naar Europese organisaties, maar niet zozeer naar nationale parlementen.

Als ik het betoog van de heer Tjeenk Willink goed op mij laat inwerken, lijkt de conclusie dat het parlement geen discussie moet beginnen over nieuwe mandaten of nieuwe instrumenten, maar op een goede manier gebruik moet maken van hetgeen er al is. Het parlement moet de discipline oppakken om dat eens goed handen en voeten te geven. Kan deze conclusie getrokken worden uit hetgeen de heer Tjeenk Willink naar voren heeft gebracht?

De heer **Tjeenk Willink**: Dat laatste mag in lijn zijn met wat de raad vaak doet. Als de raad een wetsvoorstel krijgt voorgelegd waarin nieuwe bevoegdheden worden toegekend aan de regering, dan wordt eerst gevraagd waarom de bestaande bevoegdheden niet zijn gebruikt. In die zin ben ik het zeer met de heer Van Dijk eens. Begin met wat al kan. Is dat niet helemaal van de grond gekomen en kunnen voorbeelden van elders je helpen bij de wijze waarop je dat wilt doen – en dat is denk ik het goede van de motie-Ten Broeke – dan moet je dat niet nalaten.

Dan de verstatelijking van het maatschappelijk middenveld. De term «verstatelijking» gebruikte ik hier op een andere manier dan zoals het nu is geïnterpreteerd. Omdat departementen de maatschappelijke groepen niet inschakelen, treedt verstatelijking op. Je verbreedt namelijk niet je horizon naar degenen die er uiteindelijk wel mee worden geconfronteerd. Daarnaast is er sprake geweest van een belangrijke verstatelijking van het maatschappelijk middenveld. Wij wilden die verstatelijking voor een gedeelte tegengaan door het maatschappelijk middenveld te vermarkten, waardoor het van zijn karakter werd beroofd. Wat verstaan wij nu eigenlijk onder «maatschappelijk middenveld» of «collectief burgerschap»? Daar zit in mijn ogen het probleem. Daarover hebben wij in Nederland relatief gezien heel weinig nagedacht. Overigens is hierover een mooi rapport verschenen van CD Verkenningen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau is daar eerder al op ingegaan. Ik heb ook zelf een kleine bijdrage gegeven. Die gedachteontwikkeling komt eigenlijk niet van de grond. Dat is veel meer een Nederlands probleem, dat ons nu gaat opbreken, dan een Europees probleem. De uitspraak «het Europees democratisch deficit is in belangrijke mate ook een nationaal democratisch deficit», heeft daarop betrekking. Democratie is tenslotte iets meer dan democratie via de staatsinstellingen. Het gaat dus niet alleen over de invloed van het parlement, maar ook over de andere kant van de democratie, namelijk het maatschappelijke deel daarvan: niet alleen individuele burgers inschakelen, maar ook rekening houden met burgerinitiatieven en met de wijze waarop de burgers zich verantwoordelijk willen weten voor het publieke belang. Daar zit de gedachte achter dat burgers heel wel in staat zijn om een onderscheid te maken tussen hun individuele belang en het publiek belang. Dat zijn wij wel eens vergeten als wij spreken over burgers of als wij burgers associëren met cliënten en consumenten. Burgerschap gaat uit van het feit dat burgers een publiek ambt hebben. De afgelopen jaren

ben ik nog niet moe geworden dat te melden. Burgers zijn ook bereid om dat ambt te vervullen. Dat doen zij niet allemaal altijd even intensief, maar daar gaat de democratie wel van uit. Hoe doe je dat dan als je tegelijkertijd uitgaat van collectief burgerschap? Welke vormen zijn er? Geeft Europa ruimte aan nieuwe initiatieven? Bijvoorbeeld op het gebied van landbouw heeft een aantal mensen uit die keten in Europa vrij tijdig uitgesproken dat het landbouwbeleid eigenlijk niet goed is en dat zij daarover willen nadenken. Wordt dat afgestraft door de Europese Unie of de regelgeving, of wordt dat gestimuleerd?

Dat is een opvatting over diensten van algemeen belang die anders is dan in Frankrijk. In Frankrijk zijn diensten van algemeen economisch belang sterk door de staat beïnvloed. In Nederland is het traditie dat het maatschappelijk middenveld door de staat wordt gelegitimeerd, maar het had wel degelijk een verbinding met de burgers en maatschappelijke groepen. Waarom dit is kwijtgeraakt, is duizenden malen geanalyseerd, maar het bestaat nog wel. Hoe vind je daar een aansluiting bij en hoe kun je dat soort ontwikkelingen zien? Hoe kun je dat in verbinding brengen met datgene wat in Europa aan de hand is, ook grensoverschrijdend? Dat is een wat bredere, filosofische gedachte, maar die zit er wel achter. Ook dat heeft te maken met onze eigen opvatting over onze eigen staat en onze eigen maatschappij. De vraag is of Europa daarop een inbreuk maakt, of daarin bevorderend kan zijn. Anders moet ik achteraf inderdaad nog de stelling «stop de uitverkoop» onderschrijven.

De heer **Dennekamp**: De discussie krijgt het idee van een hoorzitting, maar het is de bedoeling dat het een discussie wordt, alhoewel daar in Europa heel gekke opvattingen over bestaan. Tegenwoordig kunnen wij meekijken met de raad. De ministers lezen daar hun verklaring voor en dan zeggen zij na afloop dat zij een heel interessante discussie hebben gevoerd.

Ik heb genoeg provocerende dingen gehoord. De heer Tjeenk Willink zegt in feite dat er geen duidelijke politieke opvattingen zijn in Den Haag, dat niet de kennis aanwezig is om het debat goed te voeren en dat het ontbreekt aan politieke inzet. De Tweede Kamer wacht te veel af en kiest voor verambtelijking. Dit lijken mij voldoende elementen om over te discussiëren. Ik vraag mij af of Eerste en Tweede Kamerleden deze mening delen en als dat zo is, wat daar volgens hen aan te doen is.

De heer **Waalkens**: Wij proberen de verambtelijking natuurlijk zoveel mogelijk te voorkomen, maar wij hebben die nodig om op een goede manier toegang te krijgen tot informatie. De commissie voor Europese Zaken heeft daarom commissieadviseurs. Dat is dan wel een uitbreiding van de staf. Zij moeten helpen om de politieke opvattingen, de eigen opvattingen, in te brengen in het debat.

Verder zou je willen afstemmen binnen Europa. De COSAC is even genoemd. Dat is een bijeenkomst van mensen die actief aan het Europese debat deelnemen. Zij wisselen ervaringen uit en proberen in de COSAC de prioriteiten voor het politieke debat aan te geven. Ik betreur het dat het Europaspecialisme onvoldoende ruimte en onvoldoende kleur in een fractievergadering krijgt. Wij weten dat allemaal. Als Europa aan bod komt, is dat op een aantal momenten heel interessant, maar daarna ebt het weg. Binnen de commissie voor Europese Zaken willen wij van de staf geen zelfrijzend bakmeel maken. Wij proberen een en ander zodanig ondersteunend te maken dat wij de politieke opvattingen terugkrijgen. Het zou mij erg veel verdriet doen als de inspanningen die wij leveren, niet terugkomen in het eerder en politieker formuleren van de eigen opvattingen.

Mevrouw **Vos**: Ik moet er niet aan denken dat er een extra laag komt op de informatie die wij al krijgen. Ik heb vanochtend even voor de gein de

Kamervragen en de antwoorden van de afgelopen week van dit huis bekeken. Ik werd daar als nieuweling wel een beetje droevig van. Het gaat over heel kleine binnenlandse probleempjes. Ik ken het verhaal van de heer Tjeenk Willink en zijn stellingen al langer. Geen enkele vraag gaat over Europa of over Europese kwesties. Het gaat allemaal over kleine problemen. Het is ook het advies van de griffie: je mag alleen een Kamer-vraag stellen aan de hand van een openbare bron, liefst een krantenbericht. Dat zie ik wel degelijk. Het lijkt mij dat het voor een parlementariër niet zo ingewikkeld is om er zelf voor te zorgen dat je vroegtijdig op de hoogte bent van Europese zaken. Op de site van de Europese Commissie kunnen mijn medewerker en ik zien wat er aan de orde komt. Dat kan ik zelf bekijken. Ik moet er niet aan denken dat ik nog zo'n EU Nieuwsbrief krijg en dat er een extra laag komt van ambtenaren die mij gaan vertellen wat voor mij politiek relevant is. Ik meen eerder dat het goed is als Kamerleden een cursus krijgen opdat zij leren hoe zij dit soort relevante informatie zelf kunnen opzoeken. De huidige indeling van de commissies stoort mij bijzonder. Ik was graag lid geworden van de commissie voor Europese Zaken, maar dat werd mij afgeraden met de zin «je wilt toch niet helemaal doodgaan van ellende in dit huis?». Als je iets met Europa wil, moet je dat misschien zelf agenderen. Ik vind het erg goed dat wij hier vandaag over spreken. Ik verbaas mij heel erg over de verenging in dit huis tot echt lokale probleempjes.

De heer **Jules Kortenhorst**: Als de commissie voor Europese Zaken tot de parlementaire dood leidt, ben ik kennelijk al redelijk afgestorven. Ik ben het niet eens met de heer Waalkens. Hij zegt dat het profiel van de rol in de Europese Commissie en de discussie over Europa het punt is. Ik meen dat wij juist veel meer onze collega's, die het hele spectrum van beleidsgebieden afdekken, moeten dwingen om op hun beleidsgebied niet alleen nationale maar vooral ook Europese verantwoordelijkheden te nemen. Ik zie mevrouw Gesthuizen knikken. Wij delen samen een vakgebied innovatie. Er zijn natuurlijk meer dan voldoende aanknopingspunten om dat onderwerp ook op Europees niveau te bezien. Daarnaast doe ik belastingen. Ik zou het niemand toe willen wensen dat zij ook nog even naast de commissie voor Europese Zaken naar de belastingen op Europees niveau moeten kijken. Als wij al iemand hebben die zich met belastingen bezighoudt, laat hem of haar dan ook automatisch het Europese belastingdeel erbij nemen. Misschien is het voor een deel wel beredeneerd vanuit een grote fractie, maar ik denk dat de logische verantwoordelijkheidsindeling is dat ieder Kamerlid vanuit zijn vakgebied bekijkt of het niet zo is dat 50, 60 of 70% van de relevante discussie uit Europa komt of een Europees perspectief heeft.

De heer **Dennekamp**: Waarom gebeurt dat nu onvoldoende?

