

9de vergadering

Dinsdag 2 december 1997

Aanvang 13.30 uur

Voorzitter: Grewel

Tegenwoordig zijn 62 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Cohen, Van Dijk, Van Eekelen, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, Grewel, Grol-Overling, De Haze Winkelman, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Le Poole, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Staal, Steenkamp, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Vriskoop, Werner, Wiegel, De Wit, Wöltgens, Van de Zandschulp en Zwerver,

en mevrouw Sorgdrager, minister van Justitie, de heren Wijers, minister van Economische Zaken, en Melkert, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

□

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

Zijlstra, Van den Broek-Laman Trip, Batenburg en Postma, wegens ziekte;

Braks, wegens bezigheden elders;

Gelderblom-Lankhout, Verbeek, Stevens en Eversdijk, wegens verblijf buitenlands.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

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

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat is binnengekomen de geannoteerde agenda (met bijlagen, voorzover thans beschikbaar) voor een vergadering van het Uitvoerend Comité Schengen op 15 december aanstaande. Deze agenda telt ten minste tien het Koninkrijk bindende besluiten. De betrokken vaste commissies van de Kamer zullen hierover hedenmiddag het beraad beginnen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet op de accijns (25349);**
- **Aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Aanpassingswet derde tranche Awb II) (25464);**
- **Regels betreffende de maten, gewichten, meet- en weegwerktuigen en meetinstrumenten (IJKwet) (25625);**
- **Regelen met betrekking tot de organisatie van de bloedvoorziening (Wet inzake bloedvoorziening) (25649);**

- Wijziging van de Wet bruterij overhevelingstoelagen en van de Wet gevolgen bruterij uitkeringsregelingen (25662).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is het **Securiteldebat**.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Opnieuw heeft een Europese rechter toeegeslagen. Het Hof van Justitie zorgde voor een chaos in de Nederlandse rechtspraak, want dat was het echt. En dat allemaal door het niet voldoen door de regering aan de verplichting tot notificatie aan Brussel, waardoor grote onzekerheid ontstond over de rechtsgeldigheid van 400 wetten, regels en besluiten met technische voorschriften. Dat leidde tot zware kritiek en gezichtsverlies voor met name Justitie. Een en ander noopte het kabinet tot, wat het noemde, een nationale hersteloperatie.

Deze kritiek en dat gezichtsverlies ga ik nu niet herhalen, want ik probeer me te concentreren op die aspecten die voor de toekomst van belang zijn om herhaling te voorkomen. Ik beperk mij tot één citaat dat voor zichzelf spreekt en dan heb ik het over dát aspect niet meer. Het betreft een citaat uit een commentaar van P.H.A.J. Cremers, A-G bij het Hof in Arnhem, in het NJB van kortgeleden. Deze zegt: "Erger nog dan die te lang volgehouden weigering om openheid te betrachten is de vraag van het rechtsstatelijk gehalte van de handelwijze van deze ministers.

Glasz

Immers, lange tijd hebben zij hun wetenschap, dat tal van wettelijke regelingen wellicht niet geldig waren, geheim gehouden. Dat betekende ook dat zij het toestonden dat burgers" – ik voeg toe: waarbij moet worden gedacht aan diegenen die voor de Schutznorm in aanmerking komen – "werden veroordeeld voor strafbare feiten, terwijl het op dat moment voor die ministers niet vaststond dat die veroordelingen een voldoende juridische basis hadden."

Dat is het enige wat ik wilde zeggen over het feit dat het zo lang geduurd heeft voordat dit naar buiten is gekomen.

Voorzitter! Intussen is het weer wat rustiger. Het slagveld is geïnventariseerd en lijkt nu redelijk te overzien. De Hoge Raad heeft recentelijk de Schutznorm overeind gehouden en vorige week de bezitters van verboden wapens en ridders onder invloed elk Securitel-verweer ontzegt. De kans op schadeclaims is echter aanwezig, bijvoorbeeld als ingevolge commentaar vanuit Brussel wijzigingen in technische voorschriften worden doorgevoerd en bedrijven kosten moeten maken voor alsnog aan te brengen aanpassingen. Hoe zal de regering zich dienaangaande opstellen? Denkt zij aan een regeling tot schadevergoeding, of wil zij van geval tot geval rechterlijke uitspraken afwachten? Zijn er al claims ingediend of aangekondigd?

Voorzitter! Ik concentreer mij nu op de vraag hoe het kon gebeuren, op de manco's in het systeem en dat alles gericht op de toekomst. Als je dat wilt doen, moet je eerst op zoek gaan naar verantwoordelijkheid en naar verantwoordelijken.

Wij hoeven hier niet alles over te doen, want de Tweede Kamer heeft daarover reeds een verhit debat gevoerd. Nu de kruitdampen wat zijn opgetrokken, is het interessant een aantal conclusies dat aan de overkant is getrokken, nog eens te bezien. Nogmaals, ik laat hierbij buiten beschouwing de kritiek dat het kabinet aan NOVA de primeur liet het nieuws naar buiten te brengen. Ik concentreer mij op de discussies over de verantwoordelijkheid voor het niet-notificeren.

De oppositie, zo blijkt uit de desbetreffende Handelingen van de Tweede Kamer, legde de verantwoordelijkheid voor het niet notificeren bij het kabinet en in het bijzonder bij EZ en Justitie. De VVD legde die

verantwoordelijkheid vooral bij EZ en de Partij van de Arbeid bij opeenvolgende kabinetten, vrijwel alle departementen en in het bijzonder bij EZ, BZ en Justitie. D66 constateerde dat juridisch Nederland collectief alerter had kunnen zijn. Als er meer hoofdartikelen in de vakbladen waren verschenen, was de Kamer wel gealarmeerd geweest. Hoe reageerden de bewindslieden?

De minister van Economische Zaken legde uit, dat iedere minister individueel verantwoordelijk is "voor de kwaliteit van de eigen wetgeving, dus ook voor de notificatie daarvan". Verder vertelde hij, hoe met ingang van 1 januari 1997 (dus ná Securitel) de taken zijn verdeeld of herverdeeld en bood ten slotte namens het kabinet – op zichzelf loyaal – collectief excuus aan "vanwege het feit dat de aanpak van de uitvoering van deze Europese regelgeving zo slecht is georganiseerd".

De minister van Justitie zei: "De minister van Justitie heeft wel een verantwoordelijkheid bij het opzetten van de aanwijzingen voor de regelgeving." U kent het boekje "Aanwijzingen voor de regelgeving" voor alle ministeries van belang. Men wordt geacht zich daaraan te houden. "Wat ieder departement daar verder mee doet, is de verantwoordelijkheid van ieder afzonderlijk departement."

Zij voegt daaraan toe: "De minister van Justitie houdt zich bezig met de kwaliteit van de wetgeving. Dat doet deze minister zelfs vrij intensief door te wijzen op gebreken in wetgeving" ... "maar meer dan het wijzen daarop kan het niet zijn" vanwege de eigen verantwoordelijkheid van elk departement. Nu is er dus een overzicht van wat partijen vonden en hoe de ministers daarop reageerden. Het is natuurlijk een greep uit wat ik nodig hebben. Het zijn de conclusies voorzover ik die kan gebruiken om de verantwoordelijkheden te bezien.

Naar aanleiding van wat de minister van Justitie zei heb ik een paar vragen. Het antwoord op die vragen is van belang, ook voor de toekomstige opzet. De eerste vraag is: heeft de minister op grond van de taak die zij ingevolge de aanwijzingen al had al eens of meer dan eens gewezen op het ontbreken van notificatie? De tweede vraag is: gaat de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie niet wat verder dan slechts het opzetten van de

aanwijzingen voor de regelgeving? Ik denk in dit verband aan aanwijzing 254, voorzover hier van belang. Daarin staat: "Wegens de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, met inbegrip van de constitutionele, Europees-rechtelijke en internationaal-rechtelijke toetsing van wetgeving, worden" onder andere voorstellen van wet "voordat zij ter behandeling aan de ministerraad ... worden aangeboden, ter toetsing aan de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie voorgelegd." Gaat dit niet verder dan alleen maar het opstellen van de aanwijzingen? Toetsing van wetgeving op kwaliteit impliceert toch ook nagaan of er genotificeerd is?

Hoe gaat dit nu in de praktijk? Als volgens deze regelgeving wetsvoorstellen moeten worden voorgelegd aan de directie Wetgeving – dat staat er imperatief – kan toch aan de hand van het algemeen deel van de toelichting van het wetsvoorstel gecheckt worden of genotificeerd is. In aanwijzing 345a staat de desbetreffende bepaling expliciet.

Voorzitter! Ik kom vervolgens terug op de gids voor verantwoordelijkheid die de leden van de Tweede Kamer hebben geprobeerd te geven. De woordvoerder van D66 zei, dat collectief Nederland in juridisch opzicht aangesproken zou kunnen worden. Met collectieve verantwoordelijkheid komen we echter niet ver. In het Kamerdebat zei de minister van Economische Zaken naar aanleiding van de vraag wie verantwoordelijk is: "Het past niet om als antwoord te geven, dat iedereen verantwoordelijk is en daarmee dus niemand." Dat lijkt mij juist. Daarom de vraag: is dit met de nieuwe opzet beter geregeld? Is er nu als het ware niet meer een grote pluralis aan verantwoordelijkheden, zodat zich niet wederom een probleem kan voordoen? Voorzover ik het voorstel heb kunnen bestuderen, is mijn conclusie dat met de nieuwe opzet wederom sprake is van gespreide verantwoordelijkheid.

Waarop baseer ik deze conclusie? Op een brief van de ministers van EZ en Justitie en de staatssecretaris van BZ van 13 oktober aan de Tweede Kamer. Daarin wordt de nieuwe opzet aan de hand van de eerder geformuleerde actiepunten aangegeven en wordt verder gezegd hoe ver

Glasz

men intussen is gevorderd. Een paar wezenlijke actiepunten uit die brief wil ik noemen.

Actiepunt 2 maakt melding van een legal audit. Dat wordt een nieuw instrument, waarvan invoering voorzien is per 1 januari 1999. Dat is mooi. Het is iets nieuws. Daarbij wordt vermeld: "Daarnaast zal Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke toetsing van ontwerpwet- en regelgeving een extra-accents gaan leggen op het voorkomen van strijdigheid met Europees en internationaal recht ..." Dan denk ik: maar dat is toch niet nieuw. Ik citeerde net aanwijzing 254, waaruit blijkt dat die toetsing allang bestaat, althans behoort te bestaan. Of gaat het met name om het woord "extra"? Werd het gewone accent in het verleden al wel gelegd?

Actiepunt 4 gaat over de verdere vormgeving van de expertisefunctie (Europeesrechtelijke steunpunten) van BuZa, EZ en Justitie. Al deze departementen hebben expertise op het gebied van het Europees recht. Hoe kunnen wij deze aan alle departementen optimaal ten goede laten komen? Er volgt een volzin die bij mij het bange vermoeden wekt dat er ook in de nieuwe regeling van coördinatie op het stuk van interpretatie en toepassing van Europese regelgeving weinig terecht komt. Het lijkt erop dat BuZa, EZ en Justitie elkaar op dit stuk geen duimbreed hebben toegegeven. Er staat: "Het zou echter naar onze mening afbreuk doen aan de eigen verantwoordelijkheid van elk der departementen (...) om aan deze expertisefunctie een profiel te geven met bijbehorende beleidsverantwoordelijkheid, dat departement-overstijgend zou zijn."

Men heeft zich dus alweer ingegraven. Securitel heeft voor een grote schok gezorgd, maar ik vrees dat iedereen graag op zijn eigen expertise blijft zitten. Stuiten wij hier niet op een van de oorzaken van de Securitel-ellende, te weten de departementale tegenstellingen?

Het is een oud hardnekkig probleem, waar recentelijk weer vrolijke anekdotes over te lezen zijn in het gedenkboek bij veertig jaar directoraat-generaal Europese samenwerking (DGES) van het ministerie van Buitenlandse Zaken onder de titel "De waterdragers van het Nederlandse Europeabeleid". Daarin kan men lezen over de gespannen relaties tussen onze

mensen in Brussel en Den Haag, tussen BuZa en EZ en in het algemeen over wat een van de schrijvers, oud-directeur Integratie Europa De Visser, noemt: "de diepgang van de interdepartementale tegenstellingen". Hij analyseert dat het onderhandelingsproces in Brussel "nagenoeg volcontinu begeleid wordt door een parallel onderhandelingsproces in Nederland". Deze analyse spoort overigens met een heel voorzichtige uitspraak van de minister van Economische Zaken in de Tweede Kamer, toen hij als mogelijke verklaring voor het Securitel-probleem erop wees dat ons land een decentrale cultuur heeft en dat de minister het vraagstuk van de decentralisatie op dat moment tegen zich gekeerd zag.

De voorzitter: Neemt u mij niet kwalijk dat ik u onderbreek, maar u had een kwartier spreektijd opgegeven.

De heer Glasz (CDA): Voorzitter! Dan zal ik de rest van mijn betoog afraffelen.

Oud-staatsraad Polak heeft in het NJB van 21 november jongstleden gewezen op algemene problemen van wetgeving die niet goed van de grond komt vanwege departementale inertie of tegenwerking. Hij stelt voor, een raad voor de wetgeving in het leven te roepen. Dit idee zal weinig kans maken, omdat hij in die raad geen plaats ziet voor ambtenaren.

Actiepunt 5 zou het ei van Columbus kunnen zijn. Het ministerraadsformulier is uitgebreid met een klein rubriekje, waarin staat of er wel of niet genotificeerd is.

Wie zal vragen over de interpretatie doorslaggevend interpreteren, Justitie of Buitenlandse Zaken? Wie is de eerstverantwoordelijke voor niet-notificering in de toekomst?

Er is iets collectiefs aan de hand. Er wordt gesproken van een eigenzinnige interpretatie van en desinteresse voor het Europese recht. Prof. Hanna Sevenster heeft ons er in het artikel "Het Securitel-syndroom" in het NJB allemaal van langs gegeven: ambtenaren, advocaten, rechters en parlementsleden.

Er komt een woud van verdragen op ons af. Wij moeten dan ook constateren dat er maar een paar leden zijn die de moeite nemen om dossiers als Schengen en de

JBZ-raad door te ploegen, en die proberen om het instemmingsrecht van de senaat gestalte te geven. Het is niet goed dat de pogingen om dit toezicht beter te structureren door bijvoorbeeld een betere samenwerking met de Tweede Kamer of professionele assistentie, nog steeds geen resultaat hebben opgeleverd. Ik bepleit dan ook om in dit huis meer Europa-realisme en Europa-besef te ontwikkelen om ten slotte datgene te kunnen doen wat volgens mij nodig is om datgene waar de Securitel-ellende uit voortgekomen is, te voorkomen.

□

De heer Heijne Makkreel (VVD): Mevrouw de voorzitter! Mijn fractie had er aanvankelijk niet zo'n grote behoefte aan om ook aan deze zijde van het Binnenhof over de gevolgen van het Securitel-arrest te debatteren. Nu dit debat echter plaatsvindt, willen wij hier toch ook graag enige opmerkingen over maken. Daarbij willen wij niet meer ingaan op de verantwoordelijkheid voor alles wat er sinds het van kracht worden van de betrokken richtlijn met de voorgeschreven notificaties is misgegaan. Daarover is langzamerhand wel genoeg gezegd. Wat ik hier in het midden wil brengen, heeft uitsluitend betrekking op de voor de toekomst uit het gebeurde te trekken lessen.

