

Vergaderjaar 2007–2008

LXI-A

## VERSLAG VAN EEN GESPREK MET EEN DELEGATIE VAN DE RAAD VAN STATE

Vastgesteld 12 februari 2008

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft op 29 januari 2008 een openbaar gesprek met een delegatie van de Raad van State gevoerd in de plenaire zaal van de Eerste Kamer.

De delegatie van de Raad van State bestond uit de heren Tjeenk Willink, Van Dijk, Bartel, Hoekstra, Wiebenga, Drupsteen, Mortelmans, Lauwaars, Van der Brug en Heijmans, mevrouw Van der Meer, mevrouw Sevenster en mevrouw Sorgdrager.

Van dit gesprek brengt de Kamer bijgaand stenografisch verslag uit.

Voorzitter:

Y. E. M. A. Timmerman-Buck, Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Aanvang: 16.45 uur.

De **voorzitter**: Mijnheer de vice-president van de Raad van State, leden van de Raad van State, ik wil u graag namens de gehele Kamer van harte welkom heten in dit huis. U en de meeste Kamerleden weten dat het al langer gebruik is dat de Raad met twee commissies van deze Kamer, de vaste Kamercommissie van Justitie en die van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een keer in de twee jaar van gedachten wisselt. Een, twee jaar geleden is daar op initiatief van deze Kamer een gedachtewisseling bijgekomen, namelijk die tussen de Raad van State en de gehele Kamer over aangelegene onderwerpen. Het is nu de tweede keer dat wij in deze context bij elkaar zijn. Er staan twee onderwerpen op de agenda. Het eerste zal door de heer Tjeenk Willink worden ingeleid en heet: De rol van de Raad van State in het wetgevingsproces. Het tweede zal door mij kort ingeleid worden en heet: De rol van de Eerste Kamer op het terrein van Europees beleid en Europese wetgeving. Beide inleidingen zullen ieder maximaal tien minuten duren. Daarna is er gelegenheid om met elkaar van gedachten te wisselen.

Ik geef graag het woord aan de heer Tjeenk Willink.

De heer **Tjeenk Willink**: Mevrouw de voorzitter. Het is voor de aanwezige leden van de Raad van State een buitengewoon genoeg om hier te zijn. Dat geldt voor mij in het bijzonder, al was het alleen maar om het ritueel van het handen schudden opnieuw mee te maken. Ik dank u voor de gelegenheid die u onze delegatie biedt om in het bijzonder voor de nieuwe leden van de Kamer de rol van de Raad van State uiteen te zetten en om daarover met deze Kamer vervolgens te kunnen discussiëren. Een onderdeel van onze inbreng zal Europa betreffen. Wij zijn ons namelijk bewust van het feit dat wij allen «coactores» zijn geworden op Europees niveau. Ik wil een viertal punten aan de orde stellen. Allereerst wijs ik er dan op dat de Raad van State een lange geschiedenis kent. Ik zeg dit omdat de geschiedenis mede de betekenis van een institutie bepaalt en de waarde waarvoor die institutie staat. Die waarde betreft voor de Raad van State de eenheid, de legitimiteit en de kwaliteit van het openbaar bestuur in brede zin. Daarop zijn de wetgeving – elk bestuurlijk optreden moet immers op een wet gebaseerd zijn – en de bestuursrechtspraak gericht. De bestuursrechter houdt immers in de gaten of het bestuur de grenzen van het recht niet overschrijdt. Ik wijs er ook nog op dat niet alleen Nederland een Raad van State kent. Ook Frankrijk en België kennen een dergelijk orgaan. Er is discussie over de vraag of beide taken – wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak – door één college kunnen worden verricht. Het antwoord daarop van het Hof te Straatsburg is: ja, dat kan. Er zijn op grond van artikel 6 geen principiële bezwaren. In het arrest *Sacilor Lormines v. Frankrijk* heeft het Hof ook gezegd dat het enkele feit dat sprake is van een dubbele taak niet de schijn van partijdigheid aan kant van de rechter oproept, zolang het maar niet dezelfde rechtsvraag betreft. Er wordt, los van dit argument, door sommigen gepleit voor splitsing en voor integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht. Men kan dat niet bepleiten op basis van de uitspraak van het Hof in Straatsburg. Men is daar voor vanuit een andere opvatting over de bestuursrechtspraak. Die mag men hebben. Merkwaardig is alleen dat heel vaak de discussie in dat verband vooral gaat over modellen en structuren, maar zelden over de vrij wezenlijke, inhoudelijke vraag of het cassatie-instrument dat de Hoge Raad hanteert als hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, wel geschikt is voor de bestuursrechtspraak en in het bijzonder voor het ordenend bestuursrecht. Ik meen dat als wij de discussie voeren over een andere organisatie van de bestuursrechtspraak, wij het over dat soort inhoudelijke zaken moeten hebben. Zelf vind ik dat er eigenlijk geen noodzaak voor een andere organisatie is. Dat zal u niet verbazen. Dat komt niet alleen omdat ik nu eenmaal voor de Raad van State als eenheid ben ingehuurd, maar ook omdat naar mijn inzicht de problemen in de Nederlandse rechtspraak een ander aspect betreffen, namelijk de grote overload en het tijdig af kunnen doen van de zaken. De combinatie adviseur en bestuursrechter is trouwens minder uitzonderlijk dan men vaak doet geloven. Ik wijs er in dit verband op dat de Hoge Raad op grond van de wet een adviestaak heeft, dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak geregeld adviezen uitbrengt over wetsvoorstellen en dat de leden van de Raad ook rechterplaatsvervanger (kunnen) zijn in andere rechterlijke colleges. Dus als wij dat debat voeren, zal dat een bredere context moeten hebben. Een belangrijk argument vormt voor mij de eenheid van de Raad van State. Het is prima om verschillende opvattingen te hebben over de bestuursrechtspraak, maar uiteindelijk moet de discussie gaan over een visie op de Raad van State. Je kunt niet straffeloos een deel van een institutie afsplitsen. Als je een deel laat vervallen, kun je niet zeggen dat dat instituut nog hetzelfde instituut is. Als je een onderdeel van de Staten-Generaal, de Eerste Kamer, opheft, waar sommigen vóór zijn, worden de Staten-Generaal iets anders. Dan kom ik nu te spreken over de adviestaak van de Raad van State. Ik meen dat die taak in belangrijke mate de Eerste Kamer en de Raad van

State bindt. Wij houden ons beide bezig met de kwaliteit van de wetgeving. Er is in het verleden door een enkeling wel eens gepleit om deze twee instituties samen te voegen. Tot de voorstanders behoor ik allerm minst, want wij hebben zeer verschillende functies. Kamerleden zullen aan het eind van het wetgevingsproces weliswaar vragen stellen die vergelijkbaar zijn met de vragen die de Raad stelt aan het eind van het voorbereidingsproces, maar de Eerste Kamer moet een eindoordeel geven op grond van een politieke weging. Die politieke weging kan anders uitvallen dan het adviesvoorstel van de Raad. Ik denk in dit verband aan de Wet Vazalo. Daarover hebben wij na aanvaarding van die wet in deze Kamer, indirect, advies uitgebracht. Er was namelijk twijfel aan de uitvoerbaarheid. Die twijfel werd hier luid uitgesproken, maar toch werd de wet aanvaard. U zult mij daar niet over horen. Die afweging moet deze Kamer maken. Vervolgens stelde de staatssecretaris voor een experiment te starten op grond van een andere wet om de uitvoerbaarheid te testen. De Raad vond dat dat niet kon. Ik zeg dit om het verschil te duiden tussen onze colleges. Ondanks het feit dat wij misschien dezelfde vragen stellen, geven wij niet dezelfde antwoorden. De Raad geeft advies en geen eindoordeel.

De functie van de Raad als adviseur is eigenlijk drieledig: analyseren, corrigeren en aanvullen. Wij hebben daarvoor drie toetsen, drie geobjectiverde instrumenten: de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wetstechnische toets. De laatste wordt door de departementen het meest gewaardeerd, maar is het minst belangrijk, want eigenlijk moeten de departementen die toets zelf uitvoeren. De twee andere moeten in evenwicht met elkaar zijn.

Wat de beleidsanalytische toets betreft is het misschien toch goed om te zeggen dat wij daarbij uitgaan van de politieke keus die de voorsteller(s) heeft (hebben) gemaakt. Dus als ons wordt voorgelegd dat er in de gezondheidszorg marktwerking moet komen, gaan wij niet zeggen dat dat een idioot idee is. Wij vragen ons alleen af waarvoor die marktwerking een oplossing moet zijn en of aan de voorwaarden voor marktwerking is voldaan. Wij zullen dus niet zeggen dat het heel anders moet gebeuren en dat de gezondheidszorg gecollectiviseerd moet worden.

Daarmee geef ik al aan wat de beleidsanalytische toets inhoudt. Wat is het probleem? Hoe is het gedefinieerd? In welke context moet het probleem worden geplaatst en wat zijn de eerdere ervaringen? Wat is de verhouding tussen het doel en de middelen? Welke vooronderstellingen liggen daaraan ten grondslag? Is het bijvoorbeeld waar dat geld stimuleert tot een bepaald gedrag? Verder kijken wij naar de effecten en de neveneffecten. Ook naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn punten die ons na aan het hart liggen.

De juridische toets is een toetsing aan hoger recht: internationale verdragen, Europa, Grondwet, Statuut en algemene rechtsbeginselen. Ook bekijken wij of een wetsvoorstel past in het bestaande rechtssysteem. Verder hebben wij een zekere voorliefde voor overgangsrecht. De Raad geeft niet alleen verplicht advies, maar kan ook onverplicht om advies worden gevraagd of ongevraagd adviseren. Ook geeft de Raad voorlichting. Deze eindigt, anders dan de advisering, niet met een conclusie.

In de afgelopen jaren is de Raad steeds meer aandacht aan Europa gaan besteden, als rechter, maar ook als adviseur. Wij realiseren ons dat de Nederlandse wetgever, het bestuur en de rechter «coactores» zijn geworden op Europees niveau. Zij zijn dus ook Europees wetgever, Europees bestuur en Europese rechter. Zo zit Europa nu eenmaal in elkaar. Europa kan niet functioneren zonder bijdrage van de lidstaten. Als adviseur moeten wij er wel voor oppassen dat wij bij onze eigen taak blijven. Wij bekijken dus wat de consequenties van de Europese regelgeving zijn voor de nationale regelgeving. Ook kijken wij naar institutionele verhoudingen. In het advies van september 2005 zijn wij bijvoorbeeld vrij syste-

matisch nagegaan wat in de institutionele verhoudingen de consequenties van de Europese arrangementen op de nationale arrangementen zijn. Dit wil ik ter introductie zeggen. Ik meen dat iedereen bij binnenkomst het jaarverslag over 2006 heeft gekregen. Daar staat alles in wat ik niet gezegd heb en nog veel meer.