De heer **Jules Kortenhorst**: Ik vrees dat ik dan mevrouw Vos helaas moet tegenspreken. Wij krijgen een massale hoeveelheid data, maar wij krijgen heel weinig informatie. Ik zit pas acht maanden in de Kamer, maar het gebeurt zelden dat iemand mij op één A4'tje de informatie aanreikt die ik moet hebben. Meestal worden mij 87 bladzijdes aangereikt met daarop de gegevens die ik nodig heb. Er is een groot verschil tussen informatie en gegevens. De Kamerleden organiseren dat voor zichzelf niet goed. Dat is onze eigen verantwoordelijkheid. Wij organiseren niet goed dat de massa's gegevens en documenten worden gescheiden van de relevante informatie die op een redelijk manier voor 150 mensen te verwerken is.

De heer **Dennekamp**: Laat ik vragen naar het perspectief vanuit Brussel op deze visie.

Mevrouw **Wortmann-Kool** (Europees Parlement): Ik dank de heer Tjeenk Willink hartelijk voor zijn scherpe analyse. Ik wil ingaan op de uitspraak dat Europa veel meer gepolitiseerd moet worden. Ik neem waar dat wij het proces veel te veel hebben gedepolitiseerd. De BNC-fiches zijn bedoeld om te helpen de positie te bepalen. De wetten zijn vaak veel te ingewikkeld, net als de richtlijn. Je hebt die informatie dus nodig. Het zijn ambtelijke documenten waar vooral financiële en juridische overwegingen in staan, maar waarin zelden maatschappelijke en politieke afwegingen worden gemaakt. Er zijn wel goede voorbeelden te geven, waarbij impactanalyses zijn gemaakt en wordt bekeken wat erg kan helpen. Daarbij is het maatschappelijk middenveld ook betrokken. Ik denk dat de maatschappelijke en politieke afweging bekend moet zijn bij de Kamer om een goed oordeel te kunnen vormen in het voortraject.

De implementatie is veel te veel gedepolitiseerd en wordt heel sterk gedomineerd door de juristen. Er zijn veel meer overwegingen inzake de wetgevingssystematiek – wat dan als een vaststaand feit wordt opgevat – en veel te weinig overwegingen over wat maatschappelijk en politiek wenselijk is. Dat de Kaderwet luchtkwaliteit Nederland als enige land zo sterk in de problemen brengt, komt door de Nederlandse wetgevingssystematiek. In de discussie over de aanpassing van onze wetgeving heeft Brussel het snel gedaan. Ik ben benieuwd naar de reactie van de heer Tjeenk Willink hierop.

Ik wil zelfs een stap verder gaan. De rol van de Raad van State is een onderdeel van het probleem. Dan doel ik niet alleen op de adviserende rol, maar ook op de rechtsprekende rol, want er is geen ander land in Europa waar op zo grote schaal bouwprojecten worden stopgezet op basis van Europese regelgeving. Ik doel natuurlijk niet op de persoon van de heer Tjeenk Willink, maar dat heeft te maken met de rol die ons staatsbestel aan de Raad van State heeft gegeven. Ik daag de Kamer daarom uit om veel meer vergelijkend onderzoek te doen. Ik heb het gevoel dat wij ons door Europese regels in een keurslijf laten drukken, terwijl er veel meer ruimte is om politiek te bewegen. Die ruimte benutten wij veel te weinig. Wij zeggen heel makkelijk dat Europa het heeft gedaan.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik wil eerst ingaan op de politisering en de depolitisering. Je moet beseffen dat Europa alleen tot stand komt door een zekere mate van depolitisering. Het probleem zit hem in het feit dat een depolitisering van de Europese ontwikkelingen én de nationale ontwikkelingen te veel is. Vandaar mijn pleidooi voor het politiseren in Nederland. Mevrouw Wortmann zegt dat de implementatie sterk is gedepolitiseerd; de nadruk ligt sterk op de wetgevingstechniek. Dat is soms onvermijdelijk als de implementatie zich inderdaad beperkt tot de implementatie van de Europese regelgeving. Dan is er dus geen bijmenging van nationale bijvoegsels uit nieuw beleid, wat ook nog wel eens gebeurt. Dat is overigens wel de reden dat de Raad van State er tot nu toe sterk aan hecht dat bij de implementatie de regel wordt gehandhaafd dat datgene wat in Nederland op formeel wetgevingsniveau wordt geregeld, ook bij de implementatie van de Europese regelgeving geschiedt. Wij hebben ons nogal gekeerd tegen de gedachte die door Economische Zaken werd geuit: als wij de Kamer tijdig, van tevoren, informeren, dan kunnen wij de implementatie wel bij lagere regelgeving realiseren. Het is overigens interessant dat dit het enige departement was waarvoor dat gold en dat het dus niet over alle departementen ging. Dat laatste werd trouwens wel in de wet opgenomen, maar het eerder inschakelen van het parlement niet. Dat vonden wij merkwaardig. Ook vonden wij het merkwaardig dat dit alleen voor Economische Zaken zou gelden. Je zou toch iets deugdelijker moeten kijken naar het primaat van de formele wetgever. Ten slotte kom ik op de rol van de Raad van State als bestuursrechter. De opvatting dat de raad in Nederland strenger toetst dan een vergelijkbare instantie in andere landen, heeft te maken met een wijdverbreid misver-



stand over de rol van de bestuursrechter. De bestuursrechter heeft een beperkte rol. Anders dan de civiele rechter heeft de bestuursrechter niet met twee partijen te maken, maar met een aantal partijen en de overheid. De overheid weegt onder politieke controle het algemeen belang af. De politieke controle werkt soms niet, bijvoorbeeld bij de implementatie, maar de bestuursrechter is geen corrector op het in sommige gevallen niet goed functioneren van de Staten-Generaal. De bestuursrechter heeft tot taak om binnen de grenzen die de wet stelt, te kijken of het bestuur gebleven is binnen de vaak ruime marges die de wetgever aan het bestuur heeft gesteld. Het kroonberoep was de voorloper van de administratieve rechtspraak. Daarbij had de raad formeel de functie om het bestuur te adviseren. Het bestuur volgde dit advies in 99% van de gevallen. In dat advies kon een suggestie worden gedaan voor de oplossing van het conflict. Dat mocht niet meer van Straatsburg. Vervolgens zijn wij de bestuursrechtspraak, ook door de Algemeen Wet Bestuursrecht, sterk gaan professionaliseren en juridificeren. De desbetreffende voorstellen zijn door de Kamers zo aangenomen.

Wij vinden dat dit nog verder moet gaan. Wij vinden dat degenen die bestuursrechtspraak doen, jurist moeten zijn. Ook vinden wij dat de bestuursrechtspraak vooral bij de Raad van State weg moet. Ik zeg niet dat wij het goed doen, maar het is een ontwikkeling van meer van hetzelfde. In de Algemene Wet Bestuursrecht is een sterk accent gelegd op procedures, hoewel het niet helemaal onmogelijk is om tot een zogenaamde finale geschillenbeslechting te komen. Ik vind dat wij die mogelijkheden veel meer moeten benutten. Het parlement moet nagaan hoe dat uitwerkt en of dat moet worden opgerekt. Daarbij moet men er zich bewust van zijn dat het bestuur onder democratische controle staat. Dat heeft te maken met de inschatting van de democratische controle dan wel met de vraag of de Kamers mogelijkheden zien om die te versterken. Verder moet de bestuursrechter zelf – in dit geval de Raad van State – bekijken of hij voldoende gebruikmaakt van de mogelijkheden tot finale geschillenbeslechting. Ik sluit niet uit dat de Raad in de afgelopen jaren zo nu en dan niet heeft gekozen voor finale geschillenbeslechting terwijl dat wel kon om er maar niet beschuldigd te worden dat de raad het oude kroonberoep voortzet en op de stoel van het bestuur gaat zitten. Dat was overigens bij de luchtkwaliteit niet aan de orde. Die regeling was zoals die was en is hier geïmplementeerd. De raad kon wat dat betreft geen kant uit. Het bestuur had zich immers zelf niet aan de regeling gehouden. Je kunt wel stellen dat de raad dat moet corrigeren, maar waar houdt dat op? Er zijn wel methoden geïntroduceerd, zoals de bestuurlijke lus. Waarschijnlijk wordt die nu wettelijk geregeld. Zij houdt het volgende in. Het blijkt bijvoorbeeld dat het bestuur in de hele procedure aan één element niets of te weinig heeft gedaan. De gedachte is dat de bestuursrechter het proces dan stop kan zetten, tegen het bestuur kan zeggen dat het daar onvoldoende aan heeft gedaan en aan het bestuur kan vragen of het daar nog naar kan kijken of het nog kan corrigeren om vervolgens de procedure opnieuw voort te zetten als dat is gebeurd. Als je dat een beetje ontwikkelt kun je daar, afhankelijk van wat de wetgever mogelijk maakt, richting aan geven. Ik mag wel hier wel zeggen dat dit bijvoorbeeld een van de vragen was die bij de A4 een rol speelden. Als de fouten zodanig zijn dat dit niet kan of als de tijd die je ermee wint heel gering is, dan kan een bestuursrechter niet anders dan concluderen dat het buitengewoon onbevredigend is, en vaak heel onbevredigend ten opzichte van justitiabelen. Ik heb echt schrijnende voorbeelden gezien van justitiabelen die alles hebben gedaan om iets netjes te doen, maar vervolgens toch verzet krijgen. Zij hebben dan met meer partijen te maken. Vaak wordt gezegd dat de raad zeer bestuursvriendelijk is. Dat ontken ik altijd, want bij de A4 of de luchtkwaliteit zijn wij niet vriendelijk genoeg. Het is dus of niet goed of het deugt niet. De raad moet binnen de marges blijven die hem nu

eenmaal door de wet zijn aangereikt. Misschien zijn deze te eng, maar dan moet iets aan die marges worden gedaan.

De heer **Dennekamp**: Ik heb nog een vraag over de luchtkwaliteit. Heeft u, mijnheer Tjeenk Willink, door uw positie bij de Raad van State het idee dat het probleem het gevolg is van de kaderrichtlijn of van de implementatiewetgeving?

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk van beide. Ik ben geen specialist op dat gebied, maar mijn indruk is dat de normen nogal sterk zijn aangezet. Dat kwam sommigen in Nederland goed uit. Daar is niks mis mee. Dat heeft iets te maken met de tijdige invloed van andere departementen, met de standpuntbepaling van Nederland in Brussel en met het aspect dat bijvoorbeeld de Kamer daar tijdig op kan inspelen. Het gaat dan niet alleen om milieuspecialisten, maar ook om anderen. Het gaat immers om de consequenties. Nederland heeft een prachtig systeem dat veel beter is dan dat in andere landen, maar wat als het deze consequentie heeft? Dan zit je vast. Als er weer een publicatie verschijnt over iets wat niet werkt, dan vraag ik altijd of het advies niet kan worden gelicht, zodat ik kan zien of wij dat hebben opgemerkt. Soms hebben wij het gezien en dan vinden wij dat men beter naar ons had moeten luisteren. Soms moet je ook constateren dat je de kritische opmerking wel uit een erg korte tussenzin had moet halen. Dat moet je je afvragen hoe dat komt. Ik meen dat dit komt doordat wij ons dan niet bewust zijn geweest van dat effect in Nederland.