Allereerst wil ik hierbij de aandacht vestigen op een probleem dat volgens mij nog niet in de discussies is betrokken. Dat is het probleem van de kenbaarheid voor de burger van de geldigheid van de wet. Voor onze nationale wetgeving hebben wij een heldere procedure die een aantal stappen voorschrijft om een wet tot stand te brengen en waarvan het doorlopen controleerbaar is. In beginsel certificeert telkens het voor een gegeven stap verantwoordelijke lichaam de juiste afhandeling van die stap. Het is daar zelf verantwoordelijk voor. Deze Kamer bijvoorbeeld heeft een haar door de Tweede Kamer toegezonden wetsvoorstel te behandelen, zonder zich in te laten met de vraag of de Tweede Kamer de voorgeschreven procedures heeft gevolgd. Deze Kamer maakt vervolgens zelf uit of een door haar behandeld wetsvoorstel naar behoren is aangenomen. Dat is ook ooit door de Hoge Raad der Nederlanden bevestigd, toen het

Heijne Makkreel

eens in rechte in twijfel werd getrokken. Destijds vroeg de voorzitter alleen of er stemming werd gewenst en, zo niet, onmiddellijk daarop of er aantekening werd gewenst. Het geval deed zich voor dat een wetsvoorstel waartegen de middenstandsorganisaties nogal wat bezwaren hadden, zonder hoofdelijke stemming werd aanvaard en dat vervolgens bij de vraag wie aantekening wenste, de handen van meer dan de helft van de op dat moment in de zaal aanwezigen omhoog gingen. De voorzitter van een van de betrokken organisaties die dit vanaf de tribune had kunnen waarnemen, heeft toen in rechte het standpunt verdedigd dat het voorstel dus was verworpen. Hij heeft tot in hoogste instantie ongelijk gekregen. Bij die gelegenheid is door voorzitter Thurlings voor de afhandeling, indien geen stemming is gevraagd, de vaste formulering ingevoerd die wij zo-even nog hebben kunnen horen: "Zo niet, dan is het aanvaard. Wenst iemand aantekening?" Dat maakt ook de niet in onze procedures doorknede bezoeker op de tribune doorzichtig hoe de zaken liggen.

Voorzitter! Ik kom terzake. Als na het afwikkelen van deze procedure, inclusief de ondertekening door de koningin en het contraseign van de verantwoordelijke bewindspersoon, het authentieke stuk bij de minister van Justitie komt voor de plaatsing in het Staatsblad, dan kan deze aan de hand van de op het stuk geplaatste handtekeningen controleren of de voorgeschreven procedure is doorlopen. Een nadere toetsing van die procedure is immers niet meer aan de orde. Hij certificeert die controle door te tekenen voor de plaatsing in het Staatsblad. Dat betekent dat die plaatsing vervolgens voor iedere lezer het signaal is dat hij met een geldige wet te maken heeft. Voor algemene maatregelen van bestuur en de regelgeving van andere bestuurslagen geldt mutatis mutandis hetzelfde. Ik zal het verder in mijn betoog gemakshalve alleen over wetten hebben, maar ik bedoel daarbij uitdrukkelijk de analoge ontwikkelingen voor andere regelgeving mee te nemen.

Zoals ik al zei: geplaatst in het Staatsblad, ergo geldig. Althans: zo was het totdat de invloed van Europees recht zich deed gelden. Al vele jaren kennen wij de mogelijkheid dat de rechter bepalingen van

nationaal recht buiten toepassing laat, op grond van strijd met verdragen. Gevallen van strijd met Europees recht nemen in aantal toe. Dat maakt de toepassing van het recht ingewikkelder, maar tast de formele geldigheid van de wet nog niet aan. Voorts kan degene die in het recht geverseerd is, ook zien dat die strijd er is, en dat dus een formeel geldige regel van nationaal recht aantastbaar is. Dat vloeit namelijk voort uit de vergelijking van verschillende gepubliceerde regelingen, die voor die vergelijking dan ook toegankelijk zijn.

Sinds de richtlijn omtrent de vereiste notificaties is deze situatie echter principieel veranderd. Er is nu immers een formeel geldigheidsvereiste bijgekomen, dat buiten de tot dusverre gepraktiseerde procedure ligt. Dat kan ertoe leiden, dat een volgens alle regelen van de nationale kunst gepubliceerde wet, die in het geheel niet in strijd is met het materiële Europese recht, toch geldigheid ontbeert op grond van een procedureel defect. De publicatie in het Staatsblad is dus geen garantie meer voor een althans formeel geldige wet. Dat beschouwt mijn fractie als een ernstige zaak, die remedie behoeft. De burger moet kunnen weten, waaraan hij zich te houden heeft, en moet dus op de geldigheid van gepubliceerde wetten kunnen vertrouwen. Hoe krijgen we weer een situatie terug, waarin de publicatie van de wet aan de burger de garantie geeft dat deze wet ook inderdaad geldig en bindend is?

Het probleem is makkelijk gesteld, maar de oplossing is nog niet zo simpel. Die oplossing loopt althans ten dele samen met de voor de toekomst benodigde procedures om te voorkomen, dat opnieuw een noodzakelijke notificatie achterwege blijft. Om te beginnen zal moeten worden vastgesteld, wie en in welk stadium van de wetgevingsprocedure verantwoordelijk is voor de notificatie. In hun brief van 13 oktober jongstleden aan de voorzitter van de Tweede Kamer (25389, nr. 27) hebben de bewindslieden een overzicht gegeven van de aanpak, waartoe de ministerraad heeft besloten naar aanleiding van het advies-Kottman. Daarin wordt een tiental naar mijn voorlopig inzicht nuttige maatregelen besproken. Wat ik in deze brief echter mis, is een aanduiding van de wijze, waarop het naleven van de daaruit voort-

vloeiende procedures zal worden tot een voorwaarde voor het voltooien van de wetgevingsprocedure, en zal leiden tot een voor de justitiabele kenbare geldigheid van de wet. In beginsel zou de notificatie immers een plaats in de wetgevingsprocedure moeten krijgen op een zodanige manier, dat het nemen van die horde in de wetsgeschiedenis zichtbaar wordt en mee kan worden betrokken in de controle voor publicatie.

De in genoemde brief beschreven opzet leidt mij bovendien nog tot een vraag. Zij heeft, voorzover ik dat daaruit lees, betrekking op contacten met Brussel die voorafgaan aan de behandeling van een wetsvoorstel door de Staten-Generaal. Nu heeft mijn fractie nog geen vast standpunt over de vraag waar, wanneer en door wie de notificatie zou moeten geschieden. In elk geval staat naar onze mening wel vast, dat het zal moeten gebeuren voordat de parlementaire behandeling wordt afgesloten. Aan de andere kant vragen wij ons af, of het zinvol is dat de formele notificatie gebeurt voordat de tekst vaststaat, dus ingeval van een formele wet: voor afsluiting van de behandeling in de Tweede Kamer. Een notificatie die aan de behandeling in de Tweede Kamer voorafgaat, geeft immers problemen ingeval van amendement. Wij horen gaarne de opinie van de regering daaromtrent.

Dan rijst de volgende vraag: zijn de criteria voor de beslissing omtrent de noodzaak van notificatie voldoende operationeel? De geschiedenis van de afgelopen maanden heeft, meen ik, geleerd dat over die noodzaak verschil van mening kan bestaan. Als echter notificatie niet nodig wordt geacht, ook niet geschiedt, doch dit later met succes wordt aangevochten, zijn we weer in de situatie die zich in de afgelopen periode ten aanzien van een aantal wetten heeft voorgedaan. Het verdient opmerking dat wij dan met een ongeldige, althans niet perfect geldige, wet blijken te zitten, ook zonder dat deze in strijd is met enige bepaling van materieel Europees recht. Een ten onrechte niet genotificeerde wet is immers om formele redenen niet geldig, al zou hij wellicht de notificatieprocedure zeer wel kunnen doorstaan, zie de Wapenwet. Dat betekent dat alleen wanneer het niet nodig zijn van de notificatie boven alle twijfel verheven

Heijne Makkreel

is, deze achterwege zou mogen blijven.

Wellicht zou het een goede gedachte zijn om bij formele wetten en algemene maatregelen van bestuur als vast onderdeel van de procedure vast te leggen dat in de memorie van toelichting een paragraaf wordt opgenomen, waarin een gemotiveerd oordeel wordt gegeven omtrent de vraag of notificatie nodig is. Voordeel daarvan is dat dan ook de Raad van State dat oordeel kan toetsen en daarvan in 's Raads rapport zal blijken. Ook de Staten-Generaal hebben dan een uitgangspunt voor hun beschouwingen daaromtrent. Een dergelijk voorschrift ware dan in de aanwijzing voor de regelgeving op te nemen. Hoe denkt de regering daarover?

De heer **Glasz** (CDA): Bedoelt de heer Heijne Makkreel dat aanwijzing 345a, die daarop ziet, onvoldoende is en in zijn idee zou moeten worden aangescherpt?

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Ik moet eerlijk zeggen dat aanwijzing 345a mij niet geheel helder voor de geest staat, zodat het wat moeilijk is om op deze vraag een antwoord te geven.

De heer **Glasz** (CDA): In aanwijzing 345a wordt gezegd dat in het algemene deel van de toelichting bij een wet moet worden verwezen naar dat aspect dat hij nu noemt. Dat meld ik maar even.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Wellicht zou het dan in ieder geval die aanscherping verdienen dat in de aanwijzing duidelijk wordt vastgesteld, niet alleen dat het onderwerp aan de orde gesteld moet worden, maar ook dat er een gemotiveerd oordeel moet worden gegeven omtrent de vraag of notificatie nodig is. Daarmee verwijs ik ook naar mijn vraag of de criteria van de noodzaak van notificatie in voldoende mate operationeel zijn.

Voorzitter! Als dit allemaal met goed gevolg is gedaan, blijven wij nog steeds achter met een onzekerheid. Als op nationaal niveau besloten wordt dat notificatie niet nodig is, kan dat niet leiden tot een op onaantastbare wijze gerealiseerde schakel in de procedure in dezelfde mate als de traditionele schakels van

de procedure onaantastbaar zijn, zoals ik hiervoor besprak.

De **voorzitter**: Mag ik u even op de tijd wijzen?

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): In de eerste plaats ben ik geïnterrumped, voorzitter, en in de tweede plaats is de tijd die ik opgegeven heb een richttijd en houdt dat geen spreektijdbeperking in.

De **voorzitter**: Ik wijs er alleen maar op.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Ik zie dat ik nu 12 minuten bezig ben en ik ben heel snel klaar.

Ook als de notificatiebeslissing in de wetgevingsprocedure deugdelijk wordt verantwoord, blijven wij dus met een zekere onzekerheid zitten. Theoretisch kan iedere niet genotificeerde wet ongeldig blijken. Aannemelijk is dat de hoogste instantie om dat te beslissen in Brussel dan wel in Luxemburg zetelt. Is de regering het daarmee eens? Moet dan toch maar alles in Brussel gemeld worden? Dat lijkt ons weinig efficiënt, maar vanuit rechtszekerheidsoogpunt zou het wellicht te verkiezen zijn.

Mijn fractie wacht het antwoord op deze beschouwingen met belangstelling af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik mag mijn bijdrage aan dit debat mede namens de RPF- en GPV-fractie uitspreken.

Voorzitter! Met uw goedvinden zou ik allereerst een blik terug willen werpen. "Achteraf gezien was Koninginnedag 1996 toch geen echte feestdag." Met deze woorden opent prof. mr. Barents, hoogleraar Europees recht aan de universiteit van Maastricht, zijn bijdrage in Jurisprudentie Bestuursrecht van 11 juli jongstleden, dus ruim een jaar nadat het Securitel-arrest was gewezen. Eerst een jaar na dato blijkt dat geen uitspraak van het Hof van justitie in ons land tot een zo grote maatschappelijke, politieke en juridische opschudding heeft geleid als dit arrest. Op de vraag hoe het mogelijk is geweest dat de betekenis van dit arrest meer dan een jaar onopgemerkt lijkt te zijn gebleven, hoop ik in het verdere van mijn bijdrage nog terug te komen. In elk

geval moet nu reeds vastgesteld worden dat de eerste brief van de minister van Economische Zaken over deze kwestie aan de Tweede Kamer van 4 juni op dit punt geen informatie bevat.

Hoe dit zij, voorzitter, de opschudding was groot; de ophef niet minder. De journalistiek, in brede zin genomen, heeft daar niet weinig aan bijgedragen. Het had er alle schijn van dat gestreefd werd naar het ontlokken van boude stellingen om de chaos en sensatie zo groot mogelijk te maken. Zo ontstonden er speculaties dat alle controles die in het verleden waren verricht op te snelle en/of te beschonken autobestuurders, onrechtmatig zouden zijn, met als gevolg dat alle betaalde boetes teruggevorderd zouden kunnen worden en schadevergoeding zou moeten worden betaald voor alle ondergane vrijheidsstraffen. Wilde geruchten als zouden bepaalde milieuvergunningen niet meer noodzakelijk zijn, rijtijdenregelingen onverbindend geworden zijn etc. deden de ronde. Ook de regering vertoonde paniekerige reacties, bijvoorbeeld een minister die op zijn minst de indruk wekte dat hij het liefst publicatie van het arrest zou willen verbieden. Even dreigde de paniek zich ook meester te maken van de Tweede Kamer, in die zin dat het hoofd van de verantwoordelijke minister(s) geëist werd, maar excuses en beloften van beterschap aan volk en Kamer konden dit voorkomen.

De vraag moet gesteld worden of ook de Eerste Kamer die de naam heeft zich verre te houden van de waan van de dag, zich niet teveel heeft laten meeslepen door deze opschudding toen kort voor het zomerreces besloten werd een debat te wijden aan de gevolgen van het Securitel-arrest. Het is waar dat de Eerste Kamer verantwoordelijk is voor wetsvoorstellen die niet getoetst zijn aan de Richtlijn. Het is eveneens waar dat deze Kamer zich het hoge doel stelt te waken voor de wetgevingskwaliteit. Die beide feiten kunnen dit debat in mijn ogen rechtvaardigen.

Toegegeven kan worden dat het antwoord op de vraag naar de exacte praktijkgevolgen van het Securitel-arrest voor velen aanvankelijk onduidelijk was. Zowel voor vergunninghoudende overheden als voor particulieren en bedrijven was in een aantal gevallen een rechts-

Holdijk

onzekere situatie ontstaan. Van een rechteloze situatie, een soort potentiële anarchie, zoals wel is gesuggereerd, is echter geen sprake geweest, zeker niet in algemene zin.

Voorzitter! Ik keer terug naar de vraag hoe het mogelijk is geweest dat deze verwarring en opwinding eerst een jaar na dato van het arrest konden optreden en niet eerder. Mevrouw Sevenster, hoogleraar Europees milieurecht aan de universiteit van Amsterdam – wier naam hier vanmiddag al eerder is gevallen – heeft in een opiniërende bijdrage in het Nederlands Juristenblad van 20 juni de gehele gang van zaken toegeschreven aan de wijze waarop in Nederland – en overigens ongetwijfeld in andere lidstaten – met Europees recht wordt omgegaan. Een zó algemeen geformuleerde verklaring zegt nog niet zoveel, maar als ik haar artikel goed lees, meen ik daaruit op te kunnen maken dat zij doelt op een primaire nonchalance bij het ambtelijk apparaat. Kunnen en willen de bewindslieden deze analyse tot de hunne maken? Overigens stelt mevrouw Sevenster ook de rechter en het parlement in gebreke. Ook daar is zo-even op geweest. Net zoals de advocaten, vult de heer Glasz terecht aan.