De **voorzitter**: Dank u wel voor uw inleidende woorden.

De heer Tjeenk Willink heeft een aantal zaken geclusterd. Ik stel voor dat degene die als eerste naar de interruptiemicrofoon loopt, het onderwerp bepaalt waarbij vervolgens een aantal mensen zich kan aansluiten. Daarna kunnen andere onderwerpen aan de orde worden gesteld. Zo komt er enige structuur in de gedachtewisseling.

De heer **Kox** (SP): De Vice-President van de Raad van State merkt niet ten onrechte op dat hij als zinnebeeld van de eenheid van de Raad van State moeilijk kon pleiten voor de opheffing van het instituut. Onze Kamervoorzitter zal evenmin als eerste pleiten voor de opheffing van de Eerste Kamer. Desalniettemin blijft de vraag legitiem. Als de Vice-President de vraag niet kan beantwoorden, kan een ander lid van de Raad van State dit misschien doen. Het Hof in Straatsburg heeft gezegd dat de huidige staatsrechtelijke constructie mogelijk is. Heel veel applaus was er echter niet voor te horen.

Ook in de boezem van de Raad van State moet er wel over worden gesproken dat de Raad een instituut is dat resteert uit het verleden. Het heeft gefunctioneerd. Daar mogen wij blij om zijn. Denkt de Raad van State ook over de toekomst? De rechtsprekende taak zou afgesplitst kunnen worden. Als de Eerste Kamer wordt opgeheven, komt er een andere Staten-Generaal. Dit wil echter niet zeggen dat wij hierover niet zouden moeten nadenken. Dit geldt naar mijn mening ook voor de Raad van State. Dit blijft toch een constructie uit het verleden. Ik begrijp dat u als Raad graag wilt blijven bestaan. Deze Kamer wil dit ook. Waarschijnlijk blijft zij ook heel lang bestaan. Ik zou echter graag willen dat ook de andere kant in beeld komt.

De heer **Tjeenk Willink**: Ook binnen de Raad van State staat het denken niet stil. Mijn eigen opvatting is altijd de volgende geweest. In 1994 is de Algemene wet bestuursrecht ingevoerd. De idee dat toen een ideale eindsituatie zou zijn bereikt, is onzin. De bestuursrechtspraak in Nederland is en blijft altijd in ontwikkeling. Het wetsvoorstel betreffende de herstructurering van de Raad dat nu in de Tweede Kamer ligt, is een voorbeeld van een wet die verdere ontwikkeling mogelijk maakt, in samenwerking met andere colleges. Ik ben door de jaren heen een steeds groter tegenstander geworden van het aanwijzen van «ideale» de beste systemen «in het geval wij opnieuw zouden beginnen». Wij beginnen immers niet opnieuw. Er is een bestaande situatie. Dat betekent prioriteiten stellen bij het oplossen van problemen. Ontwikkelingen moeten niet belemmerd worden, maar zij moeten zeker ook niet worden geforceerd. Over Straatsburg kan de heer Van Dijk meer zeggen.

De heer **Van Dijk**: De heer Kox zegt dat hij het Hof in Straatsburg niet heeft horen applaudisseren. Dat klopt. Dat pleegt het Hof nooit te doen, ook niet als de voorgelegde situatie zijn volledige instemming heeft. In de uitspraak over de zaak-Kleyn zegt het Hof zeer stellig dat onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State niet in geding zijn. Het Hof spreekt slechts enige twijfel uit over de maatregelen die de Raad tot dan toe had genomen om te voorkomen dat een en dezelfde persoon in twee hoedanigheden over dezelfde rechtsvraag zou oordelen. De twijfel betrof dus niet het stelsel als zodanig.

De heer Kox doelt misschien op de «dissenting opinions» die aan de uitspraak zijn gehecht. Ook de toenmalige Nederlandse rechter heeft haar

twijfel geuit. Dat gold echter niet voor de meerderheid van het Hof. In de door de Vice-President genoemde zaak Sacilor-Lormines, waarbij dezelfde problematiek aan de orde was voor de Franse Raad van State, was de uitspraak echter unaniem. Wat dat betreft is er ook in Straatburg voortschrijdend inzicht. Daar laten wij ons voorlopig door leiden. Het Hof heeft niet gezegd dat de «koppeling» binnen de Raad moet blijven bestaan. Het Hof heeft ook niet gezegd dat het anders moet.

De **voorzitter**: Zijn er nog andere leden die een opmerking willen maken over de combineerbaarheid van beide taken van de Raad?  
Ik geef het woord aan mevrouw Quik-Schuijt.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Als politicus praat je soms wat gemakkelijker dan als lid van de rechterlijke macht. Voorheen was het misschien vloeken in de kerk wat ik nu ga zeggen. De bestuursrechtspraak is lang een verhaal apart geweest. Ik kan mij nog goed herinneren dat het is ingevoerd als de vierde sector binnen de rechterlijke macht. Dat ging moeilijk omdat het allemaal anders was. Dat is nu een flink aantal jaren geleden.

Ik blijf het ingewikkeld vinden dat de rechtspraak in hoogste instantie op bijna alle fronten bij de Hoge Raad ligt, maar niet voor de bestuursrechtspraak. Bij de toepassing van artikel 3 van het EVRM is te zien dat de Raad van State een andere lijn volgt dan de civiele rechter. De Hoge Raad heeft al eens uitgesproken dat het artikel rechtstreeks van toepassing is. Ik vind het onwenselijk dat er twee hoogste rechters zijn die vervolgens verschillende lijnen uitzetten. Hoe denkt u daarover?

De heer **Tjeenk-Willink**: Ik constateer dat in het grootste deel van continentaal Europa de bestuursrechtspraak afzonderlijk is georganiseerd ten opzichte van de «gewone» rechtspraak. De Angelsaksische landen en Denemarken zijn de duidelijkste uitzondering daarop. Ik wijs erop dat er in Duitsland vijf kolommen in de rechtspraak zijn, met ieder een hoogste rechtelijke instantie. De vraag is voor wie het een probleem is. De justitiabelen vinden het geen probleem. De wetenschappers vinden het ook geen probleem. Die smullen van dit soort problemen. Die wil ik hen dan ook niet onthouden!

De heer **Van Dijk**: Mevrouw Quik heeft in zoverre gelijk dat het systeem wat ingewikkeld is. De Vice-President heeft in zijn inleiding al gezegd dat het maar de vraag is of deze structuur gekozen zou worden als het stelsel van rechtspraak helemaal opnieuw opgebouwd zou moeten worden. Dat neemt niet weg dat er bij de keuze voor één kolom ook consequenties zijn voor de Hoge Raad. Ik ben van harte met de Vice-President eens dat bestuursrechtspraak zich niet goed leent voor cassatie. Het is veel te feitelijk om er in laatste instantie door de cassatierechter over te laten oordelen. Het enkele feit dat er op dit moment op bepaalde punten wellicht enige ruimte zit tussen de jurisprudentie van de Hoge Raad en die van de Afdeling vraagt niet per se om de oplossing om alles bij de Hoge Raad onder te brengen. Wij hebben jaren geleden al aan de minister van Justitie voorgesteld om voor deze problematiek een rechtseenheidkamer in te stellen. België heeft lang een «tribunal des conflits» gehad, dat nu een constitutioneel hof is geworden. Een dergelijke conflictenvoorziening is heel goed denkbaar.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Het is bekend dat er in de rechterlijke macht veel problemen zijn met de rechtspraak van de Raad van State over het vreemdelingenrecht. Kunt u daarover iets zeggen?

De heer **Van Dijk**: Ik zou wat dat betreft liever in de verleden tijd willen spreken. Het ging om problemen die vooral geuit werden in de vaklitera-

tuur en de media, culminerend naar aanleiding van een uitspraak van het Straatsburgse Hof. Ook wij hebben dat opgevat als een signaal dat het niet zo mag zijn dat de rechter in eerste aanleg en de hoger beroepsrechter zo sterk met elkaar van mening verschillen dat het tot onrust en onvrede leidt. Daarom ben ik als voorzitter van de Afdeling alle rechtbanken af geweest om de problemen, het ongenoegen en de onderlinge communicatie te bespreken. Er is daarnaast vijf keer een gesprek met vreemdelingenrechters geweest om de gegroeide onvrede te bespreken, uiteraard los van concrete zaken. Ik heb de indruk dat het ongenoegen en de onvrede daarmee weg zijn genomen. Dat wil niet zeggen dat wij geheel op één lijn zitten. Wij zijn echter «on speaking terms».

De heer **Tjeenk-Willink**: Ik wil de Raad van State niet vrijpleiten. Er is echter een grote omslag geweest bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet. Dat was doelbewust een strakke wet, ook voor de rechter. Vervolgens moest die ingezet worden in een praktijk die anders was gegroeid. Wij moeten twee dingen goed uit elkaar houden. Het ene element is de onvrede die uitvloeisel is van de wet en waarop de wetgever moet worden aangesproken. Het andere element is dat de motivering wat duidelijker mag zijn, zodat de eerste lijn weet waar die aan toe is. Collega Van Dijk heeft daarover al wat gezegd.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik sluit hierop aan. De link met Europa wordt steeds duidelijker, ook in het vreemdelingenrecht. Een belangrijk instrument voor eenheid zijn de prejudiciële vragen. Onlangs is over artikel 15c van de definitierichtlijn een heel mooi geformuleerde vraag gesteld. Toch wordt er vaker gevraagd om een prejudiciële vraag. Tot nu toe is het niet verder gegaan dan dit. Is daarvoor een beleid ontwikkeld of zijn er criteria bedacht? Is het niet wenselijk dat duidelijk gemotiveerd wordt in het geval dat de Raad van State een prejudiciële vraag niet nodig vindt hoewel daarom wordt gevraagd? De mensen begrijpen zo beter waarom een beslissing wordt genomen.