### Slotwoord

De heer **Waalkens**: In de afgelopen uren hebben wij kunnen luisteren naar en kunnen meedenken met de scherpe analyse die de heer Tjeenk Willink heeft gemaakt. Prikkelende stellingen kwamen bij de gedachteswisseling tussen hem en de leden naar voren. Het is werk in uitvoering. Werkende weg moet worden uitgevonden hoe wij eerder bij het proces betrokken kunnen raken en hoe wij politieker kunnen debatteren op basis van goede en adequate informatie. Daarvoor zouden wij onze eigen in te brengen opvattingen moeten formuleren. Dat geldt zowel voor de rol van de Eerste Kamer als voor de rol van de Tweede Kamer, ieder in haar setting en met haar verantwoordelijkheden.

Ik dank allen hartelijk voor het feit dat wij hieraan tijd hebben kunnen besteden.

Mijnheer Tjeenk Willink. Wij stellen het geweldig op prijs dat u bereid bent geweest om ons de spiegel voor te houden en ons te confronteren met een aantal tekortkomingen. De heldere boodschap is dat de Kamers er geen zelfrijzend bakmeel van moeten maken, maar moeten proberen om te selecteren, prioriteiten te stellen en de scherpste terug te brengen in het debat. De Kamers moeten niet te veel mee gaan besturen, maar hun eigen opvattingen uitspreken. Namens de aanwezigen wil ik u hartelijk danken.

(applaus)

De heer **Tjeenk Willink**: Ik heb het met buitengewoon veel plezier gedaan. Het is iets wat mij zeer interesseert. Ik hoop dat ik dat in ieder geval heb kunnen overbrengen. Ik heb het niet gedaan uit kritiek op de Kamer. Integendeel, ik schat de rol van de Kamer, en overigens ook die van de pers, buitengewoon hoog in.

De conferentie wordt van 12.45 uur tot 13.30 uur geschorst.

## **Heropening door de heer Jan Jacob van Dijk, lid van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer**

De heer **Jan Jacob van Dijk**: Ik heet iedereen van harte welkom bij het tweede deel van deze conferentie. Zoals bekend is het doel van deze conferentie, uit te zoeken op welke manier het Nederlandse parlement meer invloed uit kan oefenen op het Europese wetgevingsproces. Daarin zijn twee dimensies te onderscheiden. De ene is de nationale dimensie. Hoe wordt hieraan gewerkt binnen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer? De tweede is de internationale dimensie. Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat wij via het Europese circuit, via samenwerking met andere nationale parlementen, een stap verder komen? Vanmorgen is door de vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, aangegeven dat de effectiviteit van alleen op nationaal niveau werken niet zo groot is. Om dat thema vanmiddag op een goede manier te kunnen bediscussieren, hebben wij iemand uitgenodigd met een bijzonder lange staat van dienst: Herman de Croo. Op dit moment is hij ondervoorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en voorzitter van het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden van het Koninkrijk België. Als wij de krantenberichten mogen geloven, wordt er door sommigen aan getwijfeld of dat koninkrijk nog wel blijft bestaan. Wij gaan ervan uit dat het voorlopig nog bestaat. Daarnaast is hij al buitengewoon lang actief op het Europese niveau binnen de COSAC. Als er één persoon is die ons het een en ander zou kunnen vertellen over dit onderwerp, dan is dat Herman de Croo. Vanmorgen is hij door Gert-Jan Dennekamp aangekondigd als iemand die graag provocerend wil zijn in zijn uitlatingen en in zijn stellingen. Ik geef daarom met veel plezier het woord aan Herman de Croo.

## **Inleiding door dr. H. Fr. De Croo, minister van Staat en Ondervoorzitter van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers**

De heer **De Croo**: Dank u wel. Ik ben hier al dikwijls geweest. Ik heb zojuist acht jaar «speakership» achter de rug. Ik was vaak bij mijn vriend Frans Weisglas als Kamervoorzitter te gast. Wij waren de oprichters van de eerste tot nu toe openlijk goed functionerende vriendschapsgroep tussen de Nederlandse Tweede Kamer en het Belgische parlement. Ik kan met genoegen zeggen dat ik ook veel contact heb met leden van de Eerste Kamer. Welbedankt dat ik hier in deze liberale zaal ben uitgenodigd. Dat doet altijd goed aan mijn «blauwe» gevoelens. Het doet mij echt plezier hier te mogen zijn. Ik ga door voor een koele minnaar van Nederland. Dat zijn de meest efficiënte en wellicht de gevaarlijkste.

Ik heb ook vastgesteld dat wij in België, in al onze verscheidenheid, acht stemmingen hebben gedaan over de Europese grondwet. Nederland heeft daar maar één stemming over gedaan. Wellicht zal het, nu het op deftige wijze begint in de volksvertegenwoordiging, eenvoudiger zijn bij de nieuwe versie.

Ik heb een jaar of tien COSAC achter de rug, maar het is nog niet gedaan. Ik heb intussen het Kamervoorzitterschap afgestaan aan mijn goede collega Herman van Rompuy, bijgenaamd de «sfinx», want die heeft gelijk Willem de Zwijger nog niet de eerste zin uitgesproken. In de politieke crisis die wij ondergaan, kunnen wij nog altijd een puntje zuigen aan de duur van de Nederlandse oplossingen. Nederland heeft daar soms zes maanden over gedaan. Ik weet niet met welke dracht ik dit moet vergelijken, een ezelsdracht of een olifantendracht. Dan hebben wij nog wat meer tijd nodig. In ieder geval ben ik gelukkig, hier te mogen zijn. Het spijt mij dat ik deze voormiddag hier niet was om de goede debatten te hebben mogen volgen.

In maart aanstaande ben ik veertig jaar lid van het parlement. Dat bewijst dat het parlement goed gemaakt is en weerstand biedt. In die veertig jaar

heb ik de Europese inbreiding van de volksvertegenwoordiging kunnen bewonderen. In 1972 was ik auteur van de reglementswijziging die een Europese commissie in onze Kamer opzette. Toen was het Europees Parlement maar een uitvloeisel van de nationale parlementen. Toen reeds waren wij bezorgd over de vraag hoe wij met elkaar in contact konden blijven. Ik zie dat Nederland dat heel puik doet. Wij hebben daarvoor een adviescommissie voor de Europese aangelegenheid, die senatoren en Kamerleden groepeerde, maar ook Belgische vertegenwoordigers, verkozen in het Europees Parlement. Wij wonen in dezelfde straat: de Wetstraat, waar tien Belgische verkozenen voor het Europees Parlement zetelen tezamen met tien senatoren en tien Kamerleden. Dat is toch een eigenaardige situatie.

Nederland heeft daarvoor nu een heel belangrijk orgaan opgericht: de Tijdelijke Commissie voor de Subsidiariteit, de TCS. Wellicht wordt dat bestendig. Het is heel goed dat er belangstelling is voor subsidiariteit. Meer en meer hebben wij de neiging om ons, omdat wij verkozen worden door het binnenland, met het buitenland weinig in te laten. Ik weet wel dat «all politics is local» en dat buitenlands beleid niet bestaat; het is binnenlands beleid dat in het buitenland wordt gevoerd. Je moet maar naar Bush kijken. Het is zeker zo dat er een evenwicht begint te ontstaan tussen de Europese volksvertegenwoordiging en de nationale parlementen.

Het Europees Parlement heeft de neiging een beetje vanuit de hoogte de nationale parlementen te bekijken. Ik heb de periode gekend waarin bijna geen contact was tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen of de vertegenwoordiging, de «uitzweving» van die parlementen in de Europese werkgroepen of commissies. Dat is grondig veranderd. Dat is heel belangrijk. Voor de eerste maal zien wij nu dat men bijeenkomsten houdt tussen Europarlementsleden en nationale parlementen. Dat was vier, vijf jaar terug totaal uit den boze. Men keek neer op ons vanuit de legitimiteit van het Europees Parlement. Tezelfdertijd was men beducht dat de nationale parlementen, met al wat daarover gezegd kon worden, een senaat zouden maken, een soort opperkamer zoals in Afrika waar de stamhoofden zetelen. Men was bevreesd dat de nationale parlementen zich zouden kunnen durven verenigen. Mijn vriend Armand de Decker, voorzitter van de senaat, was daar pleitbezorger voor een supranationale instelling, geboren uit de nationale parlementen, als tegenwicht voor het Europees Parlement. Gelukkig is dat niet gebeurd. Dat zou een verzwaring geweest zijn van de instellingen.

In de COSAC, die nu bijna twintig jaar oud is, komen de gespecialiseerde instellingen van de nationale parlementen bijeen. COSAC staat daarvoor, met alle variaties die er zijn. Ik herinner mij goed dat in 2001, toen ik voorzitter van de COSAC was en de vijftien landen hun commissies daarheen stuurden, dat wij reeds de tien die de «big bang» zouden maken inviteerden. Later hadden wij ook Bulgarije en Roemenië als invités. Vandaag de dag gebeurt het nog: Kroatië en Turkije worden ook geïnviteerd. De COSAC heeft lang naar een weg gezocht om geen te zware instelling te worden. In 2004 in Athene hebben wij eraan moeten trekken om een minimaal secretariaat tot stand te brengen. Zo bevreesd was men dat er een tweede structuur zou ontstaan die de nationale parlementen vertegenwoordigde. Het secretariaat van de COSAC is een licht secretariaat, bestaande uit: een vaste afgevaardigde, uitgeleend door een parlement, de drie die van de Trojka komen, het actuele, het komende en het uittredende lid dat de leiding van de Unie heeft. Het is gevestigd in Brussel. Op een zeker ogenblik is het punt subsidiariteit en proportionaliteit naar voren gekomen. Men spreekt veel over subsidiariteit, maar niet meer zo veel over proportionaliteit, over de proportie waarmee over nationale of bovennationale instanties kan en mag worden beslist. Deze situatie is geboren uit een soort onevenwichtigheid tussen de Europese instellingen: de wetmakers, het Europees Parlement, de Raad van ministers. Ik heb de Raad van ministers twee jaar kunnen voorzitten als kabinetminister. Dat

was een bedoening waar niemand iets over hoorde. Dat is nu wat verbeterd. Ook hierin voelt men langzaam maar zeker de nationale parlementen doordringen. Dat gebeurt omdat men een democratisch deficit constateert. Vastgesteld kan worden dat men gewoonlijk post factum medezeggenschap heeft. In het Belgische parlement bestaat de mogelijkheid dat Europarlementariërs van Belgische makelij, verkozen door het Europees Parlement, vragen mogen stellen aan de Belgische minister. Dat gaat via de Kamervoorzitter of de Senaatsvoorzitter. Dat wordt regelmatig gedaan. Een Europarlementariër kan dus een lid van de Europese Raad, de minister, ondervragen met een schriftelijke vraag via de Kamer en ook in de adviescommissie waar gewoonlijk de debriefing en de prebriefting van de Europese tops worden behandeld.