Wat mij in elk geval wel verbaast, is dat in de genoemde brief van 4 juni de uitspraak van het hof wordt aangeduid als "onvoorzien" en "gecompliceerd". Kan dat met recht worden beweerd? Moet niet gesteld worden dat het een heldere uitspraak was, in die zin dat zij aansluit bij de systematiek en de doelstelling van het EG-verdrag en de Richtlijn 83/189? Deze richtlijn is immers een hoeksteen voor de realisering van de interne markt. Zij voorziet in procedurele zin in preventieve controle op handelsbelemmeringen door middel van voorschriften, anders dan gericht op kwantitatieve beperkingen.

Ook al staat het niet met zoveel woorden in de richtlijn, het is sinds 1982 vaste rechtspraak van het hof dat de bepalingen van een richtlijn, telkens wanneer de inhoud daarvan onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, kunnen worden ingeroepen tegen elke nationale bepaling die niet overeenstemt met de richtlijn. Particulieren konden en kunnen zich op de niet-toepasbaarheid van nationale, niet aangeelde voorschriften beroepen

tegenover de nationale rechter. Deze bepalingen kunnen immers niet aan hen worden tegengeworpen.

Van een gecompliceerde uitspraak zou ik daarom niet direct willen spreken. De complicaties zitten hooguit in de praktische gevolgen. Kan het dan misschien een onvoorzienbare – en dus onvoorzienbare – uitspraak worden genoemd? Ik moet er toch op wijzen dat de conclusie van de advocaat-generaal van oktober 1995 in deze zaak duidelijk was en alweer was gebaseerd op gevestigde rechtspraak. De Nederlandse regering wist of kon weten dat de conclusies van de advocaten-generaal overwegend gevolgd plegen te worden. Men was dus gewaarschuwd. Verder valt nog te wijzen op de mededeling van de Europese Commissie betreffende de niet-nakoming van de richtlijn van 1 oktober 1986: een mededeling waaraan telkens wordt herinnerd bij publicatie van ontvangende kennisgevingen. Tot op vandaag. Was Nederland, evenals andere lidstaten, bovendien niet al meermaals op de vingers getikt wegens het niet aannemen van voorschriften in door de Europese Commissie bij het Hof van Justitie aangelegd gemaakte inbreukprocedures? Kortom: is het gezien deze feiten nog reëel om van een onvoorzienbare of onvoorzienbare uitspraak te spreken?

Bij dit alles wil ik mijzelf best voorhouden dat achteraf praten altijd gemakkelijk is en ik wil mij ook hoeden voor het predikaat van de beste stuurman aan de wal.

Wat het verleden betreft, wil ik toch ook nog wel kwijt dat ik het wat beschamend heb gevonden dat de fungerend president van de rechtbank Den Haag in een uitspraak van 15 juli moest bevelen dat de zogenaamde Securitel-lijst, bevattende alle regelingen die voor notificatie in Brussel in aanmerking konden komen, openbaar moest worden gemaakt. De president achtte het in zijn uitspraak buiten kijf staan dat een zwaarwegend openbaar belang bestond bij de openbaarmaking van informatie waaruit burgers kunnen afleiden dat bepaalde wettelijke voorschriften in bepaalde gevallen rechtskracht kunnen missen; dat was immers informatie die de kern van de rechtsstaat raakt. Ik meen dat de vorige spreker, de heer Heijne Makkreel, ook aan deze overweging gedacht zal hebben. Het verweer van de regering in die

procedure, namelijk dat het overleg met de commissie kon worden bemoeilijkt door een publiek debat over de lijst, kwam op mij niet als sterk over.

Per saldo – het is achteraf, ik geef het toe – moet mijns inziens worden geconcludeerd: a. dat de regering niet in die mate verrast had behoeven te zijn als zij zich toonde en b. dat de praktische gevolgen zich redelijk laten overzien. Wat dat laatste betreft, is bij het strafrecht gebleken dat het arrest slechts gevolgen kan hebben wanneer het om een in de richtlijn beschermd belang gaat. Bij het bestuursrecht zal het mogelijk buiten toepassing moeten laten van een enkel voorschrift ook geen grote gevolgen hebben.

De **voorzitter**: Mag ik u even op de tijd wijzen?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik dank u zeer, mevrouw de voorzitter!

Bij het privaatrecht gaat het om de vraag naar mogelijke schadeclaims. Het wil mij voorkomen dat voor de indiener van een schadeclaim zal moeten gelden wat bij elke zodanige claim geldt, namelijk dat hij zal moeten aantonen dat de schade daadwerkelijk een gevolg is van het voldoen aan een ongeldig, dus niet aangemeld technisch voorschrift. Mag ik met de heer Glasz vragen of de regering deze inschatting over mogelijke gevolgen deelt? Is haar ook iets bekend over ingediende of aangekondigde claims?

Tot besluit wil ik nog een enkele opmerking maken over de situatie van dit moment. Uit de brief van de minister van Economische Zaken van 28 november aan deze Kamer over de stand van zaken in de Securitelhersteloperatie kan worden opgemaakt dat die operatie in het algemeen vrij voorspoedig lijkt te verlopen. Een aantal regelingen is gesneuveld, althans ingetrokken. Voor een aantal andere regelingen moet nog worden afgewacht wat de afloop zal zijn.

Van belang is uiteraard, van de regering te vernemen of er onder de voorstellen die reeds bij deze Kamer waren gearriveerd op het moment dat de betekenis van het Securitel-arrest was doorgedrongen, althans bekendgemaakt, voorstellen of uitvoeringsregelingen zijn die behoorden te worden genotificeerd of die op notificatie wachten. Kan de

Holdijk

regering ons daarover nader berichten?

Voorzitter! Het in de brief van 13 oktober stuk nr. 27 aangekondigde complex van maatregelen op het organisatorische vlak is ook op mij indrukwekkend overgekomen. Het is indrukwekkend vanwege de geweldige bureaucratie die in werking gesteld moet worden om tot implementatie van Europees recht in de nationale rechtsorde te komen op een wijze die een debacle als de Securitel-affaire moet helpen voorkomen.

Tot besluit van mijn bijdrage wil ik nog één vraag stellen, namelijk of en zo ja, het parlement of op zijn minst de Tweede Kamer wordt ingelicht over de resultaten van de elk jaar bij een deel van de ministeries onder regie van het ministerie van Justitie uit te voeren audit. De heer Glasz heeft daarop ook geduid. Mag ik aannemen dat het ministerie van Justitie daarover jaarlijks zal rapporteren?

De heer **Glastra van Loon** (D66): Mevrouw de voorzitter! Zelden zal een arrest zoveel opschudding hebben veroorzaakt onder juristen en allen die voor de consequenties van dat arrest verantwoordelijk waren als juist het Securitel-arrest. Wij kunnen rustig vaststellen dat een groot deel van juridisch Nederland in een slaperige zo niet een slaaptoestand verkeerde. Dat was overigens niet alleen in Nederland het geval. Het probleem heeft in andere landen in Europa eenzelfde rol gespeeld. Als ik het uit de stukken goed heb begrepen, dan was ook de Commissie verrast over de diepgang en omvang van het gesignaleerde probleem.

Wij moeten vaststellen dat behalve de slaperigheid het toch niet in alle onderdelen heldere arrest van het Hof heeft bijgedragen tot de verwarring. Het is al eerder gesignaleerd dat de ophef die erover is gemaakt, ook niet heeft geleid tot een zorgvuldige, rustige beoordeling van de ontstane situatie. Hoe het zij, het is duidelijk dat een herhaling hiervan koste wat kost voorkomen moet worden. Het lijkt mij dat wij een paar lessen uit de gebeurtenissen kunnen trekken. Ik mag aannemen dat het feit dat wij nu wakker zijn, de belangrijkste bijdrage van het arrest is voor de toekomstige

behandeling van de notificatieplicht. Als ik zie hoe met de nu wakker geworden juristen in korte tijd een grote achterstand is weggewerkt, mogen wij de toekomst, wat dat betreft, met enig optimisme tegemoet zien. Ik sluit mij overigens aan bij de opmerking van de heer Holdijk over de voorgestelde reorganisatie van de manier waarop de notificatieverplichting zal worden vervuld. Wij moeten het natuurlijk afwachten, maar het lijkt mij beter om te zien wat dit in de praktijk oplevert dan om daar nu al kanttekeningen bij te plaatsen. Het lijkt mij onmiskenbaar dat dit, zoals de heer Glasz heeft opgemerkt, een gespreide verantwoordelijkheid oplevert, maar ik vraag mij af hoe hij zich de melding van die in allerlei verschillende departementen optredende notificatieverplichtingen anders voorstelt. Wel is het belangrijk om ons de vraag te stellen of de legal audit voldoende is om controle uit te oefenen op de vervulling van die departementale verplichtingen. Daarover hoor ik graag het oordeel van de bewindspersonen.

De heer **Glasz** (CDA): U vroeg hoe ik mij dat voorstel. Ik heb gewezen op de bestaande aanwijzing 254. Ik ben erg benieuwd naar het antwoord van de minister, want ik lees in die aanwijzing al het antwoord dat de check eigenlijk al plaatsvindt als alles aan de Directie wetgeving onder Justitie moet worden voorgelegd.

De heer **Glastra van Loon** (D66): Dat is uw stelling. Ook ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister, maar ik heb de indruk dat dit niet het enige antwoord op deze vraag is. Ik word daarover graag nader ingelicht.

Een van de belangrijkste onderdelen van het probleem waaraan tot nu toe geen aandacht is besteed, betreft de over het parlement uitgestorte stortvloed aan richtlijnen, verordeningen en resoluties. De heer Glasz heeft daar kort op gewezen en heeft de suggestie gedaan dat samenwerking tussen deze Kamer en de overzijde en ambtelijke ondersteuning uitkomst kunnen bieden. Ik heb daar twijfels over. Ik meen dat dit lapjes voor het bloeden zijn en dat een diepergaande aanpak van dit probleem nodig is, namelijk het in het leven roepen van een afzonderlijke Derde Kamer waarvan de leden

in een nader te bepalen verhouding uit en door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer worden aangewezen. Die Derde Kamer moet zich speciaal bezighouden met de aanwassende stroom van wetgeving uit Europa en heeft eigen beslissingsbevoegdheden, tenzij een bepaald percentage van het aantal leden – bijvoorbeeld een derde – wenst dat de desbetreffende verordening, richtlijn of resolutie de gewone wetgevingsprocedure doorloopt. Telkens wanneer er controverse kwesties rijzen, kan dus de nu gangbare parlementaire controle worden uitgeoefend. Het is natuurlijk een eerste gedachte, maar ik dring er met enige klem op aan om dit probleem te beschouwen in een institutioneel kader en om derhalve de vraag aan ons voor te leggen of wij, zoals wij nu georganiseerd en bemenst zijn, ook in de toekomst in staat zullen zijn om de genoemde stortvloed onder de duim te krijgen. Ik meen dat het op zijn plaats is om zo'n Derde Kamer, die dan een inkrimping oplevert van de bestaande Eerste Kamer en Tweede Kamer, in het leven te roepen, ook omdat zo binnen het nationale parlement meer recht zou worden gedaan aan de getalsverhoudingen tussen de wetgevingsorganen van het parlement voor de nationale wetgeving ten opzichte van de wetgevingsorganen van het parlement voor de internationale wetgeving.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Eerlijk gezegd heb ik mij verheugd over het Securitel-debacle. Niet omdat ik tot een oppositiefractie zou behoren en het mij genoeg deed om de bewindslieden, nu hier gezeten, in de maanden juni en juli te zien kronkelen onder de barrage van de kant van de publiciteit en de Tweede Kamer. Wel omdat een dergelijke catastrofe nodig was om aan de Nederlandse bevolking en zeker aan degenen die zich met wetgeving bezighouden het bewustzijn bij te brengen, dat zij onderworpen zijn aan het Europees recht en dat het Europees recht tot in alle poriën van ons constitutioneel systeem moet doordringen, dus dat het Europees recht niet een esoterische afwijking is van een aantal juristen, maar een deel van ons constitutioneel bestel. Het

Jurgens

voorstel van de heer Glastra van Loon van zojuist geeft aan dat ook hij van mening is dat dit op de een of andere wijze constitutioneel moet worden opgelost. Ik doe hem de suggestie om zijn idee zodanig uit te werken, dat een commissie van de Verenigde Vergadering met deze taak wordt belast. Dan hoeven wij niet een Derde Kamer in te stellen. Alles bij elkaar is dit debacle dus een zegen.

Toen deze kwestie in juni losbarstte, hebben de beide bewindslieden voor hete vuren gestaan. De aandacht in de media was vooral buitensporig omdat onduidelijk bleef wat de gevolgen waren van de uitspraak in de Securitel-zaak. Overigens is het heel ondankbaar dat het arrest de "Securitel-zaak" wordt genoemd. Het arrest zou moeten heten "CIA Security International"-zaak, want het is de advocaat van de andere partij geweest die wél heeft opgelet op de Europese wetgeving en aan de rechtbank van koophandel te Luik heeft voorgesteld om dit als prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie. Het gaat hier om advocaat C. van Rutten te Luik. Zijn naam mag in de annalen terecht komen.

De gevolgen van deze kwestie zijn ernstig. In haar brief van 28 november jongstleden aan de Kamer heeft de regering nog eens een overzicht gegeven van hetgeen er sinds het arrest is gebeurd. Dat is niet niks. Vandaag nog hebben wij de IJkwet goedgekeurd, die behoorde tot de te repareren wetten. Het gaat er nu om hoe wij kunnen voorkomen dat zoiets in de toekomst weer gebeurt. Dan betreft het twee zaken: de interne organisatie, maar vooral ook de kwaliteit van het Europese recht. Daar ontbreekt het nodige aan en wij zijn daar zelf mede voor verantwoordelijk. Dat recht is niet ergens in Brussel extern gemaakt; het wordt mede door Nederlandse ministers vastgesteld.

Het rapport-Kottman dat de grondslag vormt voor de voornemens van de regering op het punt van verbetering van de organisatie, is buitengewoon verhelderend. Eigenlijk is het ontstellend om in hoofdstuk 4 in de analyse van gebreken van het wetgevingsproces te lezen over de zelfgenoegzaamheid van een deel van het ambtelijk apparaat en van de betrokken politici ten aanzien van de naleving van

Europees recht. Ik las ook een kop in de Volkskrant – vergeef mij dat ik het moet citeren, voorzitter – die luidde "Ambtenaren vinden Europa gelul". Dat is een citaat van een betrokkene die zich wél met Europa bezighield, maar voortdurend stuitte op degenen die het onzin vonden, om een passender woord te gebruiken. Veertig jaar na de totstandkoming van het Verdrag van Rome en van de huidige artikelen 93 en 94 Grondwet blijkt nog onvoldoende doorgedrongen, dat Nederlands recht zich dient te conformeren aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De voornemens van de regering die in stuk nr. 27 zijn voorgelegd, zijn inderdaad het soort voornemens dat wij mogen verwachten. Er is veel aandacht gegeven aan het tweede voornemen, om een zogenaamde legal audit in te stellen. Mij is onbekend wat dit is in de Nederlandse taal. Ik ken wel Engels en ik weet ook wat een "illegal audit" is, namelijk een onderzoek dat niet door de wet is toegestaan. Zou ik mogen voorstellen dat de bewindslieden hier gewoon Nederlands gebruiken en bijvoorbeeld de term "rechtmatigheidsonderzoek" gebruiken? Een "audit" is niet meer dan een onderzoek en "legal" betekent juridisch. Als men geen beter woord weet te bedenken, stel ik voor het niet door te voeren. Als er zo weinig creativiteit is, kan het voorstel ook niets voorstellen.