De heer **Van Dijk**: Ook de Afdeling bestuursrechtspraak is gebonden aan de bepaling in het EG-verdrag ten aanzien van het stellen van prejustitiële vragen. Het is een verplichting voor de hoogste rechter om prejustitiële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de EG als dat noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil. Daar gaat het om. Het kan natuurlijk zijn dat partijen menen dat een bepaald aspect relevant is voor de oplossing van een geschil, maar de Afdeling van mening is dat daarvoor een antwoord op die vraag niet nodig is. Ik ben het met mevrouw Strik eens dat dat dan in ieder geval ter zitting duidelijk uitgelegd moet worden, en zo mogelijk ook in de uitspraak aan de orde moet komen. Als beantwoording wél nodig is voor de oplossing van het geschil en het antwoord op de vraag niet evident duidelijk is, dan zal de Afdeling zich gehouden achten aan de verplichting om een prejustitiële vraag te stellen. Dat zo weinig vragen worden gesteld heeft ook te maken met het feit dat het vreemdelingenrecht in Europees verband nog maar net in ontwikkeling is. Er zijn nog maar heel weinig Europese regelingen vanuit Brussel die rechtstreeks van toepassing zijn op ons vreemdelingenrecht; ten aanzien van Straatsburg ligt dat anders. Mevrouw Strik noemt een heel belangrijk geval, en de Raad van State heeft dan ook aanleiding gezien die vraag te stellen, hoewel er bij ons grote aarzeling bestaat wegens de vertraging waartoe dat leidt. Wij moeten immers bijna achttien maanden wachten op een antwoord, en dat kan voor partijen bezwaarlijk zijn. Er lopen echter dialogen met het Luxemburgse Hof en de Nederlandse regering om te kijken of dat niet wat versneld zou kunnen worden.

De heer **Thissen** (GroenLinks): De afgelopen jaren is er door de rijksoverheid in de wetgeving een nieuw burgerbeeld neergezet; en de discussies daarover zijn in laatste instantie ook vaak in deze Kamer gevoerd. Dat beeld is dat mensen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen levensonderhoud, welzijn en zorg enzovoort, en ik denk dat die opvatting hier breed wordt gedeeld. Zonder dat daarover natuurlijk een oordeel wordt uitgesproken, want dat past de Raad van State niet, staat in het jaarverslag van de Raad van State van twee jaar geleden te lezen dat de Raad van State zich zorgen maakt of bij de wederkerigheid tussen overheid en burger de publieke uitvoering van deze wetgeving nog wel vorm en inhoud kunnen krijgen. Zonder de Raad van State te willen uitdagen tot een politiek oordeel, want ik ken de positie van de Raad van State, vraag ik om een nadere toelichting op die zorg.

De heer **Tjeenk Willink**: Waar de heer Thissen op wees stond in de algemene beschouwingen, die ik onder mijn eigen naam schrijf. Mijn zorg betreft vooral het feit dat er over een aantal zaken wel gemakkelijk wordt gesproken maar te weinig wordt nagedacht. Dat geldt bijvoorbeeld het beeld, na de ontzuiling, van de overheid, van het maatschappelijk middenveld, van de burger. De volkssoevereiniteit heeft in Nederland nooit echt veel enthousiasme ontmoet, en daarom zijn wij veel vager over de vraag wat burgerschap precies inhoudt dan in Frankrijk het geval is. Als wij over burgers spreken, hebben wij het eigenlijk vaak over klanten, of kiezers, maar niet over burgers in de zin van «het publieke ambt» en de wederkerigheid burger-overheid. Dat is een van de onderwerpen waarvan de Raad van State zich bewust is dat hij daarvan voor zichzelf een explicieter beeld zou moeten hebben. Als een bestuursrechter uitspraken doet, als een adviseur adviezen geeft over wetten, die vaak gaan over burgers, dan heeft hij daar een impliciet beeld bij. Wij vinden dat wij systematischer zelf in ons eigen bewustzijn naar voren zouden moeten halen wat de beginselen en grenzen van de democratische rechtsstaat zijn, waarvan democratie en burgerschap één onderdeel zijn; en waarvan de betekenis van de Grondwet een ander onderdeel is. Daar zijn wij mee bezig, en dat doen wij ook omdat wij vinden dat dat nou juist de gemeenschappelijke elementen zijn die wetgever, bestuur en rechter, en dus wetgevingsadviseur en bestuursrechter – de Raad van State – delen. Dat is wat ik er in zijn algemeenheid over kan zeggen. Verder heb ik getracht mijn analyses van het functioneren van het openbaar bestuur zo goed mogelijk te verwoorden in de verschillende beschouwingen.

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Ik wil van deze gelegenheid gebruikmaken om de leden van de Raad van State te bedanken voor hun zegenrijke werk en de nuttige adviezen die zij geven aan deze Kamer. Ik vind dat die adviezen uitblinken in korthed, helderheid, zakelijkheid en puntigheid. Ga zo door, zou ik willen zeggen. Ik voel mij overigens wel klein als ik dat zo zeg tegen een gezelschap zo uitmuntende lieden. Dit gezegd hebbend wil ik ingaan op de adviezen van de Raad van State. Wat mij erg aansprak in het betoog van zo-even is dat wetgeving steeds wordt getoetst aan doel, middelen, rationaliteit, waarborgen voor de uitvoering, consistente en logische opbouw. Ik vind dat de Raad van State op dat gebied steeds een waardevolle bijdrage levert, en ik heb op dat punt vier vragen.

1. Is er een tendens waarneembaar dat de kwaliteit van wetgeving verslechtert of verbetert, juist op die punten?
2. Kunnen de leden van de Raad van State wat reflecteren op het mogelijk aanbrengen van waarborgen bij departementen om de rationaliteit en kwaliteit beter in de vingers te krijgen, zodat de Raad van State daar niet zulke dramatische adviezen over hoeft te geven?
3. Leeft er bij de Raad van State een idee wat er te verwachten is op het gebied van kwaliteit van wetgeving en beleid rond Europa?

4. Zou het niet beter zijn om bij de advisering met name op het punt van de uitvoering, meer gebruik te maken van de kennis, inzichten en ervaring bij de Rekenkamer? Daar heeft men een schat aan informatie en ervaring die heel erg van betekenis kan zijn bij het ontwikkelen van nieuwe wetgeving.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik stel voor dat wij de vragen wat verdelen. Laat ik zelf de eerste vraag voor mijn rekening nemen. Dat is daarom zo'n moeilijke vraag, omdat wij zelden definiëren wat wij onder kwaliteit verstaan. Kwaliteit is altijd een saldobegrip van aan de ene kant verwachtingen en aan de andere kant uitkomsten. Als de uitkomsten verbeteren maar de verwachtingen nog sterker stijgen, hebben wij het idee dat de kwaliteit vermindert. Daarnaast zitten wij met de vraag wat verstaan wij onder een wetgevingsadvies van goede kwaliteit. Wij zijn ermee bezig om dat nog eens goed voor onszelf te definiëren. In ieder geval geldt voor ons dat een wet van goede kwaliteit is als die drie toetsen doorstaat, waarover ik in mijn inleiding sprak, en tegelijkertijd niet al te veel rompslomp voor de uitvoerders met zich meebrengt. Hoewel ik de heer Schouw erkentelijk ben voor zijn compliment, denk ik dat wij dat laatste nog wel iets beter in de vingers kunnen krijgen.

Inzake de waarborgen bij de departementen geef ik het woord aan mijn collega Hoekstra, die zich daar in een andere hoedanigheid mee heeft beziggehouden.

De heer **Hoekstra** Ik wil wel iets zeggen over de waarborging van de rationaliteit en kwaliteit op de departementen. Wij hebben via een aantal visitatiecommissies onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de wetgeversfunctie. Van de laatste visitatiecommissie was ik de voorzitter. Toen is ook de juridische functie onderzocht, die wel te onderscheiden maar niet los te maken is van de wetgevingsfunctie.

De Raad heeft trouwens ook geadviseerd over de conceptregeringsstandpunten die zijn geformuleerd over de rapportages van de onderscheiden visitatiecommissies. Dus in zoverre is ook de Raad van State direct betrokken geraakt.

Een belangrijk punt is de positie van de wetgevingsfunctie en de juridische functie op de departementen. Je ziet nog al eens dat de beleidsfunctie en de juridische functie te gescheiden zijn op departementen. Het is niet overal hetzelfde, maar de respectieve visitatiecommissies komen voortdurend tot de conclusie dat het schort aan de integratie van beleid en recht en van recht en beleid. Dit betekent dat er op de departementen initiatieven worden genomen op het terrein van beleid en dat er vervolgens wordt gesteld dat die de vorm moeten krijgen van een wet. Dan wordt de jurist te hulp geroepen en die krijgt de instructie: «leg dit neer in een wet». Die moet van goede huize komen als hij om rechtstatelijke redenen zoals bijvoorbeeld rechtszekerheid, internationale verdragen, constitutioneel, uitvoerbaarheid, nog aan de bak wil komen.

Op dit punt is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van Justitie. Die is meer macrogericht, interdepartementaal. Aan top daarvan komt dan de minister van Justitie in de ministerraad bij de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving, de afstemming van beleid en regelgeving en van de juridische functie in de toppen van de departementen. Die beoordeling van het resultaat moet op een goede en effectieve manier plaatsvinden, want dit komt allemaal in de ministerraad bij elkaar. Ik heb er wel eens voor gepleit om de minister van Justitie een «vetorecht» toe te kennen. Als er geen instemming is van de minister van Justitie, zoals er instemming van de minister van Financiën moet zijn als financiële voorstellen de ministerraad bereiken, dan wordt het voorstel niet in behandeling genomen en terugverwezen naar het departementale overleg. Dit is een eenvoudige maatregel, maar dit is eenvoudiger gezegd dan gedaan. De integratie van beleid en recht bij de voorbereiding van beleid en



wetgeving moet een-op-een gelijk in de tijd oplopen. Op sommige departementen loopt dit, op andere departementen gaat het beter lopen. Per saldo moet dit gestimuleerd worden.

Mevrouw **Sorgdrager**: Als oud lid van de ministerraad wil ik wel wat praktijkervaring naar voren brengen. Een vetorecht voor de minister van Justitie lijkt aantrekkelijk want je kunt dat voor vele doeleinden gebruiken, maar het is geen goed idee, want daarmee maak je je politiek erg kwetsbaar. Ik zou dat dan ook niet doen.