Dat is echter onvoldoende. Ik heb bij de COSAC een zeer eigenaardige evolutie meegemaakt. Misschien omdat deze gebonden is aan een aantal elementaire vaststellingen. België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk en Italië zijn met Europa opgegroeid. Wij hebben dat in diverse facetten in de eerste jaren en daarna in de politisering ervan kunnen meemaken. Ik heb als jonge minister van Onderwijs meegemaakt dat Van Kemenade de Nederlandse minister van Onderwijs was. Toen hadden wij in Den Haag een debat om te onderzoeken of het baccalaureaat geldig kon zijn om door te stromen naar de universiteit. De Franse minister was daar radicaal tegen. Dat was geen doel van onze beweging. Dat was onmogelijk. Enkele jaren later blijkt het wel mogelijk, getuige de vele bachelors- en masterdegrees. Nu blijkt welke intrusie de gelijkschakeling van concurrentievoorwaarden teweeg heeft gebracht. De evolutie is dus enorm geweest. Men wordt gewaar dat het proces onomkeerbaar is. Dus probeert men een uitwisseling tot stand te brengen van kennis tussen de nationale parlementen en Europa.

Daar zijn twee scholen in. Degenen die van start zijn gegaan met Europa, voor wie Europa is als de lucht die wij inademen en die dus niet zo kritisch zijn. Daarnaast heb je degenen die later zijn gekomen, waarbij de regeringen het aan hun parlementen hebben kunnen verkopen op voorwaarde dat het parlement een grotere inspraak had. Dat vind je in Zweden, Denemarken, Finland en ook een beetje in Duitsland en in Nederland. Die hadden geen grote behoefte meer aan een soort parlementair tegenwicht, aangezien zij ad referendum bij voorbaat opdracht konden geven aan en rekenschap konden vragen van een lid van de Europese ministerraad.

Vandaag de dag is er wel elke vrijdag een vergadering van een Europese commissie, is het niet in Kopenhagen dan wel in Helsinki, die een minister voor het weekend opdrachten geeft voor de vergadering die hij 's maandags in Brussel moet bijwonen. Men moet zich daar ook weer niet te veel van voorstellen. Het is niet zo dat er elke vrijdag een plenum is. Soms zijn de commissies nog wat onderbevolkt. In elk geval zien zij de nood om zich parlementair te verzamelen om een front te maken over een aantal aangelegenheden, aangezien zij de vinger op de naad hadden van een vertegenwoordiger die alleen maar kon stemmen of spreken in de Europese Raad met een akkoord en daarna rekenschap moest komen geven. Zeer eigenaardig genoeg zijn het die landen die het meest resistent bleken te zijn om een globaal aspect van parlementair overleg tussen nationale parlementen tot stand te doen komen, omdat zij «een duim in de hand hadden», als ik het zo Vlaams mag uitdrukken.

Desalniettemin heeft men ontdekt dat op het gebied van subsidiariteit en van proportionaliteit die men kan gebruiken om een beslissing te nemen, de nationale parlementen bevoegdheid moesten verwerven. Het was heel moeilijk om daarover in de COSAC met elkaar te praten. De nationale parlementen moesten zich uitdrukken en na zes weken – of binnenkort na acht weken – hun standpunt meedelen. Twee stemmen gebruikt men en dan mag men over de haagrand kijken wie de anderen zijn die ook hun stemmen hebben benut. Het benutten bijvoorbeeld van je vetostem deed je pas nadat iedereen zijn biecht had uitgesproken. Dat is langzaam aan

het veranderen. Wij hebben ervoor gepleit om tijdig overleg te plegen, zodat men bijvoorbeeld weet waarom Nederland zijn twee stemmen gebruikt.

Een voorbeeld is het afladen van schepen door eigen personeel. Dat ligt in België wat gecompliceerd. Daarvoor geldt federale wetgeving, omdat het arbeidswetgeving is. Het is ook Vlaamse wetgeving bij decreet dat een en ander gelokaliseerd is in een gegeven regio. Hoe het ook zij, dat is één van de toetsstenen van de subsidiariteit. Moet dat nu beslecht worden op het niveau van de nationale wetgever, decreetvorderaar of niet? Ik noem ook het rijbewijs voor de locomotiefbestuurders. Ik ben zo'n acht jaar minister van verkeerswezen geweest. Je zou kunnen zeggen dat de feodaliteit van de technologie door de spoorwegen belichaamd wordt. De regie daarvan verandert per land. De locomotiefbestuurder moet uit de locomotief stappen als hij over de grens gaat, terwijl een piloot van een vliegtuig van Helsinki naar Dakar kan vliegen. De bestuurder van een trein mag niet over de Beneluxgrenzen gaan. Het is waanzinnig dat deze oude republieken binnen de staten bestaan. Ik noem de spoorwegen, de posterijen. Ik zeg dit heel rustig, want ik was een van degenen die de liberalisering van de luchtvaart hebben bepleit. Tussen 1982 en 1988 was het onmogelijk om vrij voor tickets te kiezen. Dat moest gebeuren tussen de twee staatsmaatschappijen die door de respectievelijke landen waren aangeduid. Meer en meer voelt men dat men zich moet inkopen in Europa, omdat er anders provincialisme ontstaat.

Ik ben bevreesd dat de nieuwe versie van wat een beetje bombastisch de Europese grondwet wordt genoemd, in zekere zin een erosie teweegbrengt van het potentiële herzieningsrecht van de landen. Wij hadden vroeger met 27 landen maal twee 54 stemmen. Als je de helft moet hebben van de stemmen om een vetorecht te kunnen uitdrukken, is dat hoger dan hetgeen je in het huidige verdrag, als het was goedgekeurd, nodig hebt. Dat aantal ligt lager en is gemakkelijker behaalbaar. Je moet dat samen kunnen afspreken, anders kun je geen overleg ingaan. Moet de problematiek van de locomotiefbestuurder en het zelf afladen van schepen in het land zelf worden opgelost of is dat een Europese aangelegenheid die in een Europese richtlijn moet worden vastgelegd, met alle stemmingen die daarbij horen? Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de wetgeving over echtscheiding. Is dat nationale wetgeving of is dat een subsidiariteitsaspect? Kortom, het varieert bijna zoveel als elk land zijn visie daarover heeft. Dus is het noodzakelijk dat er bilateraal en multilateraal overleg plaatsvindt tussen de landen die potentieel gebruik maken van hun recht om vragen te stellen. Is de IPEX bruikbaar? Wellicht is het nodig de IPEX in meerdere bruikbare talen te maken. Het zal heel wat teweegbrengen onder de nationale parlementen als zij ten minste weten waarom een parlement de vetomogelijkheid van subsidiariteit inroept en waarom eventueel de proportionaliteit wordt ingevoerd.

Dat is de uitdaging waarvoor wij staan. Dat kan gebeuren via de COSAC. Misschien kan de COSAC wat meer gestoffeerd worden, maar steeds met de schrik nooit daarvan een senaat te maken die supranationaal tegenwicht zou geven aan het Europees Parlement. Maar ik ben de overtuiging toegedaan dat de periode voorbij is van landen die denken dat zij de controle hebben over een stuk van de Europese wetgeving omdat zij hun ministers op de vingers kunnen tikken en met een rugzakje opdrachten naar Brussel kunnen sturen. Wij moeten het collectief doen. Wij moeten met elkaar overleginfrastructuren uitbouwen om eventueel internationaal gewicht te geven; die 27 stemmen halen om tot een herzieningsprocedure te komen.

Dan kom ik tot mijn laatste beschouwing over het door het Europees Parlement overrulen van wat als subsidiariteit behoorde tot de eigen winkel met 55% van gewogen stemmen in de Raad. Dat vind ik geen goed compromis. Wanneer een aantal landen hun herzieningsrecht benutten, moet daaraan gehoor worden gegeven. Anders dreigt Europa te

verworden tot een locomotief die aan het rijden is, maar die vergeten is dat er ook nog wagons mee moeten.  
Dit was mijn korte inleiding. Ik luister met veel plezier naar de reacties van de deelnemers aan deze conferentie.

De heer **Dennekamp**: Hartelijk dank. Het is jammer dat u er vanochtend niet was, want er zijn nogal wat verschillen tussen uw visie en die van de spreker van vanochtend. Overigens wil ik nog opmerken dat u erin geslaagd bent geen woord van uw tekst die mij gisteravond is aangereikt uit te spreken.

De heer **De Croo**: Ik moet bekennen, tot schaamte van mijzelf, dat ik niet kan lezen.

De heer **Dennekamp**: Dus bij u geldt inderdaad dat alleen het gesproken woord telt. Ik nodig de aanwezigen uit vragen te stellen over wat er zojuist is opgemerkt.

### **Debat over de mogelijkheden tot (versterking) van interparlementaire samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de EU**

De heer **Ten Broeke**: Mijnheer de Croo, wederom geldt dat wij met buitengewoon veel interesse hebben geluisterd naar een inleider die zeer veel ervaring heeft en die ook heel smakelijk kan vertellen. Wij hadden niet anders verwacht, maar u hebt de verwachtingen overtroffen. Ik heb al een aantal keren naar u mogen luisteren.

Ik wil u het volgende voorleggen. U hebt lange ervaring in de COSAC. Ik zit nog niet zo heel lang in het Nederlandse parlement, maar ik heb al wel een paar van die bijeenkomsten meegemaakt. Mij viel op dat de COSAC een nuttig forum is voor nationale parlementariërs om met elkaar van gedachten te wisselen en dat er ook een zekere ambitie is om in het kader van subsidiariteit en proportionaliteit met elkaar te vergaderen. Die ambitie had wat de Nederlandse parlementariërs betreft wat hoger kunnen liggen dan op dit moment het geval is, maar misschien is dit gewoon wat het is. Nu komt er een nieuw verdrag aan, een hervormingsverdrag. In dat nieuwe verdrag is voornamelijk op Nederlands initiatief de zogenoemde oranje kaart opgenomen. Wij zullen maar in het midden laten of het toeval is dat het een oranje kaart is. U weet wellicht ook dat dit tussen de regeringsleiders van Nederland en België tot een nogal heftige woordenwisseling heeft geleid tijdens de Top. Uiteindelijk is de heer Balkenende dan wel met zijn kaart thuisgekomen. Ik hoor graag van u of u iets ziet in een hervorming van de COSAC, zonder nu direct een alternatief te willen zijn voor de rechtstreeks gekozen Europarlementariërs. Wellicht kunnen wat meer bevoegdheden worden gegeven, waarbij de COSAC zich zou moeten evolueren in die zin dat het de verschillende subsidiariteits- en proportionaliteitslijstjes die nu her en der worden opgemaakt en die nog op verschillende wijze tot stand komen, met elkaar vergelijkt. Gegeven het feit dat wij daar acht of tien weken de tijd voor hebben, zou dit toch ruimschoots voldoende moeten zijn om een advies uit te brengen aan onze regeringsleiders. Dat hoeft niet uitsluitend te zijn dat zaken moeten worden tegengehouden. In het kader van de proportionaliteit is er toch enige ruimte om aan te geven wat wij dan wel zouden willen. Ziet u dat ook zo of ziet u die ontwikkeling in het geheel niet?