Verderop wordt terzake een pilot voorgesteld. Het staat in de tekst zonder aanhalingstekens, dus het wordt geacht Nederlands te zijn. Mij is echter onbekend wat een "pilot" is. Ik zou mrs. Caretaker en minister Widers willen vragen om, als ze toch Engels gebruiken, hun namen ook maar te veranderen.

Wat serieuzer, voorzitter. Er is natuurlijk een verschil tussen onderzoek naar de kwaliteit van de organisatie op het departement ten aanzien van de wetgevingsvoorbereiding – daar vinde men dus een mooie naam voor – en de bestaande wetgevingstoets. De heer Glasz heeft er terecht op gewezen dat in de tekst gesteld wordt dat die wetgevingstoets verscherpt zal worden in het kader van het Europees recht. Het is prima dat dit gebeurt. Maar een onderzoek op departementen of het proces überhaupt wel goed werkt, is een

nuttige zaak. Ik wijs er overigens op dat de Rekenkamer op 11 mei 1994 al het rapport "Wetgevingsorganisatie, proces en product" het licht deed zien. Een nauwe samenwerking met de Rekenkamer op dit punt ligt voor de hand, aangezien deze ervaring heeft met het doorlopen van processen en structuren in organisaties. Ik hoop dat, wanneer deze juridische toets op de organisatie wordt aangelegd onder regie van Justitie, hetgeen ik een goede zaak vind, de deskundigheid van de Rekenkamer hierbij wordt betrokken, omdat deze meer van dit soort dingen af weet dan een minister van Justitie, naar ik veronderstel. Maar het voornemen om een juridische toets aan te leggen wat de organisatie betreft, lijkt mijn fractie uitstekend.

Daarmee hangt nauw samen de coördinatie tussen Buitenlandse Zaken en Justitie. De heer Kottman heeft in zijn rapport aan minister Wijers duidelijk laten uitkomen dat deze twee departementen, die door alle departementen als bemoeiallen worden beschouwd zoals de ervaring mij heeft geleerd, een centrale taak hebben om coördinatie aan te brengen, de een in het buitenlandse beleid – en nogmaals, Europa betreft geen buitenlands maar binnenlands beleid – en de ander in wetgeving. Het is buitengewoon belangrijk dat Justitie de kans krijgt, die centrale rol te vervullen. De vraag is of het voorstel inzake het "legal audit" voldoende is om dit voor elkaar te krijgen. Zoals in het voorstel onder 8 is omschreven, zou het gaan om een nieuwe samenwerking op het terrein van Europa waarbij Buitenlandse Zaken enerzijds en Justitie anderzijds het voortouw zouden hebben. De vraag is of dit op die wijze noodzakelijk is. Er bestaat een commissie die zich bezighoudt met nieuwe Commissievoorstellen. Misschien kan die worden versterkt en geplaatst onder voorzitterschap van Justitie, als Algemene Zaken er niet aan durft, hetgeen ik veronderstel. Men moet ervoor zorgen dat de zaken in één hand terecht komen, dus niet alleen het onderzoek of het proces goed is, maar ook de kwaliteit. Daar er al commissies bestaan, zoals de commissie tot onderzoek van Commissievoorstellen, kan ik mij voorstellen dat daaraan een zwaardere rol voor Justitie wordt gegeven.

Jurgens

Ik kom tot het tweede deel van mijn betoog. Dat betreft de kenbaarheid en de kwaliteit van de Europese richtlijnen. Zodra het arrest geweest was, heb ik onmiddellijk aan het Centrale Informatiepunt hier, dat ons hier altijd voortreffelijk weet bij te staan, gevraagd naar de integrale tekst van de betrokken richtlijn. Het blijkt dat wij het hebben moeten van een verzameling wetsteksten van een particuliere uitgever. Die verzameling is niet volledig. De Commissie zelf publiceerde pas in 1997, dus dit jaar, de integrale bijgewerkte tekst van de richtlijn na alle veranderingen in Publicatieblad EG 1997 C78. Dat is rijkelijk laat als in 1995 al een belangrijke wijziging van de richtlijn heeft plaatsgevonden. Typerend is de queeste van mevrouw Kruk-Schwartz in het tijdschrift RegelMaat (1997, nr. 5, pag. 169). Zij heeft gezocht naar de mate van betrokkenheid van de decentrale overheid bij deze richtlijn, met de vraag: moeten de decentrale overheden zich ook aan die richtlijn houden?

Toen zij is gaan zoeken, kwam zij artikel 1, onder 9, tegen. Dit artikel stelt, sinds 1995, dat bij de facto technische voorschriften een lijst behoort van instanties die zich daaraan moeten houden. Maar die lijst is niet openbaar. De ministers verwijzen er wel naar in het stuk inzake de rechtsgevolgen van Securitel-wetgeving (nr. 18). Daar blijkt dat die lijst wel bestaat, want daar verwijst de minister naar op blz. 5. De Commissie heeft deze lijst op 15 februari 1995 opgesteld, zo staat daar. Die lijst is voor mij, die ervoor doorgeleerd heeft, niet op kenbare wijze te vinden. Ik moet op het gezag van de ministers aannemen dat de lagere overheden daar niet op voorkomen.

De **voorzitter**: Denkt u ook aan de tijd?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik denk aan de tijd, maar ik heb het arrest van vorige week waar ik nu over ga spreken, pas gisterenavond in handen gekregen. Ik kon, toen ik de tijd opgaf, niet weten dat ik dat nog moest behandelen.

De **voorzitter**: Gisteren was tien minuten even lang als vandaag.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik heb het vorige week opgegeven.

Het artikel van Kruk-Schwartz heeft ons wakker gemaakt op het punt van die kenbaarheid. Ik zou de ministers op het hart willen drukken dat zij het niet mogen verwijten aan de Brusselse instanties. Het is ook de taak van de Nederlandse ministers, als zij richtlijnen vaststellen en daarbij de ondersteuning van de PV krijgen wat Brussel betreft, te letten op de kwaliteit van de regelgeving. Die is hier belabberd.

Een tweede vraag betreft het punt dat ik net aankondigde. Vorige week dinsdag, 25 november, heeft de Hoge Raad een tweetal arresten gewezen. Eén betrof een beroep van het Hof te Leeuwarden; dat ging over de alcoholonderzoeken en de apparaten die daarvoor gebruikt zouden worden in het kader van strafvervolgving. Het betrof de vraag of die onderworpen waren aan technische voorschriften zoals de richtlijn die bedoelt. De Hoge Raad heeft gelukkig gebruik van een gelegenheid gemaakt, waar de zaak helemaal niet als zodanig door de advocaat in cassatie is opgebracht. Het is een overweging van de Hoge Raad geweest die hij ambtshalve heeft gegeven. De Hoge Raad heeft daarin duidelijk gemaakt dat ten aanzien van dit punt er niet zozeer sprake is van een Schutznorm, zoals in de discussie naar voren kwam en ook in het stuk van de ministers (nr. 18) stond. De Hoge Raad heeft zich afgevraagd van wie de naleving wordt gevergd van de voorschriften vervat in de uitvoeringsregeling alcoholonderzoek, de regelen die genotificeerd hadden moeten worden. Van wie wordt naleving gevergd van die voorschriften? Niet van de verdachte in het strafproces, zo zegt de Hoge Raad, wiens alcoholgehalte met die apparaten wordt onderzocht. De verdachte moet immers op grond van de Wegenverkeerswet meewerken aan dat onderzoek, niet op grond van de uitvoeringsregeling alcoholonderzoek. Dat is een heldere analyse van de Hoge Raad en ik zou de ministers willen vragen of zij, behalve dat zij respect voor de Hoge Raad en voor de inhoud van de opvattingen van de Hoge Raad in het algemeen hebben, als medewetgever ook van mening zijn dat dit een goede uitleg is en waarom zij ons dan deze heldere uitleg al niet in juli hebben verschaft, waardoor wij hebben moeten wachten op de Hoge Raad terzake.

Wat de andere kwestie betreft, de Wet wapens en munitie, heeft de Hoge Raad een andere slimmigheid bedacht. Dat is intussen achterhaald, omdat de Wet wapens en munitie al een tweede maal de Eerste Kamer heeft gepasseerd op dat punt.

Voorzitter! Ik sluit af met het punt dat het wel mooi is om kwaliteitstoetsen in Nederland aan te brengen op het proces van wetgeving, maar dat het de vraag is welke zin het heeft daar zo sterk op te letten, als bij het vaststellen van die Europese richtlijnen en ook trouwens wat betreft het formuleren van uitspraken van het Hof, niet op die kwaliteitseisen wordt gelet. Ik noem het Hof, omdat het zeer wel mogelijk was geweest dat Nederland, toen het zich had gevoegd als procespartij in de zaak-Securitel, de vraag had kunnen voorleggen wat er gebeurt, als notificatie niet heeft plaatsgevonden. Wat zijn daarvan de gevolgen: brengt dat een absolute of een betrekkelijke nietigheid met zich? Die vraag is toen niet gesteld; blijkbaar was men nog niet wakker voor die vraag.

De heer Holdijk heeft erop gewezen dat er op dat moment al publicaties waren, die de regering wakker hadden kunnen schudden. Hij heeft volkomen gelijk. Ik denk dan ook dat het van belang is dat wij inderdaad het pleidooi van de heer Glasz volgen in het laatste deel van zijn betoog, waarin hij ten behoeve van ook de Eerste Kamer extra assistentie vraagt. Ook in de Eerste Kamer houdt slechts een zeer klein aantal mensen zich bezig met Europeesrechtelijke aspecten. Daarvoor is een bepaalde expertise nodig. Ook de andere leden zouden dat kunnen wanneer vanuit de Kamer enige basisexpertise beschikbaar zou zijn waarop gebouwd kan worden. Ik heb begrepen dat de heer Glasz dat wil.

Voor het overige moeten wij ons allemaal realiseren dat het Europees recht niet iets van buiten is, maar iets waarvoor wij hier allen medeverantwoordelijk zijn.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Ik voel mij als niet-juriste een buitenbeentje in dit debat. Ik voel mij dan ook een vertegenwoordiger van het volk.

"Hoge Raad: verdachten in Securitel-zaken vervolgen", zo kopte

Schoondergang-Horikx

de Volkskrant vorige week woensdag. De Hoge Raad had de dinsdag daarvoor bepaald dat overtreders van wetten die niet tijdig in Brussel zijn aangemeld, gewoon mogen worden vervolgd. Eerder waren de gerechtshoven in Amsterdam, Den Bosch en Groningen al tot dezelfde conclusie gekomen.

Teleurstelling ongetwijfeld bij degenen die, verdacht van een strafbaar feit, dachten met het Securitel-arrest in de hand onder strafvervolgung uit te komen. Opluchting bij verder iedereen dat de grove nalatigheid van Nederland bij het aanmelden van wetten en regels met technische voorschriften bij de Europese Commissie geen gevolgen heeft voor de voortgang van het recht in Nederland.

Gerechtigheid volgens velen omdat de schietgrage burger verdacht van verboden wapenbezit en de dronken automobilist de Nederlandse strafrechtprocedure zullen moeten volgen. De Securitel-vluchtweg is door het arrest van de Hoge Raad afgesloten.

Bij de behandeling van het Securitel-arrest in de Tweede Kamer in juni was die gunstige afloop nog niet te voorzien. Toen was er nog sprake van een rechtsvacuüm, leek er een juridische chaos op komst en was men bang voor de gevolgen voor de Nederlandse rechtspraak.

De gang van zaken is door de Tweede Kamer uitgebreid onder de loep genomen en bekritiseerd. Hoe was het mogelijk dat men de zaak zo lang op zijn beloop had gelaten? Om hoeveel regelingen en wetten ging het? Wat moest worden gedaan om de boel te herstellen? Waarom was de Kamer niet ingelicht na het Securitel-arrest?

GroenLinks voelt niet de behoefte om in de Eerste Kamer dat debat nog eens dunnetjes over te doen. De politieke hitte is ervan af. Het kabinet heeft het overleefd. Men is voortvarend aan de gang gegaan en er wordt regelmatig verslag uitgebracht.

De lijst regelingen die moest worden nagelopen, bleek wel veel langer te zijn dan eerst werd aangenomen. Van de 400 in de hersteloperatie opgenomen regelingen, kwamen er 232 voor herstel in aanmerking. Dat aantal is bij de laatste stand van zaken van 28 november 1997 nog eens naar beneden bijgesteld tot 222. Over die 222 regelingen zijn 93 reacties

ontvangen: 10 UGM's, 25 verzoeken om aanvullende informatie, 48 opmerkingen, mondeling overleg over 9 regelingen en één schriftelijk overleg.

De betrokken ministers zijn optimistisch dat zo goed als de hele hersteloperatie vóór 1 januari 1998 kan zijn afgerond. Zij denken daarover half januari verslag uit te brengen. Is dat nu reëel, zo vraag ik beide bewindslieden.

Voorzitter! Er is veel gesproken over de oorzaak van het niet aanmelden van de regelingen en wetten bij de Europese Commissie. Duidelijk is wel geworden, dat het voor een groot deel te wijten is aan een organisatorische tekortkoming. Niemand voelde zich echt verantwoordelijk en dus gebeurde er niets.

De drie eerst verantwoordelijke bewindslieden – de minister van Economische Zaken, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken – hebben per brief van 13 oktober 1997 – gericht aan de Tweede Kamer, met afschrift aan de Eerste Kamer – een samenvattend overzicht gegeven van de definitieve aanpak die, na rapportage door de verschillende departementen, door de ministerraad is vastgesteld inzake de organisatorische aspecten van de Securitel-problematiek. Bijna iedereen heeft hierover gesproken. Die aanpak is vervat in tien actiepunten. Op papier ziet alles er degelijk uit. De structuur is ontworpen, maar hoe is het gesteld met de mensen die die regels moeten gaan uitvoeren?

En dan kom ik bij een onderliggend, fundamenteel punt, dat volgens mijn fractie van cruciaal belang is. Wat was er nu werkelijk de oorzaak van, dat op de departementen zich niemand verantwoordelijk voelde voor het toepassen van een Europese richtlijn uit 1983? "Was het naïviteit, was het een soort misplaatste arrogantie tegenover het Europees recht, of was het gewoon politiek en bestuurlijk geklungel", zoals mijn partijgenoot in de Tweede Kamer het formuleerde. Ik ben benieuwd wat de bewindslieden uit dit rijtje kiezen.