Een ander punt is wel de vraag wat de minister van Justitie nog kan klaarmaken in de ministerraad als daar eenmaal een voltooid voorstel van wet ligt. Mijn eigen ervaring is dat je dit alleen maar moet doen op punten waar er werkelijk veel problemen zijn. Doe je het te vaak, dan heeft het totaal geen effect meer. Ik kwam nog wel eens terug bij de ambtenaren en zei dan: ik kan niet iedere ministerraad bij 50% van de voorstellen zeggen dat er juridische problemen zijn. Die zijn er wel overigens. Je moet het reserveren voor echte punten en dan is het wel een beetje zwak als die echte punten pas in de ministerraad aan de orde zijn. Die moeten toch in een departementaal vooroverleg aan de orde geweest zijn. Ik zou dus veel eerder pleiten voor het beter betrekken van de juristen van het ministerie van Justitie bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen. Sommige landen gaan zo ver dat alle wetgevingsactiviteiten zijn geconcentreerd in een ministerie van Justitie. Ik geloof niet dat wij dit hier moeten doen, maar zoals gezegd, ik zou wel willen pleiten voor het betrekken van justitieambtenaren bij het maken van wetsvoorstellen. Dat zal misschien helpen.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik vraag de heer Mortelmans in te gaan op de vraag over Europa.

De heer **Mortelmans**: Mijn stelling is als er in Brussel een slechte richtlijn wordt aanvaard, is het moeilijk om daar in Nederland een goede wet van te maken. Dan wordt dikwijls gezegd dat de fout in Brussel ligt, maar het coactorschap en het proces waardoor je er vanaf het begin bij bent, brengen met zich dat je aan het begin heel veel kunt verhelpen dat aan het einde mis zou kunnen gaan. Dit kun je op een aantal manieren doen. De meest algemene manier is om te kijken naar de onderwerpen die in de loop van de jaren echt Europees zijn geworden. Ik noem er twee: de mededingingswetgeving en de landbouwwetgeving. Andere onderwerpen zitten een beetje op een middenniveau en worden geleidelijk aan meer Europees, dit geldt bijvoorbeeld voor de milieuwetgeving. Tot slot zijn er juridische onderwerpen als strafrecht en privaatrecht die nog sterk nationaal zijn ingevuld, maar die geleidelijk aan meer Europese inkleuring krijgen, zeker als het Verdrag van Lissabon in werking treedt.

Met andere woorden, bij de eerste categorie onderwerpen, ik noemde als voorbeeld de mededingings- en landbouwwetgeving, moet je nadenken over de vraag of het complex dat in Brussel wordt ontworpen en dat in Nederland moet worden geïmplementeerd, waarna er uiteraard uitvoerende instanties en de handhaving moeten worden aangeduid, zou moeten worden gespiegeld aan Brusselse modellen. Dit zijn onderwerpen die in grote mate in Brussel worden ingevuld. Dit was heel duidelijk in het geval van de Mededingingswet. De Nederlandse wetgever heeft gezegd: bij die aspecten van mededinging waar wij het kartelparadijs verlaten, gaan wij ons spiegelen aan en ons zo veel mogelijk aansluiten bij de Europese systemen. Dan ben je heel Europeesrechtelijk aan het denken en sluit je aan bij de Europese wetgevingscomplexen.

Dat kun je ook bij andere onderwerpen doen. Het onderwerp waarbij dit het meest actueel is, is milieurecht. In de loop der jaren worden er steeds meer richtlijnen in Brussel goedgekeurd. De Kamer wordt regelmatig geconfronteerd met richtlijnen die niet op tijd zijn omgezet of begripven die niet echt passen in de bestaande wetgeving. Op dat moment is het

van belang om je af te vragen of je bij een nieuwe wijziging – omdat er weer een richtlijn aankomt uit Brussel – iets moet doen aan bijvoorbeeld de Wet milieubeheer zodat die in een Europees jasje wordt gestoken. De tweede mogelijkheid om op de kwaliteit te letten, is als er een concreet onderwerp aan de orde is. Ik noem een onderwerp waarover onlangs een richtlijn is uitgevaardigd en waarover wij al tweemaal op korte termijn hebben moeten adviseren, namelijk de tv-richtlijn die nu de mooie naam richtlijn audiovisuele mediadiensten heeft gekregen. Wij hebben tweemaal een ontwerp gekregen voor mediawetgeving. Wij hebben ervoor gewaarschuwd dat er met termen wordt gewerkt die nu nog wel in de Mediawet zijn opgenomen, maar die over een of twee jaar gewijzigd moeten worden, omdat er nieuwe termen worden gebruikt in de richtlijn. Dit is ook gebeurd, zo bleek uit de publicatie van de richtlijn in het Publicatieblad (8b. EU 2007, L332). Op dat moment anticipeer je in de wetgeving op termen waarvan je vrijwel zeker bent dat die op korte termijn Nederlands recht zullen worden, omdat ze geïmplementeerd moeten worden op basis van een Europese richtlijn.

Het laatste voorbeeld is het meest basale voorbeeld. Een richtlijn of een verdrag kan een term bevatten die tot begripsverwarring kan leiden. Je kunt zo'n term misschien wel vertalen, maar die kan in een andere taal een andere juridische betekenis hebben. Daarvan doet zich een mooi voorbeeld voor in het Verdrag van Lissabon. In de Nederlandse en Duitse taal zijn er twee termen voor een enkel begrip in de Engelse en Franse taal: «decision» en «décision». Wij gebruiken de begrippen «beschikking» en «besluit» en de Duitsers «Entscheidung» en «Beschluss». Wij moeten nu de meerderheid volgen. Er wordt verordonneerd zou je kunnen zeggen, dat de mooie tweeslag die wij hebben, wordt gewijzigd en dat wij met het begrip «besluit» moeten werken. Je kunt daar niets aan doen, maar daarmee komt de kwaliteit van je systeem wel op de tocht te staan, want de begrippen «beschikking» en «besluit» die in de loop van de tijd juridische draagkracht hebben gekregen, zullen nu een beetje verwateren door beslissingen uit het Brusselse.

De algemene les is dat je moet proberen om aan het begin van het proces zowel als het gaat om een algemeen onderwerp als milieu, als bij een heel specifiek onderwerp, zo veel mogelijk rekening te houden met wat er in Brussel en later ook in Straatsburg of Luxemburg kan gebeuren.

De heer **Reuten** (SP): Voorzitter. In de relatief korte tijd dat ik lid van deze Kamer ben, heb ik grote waardering gekregen voor het werk van de Raad van State in het wetgevingsproces. Ik profiteer daar vrijwel wekelijks van. Ik was verwonderd over een deel van de inleiding van de vicepresident van de Raad van State. Hij zei dat de Eerste Kamer politieke afwegingen maakt aan het eind van het proces en dat de raad objectiviteit. Hij presenteerde dit welhaast als een tegenstelling. Nu heerst in de wetenschap een cyclisch hevig oploeiende strijd over waardevrijheid in de wetenschap. Het verbaast me dat een wijs college meent zich wel boven de politiek te kunnen stellen. Ik vraag het college daarom of het inderdaad van mening is dat waarden, normen en politieke oordelen geen rol spelen bij zijn adviezen.

De heer **Tjeenk Willink**: Die vraag wordt mij vaker gesteld: doen jullie aan politiek? Mijn antwoord daarop is altijd dat al onze uitspraken een politiek-maatschappelijke betekenis hebben, maar dat wij niet doen aan partijpolitiek. Daarmee wil ik niet denigrerend doen over partijen. U zit hier namens partijen en maakt op basis daarvan afwegingen. Wij zijn niet de juridische dienst van de BV Nederland; vandaar dat de Raad ook divers wordt samengesteld en dat wij proberen – uiteraard met vertraging, omdat de leden voor het leven zijn benoemd – vanuit verschillende maatschappelijke en politieke ervaringsachtergronden te werken. Het is noodzakelijk om te waken tegen eenzijdigheid. Dat is ons voornaamste devies.

Ik zou menen dat dit ook voor de rechterlijke macht zou moeten gelden; niet dat daar politieke benoemingen zouden moeten zijn, maar wel dat er wordt gewaakt tegen eenzijdigheid. Daarom sprak ik ook van «objectiveren», niet van «objectief». Wij proberen ons los te maken van het zittende kabinet en van de vraag of wij het voorstel ook zo zouden hebben geformuleerd. Voorbeelden zijn de marktwerking in de gezondheidszorg en het initiatiefvoorstel uit 2004 over het referendum: de initiatiefnemers wilden een referendum, het ging ons niet om de vraag of wij dat een goed idee vonden, maar om wat constitutioneel wel en wat niet kan en welke argumenten daarvoor kunnen worden gebruikt. In september 2007 hebben we dat opnieuw geprobeerd. Dergelijke adviezen over politiek en ook partijpolitiek gevoelige kwesties worden natuurlijk door mensen verschillend geïnterpreteerd, al naar gelang het hun goed uitkomt. Dit «nadeel» bestaat sinds 1980, toen de adviezen werden gepubliceerd: iedereen haalt eruit wat hem goed te pas komt.

De **voorzitter**: Ik stel voor om over te gaan naar het tweede gedeelte van deze bijeenkomst. Daartoe begeef ik mijzelf naar de spreekstoel. Deze Kamer heeft besloten, zich dit parlementaire jaar te bezinnen op haar rol en positie ten aanzien van Europa. Mogelijk wekt dit enige verbazing; de Eerste Kamer oogst in binnen- en buitenland immers al langer waardering voor haar activiteiten in Europese aangelegenheden. Ik wil wel bekennen dat bij mijn voorstel aan deze Kamer om over te gaan tot een reflectie, de zelfevaluatie van de Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets, waarin beide Kamer gezamenlijk opereren, als katalysator heeft gefungeerd. Ik kom daarop terug.

Het lijkt mij van belang te zeggen dat bij de start van onze bezinning de positie en de rol van onze Kamer zowel in Europa als ten opzichte van de Tweede Kamer centraal staan, en niet zozeer de interne procedures en posities van de verschillende Kamercommissies. Deze vormen, hoezeer ook van belang, hoofdstuk twee. Bij deze aanzet voor de gedachtewisseling – meer beoog ik niet – zal ik kort stilstaan bij twee punten van bezinning. Allereerst onze positie als Kamer in het constitutionele bestel, en daarmee de verhouding tot de Tweede Kamer. In de tweede plaats de vraag hoe hetgeen wij Europees doen, ook impact heeft.