De heer **De Croo**: Hierop kan ik antwoorden dat dit een natuurlijke ontwikkeling is. Het gaat erom dat het begrip subsidiariteit wordt geobjectiviseerd. Wanneer een materie door subsidiariteit wordt «getroffen», moet duidelijk zijn waarom dat bijvoorbeeld wel het geval is voor Nederland en niet voor België, Duitsland of Denemarken. In de wetenschap waarom dat niet het geval is, boeit het mij tijdig te weten wat men in de

keuken van het parlement aan het voorbereiden is, zodat de mogelijkheid er is om een reactie te geven voordat het wordt geserveerd. Op die wijze zou je kunnen komen tot een objectivering van het begrip subsidiariteit. Als voor u iets subsidiair is en voor mij niet, dan heb ik geen been om op te staan. Als jullie denken dat de Europese instellingen een waterkanon gebruiken om een mug klein te krijgen en ik geloof dat niet, dan moet er iets met dat kanon of met die mug zijn. Ik wil graag in de loop van de besluitvorming op de hoogte zijn als dat mogelijk is. Nu heb je natuurlijk verschillende problemen. Men kan de voorbereiding mededelen eer dat de eindbeslissing is genomen. Wie neemt die eindbeslissing? Is het de plenaire vergadering? Is dat gedelegeerd naar een commissie, naar een vaste commissie? Welke communicatiemogelijkheden gebruikt men? Is dat in één taal of in verschillende talen? Dat heeft effecten voor de bereikbaarheid en de bruikbaarheid. Dan is er de mogelijkheid om te nuanceren en de gegevens te benutten. Ik ben het ermee eens dat wij dit moeten proberen, anders heeft het geen zin. Wanneer de definitie van subsidiariteit verschilt over een gegeven gelijkaardig voorstel, plaats ik mijn vraagtekens bij het concept subsidiariteit. Ik denk dat de kracht van de nationale parlementen erin bestaat dat men minstens weet waarop men reageert. Als dat niet gebeurt, geef je de volledig macht aan de Europese regelmaker. Die kan dan de ene tegen de andere uitspelen en zeggen: als jullie er niet in slagen om iets als disproportioneel of antisubdiair te betitelen, hebben wij min of meer een blanco cheque. Maar hoe moeten wij dat realiseren zonder degenen die aan de COSAC slechts een kleine afgeleide van supranationaliteit willen toekennen? Dat zal een moeilijke operatie zijn. Ik merk wel dat men voelt dat de nationale parlementen aan kracht winnen in de COSAC, dat men het niet meer als een vrijblijvende charmante ontmoeting ziet om eens over Europa te spreken. Nee, er komen daar concrete procedures naar voren. Ik denk dat wij dat moeten aanmoedigen. Doen wij dat niet, dan ontstaat opnieuw het gevaar dat het concept misbruikt wordt door degenen die niet met Europa verder willen. Dan zal er ook een moment komen dat de nationale parlementen gefrustreerd raken door de Europese besluitvorming. Dus ik kan in de gedachtegang van de heer Ten Broeke meegaan. Het lijkt mij alleen niet eenvoudig om daaraan praktisch vorm te geven.

Mevrouw **Strik**: Mijnheer De Croo, hartelijk dank voor het boeiende betoog. Door uw beeldspraak gaat Europa vanzelf tot de verbeelding spreken. U zet twee vormen van beïnvloeding tegenover elkaar. U begon met de individuele beïnvloeding van de positie van een regering in de ministerraad en daarnaast hebt u het over de subsidiariteitstoets, onder andere via de COSAC. Kun je niet zeggen dat die twee eigenlijk noodzakelijk naast elkaar zouden moeten blijven bestaan? De COSAC doet immers een meer beperkte toets, namelijk de subsidiariteit en de proportionaliteit. Door de regering te sturen kan een parlement inhoudelijk meer invloed uitoefenen. Of zou de COSAC een meer inhoudelijk sturende functie kunnen hebben, bijvoorbeeld door er via de uitwisseling achter te komen hoe de verhoudingen tussen lidstaten werkelijk zijn met betrekking tot een bepaald onderwerp in de ministerraad?

De heer **De Croo**: U hebt in zekere zin gelijk. Door het min of meer openbaar maken van de debatten in de Raad over wetgeving ontstaat er een beter inzicht en is er een betere controle, zowel Europees als nationaal. De tien jaar dat ik in de Europese Raad vergaderingen heb mogen bijwonen, was het democratische gehalte ervan een beetje eigenaardig. Het was een «trading democracy». Toen wij de eerste «losweking» van de liberalisering van de luchtvaart bereikten, ben ik bijna elke hoofdstad van de toenmalige lidstaten langsgesegaan, omdat er niet altijd fundamentele redenen ten grondslag lagen aan een beslissing voor een land. Het was een beetje afspraakpolitiek: u leent mij uw stem en ik leen u de mijne. Dat gebeurde



in de totale discretie van de ministerraad. Die wordt nu meer openbaar wanneer hij als wetgever gaat optreden. Daarnaast is de subsidiariteit en de proportionaliteit slechts een manier die men meer en meer in Europa vindt om duidelijk te maken: wat wij zelf doen, doen wij beter. Ik mag dat, met een tikje ironie, wel zeggen als Vlaming.

Mij is veertien dagen geleden in Straatsburg in het debat tussen de nationale parlementen en de regionale parlementen opgevallen dat Nederland het ruimst vertegenwoordigd was, door zijn provincies. Ik weet niet juist of ik dat verkeerd heb ingeschat. Maar ik wist niet dat daar reeds grote autonome bevoegdheid was voorbehouden aan de Nederlandse provincies. Mij is opgevallen dat er een ganse rij van heel vriendelijke dames en heren voorbijkwam die de regionalisatie in Nederland vertegenwoordigde. In feite wil men met het opvoeren van subsidiariteit en proportionaliteit alleen maar zeggen: blijf daar af, het is van mij. Het is meer procedure, maar het heeft wel inhoud, anders heb je geen recht om het te vragen. Maar dan de nationale parlementen dichter betrekken bij de inhoudsbesluitvorming is mijns inziens belangrijker. Hier hebben wij met dit concept alleen maar willen zeggen: blijf daar af, wij kunnen het zelf doen. Als je goed begint na te denken, kan Europa bijna alles doen en moet je, als Europa iets beslist, van alles afblijven in zekere zin. Dan krijg je die tegenstelling van geen rekenschap meer kunnen geven. Als ik tegen mijn kiezers die mij al veertig jaar trouw zijn – dat bewijst misschien niet alles voor mijn kiezers – zeg dat ik iets niet kan omdat Europa daarover beslist, zegt iemand in de zaal tegen mij: tot wat dien jij? Dat is een reflex. Hoeveel regeringen maken geen misbruik van de Europese macht en van de Nederlandse of de Belgische onmacht? Dan zegt men: ik was er wel tegen, maar ik kon er echt niets aan doen, er waren er meer voor dan ertegen. Dat is het gevaar van de democratische uitholling, wanneer er een gebrek is aan geloof in de vertegenwoordiging. Daarom is het belangrijk om naar de inhoud te gaan. Ik denk dat subsidiariteit en proportionaliteit voor het ogenblik een manier is om het «onder onze jurk te houden», maar dat het onvoldoende is. Er moet meer evenwicht ontstaan tussen de nationale wetmaker en de supranationale wetmaker. Het Europees Parlement geeft mensen onvoldoende het gevoel dat zij daar «as such» vertegenwoordigd zijn. Dat mogen wij niet te ver laten gaan, anders zagen wij de poten onder de Europees Parlementsstoel vandaan. Er moet een evenwicht zijn. De leden van het Europees Parlement voelen dat. Daarom is er die grote dialoog tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen, die voor de derde keer onder het Portugese leiderschap zal plaatsvinden. Subsidiariteit en proportionaliteit is maar een manier om de inspraak vanwege de nationale vertegenwoordigers te optimaliseren.

De heer **Kuiper**: Mijnheer de Croo, hartelijk dank voor uw levendige betoog. Vanochtend hebben wij gehoord dat het Nederlandse parlement, de beide Kamers, een beleidsbeïnvloedende rol moet spelen en steviger moet toetsen. Dat zou je mijns inziens niet via de COSAC moeten spelen. U gaf in uw betoog het voorbeeld van de Scandinavische landen die een soort onderhandelingsmandaat meegeven. Nadeel daarvan is dat je heel kort op het operationele proces zit. Een minister moet naar die raad toe en zal in de meeste gevallen geen uitsluitel kunnen geven omdat hij afhankelijk is van wat er in Brussel wordt gezegd. Om dat te doen slagen zou er voorafgaand een beleidskader kunnen worden vastgesteld waarbinnen elk land duidelijk aangeeft wat wel en niet mogelijk is. Daaraan moet dan ook worden getoetst voor het geven van een onderhandelingsmandaat. Dat is een traject voorafgaand aan het onderhandelingsmandaat. Ik hoor graag van u wat u daarvan vindt. Kunt u ons een advies geven? Zou dat iets zijn voor ons parlement? Dat zou betekenen dat er meer beleidsdebatten gevoerd worden, primair in de Tweede Kamer, om te komen tot een beleidskader, een visie op de eigen staat in verband met de Europese werkelijkheid. Dat is dan ook een toetsingskader en een criterium.