Ik meen dat het naïef is om het hele rijksambtenarendom van naïviteit te betichten. Het lijkt mij ook sterk, dat vele jaren lang, namelijk al vanaf 1983, in Nederland politiek en bestuurlijk maar wat is aangeklungeld. Misschien wil ik dat gewoon niet aannemen. Het meest

waarschijnlijke is, dat er inderdaad sprake was en is van een misplaatste arrogantie bij de uitvoering van het Europese recht. Als er sprake was van gebrek aan kennis van Europese regelgeving, zoals ook wel is geopperd, is ook dat op arrogantie terug te voeren. Als men kennis van Europese regelgeving namelijk belangrijk had gevonden, had men slechts de juiste juristen met de juiste kennis hoeven aanstellen.

Ook in interviews en artikelen kwam tot uiting: een vermoeden van een zeker *dédain* in Nederland ten aanzien van Brussel, ten aanzien van Europese regelgeving. Alle voorgaande woordvoerders hebben hierover gesproken. Laurens-Jan Brinkhorst formuleerde het in juli in de Volkskrant zo: "Geen topambtenaar in Nederland heeft nog enige kennis van het Europese apparaat. En daar komt dan eigenwijsheid bij. Het Nederlandse zelfbeeld van 'dank u wel lieve heer, dat de anderen niet zo goed zijn als wij.'" Hiermee neem ik dan een netter voorbeeld dan de heer Jurgens deed.

Voorzitter! Zoiets geeft toch te denken. Hoe onvolkomen de Europese Unie ook is – de besluitvorming is ondoorzichtig en niet democratisch, de richting waarin de Unie zich beweegt op sociaal en milieugebied vervult GroenLinks met grote zorg, maar daar is vorige week uitgebreid over gedebatteerd – de realiteit is, dat er veel Europese regelgeving is en dat die zal toenemen. Die regelgeving gaat veel verder dan een richtlijn die tot doel heeft te verhinderen, dat nationale, technische voorschriften een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap. Die Europese regelgeving grijpt in in de persoonlijke levenssfeer en zij moet worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

Nogal wat Europese wetgeving moet jaren wachten op implementatie in de Nederlandse wetgeving. Bij de procedure die daarbij doorlopen moet worden, wordt in ieder geval aangegeven wat de stand van zaken is. Dat gebeurt aan de hand van kwartaaloverzichten. Maar bestudering van het kwartaaloverzicht van omzetting van EG-richtlijnen in nationale regelgeving en kennisname van de stand op 30 september 1997 stemmen niet echt vrolijk. Naast een lijst van al verwerkte richtlijnen bevat

Schoondergang-Horikx

het een waslijst van richtlijnen die nog moeten worden geïmplementeerd. Van ongeveer de helft daarvan is de termijn voor implementatie verstreken.

Het overzicht van richtlijnen waarvan de termijn is verstreken, bevat interessante informatie. Het bevat namelijk informatie over: teruggave cultuurgoederen op onrechtmatige wijze buiten grondgebied lidstaat gebracht, over verlening vergunningen spoorweg-ondernemingen, over toewijzing spoorweginfrastructuurcapaciteit en heffing gebruiksrechten infrastructuur en over invoering volledige mededinging markten telecommunicatie. Opmerkingen over die richtlijnen zal ik maar achterwege laten, maar misschien kunnen de bewindslieden wel – hopelijk iets positiefs – vertellen over de richtlijnen inzake gelijkwaardigheid van de vrouw en over gelijke behandeling mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen sociale zekerheid.

De implementatietermijn van Europese richtlijnen is meestal twee jaar. De Europese Commissie houdt de implementatie in nationale wetgeving nu scherper in het oog dan voorheen. De commissie schakelt ook meer en meer het Europese Hof van Justitie in Luxemburg in en zij vraagt daarbij de lidstaten bij nalatigheid boetes op te leggen. Er zijn nog geen boetes opgelegd; de dreiging alleen al is soms voldoende, maar niet altijd.

De nitraatrichtlijn is een bijna berucht voorbeeld. De Europese norm uit de richtlijn nitraten uit agrarische bronnen wordt zwaar overschreden. De Nederlandse regering heeft bij de Europese Commissie een plan van aanpak ingediend, maar dat ook weer teruggetrokken, omdat het met die aanpak veel te lang zou duren voordat Nederland aan de Europese norm voldoet. De Commissie is al naar het Europese Hof van Justitie gestapt en minister Van Aartsen heeft zijn reconstructie van de varkenssector terecht geplaatst in het kader van het terugdringen van de nitraatuitstoot, hoewel zelfs het terugdringen van de varkensstapel met 25% nog niet voldoende is om op tijd aan de richtlijn te voldoen. Het zou een schandaal zijn als een meerderheid in de Tweede Kamer het voorstel van minister Van Aartsen gaat blokkeren of afzwakken.

Ik maak een enkele opmerking over de vogel- en habitatrichtlijnen. Deze richtlijnen zijn er om zeldzame dieren en planten en hun leefgebieden te beschermen. Ze zijn nog niet geheel geïmplementeerd. Er zijn nog steeds gebieden die daarvoor in aanmerking komen, niet voor Natura 2000, een soort Europese EHS, aangemeld. Waar kan ik de richtlijnen trouwens vinden in het kwartaaloverzicht? Wat belangrijker is, welke maatregelen is het kabinet van plan te nemen? Ik denk aan lagere overheden die soms heel andere plannen hebben met de desbetreffende natuurgebieden.

Ook in het kwartaaloverzicht is sprake van opgelopen achterstanden bij de implementatie van EU-regelgeving en van maatregelen om nieuwe ophopingen te voorkomen.

De GroenLinkse bijdrage aan dit debat eindigt dan ook met twee vragen aan de bewindslieden. Zijn de voorgenomen maatregelen voldoende om nu en in de toekomst de problemen het hoofd te bieden? Wat is gedaan en wat wordt gedaan om de departementale mentaliteit om te buigen tot een besef van het bestaan en het belang van Europese wet- en regelgeving?

De vergadering wordt van 14.55 uur tot 15.15 uur geschorst.

□

Minister **Wijers**: Mevrouw de voorzitter! Ik kan mijn bijdrage kort houden, omdat het grootste deel van de gestelde vragen op het terrein van de minister van Justitie ligt. Ik ga vooral nog even in op de vraag wat naar ons oordeel de aanleiding voor deze hele gang van zaken rond de Securitel-zaak is geweest. In de hun bijdragen hebben de meeste leden thema's genoemd die van belang zijn. Als wij die film zelf nog eens aan ons voorbij laten trekken, dan moeten wij in de eerste plaats concluderen dat Europa als thema niet hoog op de agenda staat van alle spelers in Den Haag, of het nu het kabinet is of de ambtelijke organisaties, de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Raad van State en ga zo maar door. Het staat dus wel op de agenda, maar dan met name in termen van het wenkende politieke perspectief en de zaken die wij aan het opbouwen zijn. Op het vlak van de wetgeving – de heer

Jurgens zei al dat wij ons moeten realiseren dat het bij onze dagelijkse praktijk hoort – moet echter nog een forse cultuurslag gemaakt worden. Zeker met de wat minder attractieve onderdelen van het implementeren van de wetgeving in nuts en bolts, de bouten en de moertjes, valt weinig eer te behalen, maar dit moet wel steeds in zijn consequenties bedacht worden. En dit staat absoluut niet hoog genoeg op de agenda. Ik kom hier straks nog op terug.

Voorzitter: Korthals Altes

Minister **Wijers**: Mijnheer de voorzitter! In de tweede plaats is het niet notificeren een lastig technisch probleem. In eerste instantie was de perceptie dat het om een beperkt aantal wetsvoorstellen, AMvB's en ministeriële regelingen zou gaan, maar later bleek het om een veel groter aantal te gaan. Dat is ook niet iets waar je gemakkelijk positieve aandacht voor krijgt, om het maar eenvoudig te zeggen. Als problemen lastig en technisch zijn en het oplossen daarvan alleen maar geld kost en geen geld of politieke of ambtelijke roem oplevert, dan zie je dat die in veel organisaties ver weg worden gestopt of worden ontkend. Ik vrees dat dit in veel organisaties ook met de millenniumproblematiek zal gebeuren. Bij Securitel zag je ook dat er in het algemeen weinig affiniteit was om dit soort problemen op te lossen.

Een ander probleem dat hier een rol bij speelt – dit is ook genoemd – is de aanwezigheid van complexe ambtelijke structuren en processen. Of je het nu leuk vindt of niet, dat is de realiteit, niet alleen in Den Haag, maar alom. Ten slotte hebben wij te maken met complexe Europese richtlijnen, ook al zijn er nu erg veel mensen die met de wijsheid van de terugblik zeggen dat de richtlijn terzake bijzonder helder was. Als je evenwel kijkt naar het oordeel van alle hooggeleerde heren op het tijdstip dat de zaak via de publiciteit naar buiten kwam, dan zie je dat er ongeveer evenveel interpretaties zijn als er hooggeleerde juristen zijn. Los van het feit dat er, als het om dit soort vraagstukken gaat, natuurlijk altijd wel geleerden zijn die graag voor de buis verschijnen en hun oordeel daaraan aanpassen, heeft dit ook te maken met de kwaliteit van de richtlijnen. Dit is niet iets wat je van

Wijers

de ene op de andere dag kunt oplossen. In Brussel en trouwens ook aan de overkant van het Binnenhof zeggen wij elkaar al vaak dat de Europese richtlijnen eenvoudiger moeten worden en dat het nu echt moet veranderen.

Ik wijs erop dat er thans een verbreding van de toepassing van deze richtlijn tot dienstverlening wordt besproken in Brussel en dat Nederland het enige land is dat een voorbehoud maakt bij het voorstel van de Commissie. Wij maken ons namelijk grote zorgen over de implementatiemogelijkheden en de helderheid van de richtlijn. Dat illustreert dat wij hier niet te maken hebben met een typisch Nederlands vraagstuk, hoewel het in Nederland nu vroegtijdig naar boven is gekomen. Het vraagstuk speelt in verschillende hoofdsteden, zij het nog niet met de politieke opwinding die in Nederland is opgetreden. Toen de Commissie in het contact met ons ontdekte dat wij dachten dat er misschien wel 300 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen van toepassing waren, duurde het nog maanden voordat zij geloofde dat dat het geval was. Laten we de zaken dus niet eenvoudiger maken dan zij zijn. Het is natuurlijk fantastisch voor je analyse als je kunt zeggen wat de reden, de oplossing en de schuldigen zijn – ik zou dat ook heel prettig hebben gevonden – maar dat staat buiten de realiteit.

De heer **Jurgens** (PvdA): U heeft volkomen gelijk dat de richtlijn niet helder was. Het rare is dat in 1994, bij de inwerkingtreding '95, een wijziging is aangebracht die mede verduidelijking ten doel had. De Raad is verantwoordelijk voor vaststelling van de richtlijn. Ik stel mij voor dat er werkgroepen binnen die Raad zijn, bestaande uit nationale ambtenaren die, mits ze allemaal de wetgevings-toets meekrijgen die Justitie meegeeft aan de departementen hier, moeten bekijken wat de toepassing van de richtlijn betekent en welke problemen dat kan opleveren. Bij elke wet moet je casusposities bedenken. Als voorbeeld noem ik de vraag, wat er gebeurt als een regeling niet is genotificeerd. Ik kan mij niet voorstellen dat die vraag tijdens de voorbereiding nooit is gesteld. Verder kan ik mij niet voorstellen dat, als die vraag gesteld was, het niet mogelijk was een zodanige tekst te kiezen dat duidelijk

is, wat de gevolgen zijn van het niet-notificeren. Een ambtelijke werkgroep van nationale ambtenaren in Brussel voor de Raad bespreekt zoiets toch? Ik heb daar zelf nooit bijgezet, maar ik kan mij voorstellen dat een enkele heldere kop vraagt: wat doe we nu in dat en dat geval?

Minister **Wijers**: Ik heb er ook nooit bijgezet. Ik weet overigens niet of dat een gemis, of een geluk is. Mensen zijn natuurlijk allemaal geconditioneerd op basis van de ervaringen uit het verleden. Van deze richtlijn kon niemand zich voorstellen dat het niet-notificeren de consequenties zou kunnen hebben die het uiteindelijk had in de uitspraak van het Hof in de Securitel-affaire. Tot dat moment was er wel eens een conflict tussen Commissie en een lidstaat waaruit een veroordeling voortvloeide, maar dit had nooit consequenties in die zin dat zo'n specifieke richtlijn mogelijkwijs in bepaalde toepassingen geen rechtskracht zou hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): De Commissie heeft een- en andermaal te kennen gegeven dat dat haar mening was en dat op die wijze de richtlijn moest worden uitgelegd. Ik sluit niet uit dat het Hof vorig jaar tot zijn oordeel is gekomen, juist omdat de Commissie hierover voortdurend meningsverschillen met lidstaten had, zodat het daarover een uitspraak wilde doen. Er is een reeks publicaties in tijdschriften geweest waarin op deze consequenties werd gewezen, zodat het niet iets totaal nieuws was. Zeker in 1994 had het geen nieuws meer hoeven te zijn, toen men de gewijzigde versie vaststelde.

Minister **Wijers**: Achteraf lijkt het heel logisch wat u zegt. Maar diezelfde Commissie had bijvoorbeeld met Nederlandse ambtenaren een afspraak gemaakt om voor een aantal van de niet genotificeerde richtlijnen een oplossing te vinden die het niet nodig maakte, nog eens door de hele procedure heen te gaan. In die zin zitten functionarissen dan in een omgeving met verschillende signalen. Los van de stukkenwisseling die daaromheen plaatsvond, moet worden vastgesteld dat het tot begin 1996 duurde, voordat het Hof zo'n uitspraak deed. Het heeft dus tot en met begin dit jaar

geduurd, voordat iedereen zich eigenlijk realiseerde wat daarvan de implicaties waren. Nogmaals, achteraf zijn dingen vaak heel helder, maar op dat moment waren ze dat niet. Dat wordt mede beïnvloed door de factoren die ik net noemde: complexe regelgeving, complexe structuren, Europa ver weg, diep in de organisatie, en niet hoog in de organisatie en het is niet leuk om problemen op te moeten lossen. Het is veel leuker om met nieuw beleid bezig te zijn. Dat is de context zoals ik hem zie, en zoals we er in het kabinet over hebben gesproken. Dan past het ook niet om toch weer met eenvoudige oplossingen te komen in de trant van "die is verantwoordelijk, daarom is het fout gegaan, en die heeft het dus gedaan". Met alle respect voor de heer Glasz moet ik zeggen, dat in zijn bijdrage een zekere consistentie te bespeuren was met die van de woordvoerder van het CDA aan de overzijde van het Binnenhof. Ook in zijn bijdrage proefde ik een zekere neiging tot en een zeker verlangen naar simpele, eenvoudige structuren, zonder ambtelijke conflicten. Je zou bijna denken dat het CDA nu al zo lang geen bestuurlijke verantwoordelijkheid meer draagt, dat het niet meer weet hoe de wereld echt in elkaar zit.

De heer **Glasz** (CDA): Het lijkt erop dat deze tekst al klaar was voordat de mijne was uitgesproken. Het kan de minister toch niet zijn ontgaan dat ik mijn stuk helemaal heb getoonzet op de toekomst. Wij moeten echter wel kijken naar een eenduidige verantwoordelijkheid. Ik heb zo min mogelijk – dat is voor een oppositiepartij al heel wat – naar het verleden gekeken. Misschien dat dat wat meer aanspreekt als ik een citaat geef van iemand die de minister wel aanspreekt, zijnde de heer Van Mierlo, die gezegd heeft: hoe meer verantwoordelijken, hoe minder verantwoordelijkheid.