In het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag van Lissabon is, evenals in het toenmalige Grondwettelijk Verdrag, aan parlementen met een tweekamerstelsel aan elke Kamer één stem toebedacht bij de zogenaamde gele- en oranje kaartprocedure; een instrument gericht op de versterking van de nationale parlementen bij bezwaren tegen voorstellen van de Europese Commissie ten aanzien van subsidiariteit. Wat op deze wijze nu verdragsmatig is voorzien, wijkt af van de positie die deze Kamer in ons constitutionele bestel heeft ten opzichte van «de overkant». De volgtijdelijkheid bij nationale wetgeving maakt plaats voor gelijktijdigheid in Europa, waarbij beide Kamer exact dezelfde bevoegdheden en een gelijk gewicht hebben. Deze positionering, gevoegd bij de op zichzelf logische gedachte dat de Staten-Generaal in Europa het krachtigst opereert als beide Kamers gelijkgezind zijn, gaf grond aan de instelling van de Gemengde commissie, inmiddels de Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets geheten.

Bij een bezinning horen vragen die eerder niet, althans niet indringend, zijn gesteld; zo moeten we ons afvragen of we met een gelijktijdig en gezamenlijk optreden met onze collega's aan de overkant wel op een goede lijn zitten. Ik voeg daaraan met nadruk toe dat het functioneren van die Gemengde commissie met name aan de leden van deze Kamer is te danken, zoals ook blijkt uit de zelfevaluatie van de Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets. Dat staat echter los van de fundamentele vraag naar de rol en de positie van de Eerste Kamer in dezen.

Mijn stelling zou zijn: de ratio van onze constitutionele positie en hoe

beide Kamers zich door de geschiedenis heen tot elkaar hebben verhouden – het politieke primaat bij de Tweede Kamer, de Eerste Kamer als chambre de réflexion – lag en ligt in complementariteit. Daarin, derhalve in de toegevoegde waarde van deze Kamer, komt de kracht van ons parlement tot uitdrukking. Het behoeft geen betoog dat die toegevoegde waarde er niet is als beide Kamers gelijktijdig identieke werkzaamheden verrichten. Bovendien is er geen sprake van een plicht om Europese voorstellen te toetsen aan subsidiariteit; het is een mogelijkheid. De vraag is dus of, en zo ja hoe, wij de rol van onze Nederlandse volksvertegenwoordiging kunnen versterken door complementair te handelen: wie doet wat? Ook als wij allen de stelling zouden onderschrijven dat Europa moet worden gepolitiseerd, is het de vraag of de Eerste Kamer daarin het voortouw moet nemen of daarin op voorhand een substantiële rol moet vervullen. Is juist niet de Tweede Kamer, gelet op haar politieke primaat en uiteraard naast de politieke partijen, het aangewezen instituut voor Europese Commissievoorstellen met een hoge politieke lading? En is het niet aan de Eerste Kamer om aanvullend, en dus versterkend, andere prioriteiten te stellen, die meer passen bij het karakter van dit instituut, maar desalniettemin zeer relevant zijn: relevant voor een Europa dat welzijn en welvaart van burgers dient, relevant voor de Nederlandse rechtsorde? Voorbeelden van aangelegenheden waarmee deze Kamer zich al heeft gemanifesteerd en die passen bij het karakter van dit instituut zijn: het Europees bureau voor de grondrechten, waarbij een bureaucratische dubbeling werd voorzien met het werk van de Raad van Europa, de aanwas van Europese agentschappen, die deels onnodig werd geacht met tevens als belangrijk vraagpunt het gebrek aan democratische controle, toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en een betere controle op Europese gelden. Het lijkt aangewezen om met de keuze voor dit type vraagstukken verder te gaan. Een en ander laat uiteraard onverlet dat deze Kamer de vrijheid behoudt om te doen wat de Tweede Kamer mogelijk ten onrechte nalaat. Ook dat is een vorm van complementariteit. De vraag is of dat niet uitzondering zou moeten zijn. Prioritering is wat anders dan met een zekere willekeur een keuze maken en vereist een helder zicht op eigen taak en bevoegdheden. Mijn tweede punt betreft de impact van onze Europese werkzaamheden. Resultaatgerichtheid is wezenlijk, zeker in deze Kamer, waar de leden parttimers zijn en de inhoudelijke ondersteuning kwalitatief hoog maar gering in omvang is. Terwille van de discussie noem ik opnieuw het voorbeeld van de subsidiariteitstoets. Deze Kamer heeft de gemengde commissie nog geen permanente status willen geven in afwachting van de interne bezinning op haar rol. De zelfevaluatie van die tijdelijke commissie heeft een aantal positieve resultaten opgeleverd, zoals een groter Europees bewustzijn bij meer Kamerleden, vooral in de vakcommissies. Tevens moet echter geconstateerd worden dat het overgrote deel van de beoordeelde voorstellen van de Europese Commissie niet op bezwaren stuitte. Dat hoeft, lijkt mij, ook niet zo verwonderlijk te zijn aangezien de Europese Commissie alvorens met voorstellen te komen zichzelf in de regel ervan vergewist dat bezwaren van subsidiariteit niet voor de hand liggen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de door de commissie wel geuite bezwaren in de richting van de Europese Commissie geen enkele beweging teweeg brachten. Het beeld bij andere parlementen – er is met name gekeken naar de parlementen waar in vergelijking met het Nederlandse parlement een veelvoud van voorstellen van de Europese Commissie werd getoetst, zoals die in Groot-Brittannië en Denemarken – wijkt daar niet van af: nauwelijks bezwaren op het punt van subsidiariteit en, voor zover geuit, zonder effect. Tegengeworpen kan worden dat de nationale parlementen nog geen gezamenlijke vuist hebben gemaakt. Het beeld tot nu toe is echter dat de bezwaren bij de verschillende nationale parlementen zich zelden richten op dezelfde commissievoorstellen en zelden eensluidend zijn. Bovendien

is de in het vooruitzicht gestelde termijn van acht weken in de huidige constellatie eenvoudigweg te kort voor onderlinge afstemming. Daar komt bij dat een aantal parlementen liever een andere weg bewandelt om invloed uit te oefenen, namelijk via de eigen regering. De vraag is dus of een gele- of oranje-kaartprocedure de meest adequate weg vormt voor beïnvloeding. Bij deze vraag moet betrokken worden dat het parlement, en daarmee deze Kamer, niet afhankelijk is van procedures die verdragsmatig zijn voorzien. Het staat deze Kamer vrij om andere wegen te kiezen, die overigens niet de beperkingen kennen van een gele- of oranje-kaartprocedure. Die toets betreft de facto uitsluitend de subsidiariteit. Misschien is het niet alleen gelet op de leden achter de regeringstafel maar ook gelet op de nieuwe leden van deze Kamer goed om de ervaringen van deze Kamer, met name door behandeling van voorstellen buiten het kader van de subsidiariteitstoets, terwille van de gedachtewisseling weer te geven. Voor de impact blijken de volgende drie factoren van groot belang. De eerste factor draait om tijdigheid en prioritering. Ik merk in dit verband allereerst op dat het een misverstand is dat telkenmale op de regering dient te worden gewacht. Een debat met de regering kan wenselijk zijn voor het stellen van eigen prioriteiten maar is niet noodzakelijk. Evenmin hoeft, en dat doet deze Kamer ook niet altijd, een standpunt van de regering ten aanzien van de Europese Commissie te worden afgewacht. Voorts is van belang gebleken zeer vroegtijdig te prioriteren. Het werk- en wetgevingsprogramma van de commissie is in dat opzicht, evenals wellicht de Europese groen- en witboeken, relevant. Licht het overigens ook niet voor de hand dat vakcommissies meteen zelf, zonder de poortwachtersfunctie van een Europese Commissie of een tijdelijke subsidiariteitscommissie bepalen of zij een commissievoorstel of -initiatief op de voet willen volgen?

De tweede relevante factor is inzicht in het speelveld en het organiseren van steun. Het spreekt voor zich dat de eigen regering buitengewoon relevant is vanuit optiek van de resultaatsgerichtheid. Ook op dit punt geldt echter dat er geen onmiddellijke en totale afhankelijkheid hoeft te zijn van een opvatting van onze regering. Voorts is strategisch inzicht en dus kennis van de verschillende processen noodzakelijk gebleken. Welke interventies zijn bij welke actoren adequaat en wie zijn onze bondgenoten? Steun van politieke geestverwanten zowel in andere parlementen als in het Europees parlement is met wisselend succes door deze Kamer gezocht. Maar maatschappelijke organisaties zijn evenzeer relevant gebleken, ongeacht of het werkgeversverenigingen, vakbonden of milieubewegingen betreft danwel andere overheden zoals provincies en gemeenten, die alle overigens over uitstekende lobbykanalen beschikken. De websites van de Eerste Kamer zijn bewust gericht op deze stakeholders. Deze Kamer heeft daarnaast bij haar Europese activiteiten ook met enige regelmaat expertise bij derden, met name wetenschappers gezocht. Afhankelijk van de inzet en inhoud van het dossier moet het juiste speelveld worden gezocht.

De derde gebleken relevantie is de rationalisatie van onze werkzaamheden. Terugkoppeling van de bevindingen van onze grensoverschrijdende delegatie, bijvoorbeeld bij de COSAC, bij de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa en focus op de conferenties van parlementen commissievoorzitters bieden niet alleen benodigde informatie-uitwisseling maar maken ook dat reeds bestaande instrumenten en bevoegdheden hernieuwd worden gebruikt. Het gaat met andere woorden ook om een bundeling van eigen krachten ten behoeve van de resultaten op uiteenlopende gebieden en fora. Hernieuwd gebruik van bestaande instrumenten en bevoegdheden; tot nu toe heeft deze Kamer zich in Europa en binnenskamers stevast wars getoond van het optuigen van instituties en het creëren van nieuwe, van verdere verambtelijking en van een te grote focus op procedures. Vraag is of wij die opvatting toegedaan blijven en of wij niet moeten doordenken wat dat meer concreet betekent,

bijvoorbeeld nu de Tweede Kamer heeft voorgesteld om de COSAC, thans een coördinerend orgaan van de voorzitters van Europese Parlementscommissies dat twee keer per jaar bijeenkomt, om te vormen tot een orgaan dat tweemaandelijks een substantiële rol speelt bij de subsidiariteitstoets. In het boekje De Eerste Kamer en Europa is te lezen waar deze Kamer tot dusverre ertoe heeft gedaan. Het lijkt in elk geval verstandig om als Eerste Kamer na te gaan wat waarom wel en wat waarom niet succesvol was.