De heer **De Croo**: Dit is een goede parlementaire reflex. Ik weet niet zo zeker dat dit uit een parlementaire reflex is geboren in Denemarken, Zweden of Finland. Er is een tijd geleden een mooie thesis geschreven over de impact van de parlementen op de Europese besluitvorming. Ik heb het gevoel dat het meer een soort adhesieafkoop is geweest van de regering van die dag tegenover het eigen parlement. Ik ben eens een dag in het Britse parlement geweest om een verhaal te houden voor een committee van de House of Lords over zaken van supranationale aard. Ik dacht dat ik voor buitenaardse wezens aan het spreken was. Het idee dat er over het Britse lot beslist kon worden op een andere plaats dan de plaats waarvoor men gekozen was, was hun volkomen vreemd. Ik was ook een dag in de House of Commons om de richtlijnen en de impact van Eurocontrol te verdedigen, de luchtvaartcontrole. Dat was Chinees. Het kon dus niet dat een autoriteit die gevestigd was in Nederland of waar dan ook de luchtvaart kon controleren boven de Britse eilanden. Het is dus iets wat men alleen kan verkopen aan sommige landen door toe te geven: wij gaan niets misdoen, want de final touch is bij jullie; wij gaan alleen maar als gedelegeerden op pad en komen rekenschap geven. Dat is meer een fictie dan een realiteit. Men moet niet de kunstmatig opgefokte illusie hebben dat men daar een parlementaire greep op heeft. Men moet ervoor waken om door een te veel aan procedures de aandacht voor de inhoud te verliezen. Het is voor de minister van een land een gemakkelijke uitweg om te zeggen dat hij een bepaalde opdracht niet heeft meegekregen. Soms is het een trucje om niet met iets akkoord te gaan. Dus ik denk niet dat dit de oplossing is, zeker niet op de lange termijn, tenzij de minister raad zodanig openbaar wordt dat men goed weet welk standpunt elk land daar inneemt. Het is toch een wetmaker en een wetmaker moet openbaar zijn wanneer hij wetmakend optreedt.

Ik denk dat de belangstelling van onze parlementen ondermaats is. Ik zal nu zeer cru zijn. Destijds in 1978 of 1979 heb ik het Kamerreglement laten aanpassen met de opdracht dat om de maand het Europese thema aangesneden moet worden in een vaste commissie. Dat gebeurt dus niet. Wij hebben ook geprobeerd met Europromotoren dat de leden van de adviescommissie voor Europese aangelegenheden naar een commissie waarvan zij lid zijn een beetje de brug vormen naar terreinen als sociale zaken, volksgezondheid, infrastructuur, justitie: een brug tussen het dispatching-gebeuren van de adviescommissie voor Europese Zaken en een vaste commissie. Dat is ook zeer gebrekkig. Wij moeten heel aandachtig zijn. Als je alles wilt hebben, dan heb je niets. Men moet niet denken dat men met het vetorecht via de minister als lid van de Europese Raad de mate van inspraak vergroot. Men moet zich focussen op enkele elementen, daarop doorgaan en op die manier een soort voorzichtigheidsreflex inbouwen voor het Europees Parlement, door de Europese Commissie en door de Europese Raad, zodat men weet dat men niet te ver gaat omdat men anders wordt teruggefloten. Nu moet ik zeggen, ik ben geen expert in voetbal, maar in het voetbal ken ik alleen maar gele en rode kaarten. Ik weet niet vanwaar juist de oranjegele kaart komt. Is dat er iets tussenin?

De heer **Jan Jacob van Dijk**: Uit de hockeysport.

De heer **De Croo**: Dus dat is stick tegen stick, als ik het zo kan zeggen. Ik wil hiermee maar zeggen, dat het een manier is van een regering om zich af te dekken tegenover haar parlement. Ik ben er niet zo zeker van dat het niet een doekje voor het bloeden is. Voor vele ministers – ik spreek uit ervaring – is het parlement een vervelende gebeurtenis. Het is altijd een soort verplichte les in nederigheid voor de minister om zich onder het parlementaire juk te begeven. Die voorverwittiging, die bijna ingebouwde potentiële schrik van de minister, dat moeten de nationale parlementen proberen tot stand te brengen. Dan moet het op specifieke punten

gebeuren. Parlementen moeten als het ware een «terugfluitingsrecht» hebben. Ik denk dat het in die richting zou moeten gaan.

Mevrouw **Van Bijsterveld**: Mijnheer De Croo, dank voor uw gloedvolle betoog. Ik wil het met u hebben over subsidiariteit. Als ik het goed heb begrepen, vindt u het eigenlijk wel goed als de verschillende lidstaten van de EU en vooral de parlementen tot eenzelfde idee komen over wat zij onder subsidiariteit verstaan. Vervolgens hebt u gezegd dat het begrip subsidiariteit moeilijk te scheiden is van de inhoud, van de bredere politieke waardering van een beleidsplan. U vindt dat het niet al te letterlijk moet worden genomen, maar meer gezien moet worden als een kapstok om de discussie over een bepaald onderwerp aan te gaan. Nu kan ik mij heel goed voorstellen dat dit op nationaal niveau mogelijk is, misschien via de COSAC. Maar de procedure van de subsidiariteitstoets leent zich daar niet zo goed voor. Als je daar de bredere inhoud bij gaat betrekken, sta je als parlement al heel snel met lege handen. Ziet u dat ook zo? In dit verband wil ik het ook hebben over de procedure voor de subsidiariteitstoets. Wij hebben vanochtend gehoord dat het van belang is om als parlement prioriteiten te stellen. Er gebeurt ontzettend veel. Wat kies je als parlement uit om je druk over te maken? Ik kan mij voorstellen dat de verschillende parlementen in de lidstaten niet altijd precies dezelfde politieke prioriteit geven aan bepaalde zaken. Hoe kun je dan uiteindelijk, via de COSAC of via een officiële subsidiariteitsprocedure, als parlementen gezamenlijk een vuist maken? Lukt dat wel? Of is de beste manier om invloed uit te oefenen toch via de eigen minister?

De heer **De Croo**: Dat laatste is belangrijk, maar dat geldt voor die parlementen waar zojuist over is gesproken. België heeft dat niet. Wij zijn een land waar de a priori-controle op ons lid in de Europese ministerraad zwak is. De premier zal altijd een prebriefing komen geven voor een top en een debriefing kort na die top. Hij zal luisteren naar wat de gevoelens zijn in de delegatie van Kamer, van Senaat en van Europarlementariërs van Belgische makelij. Hij zal willen voelen of daar consensus is of niet. Ik herinner mij zeer goed dat er in het programma van 2001, onder het Belgisch voorzitterschap, een aantal accenten gelegd zijn vanwege die Commissie. Als die commissie gemeenschappelijke resoluties maakt, die worden goedgekeurd in de Belgische Senaat en Kamer, dan kan de Belgische regering, die op dat ogenblik het voorzitterschap had, daar moeilijk omheen. Dat kan niet. Maar ik geloof net als u dat je geen mirakels moet verwachten van subsidiariteit. Ik denk dat het meer een soort zelfverweer is van een nationaal parlement dat gehoord wil worden en dat zegt: kijk, dat domein is niet gepast, is niet rijp, is niet bruikbaar om supranationaal te worden afgesproken. Maar elk land kan verschillen. Kijk naar de privatisering van de spoorwegen of de post. Die privatisering is in Nederland bijna een feit. In België, Frankrijk en Italië gaat het bijna stuksgewijs. Het is per gram dat men de post privatiseert. Dat zijn achterhoedegevechten die men in stand houdt, omdat men vindt dat men het beter zelf kan doen. Dan weet je dat het nutteloos is om daar een subsidiariteitsconcept van te maken, want de gang van zaken zal dat niet mogelijk maken. Dat moet je in zeker mate laten schieten, want je hebt daar geen vat meer op. Er zijn zaken waarvan gezegd moet worden: nee, als dat mijn parlement ontsnapt, wat is dan nog de zin van mijn aanwezigheid hier en met wat kan ik dan nog rekenschap geven aan de burgers? Als het nationaal parlement maar een «interfase» is tussen Europese beslissingen die door een zekere meerderheid van de bevolking worden genomen, die dus goed moeten zijn ook voor de kiezers, dan verzwakt de rol van de volksvertegenwoordiging. Als subsidiariteit niet geobjectiveerd kan worden, is het louter een kapstok om een nationaal politieke en parlementaire verzuchting aan op te hangen. Dus hoe kan men subsidiariteit objectiveren? Hoe kan men tegen een Europese wetmakerij die steeds meer grip

wil krijgen zeggen: daar blijven jullie af, dat domein is niet jullie domein, dat blijven wij zelf doen? Dat moet worden geobjectiveerd. Het moet voor alle lidstaten gelden. Kan dat? Of is het zo wisselvallig dat ook het concept objectiviteit subjectief wordt? Subsidiariteit en proportionaliteit zijn mijns inziens een reactie van de nationale parlementen tegen een aantal problemen die zij niet willen. Zij willen niet dat zaken over hun hoofd door anderen worden beslecht, want dat kunnen zij niet uitleggen aan hun eigen mandaatgevers, de burgers. Maar dat is een moeilijke definitie. Het gaat stuksgewijs, per onderwerp. Er bestaat geen regel voor wat subsidiair is. Het hangt af van de inhoud van een onderwerp, maar dan moet die inhoud voor alle volksvertegenwoordigers op nationaal vlak gelijkwaardig zijn. De objectivering van het subsidiariteitsconcept lijkt mij van kapitaal belang te zijn, maar het is de vraag of het kan.

De heer **Kox**: Ik moet altijd denken aan Belgische en Vlaamse retoriek als ik een Belg aanhoor in het Nederlandse parlement. Dan moet je ook altijd de oren extra spitsen. Naast het feit dat het aangenaam is om te horen, moet je erg goed opletten. Ik sprak laatst in Straatsburg Guy Verhofstadt en toen vroeg ik hem waarom wij hem niet meer zo vaak zien in Nederland. Hij zei: het wordt niet meer zo op prijs gesteld, want echte liberale federalisten horen ze bij jullie niet graag. Vandaag hebben wij er eentje aan het woord gehad en ik denk dat wij het erg goed in de gaten moeten houden. Het betoog van Herman de Croo is consistent. Dat moeten wij de Belgen en de Vlamingen toegeven. Zij hebben een consistente visie, vooral de liberalen, op hoe het moet met Europa, maar het is wel een heel andere dan de Nederlandse visie. In Nederland is Europees federalisme alleen nog maar weggelegd voor heel kleine liberale partijen. Binnenkort zijn er alleen nog maar heel kleine liberale partijen, maar dat is een andere kwestie. Dat heeft daar niets mee te maken.

De heer De Croo betoogde dat wij niet te veel waarde moeten hechten aan subsidiariteit, dat wij het moeten objectiveren, dat wij het wetenschappelijk moeten maken. De praktijk is dat er uit de COSAC, waar hij tien jaar voorzitter van is geweest, een heel verschillend beeld naar voren kwam. Het ging daarbij om twee trajecten. Alle parlementen hadden over die twee trajecten heel verschillende opmerkingen gemaakt. Er werd door elk parlement iets anders bij bedacht. Dat moet volgens mij niet tot de conclusie leiden dat het begrip subsidiariteit of proportionaliteit geobjectiveerd moet worden ingevoerd. Nee, wij moeten betere methoden bedenken om de nationale stem mee te laten tellen. Ik weet één ding, misschien zal Europa ooit federaal worden, maar voorlopig is de Europese bevolking daar nog lang niet aan toe. Als wij federale structuren gaan opleggen aan mensen die daar nog niet aan toe zijn en de nationale parlementen niet de mogelijkheden geven om hun belang te bepleiten, gaan er ongelukken gebeuren. Het lijkt mij geen begaanbare weg om te propageren het geloof in subsidiariteit en proportionaliteit te matigen, niet met mandaten te werken en te stoppen met alle vetorechten. Maar wellicht denkt de heer De Croo daar anders over.