Minister **Wijers**: Over geprepareerde teksten gesproken, ik heb de indruk dat deze uitspraak ook geprepareerd was. Mijn tekst was niet geprepareerd, die kwam uit mijn hart. De heer Glasz begon zijn bijdrage inderdaad met de mededeling dat hij met name toekomstgericht zou spreken. Vervolgens besteedde hij echter 40% van zijn spreektijd om citaten te geven uit het debat in de Tweede Kamer om op die manier

Wijers

duidelijk te maken wie het nu eigenlijk gedaan had. Dat noem ik dubbelhartig. Daarnaast gebruikte hij verkeerde citaten, want toen het uiteindelijk ging over een belangrijk citaat, namelijk dat waarin ik vroeg hoe het nu eigenlijk zat met de verantwoordelijkheden en waarin ik excuses aanbood, vergat de heer Glasz te melden dat ik het excuus aanbood mede namens alle voorgaande kabinetten. Dat zou zeker de leden van het CDA tot enige bescheidenheid moeten brengen als het gaat om de vraag wie het heeft gedaan.

De heer **Glasz** (CDA): Wij zitten hier in een kamer van reflectie. Ik heb gezegd dat het goed was om niet over te doen wat er in de Tweede Kamer is gezegd. Ik heb even de revue laten passeren waar men uitkwam bij het zoeken naar verantwoordelijken. Ik heb met opzet D66 als laatste genomen, want het was de heer De Graaf die uitkwam op een collectief juridisch Nederland. Als de minister die tekst goed op zich laat inwerken, kan hij zien dat ik het daar voor een heel belangrijk deel mee eens ben en dat ik dat ook heb aangegeven. Ik heb mij daarbij aangesloten en vervolgens heb ik gezegd – ik moest dat overigens heel snel doen, omdat ik geïnterrupteerd werd door de voorzitter en snel moest samenvatten wat ik nog wilde zeggen – dat ik niet op zoek was naar iemand om de schuld te geven, maar dat ik voor de toekomst naar een eenduidige verantwoordelijkheid wilde. Ik voel mij tekort gedaan door deze parafraze van de minister, omdat ik dat absoluut niet met mij bijdrage heb beoogd.

Minister **Wijers**: Het is prettig om dat vast te stellen, want zo kwam het hier wel over.

Als wij het dan toch over die verantwoordelijkheidsverdeling hebben, wil ik graag even duidelijk maken hoe het lag en hoe het ligt. Het gaat dan om het volgende. Ik denk dat het heel belangrijk is om in een heel complexe omgeving die verantwoordelijkheden te duiden. Daar hebben wij het in het kabinet over gehad en daar hebben wij het met de Tweede Kamer ook uitgebreid over gehad. Het kan niet anders dan dat de individuele ministers de verantwoordelijkheid dragen, de eerste en de uiteindelijke verantwoordelijkheid, voor de vraag

of regelingen, AMvB's en wetgeving genotificeerd zijn of niet. Daar is geen alternatief voor. Daar zijn wij diep van overtuigd. Als wij dat proberen te veranderen, zouden wij pas echt chaos creëren, want dan ga je iets centraliseren, dat naar zijn aard niet te centraliseren is. Dat betekent niet dat je niet individuele ministers kunt ondersteunen in het dragen van die verantwoordelijkheid. In het debat over Securitel hebben wij ook duidelijk gemaakt dat het niet zo is dat de ministers van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie ten aanzien van de vraag of er genotificeerd wordt of niet een eerste verantwoordelijkheid dragen. Zij spelen vanuit verschillende verantwoordelijkheden een faciliterende rol als het gaat om de vraag of individuele ministers die verantwoordelijkheid goed kunnen dragen of niet. Een aantal van de voorstellen die wij nu gedaan hebben, dienen ertoe om die verantwoordelijkheden beter te kunnen dragen, de professionaliteit in de organisaties te vergroten en te zorgen dat er af en toe een blik wordt geworpen op de professionaliteit van het wetgevende traject, de wetgevende processen en de vaardigheden die daar aanwezig zijn. Uit hoofde van de positie die die departementen door hun dagelijkse werk hebben, vervullen zij dus ook een bepaalde competentiecentrumrol. Dat betekent echter niet dat zij daarmee de verantwoordelijkheid dragen. Dat is een groot misverstand. Ook in grote multinationale ondernemingen, waar de heer Glasz in zijn dagelijkse werk denk ik wel eens mee in aanraking komt, heb je competentiecentra, maar die doen niets af aan de verantwoordelijkheid van degenen die in de individuele organisatie de winstverantwoordelijkheid dragen. Zij zijn op zichzelf belangrijk, maar dat doet geen afbreuk aan de uiteindelijke, unieke verantwoordelijkheid van een minister voor het wetgevende proces.

De heer **Glasz** (CDA): De parallel met het bedrijfsleven is aantrekkelijk, omdat er inderdaad bij een grote onderneming vele afdelingen zijn. Uiteindelijk komt het echter bij één beslissende in de hiërarchische opbouwstern terecht. Dat is mijn probleem. Ik loop nu vooruit op mijn tweede termijn, maar ik moet dit even doen omdat het zo misverstaan is dat we nu in een stevige discussie

komen. Dat verblindt de mogelijkheid om per reflectie te kijken hoe het in de toekomst wellicht het beste kan. Ik zou willen, en ik steun daarmee degenen die dat ook gezegd hebben, dat Justitie uiteindelijk zoveel mogelijk een coördinerende rol heeft. Bij Justitie heeft men daar het beste voor geleerd. Mijn vraag aan de minister van Economische Zaken is dan ook – voordat de minister zegt dat ik die vraag aan de minister van Justitie heb gesteld – of wij de tegenstellingen tussen de departementen, wat anderen wel eens de "stammenstrijd" noemen, in de nieuwe opzet niet ook weer zullen terugzien. En krijgen we dan wederom zo'n plurale verantwoordelijkheid zonder zo'n beslissende stem zoals we die in ondernemingsland duidelijk hebben? Ik zou die beslissende stem graag aan Justitie willen toekennen. Dat is de kern van mijn vragen.

Minister **Wijers**: Voorzitter! Mevrouw Sorgdrager moet daar natuurlijk ook op reageren, maar ik begrijp uit de interventie van de heer Glasz dat de vraag nu aan mij gesteld wordt. Om te beginnen denk ik dat je ambtelijke stammenstrijden nooit helemaal kunt voorkomen. Je kunt ze echter in hun effecten mitigeren, als de politiek verantwoordelijken het goede voorbeeld geven. Of je het goede voorbeeld kunt geven, hangt in de eerste plaats af van de interne omgangsvormen in een kabinet. Ik heb begrepen dat het er wat dat betreft nu in ieder geval iets beter aan toegaat dan in het verleden wel eens het geval was, maar het is absoluut niet perfect. Er is ruimte voor verbetering. Verder, als het gebeurt, dan staan de politiek verantwoordelijken in zekere mate ambtelijke stammenstrijden toe en moeten daar soms in ingrijpen. Dit lukt overigens lang niet altijd, want het is soms complex, zeker als de verantwoordelijkheidsdeling tussen departementen niet logisch is, gegeven wat er in de buitenwereld gebeurt. Op zichzelf kan geen enkele structuur een oplossing zijn voor ambtelijke stammenstrijden, want soms zijn er tussen departementen grote belangenconflicten. Deze kunnen alleen op politiek niveau worden opgelost. De beste manier om dat type ambtelijke stammenstrijden op te lossen, is door tijdig op politiek niveau de goede signalen te geven. We moeten daar permanent

Wijers

aan werken. Dat zal niet voorkomen dat sommige ambtelijke stammenstrijden dan weer op andere plekken opklaaien, maar daar ligt uiteindelijk ook een belangrijke politieke verantwoordelijkheid.

Ik denk dat het verschijnsel van de politieke stammenstrijden in dit specifieke vraagstuk redelijk overschat is. Overigens zijn deze er ook, zoals terecht ook in de Tweede Kamer is gesignaleerd. Er zijn soms stammenstrijden tussen mijn departement en Buitenlandse Zaken, als het gaat over de competentie voor de interne markt. Dat is typisch een vraagstuk waar een lastige afweging ligt. Wat overheerst hier nu? De brede coördinatie vanuit Buitenlandse Zaken of de specifieke deskundigheid van Economische Zaken als het over marktwerking, contact met het bedrijfsleven etc. gaat? Je moet hier politiek op een bepaalde manier uitkomen.

De structuur op zichzelf lost dat niet op. Als je een departement of één minister verantwoordelijk zou maken, dan staat deze uiteindelijk voor de vraag of er genotificeerd is of niet. Die vraag is hier aan de orde. Ik begrijp wat dat betreft de interventie van de heer Glasz niet helemaal. Omdat die helderheid zo belangrijk is, is de uiteindelijke vraag: Wie is er nu eindverantwoordelijk voor de vraag of er genotificeerd wordt of niet? Onze conclusie is dat dit de individuele ministers zijn. De minister van Justitie speelt een buitengewoon belangrijke rol als het gaat om de kwaliteit van wetgevingsprocessen en alle toetsen die daarbij horen. Maar degene die toetst, audit, controleert, heeft daarmee niet de eindverantwoordelijkheid. In die zin mag je de vergelijking met het bedrijfsleven wel maken. De eindverantwoordelijkheid ligt bij degene die uiteindelijk beslist: ik notificeer wel of ik notificeer niet, ondanks alle toetsen, ondanks alle competentiecentra, ondanks alle informatie die hij heeft. Naar onze analyse kan er nooit een speciale verantwoordelijkheid bij één minister liggen, of bij twee ministers. Er is maar één minister; dat is de minister verantwoordelijk voor de betreffende wetgeving.

De heer **Glasz** (CDA): Ik zal een voorbeeld geven, opdat ik het goed kan begrijpen.

Stel er is op het departement van Verkeer en Waterstaat niet genotificeerd. Ik weet dat de primaire verantwoordelijkheid bij dat ministerie ligt, maar wie draagt daarvoor dan uiteindelijk de verantwoordelijkheid?

Minister **Wijers**: De minister van Verkeer en Waterstaat en niemand anders. Op het moment dat een brede verantwoordelijkheid wordt gelegd bij een ander bewindspersoon, moet die bewindspersoon ook de daarbij horende bevoegdheden worden gegeven zodat hij inhoud kan geven aan die verantwoordelijkheid. De heer Glasz moet zich goed realiseren wat dat betekent. En dan denk ik ook aan onduidelijke structuren, ambtelijke stammenstrijden en aan de vraag wie waarover uiteindelijk verantwoordelijkheid aflegt. Het is onoplosbaar als je het zo wilt oplossen.

Hoe moet mevrouw Sorgdrager vaststellen – dat ligt nog het meest in de reden; God zij dank wordt over mij in dit kader niet gesproken – dat een ministeriële regeling die op het departement van Verkeer en Waterstaat is opgesteld, al of niet is genotificeerd? Dat is toch onmogelijk? Van de 400 Securitel-nummers is ongeveer de helft van Verkeer en Waterstaat. In die zin is het voorbeeld van de heer Glasz een goed voorbeeld. Wie is verantwoordelijk voor het functioneren van een ambtelijke organisatie? Mevrouw Sorgdrager is er toch niet verantwoordelijk voor dat deze zaken naar een centraal-juridische afdeling gaan? Daar is de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor en niemand anders. Je kunt de ministers wel aanspreken op hun servicefunctie. Hebben zij die goed georganiseerd of verloopt de audit straks – als daar overeenstemming over bestaat – wel goed? Dat laat echter onverlet dat de uiteindelijke vraag of er is genotificeerd, alleen maar kan worden gelegd bij de individuele minister. Daar mag geen misverstand over bestaan.

De heer **Glasz** (CDA): Ik kan dat volgen. Die verantwoordelijkheid hoort bij de betrokkene. Uiteindelijk moet er echter getoetst worden. Misschien komen wij daar straks over te spreken, maar wie toetst? De ministerraad wil uiteindelijk weten of er genotificeerd is als er genotificeerd had moeten worden. Anders

moet men immers niet aan zo'n wetsvoorstel beginnen. Wie is dan verantwoordelijk voor die toets?

Minister **Wijers**: Daarvoor hebben wij nu een proces beschreven. Misschien kan mevrouw Sorgdrager hier straks nog iets verder op ingaan. Het is niet aan mij om te treden in het traject Buitenlandse Zaken/Justitie, waarin belangrijke voorbereidingsprocessen een rol spelen.

Het is inderdaad een proces van checks en balances, van voorbereiding: processen waarin allerlei controles plaatsvinden. Dat laat echter onverlet dat de individuele ministers de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid dragen. Zo hoort dat ook en zo moet dat ook blijven. Anders wordt de politieke controle van ministers ook heel lastig.

Voorzitter! Mij werd gevraagd hoe de opmerking over de Europeesrechtelijke steunpunten moet worden opgevat. Dat is zo'n voorbeeld. Op Buitenlandse Zaken, Justitie en Economische Zaken kan door andere departementen een beroep worden gedaan inzake Europeesrechtelijke kwesties en de omgang met Europese instellingen. De genoemde departementen hebben veel ervaring en kennis die andere departementen kunnen gebruiken. Ik zeg het opnieuw: de departementen zijn daar zelf verantwoordelijk voor. De kennis bij departementen wordt juist versterkt door die eigen verantwoordelijkheid mogelijk te maken, door die verantwoordelijkheid te leggen bij departementen onderling.

Het citaat uit de bundel van de directeur-generaal ES – die heb ik overigens ook, maar deze zat op een andere departement; die van mij is er voor economische structuur, maar dit was iemand voor Europese samenwerking – ging over de onderhandelingen met Brussel. In die zin moeten wij naar het proces kijken: het gaat om de onderhandelingen in Brussel, om de interpretatie van die wet- en regelgeving en de betekenis daarvan voor de Nederlandse praktijk. Vervolgens gaat het om hetgeen de individuele ministers doen met het notificatieproces.

Voorzitter! De heer Holdijk stelde mij de vraag of er onder de wetsvoorstellen die reeds bij de Eerste Kamer waren gearriveerd toen de betekenis van het Securitel-arrest was doorgedrongen, ook voorstellen

Wijers

waren die hadden moeten worden genotificeerd. Bij de inventarisatie van ten onrechte niet genotificeerde regelingen die aan de hersteloperatie voorafgingen, zijn ook deze voorstellen in beschouwing genomen. Bij één wetsvoorstel was er reden voor twijfel. Om het zekere voor het onzekere te nemen, is dat alsnog genotificeerd. Het was wetsvoorstel 24675, het zogenaamde Semtex-wetje. Deze Kamer heeft de behandeling van dit voorstel op verzoek van de minister van Justitie daarom aangehouden.

De heer Heijne Makkreel vroeg of het zinvol is dat notificatie plaatsvindt voordat de tekst van een voorstel vaststaat, dus voor de stemming in de Tweede Kamer. Het antwoord is ja, want bij de notificatie gaat het vooral om de materiële inhoud van de voorgestelde regeling. Bij een andere volgorde zou bij gegronde bezwaren van Brussel de procedure in de Tweede Kamer over moeten. Er zouden dan opnieuw aanpassingen moeten plaatsvinden. Je komt dan in een eigenaardige loop terecht.