Ik heb in een kort tijdsbestek getracht om een paar vragen op te werpen in de context van de positie van deze Kamer in ons constitutioneel bestel en in de context van het zodanig uitoefenen van onze taken en bevoegdheden dat wij niet alleen verantwoord met onze tijd omgaan maar vooral geloofwaardig omgaan met onze *raison d'être*. Ik verneem buitengewoon graag de visie van de Raad op de positie en rol van deze Kamer gelet op wat zij tot nu toe heeft gedaan en gelet op wat haar nog allemaal te wachten staat. Uiteraard is daarna het woord aan iedereen die dat wenst. Misschien mag ik allereerst onze gasten het woord geven?

De heer **Tjeenk Willink**: Voorzitter. Wij hebben niet onze standpunten op elkaar afgestemd. Ons is niet als Raad van State om een advies gevraagd. U kunt dat natuurlijk altijd nog doen via de regering. Ik kijk even de rij langs om te inventariseren wie een bijdrage aan deze discussie wil leveren.

De heer **Wiebenga**: Voorzitter. Ik zou graag een paar vrijmoedige opmerkingen maken in reactie op uw voordracht. Ik wil daarbij twee steekwoorden gebruiken. Als eerste de term «gerichte politisering»; de term «politisering» zou ik in relatie tot de Tweede Kamer gebruiken, maar in relatie tot de Eerste Kamer kom ik op de term «gerichte politisering». De tweede term die ik gebruik, is «dualisme».

Bij de gerichte politisering kunt u zich het volgende voorstellen. Politisering betekent dat Europese vraagstukken – voorstellen en wat dan ook – in de fracties aan de orde zouden moeten komen, ook hier in dit huis. Iedere fractie zal daarbij andere prioriteiten willen stellen, al naar gelang het politieke programma dat zij wil bevorderen. Die politisering moet in de vakcommissies plaatsvinden – dat geldt ook voor de Tweede Kamer – eerder nog dan in een alibicommissie, zoals de Europese commissie wel eens genoemd wordt. Het kan ook in een combinatie daarvan gebeuren, maar in ieder geval in een functionele commissie.

Waarom spreek ik van gerichte politisering? Dat heeft te maken met vragen die u ook aanroerde. Hoe verhoudt zich de rol van de Eerste Kamer hier in Nederland met die van andere actoren? Geldt die rol van de Eerste Kamer – die u zich in het algemeen zelf hebt toegedicht – ook in het Europese domein, voor zover u daar zaken behandelt? Ik kan mij alleen maar aansluiten bij de voorbeelden die u genoemd hebt. U hebt het voorbeeld van de behandeling van de Europese agentschappen genoemd of de toetreding, al of niet, van de EU tot het EVRM. Je zou kunnen zeggen: al naar gelang de Eerste Kamer invulling aan haar taak wil geven op het nationale niveau, zou je dat als het ware ook in het totale Europese domein kunnen doen. Dat gaat ook vrij makkelijk, omdat het Europese domein vrijwel even breed is als het nationale. Er zijn wel kleine sectorverschillen, maar eigenlijk behapt de EU ook de totale breedte van het overheidsingrijpen.

Wat ik nu ga zeggen is een heel gevaarlijke reactie van een niet-lid van de Eerste Kamer, maar ik zou mij kunnen voorstellen dat u, gezien de Nederlandse prioriteit, de Tweede Kamer de nieuwe Europese Richtlijn Luchtqualiteit laat behandelen op een gepast moment, terwijl de Eerste Kamer, die toch graag de rechtsstatelijkheid onderstreept, zich buigt over vragen in domeinen zoals justitie en politie.

Ik noem u een ander voorbeeld van gerichte politisering. Nogmaals, ik

doe geen suggestie, maar het kwam bij mij op. In het algemeen behandelt deze Kamer bijna nooit nota's of minder nota's dan wetsvoorstellen. Uw Kamer legt zich toe op wetsvoorstellen, althans in mijn tijd was dat zo en ik geloof dat het nog steeds zo is. In het Europese domein is er ook onderscheid tussen voorstellen van richtlijnen die zeker tot implementatie en dus tot wetgeving leiden. Dan ben je als Eerste Kamer aan bod, sowieso. Groenboeken of witboeken daarentegen zijn nota's die weliswaar van belang kunnen zijn voor de positie van de lidstaat, maar waarvan je kunt zeggen: dat zou gedaan moeten worden door de collega's van de Tweede Kamer. Dat zou een onderscheid kunnen zijn.

Subsidiariteit zie ik met u, voorzitter, als een minder zwaar element. Ten eerste zijn de procedures buitengewoon moeilijk, dat hebt u zelf ook al gezegd. De uitgebrachte adviezen leiden ook niet vaak tot iets. De politisering waar ik het over had, betekent dat je in een politiek stadium met de Nederlandse regering je prioriteiten moet bepalen. Wij hebben in ons arrangementenadvies van 2005 gezegd dat er niets op tegen is dat een Kamer van de Staten-Generaal – daarbij valt te denken aan de Tweede Kamer, maar waarom niet ook aan de Eerste – een ontwerp-richtlijn die zij van belang vindt, behandelt als ware het een wetsvoorstel.

Nu heeft uw Kamer niet het recht van amendement, dat heeft de Tweede Kamer bij de implementatie van ontwerp-richtlijnen. Het gaat dan dus om de fase voordat een voorstel tot richtlijn wordt verheven. In dat primaire stadium kan men middels een motie een prioriteit aangeven. Dat is wat ik bedoelde met gerichte politisering.

Ik heb nog een opmerking op dat punt. Het instemmingsrecht lijkt te gaan vervallen. Wat vroeger de derde pijler was, gaat volgens de goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon vervallen. Daar kunnen wij een heel debat over voeren, maar dat zal ik nu met u niet doen. Het lijkt mij echter verstandig om uw deliberaties in het licht te plaatsen van het vervallen van het instemmingsrecht. Mocht het er dan toch blijven, dan is de situatie weer anders, maar ik zie er een zekere logica in dat u gaat kijken hoe u het zonder zou doen.

Mijn tweede punt is het begrip dualisme. Daar zal ik al helemaal niet namens de volle Raad van State over spreken, want daar geldt een eigen benadering voor: de Eerste Kamer is de Eerste Kamer en de Tweede Kamer is de Tweede Kamer. Er is dualiteit. Zeker kun je daar ook complementariteit in zoeken. Misschien is dat ook juist een bevestiging van de dualiteit van de twee Kamers van de Staten-Generaal. Zo is er denk ik ook een dualiteit tussen de Eerste Kamer en het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft zijn taak, de Eerste Kamer heeft haar taak. Er is uiteraard heel veel contact, ook langs de partijlijnen. Dat is het makkelijkste en zeer verstandig, maar de rollen zijn eenvoudig anders. Je moet niet samen als het ware als instellingen iets willen, want de ene instelling heeft bevoegdheden op het ene niveau, en de andere heeft bevoegdheden op een ander niveau. Dat geldt ook – maar ik herhaal dat hier iets persoonlijks bij komt – voor de dualiteit tussen parlement en regering en tussen Eerste Kamer en regering. U hebt dat ook aangestipt. Wat mij betreft, zou dat dualiteit qua informatievoorziening betekenen. Daarbij kom ik op de fiches. Waarom maakt een Kamer van welk parlement dan ook zich afhankelijk van informatie van de regering? Als er een voorstel voor een richtlijn gepubliceerd wordt en dus naar het EP gaat en naar de Ministerraad, dan kunt u het hier een minuut later via de website van de EU op uw computers hebben en met uw prioritering beginnen, als u dat zou willen. Een fiche van de regering kan natuurlijk ook, daar is niets mis mee, maar een fiche van de regering komt vaak laat en is gedepolitiseerd, ook al probeert men daar natuurlijk zijn best mee te doen. De fracties en de Kamercommissies kunnen dat zelf uitzoeken.

Dat waren mijn reacties.

De heer **Lauwaars**: Ik mis nog iets in dit debat. Ik zou iets willen omdraaien. De beginvraag is volgens mij wat de rol is van het nationale parlement in de EU. Wat hebben nationale parlementen nu voor rol? De nationale parlementen zijn langzamerhand opgekomen in de ontwikkeling van de EU. Ze zijn nu een reëel onderdeel van het institutionele bestel van de Unie. Dat bestel is eigenlijk een schilderij van Léger, het is een grote buizenpost waarin de voorstellen van de commissie naar de raad circuleren. Dat is niet beperkt tot Brussel; de voorstellen gaan immers ook naar de nationale parlementen, die een wezenlijk bestanddeel zijn van dat geheel.

Van de nationale rechter zegt men dat het een eerstelijnsrechter is wanneer hij zich bezig houdt met de toepassing van het Europese recht. Het Hof is natuurlijk boven ons gesteld, maar wij opereren – naast onze gewone taak als puur nationale rechter – als eerstelijnsrechter in datzelfde institutionele bestel. Zo'n dubbelrol wordt eigenlijk ook door het nationale parlement vervuld. Als u dan komt met uw lijst, vind ik die heel interessant, maar ik zou het geheel in een iets ruimer kader plaatsen. U hebt eigenlijk behoefte aan een norm, een maatstaf waaraan u kunt afmeten of het nationale parlement nu dit of dat moet doen en in welke mate het een onderwerp bij de kop moet pakken.

Ik heb de neiging om de zaken vanuit Brussel te bekijken en om te vragen wat dan de rol is van het nationale parlement. Als dat min of meer duidelijk is, dan is een volgende stap om te kijken hoe dat nationale parlement de taken die op dat parlement afkomen, gaat verdelen tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Hoe implementeer ik de rol die in het bestel aan het nationale parlement toekomt? Dan kom ik uit bij de onderwerpen die u eerst en die collega Wiebenga zojuist heeft genoemd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Het had ook kunnen aansluiten bij het verhaal dat de heer Mortelmans al eerder hield over de implementatie van richtlijnen en dergelijke. U hebt een interessant betoog gehouden over de positie van de Eerste Kamer in Europa en ik vond ook de reactie van de heren Wiebenga en Lauwaars heel interessant. Waar het eigenlijk op neerkomt is dat er een soort shakedown moet plaatsvinden. Wat doet het Nederlandse nationale parlement en dan verdeeld in Eerste Kamer en Tweede Kamer? Wat doet de Tweede Kamer en wat doet de Eerste Kamer? U hebt daar een visie op gegeven, voorzitter. Het gaat om agentschappen, om de financiën van Europa, om nog meer agentschappen, om het EVRM en dergelijke, maar ondertussen krijgen wij wel implementatievoorstellen van richtlijnen.