De heer **De Croo**: Het is goed dat u dat zegt. Ik wil u wijzen op een voorbeeld uit de bijbel. In het gevecht van David tegen Goliath heeft de kleine gewonnen. Dus maakt u zich geen zorgen over kleine partijen. Het is een van de problemen die wij bij de Belgische regeringsvorming hebben. Het is de kleine N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie) die de grote broer van uw vrienden niet toelaat «ja» te zeggen. Je moet maar een klein kiezelsteentje in je schoen hebben, toch verhindert het je te lopen. Een steentje betekent op zichzelf weinig. Dus ik heb altijd veel respect voor «klein is harmful», om niet te zeggen «beautiful».

Het is net wat u zegt, als je Europa bekijkt zijn er echt fundamenteel verschillende invalshoeken. Het is goed als het debat op dat niveau wordt gezet. Je hebt een aantal landen die alleen maar Europa voor eigen gewin

en voor het profijt van hun burgers steunen. Daar is niets verkeerd aan. Wij zijn daar om onze kiezers over eigen gewin te kunnen vertellen, weliswaar op voorwaarde dat wij voldoende perspectief in de toekomst hebben. Ik geef het voorbeeld van defensie. Sommigen, bijvoorbeeld Guy Verhofstadt, pleiten voor wat men zeer onheus het Neuhaus-akkoord heeft genoemd, om niet van «pralinentop» te spreken. Onze begroting voor defensie is ongeveer 40% van de begroting van Noord-Amerika en onze efficiëntie is 15%. Dan is het de vraag of wij van onze burgers mogen eisen wat wij eisen met zo'n pietluttig rendement. Mag ik dan nationalist blijven, al moet ik een beetje federalist gaan worden? Ik wijs op de onmacht van Europa in de Balkan of in het Midden-Oosten. Moet ik dan meer «macht» afstaan naar wat voor de staten van Europa een dag in het boekje van Verhofstadt zou kunnen worden of moet ik op de rem blijven staan om mijn eigen tuin veilig te houden? Dat is een fundamenteel debat. In feite is het debat over subsidiariteit en proportionaliteit een uitzweping van deze tegenstelling. Het is een soort compromis om subsidiariteit en proportionaliteit te benutten om die wagon aan de locomotief van Europa niet los te laten gaan en geen zijspoor of een ander spoor te laten innemen. Ik heb tegen een aantal Congolese vrienden – ik ben 32 keer naar Congo geweest – gezegd: in Europa komen is u van uw soevereiniteit in ruime mate ontdoen. Dat zeg ik ook altijd tegen mijn Turkse vrienden. Als je dat concept niet hebt, dan heb je niet mentaal of politiek je plaats in Europa. Als je zegt: we gaan het Europa maken van de naties en we gaan rond de tafel zitten om dat tezamen te doen en als dat gedaan is dan gaan we tezamen weer iets anders doen of niet doen, dan heb je in mijn overtuiging niet de echte toekomst van Europa voor ogen. Ik denk dat subsidiariteit en proportionaliteit een soort compromis is tussen de voor sommigen noodgedwongen of vrijwillige afstand van democratisch verworven bevoegdheden en het behoud van deze bevoegdheden. Het is moeilijk om dat te objectiveren, omdat iedereen de zaken bekijkt door zijn eigen bril. Die bril kan beïnvloed zijn. Ik ben ervan overtuigd dat de vernieuwde meerderheid in Griekenland zeker en vast gezegd zal hebben: dankzij de Europese bijstand bij die branden hebben wij het essentiële kunnen redden. Die kaart heeft Europa gespeeld en niemand zal zeggen vanwege subsidiariteit: het brandt in Athene, het moet alleen door Grieken geblust worden. Ziet u, het wordt alle kanten uitgespeeld, maar ik zie geen toekomst voor een continent als het onze zonder dat wij een maximale afstand doen, die onomkeerbaar zal zijn, van een aantal ons door onze kiezers opgedragen bevoegdheden. Wij moeten wel een barrière zetten waar men niet overheen mag. Dat houden wij bij ons thuis, want als wij dat laten gaan, dan werken wij contraproductief aan een federaal Europa. Begrijpt u mijn redenering? Die staat haaks op de uwe. Het is goed als het zo is in het parlement. Ik zie het zoals bij ons in Vlaanderen. In Vlaanderen verkoopt men nu zaken die niet meer te koop zijn. Het Vlaamse parlement en de Vlaamse regeringen denken bevoegdheden te bezitten die België niet meer bezit. Dan verkoop je lege zakken aan je kiezers en geef je ze de illusie dat zij door je regionale beleid iets kunnen bekomen wat allang uit het nationale beleid is verdwenen. Ik denk dat wij van tijd tot tijd moeten oppassen onze kiezers geen zaken wijs te maken waar wij niets meer over te zeggen hebben. Dan frustreer je de kiezers. Dan zoek je naar de zondebok. Men weet waar de zondebok eindigt, beladen met alle zonden van iedereen. Dan heb je de Europese zondebok die men de woestijn instuurt tot wanneer de crisis in eigen land voorbij is. Dat is ook niet fair voor de eigen kiezers. Subsidiariteit en proportionaliteit is in mijn ogen een manier om telkenmale een stukje van dat evenwicht te behouden tussen zij die redeneren als u en zij die redeneren als ikzelf.

De heer **Dennekamp**: Ik denk dat u nu ook de vraag hebt beantwoord waarom Herman de Croo geen bemiddelaar mocht worden, gezien uw

opmerkingen over de Vlamingen. Ik denk dat de N-VA en de CD&V daar niet op zaten te wachten.

De heer **De Croo**: Ik moet u zeggen, ik ben getroffen door de fatwa van de heer De Wever. Ik was dus geen goede Vlaming. Ik heb maar één handicap, het veertig jaar verkozen zijn door de Vlamingen.

De heer **Peters**: Mijnheer De Croo, bedankt voor uw inleiding. U had het net over frustratie van de kiezers, maar er bestaat ook frustratie bij gekozenen. Ik wil u verleiden om wat instrumenten te bekijken en te behandelen. Eén van die instrumenten zou het dubbelmandaat kunnen zijn: zowel nationaal parlamentslid als Europarlementariër. Een tweede element zou kunnen zijn meer mogelijkheden en bevoegdheden in instellingen te koppelen aan het Europees Parlement, zoals de Europese Rekenkamer, waardoor het Parlement een betere invulling kan geven aan haar eigen wensen. Ik denk ook dat wij moeten beseffen dat het initiatief voor wetgevingsprocessen primair ligt bij de Commissie. Het kan niet voorkomen dat de Europese Raad of wie dan ook zegt: jullie commissie moet iets gaan ontwerpen. Dat is puur voor de macht en de mogelijkheden van de Commissie. Ik heb dat zelf meegemaakt. Toen ik werkte voor de Europese Commissie werd mij op het hart gedrukt dat je alles kon aanhoren, maar nooit mag beloven naar aanleiding van een vraag van welk land of van welke afdeling van de Raad dan ook om iets te gaan doen. De Commissie is wat dat betreft volkomen autoritair. Dat heeft enorme consequenties voor het hele wetgevingsproces. Dit zijn wat opmerkingen, nog los van het feit dat de hele gang van zaken in de Europese Raad buitengewoon verborgen is. Al die dingen kunnen frustraties bij gekozenen en bij de kiezers veroorzaken. Wat is uw mening daarover?

De heer **De Croo**: Ik ben verheugd dat u zo vroeg na uw verkiezing al gefrustreerd bent, maar ik kan u zeggen dat dat overgaat. U hebt een interessant onderwerp aangesneden. U doelt op andere methodes dan subsidiariteit en proportionaliteit. Velen van ons wilden dichter bij de besluitvorming betrokken worden. Men heeft gedacht over een Tweede Kamer in Europa: de Kamer der Kamers. Er werd ook gesproken van een Europees Parlement «à géométrie variable», dat kan uitdijen. Bijvoorbeeld als het gaat om de defensiepijler, zou een dergelijk parlement kunnen worden uitgebreid tot de commissies van defensie van alle Europese landen. Ook is het mogelijk om het Europees Parlement in een zitting bijeen te brengen, waarin ook delegaties van de nationale parlementen aan toegevoegd worden. In zekere zin willen de verschillende voorzitterschappen – het Oostenrijkse, het Duitse en binnenkort het Portugese – aftasten in hoeverre nationale parlementen in dialoog komen met het Europees Parlement. Dat is voor de eerste maal sedert twee jaar. Dat bestond niet. Europese parlementariërs daalden zo van tijd tot tijd af naar beneden om eens te zien wat er gebeurde in de nationale parlementen. Die houding is totaal veranderd. De leden van het Europees Parlement worden gewaar dat nationale parlementen bestaan, dat je er rekening mee moet houden en dat zij een aantal bevoegdheden en rechten tot zich kunnen trekken en tot zich hebben getrokken. Er is een mogelijkheid om het Europees Parlement niet volksvertegenwoordigend te maken in een hogere trap, maar men kan bijvoorbeeld denken aan een samenkomen in pijlers die niet specifiek behoren tot de loutere verdragsrechtelijke bevoegdheid van het Europees Parlement. Een weg die men kan inslaan, is het Europees Parlement ad hoc te maken – voor sommige materies verrijkt – voor de georganiseerde inspraak van de nationale parlementen. Ik kan mij goed inbeelden dat sommige grensdomeinen worden besproken door het Europees Parlement en een delegatie van nationale parlementen. Dat is geen kwestie van een Kamer die erbij komt. Het gaat

erom de osmose, de uitwisseling van gedachten beter te maken. De interactie tussen Europees Parlement en nationaal parlement is misschien iets anders dan de subsidiariteit of de proportionaliteit. Het systeem van het initiatiefrecht is een belangrijk punt. In Nederland en in België mag een parlements lid wetgeving aandragen. Maar wij moeten elkaar niet voor de gek houden. Het grootste deel van het parlementaire werk wordt op basis van ontwerpen gedaan. Als de regeringsdoos leeg is aan het einde van de rit, mag men ergens uit de stoffige kasten een aantal wetsvoorstellen oppoetsen en deze eventueel bekrabbelen en in een voorkomend geval goedkeuren.