Mevrouw Schoondergang vroeg of de genomen maatregelen nu voldoende zijn om in de toekomst problemen als deze het hoofd te bieden. Het kabinet heeft zijn uiterste best gedaan en daarom een buitenstaander gevraagd, eens daarnaar te kijken om te voorkomen dat wij ze alleen met de eigen bril op bekijken. Op basis daarvan hebben wij de geconstateerde manco's aangepakt, die ik zelf al in grote lijnen in de Tweede Kamer had genoemd, maar die door de heer Kottman nog eens breder en diepgaander zijn opgeschreven. Op die manier zouden wij in principe de structuren en de processen zodanig voor elkaar moeten hebben dat de kans op dit soort affaires minder groot is.

Mevrouw Schoondergang zei zelf al dat het niet alleen om structuren en processen gaat, maar ook om mensen. Ik zou het dan ook buitengewoon pretentief vinden om te zeggen dat het nooit meer voor zal komen. Er is een breder probleem dat zij in haar tweede vraag aan de orde stelde, namelijk wat er gedaan moet worden aan een mentaliteitsverandering omdat wij daarmee ook te maken hebben. Het is misschien een wat cynische opmerking, maar de Securitel-affaire zou wel eens de belangrijkste bijdrage kunnen zijn

aan het realiseren van een cultuuromslag. Want soms heb je een schok nodig. Daaruit moet dan een soort leerproces, een organisatie op gang komen. Het ergste wat het Securitel-arrest zou kunnen opleveren, is dat de lessen die eruit te trekken te zijn, niet worden vertaald in de cultuur en het functioneren van de organisaties. Je moet in die zin de affaire als een kans zien, als men mij dit wat optimistische verhaal toestaat. Op die manier proberen wij in de verschillende departementen ook te organiseren.

Dat betekent dat er door die ambtelijke organisatie een forse schokgolf is gegaan als gevolg van het politieke debat in de Kamer en het maatschappelijke debat dat daaruit is voortgevloeid. Op zichzelf is dat heel positief geweest. Dat alles moet er uiteindelijk toe leiden dat hoge ambtenaren, maar ook de politiek verantwoordelijken de implementatieprocessen van Europa hoger op hun agenda zetten, omdat iedereen zich realiseert dat er grote maatschappelijke en politieke risico's in zitten als er geen aandacht aan wordt besteed.

Vervolgens zijn de organisatie en de processen aangepast. Dat alles bij elkaar zou, als er de komende tijd hard aan wordt gewerkt binnen de verschillende ambtelijke toppen, een verandering moeten bewerkstelligen. Ik heb voldoende aanwijzingen dat daaraan voorzover mijn waarneming reikt op mijn eigen departement hard wordt gewerkt. Ik hoor die verhalen ook van andere departementen. Wij zullen die cultuuromslag blijven volgen. Maar garanties kan ik mevrouw Schoondergang niet geven.

De laatste vraag van mevrouw Schoondergang is of de planning reëel is. Die is inderdaad reëel. Voor de hersteloperatie is in juni een nogal ambitieuze tijdsplanning aangegeven. Er is op mijn aanwijzing een interdepartementaal Securitel-coördinatieteam samengesteld, geleid en gestuurd door mijn departement. Er vindt een efficiënte samenwerking plaats. Alle betrokken departement hebben zich zeer ingespannen waardoor het mogelijk was met de Commissie verschillende malen overleg te hebben en dat eerder dan gepland af te ronden. Tevens kon de tijdsplanning voor de notificatie worden aangescherpt met een aantal weken, ondanks de periode van de zomervakantie. Op

alle opmerkingen is gereageerd, in beginsel binnen een week; vrijwel alle opmerkingen zijn beantwoord; alle verzoeken om aanvullende informatie zijn binnen de termijn beantwoord. Verlengingen van stand-still-termijnen kunnen zo ook vaak worden voorkomen. Afgezien van de gevallen waarin een verlenging van de stand-still-termijn onvermijdelijk was, kunnen voor 1 januari 1998 alle stappen worden gezet om de hersteloperatie met succes af te ronden. Daar ben ik op basis van de voorliggende informatie van overtuigd.

Alleen in de gevallen waarin lidstaten hebben geïntervenieerd en wij hen er niet toe hebben kunnen brengen om die interventie in een andere vorm af te ronden, kunnen wij dus een probleem hebben. Ik heb daar in de brief over geschreven; het gaat om een beperkt aantal gevallen. In alle andere gevallen zie je de komende weken en de afgelopen weken dat de procedure is afgesloten. Het was dus inderdaad ambitieus, maar wij zullen het voor het overgrote deel realiseren. Dat was het minste wat je kunt doen als je oprecht je excuses aanbiedt voor een collectief falen van achtereenvolgende kabinetten en ambtelijke structuren over een lange periode van jaren. Het minste wat je dan kunt doen, is om te proberen om dat probleem in hoog tempo op te lossen. Dat heb ik als mijn verantwoordelijkheid in dit proces beschouwd.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Het Securitel-arrest van 30 april 1996 zegt dat zogenaamde technische voorschriften die niet in ontwerp aan de Europese Commissie zijn meegedeeld, niet jegens particulieren ingeroepen mogen worden. Ik herhaal deze frase, omdat die op zich niet volledig duidelijk is. Er is een redelijk diepgaand onderzoek voor nodig geweest om te ontdekken dat in de loop der jaren honderden regelingen in Nederland niet overeenkomstig de richtlijn uit 1983 zijn genotificeerd. Vandaar die omvangrijke hersteloperatie. Veel regelingen zijn alsnog genotificeerd en heel veel daarvan zijn alweer opnieuw vastgesteld. Die hersteloperatie is, zoals collega Wijers al heeft gezegd, tot nu toe heel goed verlopen.

Sorgdrager

Intussen was niet onmiddellijk duidelijk hoe het arrest van het Hof precies moest worden uitgelegd. Is het inderdaad zo dat alle technische voorschriften die niet tijdig genotificeerd zijn, ook niet meer toegepast mogen worden, ook als op de niet-toepasselijkheid van zo'n niet genotificeerd technisch voorschrift een beroep wordt gedaan door iemand die door het uitvaardigen van het technisch voorschrift helemaal niet in zijn handelsbelang is geschaad? De notificatierichtlijn ziet alleen op het beschermen van handelsbelangen tegen onnodige nationale technische voorschriften. Ik noem als voorbeeld de technische voorschriften inzake het uitvoeren van een ademanalyse bij alcoholcontrole in het verkeer: als dergelijke technische voorschriften voor een goede ademanalyse onnodig zwaar zijn, worden daardoor wel de producenten van ademanalyse-apparatuur, maar niet de alcoholgebruikende automobilisten in hun belangen geschaad. Hoe zit dit nu? Wij hebben in onze rechtsgevolgennotitie aangegeven dat naar ons idee op dit punt de Schutznorm-leer moet worden gehanteerd. Dat betekent dat het Securitel-arrest voor de praktijk van het strafrecht en het bestuursrecht veel minder ingrijpend is dan in de media nogal eens werd verondersteld. In dit concrete geval betekent de Schutznorm dat de richtlijn niet is geschreven voor degenen die verdacht worden van het dronken achter het stuur zitten. De Hoge Raad heeft een andere invalshoek gekozen en plaatst zich eigenlijk al vóór de Schutznorm door zich expliciet af te vragen tot wie de nationale regeling is gericht; de regeling is gericht tot de politie, die namelijk bepaalde apparatuur moet gebruiken die aan bepaalde voorschriften voldoet. In feite komt de uitwerking op hetzelfde neer: de verdachte van het misdrijf "rijden met drank op" kan zich niet op de richtlijn beroepen.

Op dit moment is overigens een zaak aanhangig met prejudiciële vragen bij het Hof in Luxemburg. Daarbij heeft de Commissie een inbreng geleverd die aansluit bij onze redenering inzake de Schutznorm. Men ziet dus dat verschillende juristen en verschillende juridische instanties bij de benadering van dit probleem een verschillende invalshoek hebben. Ik ben benieuwd naar de uitspraak van het Hof naar

aanleiding van die prejudiciële vragen; die uitspraak wordt verwacht in de loop van 1998.

Hoewel dus de praktische gevolgen van het Securitel-arrest veel minder groot zijn dan aanvankelijk soms is verondersteld, is natuurlijk wel pijnlijk komen vast te staan dat het bij de ministeries in het algemeen in de loop van de jaren nogal heeft gemankeerd aan de zorgvuldige toepassing van het EG-recht. Het gaat in dit debat over de notificatie, maar de lijst die mevrouw Schoondergang heeft voorgelezen, bewijst dat het niet alleen over notificatie gaat, maar ook over EG-regelgeving in het algemeen. Toevallig staan hier de ministers van Economische Zaken en Justitie, maar de voorbeelden die mevrouw Schoondergang aanhaalt, liggen op het terrein van andere ministeries. Vrijwel ieder lid van het kabinet is er dus bij betrokken.

Het heeft overigens niet steeds te maken met een gebrek aan kennis van het EG-recht. Het vloeit ook zeker voort uit een gering besef van de ingrijpende betekenis van het EG-recht op langzamerhand bijna alle beleidsterreinen. De doordringing van het EG-recht zal dus beter verwerkt moeten worden bij de juristen op de ministeries die zich met wetgeving bezighouden.

Natuurlijk is een en ander voor het kabinet reden geweest om zich diepgaand te bezinnen op verbetermaatregelen die getroffen moeten worden om herhaling te voorkomen. Dat hebben wij ook breder bekeken, over Europese regelgeving in het algemeen. Het gaat om een aantal maatregelen op het gebied van notificatie, maar ook om een aantal maatregelen op het gebied van implementatie en interpretatie van Europese regelgeving in het algemeen. Een aantal maatregelen is al getroffen, of de planning daartoe is in gang gezet, zoals is aangegeven in de brief van 13 oktober jongstleden.

Voordat ik daar nader op inga, wil ik nog enige opmerkingen maken over de verantwoordelijkheden van de verschillende ministeries. Collega Wijers heeft al uiteengezet dat iedere minister altijd verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de totstandkoming van zijn eigen wetgeving, niet alleen primair, maar ook aan het eind. Dat moet zo blijven en het kan ook niet anders, tenzij een constructie wordt gekozen zoals in sommige

andere landen, namelijk dat er een speciaal wetgevingsministerie is dat voor alle beleidsterreinen de wetgeving maakt en waar de minister van Justitie in het algemeen ook verantwoordelijk voor is. Dat houdt wel in dat geen enkel ander ministerie wetgeving produceert. Wij kennen die constructie in Nederland niet en de reden om hierop over te gaan, lijkt mij ook niet echt aanwezig.

Wat doet Justitie nu? Justitie is belast met het ontwikkelen van algemeen wetgevingskwaliteitsbeleid. Justitie doet dat door het ondersteunen van ministeries, door het stimuleren van goede wetgevingsprocessen, door het toetsen van wetten en algemene maatregelen van bestuur (dus alleen de producten die in de ministerraad aan de orde komen, niet de ministeriële regelingen) en door te coördineren waar dat nodig is. Deze uitgangspunten zijn al door het vorige kabinet in 1991 vastgelegd in een uitstekende nota van mijn voorganger Hirsch Ballin, getiteld "Zicht op wetgeving". Wij houden ons daaraan, want het gaat hier om een goede procedure.

In de Tweede Kamer is op een bepaald moment gesteld dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor alle wetten. Als argument hiervoor is door één van de leden van de CDA-fractie in een algemeen overleg aangevoerd, dat die verantwoordelijkheid daaruit blijkt dat de minister van Justitie onder alle wetten een handtekening zet. Dat gebeurt met het oog op de plaatsing in het Staatsblad en daarbij wordt bekeken, zoals de heer Heijne Makkreel al heeft gezegd, of alle benodigde handtekeningen onder de wet staan. Veel méér dan dat is het niet. Er wordt dus niet gecontroleerd of iedere wet op het ministerie waar het vandaan komt, de juiste procedure heeft doorlopen.

De heer **Glasz** (CDA): Nu gaan wij weer naar de discussie in de Tweede Kamer. In de Handelingen staat al wat u nu zegt, namelijk dat de minister van Justitie niet over alle wetten gaat, zoals was verondersteld in verband met de handtekening. Mag ik voorstellen dat wij het nu hebben over de discussiepunten die wij in deze Kamer hebben aangedragen? Mag ik dan antwoord hebben op de vraag wat de betekenis is van de huidige aanwijzing 254, waar de

Sorgdrager

primaire verantwoordelijkheid van de minister van Justitie wordt genoemd voor de toetsing, met inbegrip van het notificatie-element? Valt het daar dan niet onder? Daar wil ik graag een helder antwoord op hebben.

Minister Sorgdrager: De toetsing door de minister van Justitie in het algemeen gesproken is een toetsing van de wetgeving voordat die in de ministerraad aan de orde komt. Het gaat om een advies dat aan het verantwoordelijke departement wordt gegeven. Uiteindelijk beslist de verantwoordelijke minister hoe hij die wetgeving in de ministerraad indient. Wanneer de minister van Justitie in de ministerraad op grond van die toetsende taak een advies geeft over die wetgeving beslist de ministerraad over de vorm waarin de wetgeving uiteindelijk bij de Raad van State voor advies wordt aangeboden. Dat is de taak van de minister van Justitie, niets meer dan dat.

De aanwijzing waarop de heer Glasz doelt, stelt – het betreft aanwijzing 345 – dat de eerstverantwoordelijke minister steeds moet bezien of een notificatieplicht geldt. Aanwijzing 345a schrijft voor dat, als een regeling in ontwerp is genotificeerd, dit in de toelichting op het desbetreffende regeling moet worden vermeld.

De Securitel-kwestie geeft aanleiding, in de aanwijzingen voor de regelgeving nog wat uitgebreider op die notificatieplicht in te gaan. Dat gebeurt bij de eerstvolgende wijziging van de aanwijzingen. De bedoeling is dat die omstreeks januari van kracht wordt. Dan worden er uitgebreidere aanwijzingen gegeven. Maar dan nog geldt dat de aanwijzingen voor de regelgeving worden opgesteld door de minister van Justitie. Zij vormen een handvat, een checklist – een controlelijst – voor de betrokken minister om te controleren of men op de goede manier die wetgeving gestalte heeft gegeven. Nogmaals, de minister van Justitie heeft over het wetgevingsproduct geen beslissende stem.

De heer **Glasz** (CDA): Maar de vraag was of zij een toetsende stem heeft. In aanwijzing 345a staat dat die notificatie moet gebeuren. In aanwijzing 254 staat dat er een primaire verantwoordelijkheid voor de minister van Justitie is tot

toetsing met inbegrip van het Europeesrechtelijke. Mijn vraag is: valt kijken of er genotificeerd is daar niet onder?

Minister Sorgdrager: Voorzover het gaat over wetten en AMvB's zal dat eronder vallen. Er is een dubbele check ingevoerd. Ook op het ministerraadformulier moet zijn aangegeven of er genotificeerd is of niet. In die zin valt het onder de toetsing.