Hier zit volgens mij de crux. Zodra wij implementatievoorstellen krijgen – ik heb het nog even niet over de subsidiariteitstoets, want dat is een andere zaak – zitten daar al zaken van Europa in waarvan wij kunnen zeggen: is het niet een beetje te veel zus of een beetje te veel zo. Allerlei argumenten kunnen daarbij een rol spelen. Het zou zo goed zijn als wij de regering in een eerder stadium van het Europese wetgevingsproces konden laten weten hoe wij over bepaalde dingen denken, zodat degenen die er in de Raad over zitten te praten, meer hebben meegedacht over de mogelijke opvatting van het Nederlands parlement over de richtlijn die uiteindelijk tot stand komt. Niet alleen mijn fractie, maar ook andere fracties hebben dit naar voren gebracht. Later kom ik terug op de subsidiariteitstoets. Als je die opnieuw organiseert, kom je uit op de vraag: wie doet wat? Ik heb de vicevoorzitter van de Raad van State eind september tijdens een conferentie over dit onderwerp horen zeggen dat het primaat bij de Tweede Kamer lag, dat de Tweede Kamer het moest doen, maar Joop van den Berg, die u allen ook kent, heeft tijdens zijn afscheidscollege in Leiden gezegd dat de Eerste Kamer juist heel goed geëquipeerd was om dit soort dingen te doen. Ik heb net de mening van de heer Wiebenga gehoord. Mijn vraag is: hoe zou de shake down moeten zijn? Wat moet de Eerste Kamer daar eigenlijk precies in doen? Hoe verstandig is het om



vroeger in het proces te zitten en om met de regering te praten over de gedane voorstellen? Ik denk dat de Raad van State juist in het adviserende stadium een ongelooflijk belangrijke rol kan spelen. Subsidiariteit laat ik even zitten, hoe zeer het hier ook enigszins mee samenhangt.

De heer **Noten** (PvdA): Wat ik wil zeggen, sluit volgens mij wel aan op het voorgaande, al is het moeilijk om precies te zeggen waar iets aansluit. Ik zou zelf de mogelijkheden tot samenwerking met de overzijde niet willen romantiseren, zeker niet voor zover er wordt gedacht in termen van complementariteit. Complementair zijn aan elkaar veronderstelt toch dat je elkaar complementariteit gunt. Dat heeft volgens mij te maken met verhoudingen en relaties. Die laten zich uiteindelijk toch duiden langs formele machtslijnen. Zeker als wij onderscheid maken en stellen dat de Tweede Kamer het politieke klimaat weerspiegelt en de Eerste Kamer daarop reflecteert. Als het instemmingsrecht verdwijnt, kan mijns inziens het reflecteren nog wel eens erg vrijblijvend worden. Dan is het de vraag of het nog wel zinvol is om met zijn allen te reflecteren zonder dat iemand luistert. Ik probeer te zeggen dat de formele machtspositie van de Eerste Kamer wel fundamenteel is bij het reflecteren. Vervolgens is de vraag aan de orde waarop je je moet richten, wat je focus is. Ik vind de gedachte erg aantrekkelijk dat de Eerste Kamer als het ware probeert om vooraan in het beleidsproces of in het wetgevingsontwikkelingsproces te komen, want er is natuurlijk een moment waarop zij daadwerkelijk invloed kan hebben. Ik denk alleen dat dat ook het moment is waarop er het minst naar de Eerste Kamer wordt geluisterd. De rol van de Eerste Kamer is dan namelijk de facto geen andere is dan die van ieder ander intelligent, deskundig persoon, die over dat onderwerp iets te melden heeft. Ik vraag mij dus af of dat het verstandigste moment is. Dit is werkelijk een vraag; ik weet het niet.

Ik kan mij wel voorstellen dat de kracht van Eerste Kamer niet zozeer ligt in de inhoudelijke beoordeling van richtlijnen, als wel in de beoordeling van het wetgevingsproces als zodanig. Ik heb het over de kwaliteit en de inbreng van het parlement in de juiste fases. Dan wordt de Eerste Kamer bijna een soort raad van toezicht op het wetgevingsproces in Europees verband en misschien ook wel een beoordelaar van de kwaliteit van het werk van de Tweede Kamer in dezen, zonder zich iedere keer opnieuw nadrukkelijk inhoudelijk uit te spreken over verschillende richtlijnen. Als de Eerste Kamer dat doet, komt zij wellicht in het vaarwater van de Raad van State terecht. Ik weet niet of dat zo is, maar dat hoor ik graag.

De heer **Tjeenk Willink**: Ik denk dat wij ons één ding in constitutioneel opzicht goed moeten realiseren: in het Nederlands bestel bestaat geen conflictenregeling tussen de Eerste en de Tweede Kamer. Je bent dus gedwongen om te voorkomen dat er veelvuldig een conflict ontstaat. Als voorzitter van de Kamer heb ik wel gezegd dat een conflict in voorkomend geval door de Tweede Kamer dient te worden gewonnen, omdat zij de direct verkozen Kamer is. Je moet het ontstaan van een conflict zoveel mogelijk voorkomen, dus ben ik, onder welke term dan ook, wel gecharmeerd van uw invalshoek van complementariteit en het stellen van andere prioriteiten. Mij lijkt dat dit op zichzelf gemakkelijk kan. Collega Wiebenga heeft dit net ook gezegd over de belangrijkste ontwerp-richtlijnen waarvan voorzienbaar is dat zij consequenties zullen hebben voor de nationale rechtsorde als zij geïmplementeerd worden. Daarvan kun je vrij tijdig signaleren welke problemen zij hier, ook in deze Kamer – het gaat immers om kwaliteit van wetgeving – zullen opleveren. Ik zeg dit ook omdat wij een aantal jaren geleden met de toenmalige staatssecretaris voor Europese Zaken hebben afgesproken dat de Raad van State jaarlijks over drie à vier van de in de ogen van de regering belangrijkste richtlijnen voorlichting zou geven voor wat betreft de implicaties van implementatie van die richtlijnen in het Nederlandse rechtstelsel, zodat

de regering daar rekening mee kon houden bij haar inbreng in Brussel. Dat is eigenlijk nooit goed van de grond gekomen, omdat het niet is doorgedrongen bij de andere departementen of omdat niet zo veel voor nog meer bemoeienis voelen. Ik denk dat dit de mogelijkheid schept om te zeggen: wellicht is de selectie die wij steeds meer zelf maken toch uit te wisselen met de selectie die de Eerste Kamer op een of ander moment maakt, waardoor er ook respons is op onze voorlichting. Dan zou de Tweede Kamer inderdaad meer kunnen kijken naar de beleidsmatige kant van de zaak in groenboeken en dergelijke, alhoewel de Eerste Kamer zich daar niet helemaal van kan losmaken, aangezien daarin vaak regelgeving wordt aangekondigd waar men alert op moet zijn. Dit is wellicht een mogelijke taakverdeling in aanvulling op wat collega Wiebenga heeft gezegd.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om op te merken dat het bij aandacht voor Europa om politiseren gaat, om de politieke discussie. Wij moeten vreselijk oppassen dat het gehele proces beperkt blijft in meer ambtelijke ondersteuning voor commissies, met name in de Tweede Kamer. Ik durf dit te zeggen, omdat ik dit eind september ook in de Tweede Kamer heb gezegd. Dan politiseer je niet, maar ga je door volgens het oude patroon van verambtelijking, zij het dat je die verambtelijking dan naar binnen hebt gezogen in je eigen Kamer. Dat is een levensgroot gevaar. Aangezien dit in de laatste tien à twintig jaar mijn hobby is geworden, draag ik dit hier nog even uit.

De heer **Hoekstra**: Ik heb begrepen dat de Voorzitter complementariteit van de Eerste Kamer aan de Tweede Kamer alsmede dualisme bepleit. Die complementariteit leek mij een heel juiste benadering. Tegelijkertijd vroeg ik mij af hoe dat in de praktijk zal werken. Stel dat de Tweede Kamer niets onderneemt op een bepaald terrein dat ertoe doet, dat relatie heeft met toekomstige wetgeving, een implementatie. Men ziet iets gebeuren in Brussel en er gebeurt aan de overkant niets. Ik zou onder het begrip «complementair» willen verstaan dat in dat geval de Eerste Kamer aan de bel trekt. Dat is een kwaliteit die de Eerste Kamer heeft ontwikkeld als Kamer van reflectie. Waar in het geval van wetgeving en wetgevingsbeleid leemten in de ontwikkeling van wetgeving dreigen te ontstaan, in dit geval bij Europese regelgeving die implicaties heeft voor dit land, moet de reflecterende rol van de Eerste Kamer gaan werken en worden geïmplementeerd. Ik hoop tenminste dat ik dat correct versta onder het begrip «complementair».

De **voorzitter**: Ik heb het begrip met zoveel woorden verbreed tot ook dat aspect.

De heer **Van der Linden** (CDA): Voorzitter. Wij moeten onszelf niet overschatten. Daarom ben ik het ermee eens dat wij moeten prioriteren. Wij beschikken over één dag per week met een heel beperkte staf. Ook moeten wij politiseren. Dat betekent dat wij keuzen moeten maken. Ik ben het er niet mee eens dat wij een conflictregeling tussen de Eerste en Tweede Kamer nodig hebben omdat iedere Kamer één stem in Brussel heeft. Het is mogelijk dat de Tweede Kamer een stem uitbrengt en de Eerste Kamer een andere stem. Het is ook mogelijk dat de Tweede Kamer in de toekomst zal werken met het, wat mij betreft vermaledijde, systeem van oranje of rode kaarten. Het is mogelijk dat wij ons nog niet met een onderwerp hebben beziggehouden als de Tweede Kamer de rode kaart trekt, maar dat het wel noodzakelijk is dat de Eerste Kamer zich ermee bezighoudt omdat het gepolitiseerd wordt.