Men moet niet denken dat wij in onze eigen parlementen – misschien gooi ik nu een schepje bovenop de frustratie – zoveel te vertellen hebben. De regering heeft ook veel te vertellen. Hier heb je het torentje, maar bij ons heb je de Wetstraat nr. 16. Als de regering daar iets zegt, wordt het door de media verkondigd alsof het gebeurd is, terwijl er nog niets is gebeurd. Er moet een wetsontwerp komen. Dat moet aan de Raad van State worden voorgelegd en vervolgens in de Kamer worden behandeld. Soms moet het ook naar de Senaat en naar de commissies. Dan zegt men zes maanden later: dat zijn luiards, dat parlement doet niets; het was al zes maanden geleden beslist. Dat komt door de verbalisering, doordat de uitvoerende macht heeft gezegd: zo is het. Indertijd was het «Roma locuta, causa finita»: de regering heeft gesproken, de zaak is voorbij. Dat is ook bij ons een beetje het geval. Europees heeft men dat goed uitgebouwd om te vermijden dat men alle kanten zou opgaan, is de initiatiefnemer alleen maar een wetsontwerper en geen wetsvoorsteller. Het filter zit in de Commissie. Je kunt knabbelen op hetgeen de Commissie u zal voorschieten. Daarom is de fase van inspraak belangrijk. Het Europees Parlement kan nog niet de initiëring van wetmaking krijgen. Het moet afwachten. Barroso heeft op een zeker moment gezegd: wij hebben veel te veel Europese richtlijnen of wetgeving; wij doen niets meer, wij nemen geen initiatief. Dan heeft het Europees Parlement niets te benutten, want het heeft niets gekregen vanwege de Europese Commissie. Men moet niet vergeten dat de Europese Unie er is gekomen na het referendum in het Saargebied, omdat men opnieuw het beeld op zag doemen van Duitsland als een grote staal- en kolenmacht. Men was bang en men begon zich te verweren, bijvoorbeeld op het punt van de atoomenergie, die grensoverschrijdend was. Bij de opbouw van Europa moet men altijd het verleden in het achterhoofd hebben.

De heer **Peters**: Ik herinner aan de sociaaldemocraat Van der Goes van Natus, een van de grootvaders van de Europese samenwerking. Hij zei dat er drie redenen ten grondslag liggen aan de Europese samenwerking. Ten eerste vanwege de vrede, ten tweede vanwege de handel. Vervolgens zei hij: wij hebben één ding niet gemaakt, wij hebben ons niet geconcentreerd op de democratisering van Europa. Die grote fout werkt nog door. Daardoor worden de moeilijkheden veroorzaakt waar wij nog dagelijks tegenaan lopen.

De heer **De Croo**: Ik denk dat u gelijk hebt. Wat doen wij als verkozenen? Een wet die wij maken, is een beoordeling van een gegeven situatie. Het is in feite een democratisch vonnis tegenover een abstract geheel. Niet tussen u en mij, waar een rechter oordeelt, maar een noodzaak die een parlement beslecht. Dat is een wet. Een wet heeft kracht en is uitvoerbaar door een afzonderlijke macht, omdat verondersteld wordt dat de wet het akkoord bevat van degenen op wie de wet zal worden toegepast. Dat is democratie. Wat dat betreft is er sprake van een deficit in Europa. Wanneer zaken worden beslecht, worden beslist in de procedures die men kent, is er geen aanhechtingseffect. Zij worden niet, zoals normaliter, gedragen door een meerderheid van de burgers op wie zij van toepassing zijn. In mijn ogen is democratie dat bij een beslissing door het parlement

de zekerheid moet bestaan dat dit het akkoord heeft van de mensen op wie het toegepast zal worden. Dat komt doordat zij dat zelf hebben gedaan door de tussenkomst van degenen die zij hebben aangeduid. Een zeer belangrijk personage van uw Tweede Kamer heeft mij gezegd dat, indien de Tweede Kamer met 150 leden had gestemd over het Europees verdrag drie vierde het goedgekeurd zou hebben, terwijl twee derde van de burgers het niet heeft goedgekeurd. Ik moet ook zeggen, jullie waren geen referendum meer gewoon. Het was heel lang geleden dat u die oefening had gedaan. Ik wil niet zeggen dat subsidiariteit en proportionaliteit gezien moeten worden als een pleister op een houten been. Zij moeten gezien worden als mogelijkheden om de kloof tussen burger en parlement te overbruggen. Met dat perspectief ben ik er ten stelligste voorstander van, want elke passerelle die men over de vermeende of echte kloof van het aanvaardbaar maken van beslissingen kan leggen, is positief voor de mensen.

De heer **Dennekamp**: Dan wil ik nog het laatste woord geven aan een vertegenwoordiger van het Europees Parlement, de heer Blokland.

De heer **Blokland**: Ik wil proberen een mogelijk misverstand weg te nemen. Natuurlijk heeft de Europese Commissie formeel als eerste en enige het recht van initiatief op het doen van voorstellen aan Raad en Parlement. Feitelijk nemen de Europese Raad, de Raad van Ministers en het Europees Parlement zeer regelmatig het voortouw via resoluties, aanbevelingen, schriftelijke vragen, brieven of anderszins waarin de Europese Commissie al dan niet dringend wordt uitgenodigd om bepaalde onderwerpen in het beleidsprogramma op te nemen of met voorstellen voor richtlijnen of verordeningen te komen. De Europese Commissie verzet zich er evenwel principieel tegen dat Raad en Parlement formeel vastleggen dat de Commissie met voorstellen moet komen. Dan nog een ander punt. Toen ik pas in het Europees Parlement kwam, deed ik een keer een beroep op subsidiariteit. Mij werd duidelijk gemaakt dat de milieucommissie daar niet van gediend was. Inmiddels is die houding veranderd. Ik verwijs naar de situatie rond de bodemrichtlijn, waar vele Europese collega's tegen opponeerden op grond van het subsidiariteitsprincipe. Die argumentatie werd volstrekt legitiem geacht. Tegen die achtergrond ben ik sterk voor een subsidiariteitstoets, zoals uitgevoerd door het Nederlandse parlement. Ik deel ook de negatieve beoordeling van de bodemrichtlijn.

De heer **De Croo**: Europa dient heel dikwijls als een alibi. Ik heb het zelf gebruikt en misbruikt. Ik zal geen steen werpen, want ik heb zelf meerdere malen gezondigd. Maar wat wilt u, wij stonden daar alleen of quasi alleen. Dan moet je ofwel eruit gaan ofwel het spel meespelen. Dat is gevaarlijk wanneer het een systematische manier van problemen oplossen wordt. Dan zou de locomotief wel eens wagonloos weg kunnen rijden. Een locomotief zonder wagons leidt tot niet veel. Dat is een punt waar voorzichtigheid geboden is. Ik denk dat subsidiariteit en proportionaliteit alleen uitdrukkingen zijn, bijna verschijnselen zijn van een zekere malaise die erin bestaat dat Europa zo indringend is dat het een onbruikbaar democratisch deficit zou kunnen doen ontstaan. Dat is mijn conclusie aan het einde van de rit. Dit moet positief bekeken worden om te verhinderen dat wij in een soort Eurocratie zouden belanden dat wel zijn rechtvaardiging heeft want de parlementsleden zijn verkozen door de bevolking, maar dat niet zijn adhesie, niet zijn toestemmingsvereisten heeft waargemaakt. Dat is het gevaar waarvoor wij kunnen komen te staan. Het mag niet gebruikt worden als een soort vetosysteem om interne problemen op te lossen.

De heer **Dennekamp**: Hartelijk dank, ik wil het middagblok afronden door het woord te geven aan de heer Van Dijk.



De heer **Jan Jacob van Dijk**: Ik wil nog één ding rechtzetten. De indruk is wel eens ontstaan dat de Commissie Subsidiariteitstoets alleen maar negatieve oordelen velt. Juist over de bodemrichtlijn heeft de commissie geen negatief oordeel gevelde, want de commissie heeft namelijk geen advies uitgebracht om de Nederlandse onderhandelingspositie nog enigszins overeind te kunnen houden. Dus ik moet aan het adres van de heer Blokland zeggen dat hij er in dit geval enigszins naast zat. Voordat ik de dag ga afsluiten, wil ik nog een dankwoord uitspreken. In de eerste plaats aan de heer De Croo. Wij hebben hier in Nederland een systeem om bij te houden wat wij mensen die bij ons op bezoek komen al hebben gegeven. U bent hier, zoals u eerder aangaf, een aantal keren geweest. Dat betekent dat er al een aantal presentjes over en weer zijn gewisseld. Wij kwamen erachter dat u een buitengewoon groot kunstliefhebber bent en dat u nog niet zoveel materiaal bezit over de kunst die in en over Den Haag gepubliceerd is. In dat kader bied ik u een boek over de Haagse kunst aan als dank voor het feit dat u ons buitengewoon inspirerend hebt toegesproken. U bent uitgemaakt voor een federalist, maar volgens mij is dat hetzelfde als dat je tegen mensen zegt dat zij een geus waren. Dat is veel beter dan dat je iets anders toebedacht krijgen. Ik dank u hartelijk voor uw komst.

De heer **De Croo**: Ik heb het boek niet. Ik moet u zeggen, ik heb bij mij thuis ongeveer zoveel boeken als flessen wijn. Dat wil zeggen meer dan zesduizend. De boeken gaan mij overleven.

De heer **Jan Jacob van Dijk**: Vervolgens wil ik de heer Dennekamp bedanken. Wij hadden het dagvoorzitterschap over kunnen laten aan een parlementariër, maar die had nooit zulke scherpe vragen kunnen stellen als een journalist. Wij gingen er ook van uit dat wij vandaag veel stellingen zouden bediscussiëren en dat de heer Dennekamp de aanwezigen het vuur nader aan de schenen zou leggen. Nu is het lastig om parlementariërs enigszins in het hok te krijgen. Dus heeft hij er terecht voor gekozen om in te spelen op wat zich tijdens de gesprekken ontwikkelde. Dat zorgde ervoor dat wij niet aan de hand van stellingen hebben gesproken. Toch hebben wij alle stellingen bij de kop gehad. Je moet wel heel lenig en behendig zijn om dat in goede banen te leiden. Daar wil ik hem voor bedanken met een geschenk.

Dan rest mij nog het volgende. Deze dag is niet zo maar tot stand gekomen. Er zit nogal wat werk aan vast om ervoor te zorgen dat het uiteindelijk in goede banen wordt geleid. Daar heeft de griffie een belangrijke rol in gespeeld. Dus ik wil ook de griffie bedanken voor het werk dat verricht is. Dat is in goede samenwerking gebeurd tussen de Eerste en Tweede Kamer. Hartelijk dank daarvoor.

Tot slot nodig ik alle aanwezigen uit deel te nemen aan de borrel in het Pleinrestaurant.

Sluiting 15.15 uur.