Ik werp een andere vraag op. Wat mij bezighoudt is de stortvloed aan richtlijnen. Ik voel mij niet helemaal een vreemde in Jeruzalem, in Europa, maar het benaamt mij iedere keer meer dat het zo veel richtlijnen zijn, die men niet kan overzien, maar waarvan men achteraf, bij de implementatie,

de consequenties ziet. Subsidiariteit is niet iets tussen Brussel en de nationale parlementen, maar tussen lidstaten en Brussel. Dus ook de regering is daarin volledig partij. Toch ziet men dat dit proces doorgaat. Hoe kijkt de Raad van State tegen dit proces aan?

Wat Brussel betreft komt er weliswaar een betere samenwerking tot stand tussen het Europese en het nationale parlement, want wij zijn eigenlijk bondgenoten van elkaar, maar toch ziet men dat in Brussel de wens om het laken naar zich toe te trekken nog steeds aanwezig is. Dat zeg ik als rechtgeaarde Europeaan. Het zou goed zijn om daar waar dit mogelijk is een vinger achter te krijgen.

Wij hebben de Raad van State voor de eerste keer om advies gevraagd over de agentschappen. Voor dit advies zijn wij de Raad van State dankbaar. De uitbreiding van de agentschappen vormt een fenomeen dat zich sluipenderwijs voltrekt, waarbij de democratische controle op afstand komt te staan. Wij hebben nu meer dan vijftig agentschappen. Daarop krijgen wij politiek nauwelijks vat. Het is een selffulfilling prophecy. Iedere heilige in Europa moet zijn eigen kaarsje krijgen, iedere lidstaat moet zijn eigen agentschap hebben. De Raad van State heeft daarover een advies uitgebracht, maar hoe kan men dit operationaliseren? Ik denk dat de Eerste Kamer hierbij een rol heeft te vervullen. Wij hebben het nu op de agenda gezet van de COSAC. Het zou goed zijn als de Raad van State niet alleen het advies over het referendum in het Engels vertaalt, maar ook de harde kern van het advies over het agentschap, zodat wij dat kunnen gebruiken in de debatten in de COSAC. De COSAC is de bijeenkomst die wij als een contactbijeenkomst willen behouden en die wij zich niet willen laten ontwikkelen tot een soort senaat in Brussel.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. In de laatste decennia hebben wij een ontwikkeling gezien waarbij het Europees Parlement steeds meer bevoegdheden heeft gekregen. Aanvankelijk was dit niet het geval en was er een belangrijke rol in de democratische controle weggelegd voor de nationale parlementen. Als men het zo bekijkt, is de ratio voor een nationale parlementaire betrokkenheid minder geworden met de grotere rol van het Europees Parlement, de gele- en oranje-kaarten-procedure ten spijt. Men kan zich voorstellen dat er bepaalde echt politieke issues zijn waarbij nationale parlementen duidelijk een vinger in de pap willen houden. Zoals de voorzitter heeft aangegeven, zou dat vooral een rol van de Tweede Kamer zijn en niet zozeer een rol van de Eerste Kamer. Die zou hoogstens complementair zijn, met heel specifiek een aantal uitgelezen onderwerpen die wat minder direct politiek zijn, zoals die agentschappen. Feit blijft wel dat de Eerste Kamer uiteindelijk wel, net als de Raad van State, wordt geconfronteerd met implementatievoorstellen voor de Europese richtlijnen.

De Eerste Kamer zit daarbij nog meer op de achterhand dan de Raad van State. Er is zojuist al een opmerking over gemaakt dat een richtlijn van een slechte kwaliteit moeilijk goed is te implementeren in een goede wet in Nederland. Als men volgtijdelijk het hele systeem bekijkt, komt de Eerste Kamer natuurlijk helemaal achteraan. Ziet de Raad van State dit als een onvermijdelijk gegeven en moet worden gewerkt aan een verbetering van wat men daaronder precies verstaat, kwaliteit van wetgeving op Europees niveau, of ziet de Raad van State hier nog een rol voor de Eerste Kamer weggelegd?

De heer **Mortelmans**: De heer Van der Linden heeft gelijk. Met «Richtlijnen» bedoelt hij vermoedelijk in de brede zin van het woord: verordeningen, kaderbesluiten, enzovoort. Dat mechanisme wordt veroorzaakt door het feit dat in de loop der jaren de EEG en later de Europese Unie veel meer bevoegdheden heeft gekregen. Vroeger werd op een beperkt aantal terreinen met heel veel verordeningen en richtlijnen gewerkt zoals in de landbouwsector. Nu is het meest voor de hand liggende voorbeeld

de nieuw gecreëerde ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht. Daar wordt nu inderdaad recentelijk met heel veel richtlijnen gewerkt. Het klopt dus dat er een stortvloed van richtlijnen aankomt. Die stortvloed wordt ook veroorzaakt doordat men vlak voor toetreding van een aantal lidstaten probeert die lidstaten te confronteren met het fait accompli van het acquis communautaire. Het mooiste voorbeeld was de wetgevingsvloed in april 2004. Honderden besluiten worden gewijzigd om op die manier de toetreders te verplichten die mee te nemen op het moment dat zij toetraden. Dat is het negatieve aspect van het terecht door de heer Van der Linden geschetste beeld.

Maar er zit ook een positieve kant aan. Brussel wordt meer en meer wakker voor onder andere deregulering. In de laatste jaren is een aantal pogingen gedaan om heel moeilijke onderwerpen te codificeren en daarvan één totale richtlijn te maken, die dan de zaak verduidelijkt. Maar vervolgens zorgt die Brusselse machine ervoor dat je bij pogingen tot deregulering onmiddellijk te maken krijgt met reguleringsprocessen vanuit Brussel, die vervolgens moeten leiden tot implementatie. Inderdaad hebben wij voorlichting gegeven over de EU-agentschappen. Een van de manieren om de problemen hierbij op te lossen – maar dan krijg je weer nieuwe regelgeving – is via een Europese kaderregeling, waarin dat onderwerp wordt geregeld. Op het moment dat de adviesaanvraag er lag, was een – later gestrande poging van de Commissie aan de orde om te komen met regelgeving op dat niveau. Dit vind ik een next-bestoplossing. Je kunt op alle mogelijke manieren proberen de wildgroei van EU-agentschappen – bijna elke hoofdstad wil er één – tegen te gaan. Dit onderwerp is nog steeds actueel, sinds wij daarover in 2006 met onze voorlichting zijn gekomen.

De heer **Tjeenk Willink**: Voorzitter. Je kunt pas iets beheersen als je weet hoe het proces loopt. Wat dat betreft is Brussel echt niet anders dan Nederland, met zijn eigen dynamiek in regelgeving, controle instanties, toezichthouders enzovoorts. Aan die dynamiek werkt ook de Tweede Kamer dapper mee: er kan geen incident zijn of er komt een algemene regeling om toekomstige incidenten te voorkomen. Wil je op die dynamiek invloed uitoefenen, dan moet je weten hoe het proces werkt. Er is een mooi rapport van de Franse Conseil d'Etat, waarin het Europees besluitvormingsproces wordt gedefinieerd als een «complex», maar voor beïnvloeding «open» geheel. Dat betekent dat je moet weten hoe die complexiteit in elkaar zit, op welk moment beïnvloeding het meest effectief is en wie je daarvoor moet hebben. Voor een gedeelte zijn het namelijk gewoon Nederlandse instanties die voor maatregelen in Brussel pleiten. In die zin is de Brusselse bureaucratie – overigens aanzienlijk minder dan altijd wordt verondersteld – nauw verbonden met de Nederlandse bureaucratie, in allerlei geledingen. Het zou handig zijn als wij ons er allemaal bewust van waren hoe dat gemengd Nederlands-Europese proces in Brussel loopt. Dan kun je namelijk een patroon ontdekken dat je kunt proberen te beïnvloeden. Daarover zou overigens via de COSAC wel contact kunnen worden gezocht met andere parlementen om te bezien of er gemeenschappelijke punten van zorg zijn. Ik vlei mij niet met de gedachte dat iedereen dezelfde zorgen deelt. In zijn algemeenheid is dat wel zo, maar als puntje bij paaltje komt, zegt iedereen dat een bepaald onderwerp buitengewoon belangrijk is. Ik ben het niet eens met de bewering dat de nationale parlementaire betrokkenheid minder is geworden doordat het Parlement meer bevoegdheden heeft gekregen. Ik denk dat de nationale parlementen een tijdlang gedacht hebben dat zij minder hoefden te doen, omdat het Parlement meer bevoegdheden heeft, maar dat gaat uit van een soort federatie die de Unie niet is. De Unie is wat dat betreft volstrekt afhankelijk van de bijdragen van de lidstaten en dus ook van de rol die de verschillende instituties in die lidstaten spelen. Naarmate de Unie breder wordt, moeten de nationale parlementen zich er meer mee

bemoeien, in plaats van minder. Dat misverstand heeft lang bestaan, maar langzamerhand komen wij tot andere inzichten. Ik herhaal mijn opmerking van daarnet: als de Eerste Kamer vooral de kwaliteit van de wetgeving benadrukt en dus steeds meer wordt geconfronteerd met implementatiewetgeving, en zij niet voor een fait accompli wil komen te staan, dan is de meest logische consequentie daarvan dat zij de ontwerprichtlijnen eerder in beeld krijgt, en het ook bij andere instanties in Nederland zo organiseert – ik heb de Raad van State al genoemd dat men daarvoor meer aandacht heeft; dus niet alleen ambtelijk op het individuele departement, dat zijn eigen belangen najaagt.

De **voorzitter**: Wij zijn aan het einde van onze gedachtewisseling gekomen. Ik dank al degenen die nu achter de regeringstafel zitten oprecht hartelijk voor hun bijdragen. Als wij alles op papier zien, kunnen wij dit werkelijk op ons laten inwerken en mee laten wegen bij onze afwegingen, met name op het dossier van Europa. Nogmaals, buitengewoon veel dank voor uw bijdragen. Wij zien elkaar zonder twijfel weer.

De heer **Tjeenk Willink**: Dank van onze kant voor de mogelijkheid om met u in deze zaal van gedachten te wisselen.

Sluiting 18.33 uur.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,  
Y. E. M. A. Timmerman-Buck