De heer **Glasz** (CDA): Maar dat betreft de nieuwe actiepunten van het ministerraadsformulier. Het was er nog niet. Mijn vraag is of het niet volgens aanwijzing 254 al niet zo was dat onder de toetsing viel dat ook bekeken moest worden of er genotificeerd werd. De Directie wetgeving kijkt daar toch naar?

Minister Sorgdrager: Dat klopt, voorzitter. Dat doet die directie en dat zal ook in de toekomst gedaan worden. Er zal echter nauwkeuriger op toegezien worden of de regelingen die worden voorgelegd ook getoetst moeten worden.

De heer **Glasz** (CDA): Dit betekent dat aanwijzing 254 eigenlijk niet gewijzigd hoeft te worden, omdat het daar al onder viel.

Minister Sorgdrager: Dat klopt, maar het wordt uitgebreider vermeld. Het wordt ook in aanwijzing 345a wat scherper neergezet, zodat het meer in het oog springt bij de toetsingsprocedure.

De heer **Glasz** (CDA): Ik wil niet te veel zeuren over het verleden, maar het betekent dat aanwijzing 254 nog steeds voldoet in die zin, dat het checken van die notificatie er eigenlijk al onder viel. Nu begrijp ik ook beter waarom de minister van Justitie bij de nieuwe actiepunten vermeld heeft dat zij daarop een extra accent zal leggen. Het accent lag er eigenlijk al.

Minister Sorgdrager: Het was een van de driehonderdzoveel punten van de aanwijzingen voor de regelgeving waarop getoetst werd. Omdat het nu duidelijker naar voren is gekomen, wordt het scherper in de aanwijzingen opgenomen.

Voorzitter! Ik kom tot de vraag wanneer genotificeerd moet worden. Collega Wijers heeft al antwoord

gegeven op de vraag van de heer Heijne Makkreel of het niet beter is, eerst de parlementaire procedure te doorlopen. In de richtlijn staat dat in de ontwerpfase genotificeerd moet worden. Er is voor gekozen dat na de ministerraadbehandeling en gelijk met de verzending naar de Raad van State, zodat die zaken in elkaar grijpen, en voor de indiening bij de Tweede Kamer eventueel nog een wijziging kan plaatsvinden. Wanneer door de Tweede Kamer geamendeerd wordt op het gebied van het technische voorschrift, kan er aanleiding zijn om opnieuw naar Brussel te gaan. Maar als je het eerst voor wat betreft de Tweede Kamer zou doen, terwijl je kunt bepleiten dat het tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer nog steeds een ontwerpfase is, dan denk ik toch dat je de procedure dubbel gaat doen. Ik denk dat dit minder efficiënt is.

Voorzitter! Daar waar wij het hebben over de wat bredere problematiek van het EG-recht, wijs ik erop dat er een interdepartementale coördinatiestructuur in het leven is geroepen voor zowel de voorbereiding, als de uitvoering van het EG-recht. Immers, daar zaten in het verleden, tot nu toe, nog wel wat problemen. Het was diffuus en de betekenis van de voorbereiding van besluiten en ook de betekenis die een dergelijk besluit zou kunnen hebben voor het Nederlandse recht, was vaak niet voldoende doordacht. Daardoor werd men, als er eenmaal een richtlijn of een verordening tot stand was gekomen, ineens geconfronteerd met de consequenties daarvan, die men van tevoren niet voldoende had bestudeerd. Vandaar dat er nu een link is gelegd in een commissie van zowel Buitenlandse Zaken, als Justitie: één commissie van twee departementen. In die commissie wordt voortdurend gekeken naar de voorbereiding en de uitvoering van dat EG-recht. Het betekent dat in dit coördinerend verband er een zwaardere rol voor Justitie is weggelegd, omdat men in feite die commissie, voor wat betreft zowel de voorbereiding, als de uitvoering, mede bemant.

Dan kom ik bij de – ik durf het woord haast niet meer te noemen, maar het is in het spraakgebruik zo ingevoerd – legal audit. "Onderzoek van kwaliteit van wetgevingsvoorbereiding" moet het eigenlijk zijn, het hele wetgevingsproces betreffende. Het is een nieuw

Sorgdrager

instrument dat gericht is op het versterken van de waarborgen van de kwaliteit in het algemeen. Het gaat niet alleen maar over het EG-recht; het gaat over wetgevingskwaliteit in het algemeen: uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit. Dat betekent dat het een heel ingrijpend en breed instrument is. Het wordt nog ontwikkeld op dit moment en dat doet Justitie samen met de andere ministeries. Dat samen doen is ongelooflijk belangrijk, want het moet ook draagvlak hebben. Ook hier geldt: ondanks het feit dat er zo'n instrument wordt ontwikkeld, blijven de departementen zelf verantwoordelijk.

Wat er ook gebeurt en hoe dat ook gebeurt, de audit, het onderzoek, zal een bepaald resultaat opleveren. Dat resultaat wordt gepresenteerd aan de minister van het betreffende departement en die zal er iets mee moeten doen. Met andere woorden: het is dan niet Justitie die verantwoordelijk is voor de processen en de inhoud van de wetgeving van het betreffende departement. De audit is bedoeld om een spiegel voor te houden en om het betreffende departement te helpen kijken of het eigen proces – de inhoud, de kwaliteit – voldoende is. De bedoeling is dat een plan van aanpak en de manier waarop dat georganiseerd wordt, nog in december in de ministerraad aan de orde komt. Daarna zal aan de beide Kamers bericht worden wat uiteindelijk de bedoeling ervan is.

De heer Jurgens vroeg naar de uitzondering op de notificatieplicht voor decentrale overheden, zoals die in 1994 uit de richtlijn is geschrapt. Betekent dit, zo vraagt hij, dat voorschriften van provincies, gemeenten, enz. sindsdien genotificeerd moeten worden? Die a contrario-redenering gaat niet op. Inderdaad is de expliciete uitzondering voor decentrale overheden in 1994 vervallen, maar dat betekent niet dat decentrale overheden nu moeten notificeren. In plaats van aan te geven welke overheden niet hoeven te notificeren, is thans een lijst beschikbaar met overheden die wel moeten notificeren. Dat is een positieve lijst, vastgesteld door de Commissie op 16 februari 1995. Die lijst vermeldt voor Nederland, naast de centrale overheid, alleen PBO-organen. De vaststelling van de lijst is een interne aangelegenheid van de Commissie, waarvoor geen

procedurevoorschriften, zoals publicatie, gelden. De EG-notificatierichtlijn, noch het EG-verdrag geven terzake voorschriften.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het ging mij niet om die a contrario redenering of om de vraag, of decentrale overheden al of niet moeten codificeren, maar om de wijze waarop dat in de Europese regelgeving is vastgelegd. Het kan toch niet zijn dat in een wet staat, dat op een lijst zal worden aangegeven in hoeverre andere overheden dan de nationale overheden vallen onder de notificatieplicht, terwijl die lijst niet verder wordt gepubliceerd?

Minister **Sorgdrager**: Dat is ook raar.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik geef een voorbeeld. Ik ben een waterschap en ik wil weten of ik moet notificeren. Dan moet ik toch uit geopenbaarde stukken kunnen kennismaken hoe dat zit?

Minister **Sorgdrager**: Dat ben ik geheel met u eens. De Commissie heeft het niet gepubliceerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister kan er toch wel iets aan doen?

Minister **Sorgdrager**: Dat klopt. Wij kunnen dat eventueel publiceren, maar dat betekent dat gepubliceerd wordt, dat de centrale overheid en de PBO's moeten notificeren. That's all. Het is merkwaardig – dat ben ik met de heer Jurgens eens – dat de Commissie een lijst vaststelt en vervolgens niet overgaat tot publicatie in het publicatieblad van de EG. Dat is immers het orgaan waarin dit soort dingen gepubliceerd moet worden. Als je als nationale staat vindt dat de Commissie daar in gebreke blijft, moet je dat overnemen en het zelf publiceren. Dat kan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik bracht dit punt op als een typisch voorbeeld van hoe buitengewoon moeilijk het soms is – zelfs voor ervoor doorgelanceerde burgers – te achterhalen hoe het recht is.

Minister **Sorgdrager**: Dat is waar. Ik vind ook dat soms in Europa onnodig geheimzinnig wordt gedaan met bepaalde stukken. Als wij het even transponeren op de JBZ-raad bijvoorbeeld en zien hoe lastig het is

om de desbetreffende stukken in de openbaarheid te brengen, denk ik: waarom, er is helemaal niets geheims aan. Wij doen het dan ook wel, maar eigenlijk wordt ons dat in het verband van Europa niet in dank afgenomen. Dat is heel merkwaardig. Wat dat betreft, is er aan transparantie en dergelijke nog wel wat te doen.

De heer Glasz sprak over de toetsing van strijdigheid met Europees recht. Dat gaat verder dan notificeren. In de nieuwe opzet wordt het voorkomen van strijdigheid van nationale wetten met Europees recht beter geregeld. Wij kennen allemaal uitspraken van de nationale rechter, waarbij geconcludeerd wordt dat bepaalde wetgeving niet overeenstemt met Europese regelgeving. Dat is wat ik bedoelde met de consequenties en de doorwerking van sommige Europese regelgeving. Daarop zal nu wat grondiger worden toegezien. Justitie gaat extra mensen inzetten om ontwerpregelgeving van andere departementen ook op die manier te bekijken en daarover te adviseren.

De heer **Glasz** (CDA): Als BZ bijvoorbeeld, na analyse van een uitspraak van een hof, tot de conclusie komt dat er niet genotificeerd hoeft te worden en Justitie komt in eigen laboratorium tot een heel andere conclusie, wat gebeurt er dan?

Minister **Sorgdrager**: Er is een gezamenlijke commissie van Buitenlandse Zaken en Justitie waarin dat dan besproken moet worden. Wordt men het daar niet eens, dan lijkt het mij verstandig dat men het hogerop zoekt, eerst bij de departementsleiding en vervolgens politiek. Er zal toch ergens een besluit genomen moeten worden! Ik vind – laat ik dat vooropstellen – dat Justitie daarin een beslissend stem moet hebben.

De heer **Glasz** (CDA): Ik ben het daarmee eens. Maar hoe gaat dat dan in de praktijk? Bij actiepunten zoveel staat: genotificeerd, en in de uitvoerige toelichting staat: BZ en Justitie zijn het er niet over eens of er genotificeerd moet worden. Wordt het dan eerst in de ministerraad besproken?

Minister **Sorgdrager**: Ik stel mij voor, dat eerst in de commissie

Sorgdrager

besloten wordt over wel of niet notificeren. De heer Glasz bedoelt in zijn voorbeeld een regeling van een neutraal departement, niet zijnde Buitenlandse Zaken of Justitie.

De heer **Glasz** (CDA): Het doet er niet toe.

Minister **Sorgdrager**: Ik denk dat Justitie op een gegeven moment moet zeggen: het dient wel of niet genotificeerd te worden. Dat komt dan in de ministerraad. Stel dat de minister van Buitenlandse Zaken of het desbetreffende departement het niet met notificering eens is – het departement dat over het onderwerp gaat kan er namelijk ook niet mee eens zijn – dan zal die minister dat dan in de ministerraad aan de orde moeten stellen. Vervolgens zal de ministerraad een besluit nemen. Uiteindelijk neemt namelijk de ministerraad een beslissing over het wetsvoorstel. Hoe zal zo iets in de praktijk gaan? Ik verwacht dat de inbreng van de minister van Justitie zeer zwaar zal moeten wegen.

De heer **Glasz** (CDA): Dan hangt de beslissing dus uiteindelijk af van het gewicht dat de minister van Justitie in de schaal legt. Die minister moet ervoor zorgen dat de notificering lukt.

Minister **Sorgdrager**: Die minister is één minister van de veertien die wij op het ogenblik hebben. Ik neem aan dat als de minister van Justitie altijd door de rest van de ministerraad, dus door de dertien andere ministers, overruled kan worden. Dat brengt het systeem natuurlijk met zich mee.

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Zou de doorslaggevende stem bij een verschil van mening over notificeren niet per definitie diegene moeten hebben die wenst te notificeren? Als over notificeren verschil van mening bestaat, neemt men met het besluit om niet te notificeren een buitengewoon groot risico.

Minister **Sorgdrager**: De minister die wenst te notificeren, zal geen problemen ontmoeten. Men kan namelijk beter te veel dan te weinig notificeren. Het gaat om de vraag wat je moet doen als uiteindelijk wordt besloten om niet te notificeren. Dan zal de minister die vindt dat

dat niet moet gebeuren voor zijn voorstel zelf verantwoordelijk zijn. De vraag is natuurlijk wanneer er echt sprake is van een meningsverschil. Als dat er is, heeft de minister van Justitie iets te zeggen, maar die minister kan nooit de eindverantwoordelijkheid hebben. Als men die minister de eindverantwoordelijkheid wil geven, is men naar mijn mening verkeerd bezig.

Voorzitter! De heer Glasz heeft een vraag gesteld over de schadevergoeding. Er komt op dit punt geen algemene regeling. Daartoe bestaat ook geen aanleiding. Als claims worden ingediend, zullen zij van geval tot geval bekeken worden. Tot op dit moment zijn bij de Staat twee claims ingediend, waaronder een ongespecificeerde claim van 4 mld. Die claim is afgewezen omdat zij niet gespecificeerd was. De andere claim komt van de HEMA. Die wordt onderzocht. Er is geen bedrag genoemd. In feite is alleen het probleem aangegeven. Er wordt nagegaan of er daadwerkelijk schade is geleden door het niet voldoen aan een eventueel niet geldig voorschrift. Aan de hand van de geldende criteria wordt nagegaan of er reden is om schadevergoeding uit te keren.

Voorzitter! De beschouwingen van de heren Glastra van Loon en Jurgens over de manier waarop de Staten-Generaal met een Derde Kamer of een aparte commissie uit de verenigde vergadering zich zou moeten buigen over Europees recht, verdragen, richtlijnen en verordeningen vind ik buitengewoon interessant. Hierover zouden wij nog eens moeten discussiëren, maar allereerst zouden de leden van de Staten-Generaal dat onderling moeten doen.

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Ik heb de minister gevraagd of Justitie op grond van het gestelde in aanwijzing 254 al eens heeft gewezen op het ontbreken van notificering. Dus: is het al eens voorgekomen dat Justitie daarvoor heeft gewaarschuwd?

Minister **Sorgdrager**: In mijn regeerperiode heb ik dat niet meegemaakt. Ik weet niet of een van mijn voorgangers daarop ooit heeft gewezen. Punt is wel, dat 80% van alles wat aan de orde is ministeriële richtlijnen betreft. Daarbij speelt het probleem niet. Die richtlijnen zijn iets van het departement zelf. Het gaat

om wetten en AMvB's. Wellicht zal er eens een aanleiding geweest zijn om op het niet notificeren te wijzen. Nu kan ik echter niet zeggen welke wetten en welke AMvB's van wanneer dateren. Ongetwijfeld gaat het hierbij om iets dat vanaf 1983 een rol heeft gespeeld.

□

De heer **Glasz** (CDA): Voorzitter! Het spijt mij oprecht en ik vind het echt jammer dat de minister van Economische Zaken een enigszins gespannen opmerking in mijn richting maakte. Wij moeten nu wéér horen: kijk eens naar de handelwijze van vorige kabinetten. Ik wijs erop, dat dit in deze Kamer langzamerhand niet meer aan de orde is. Ik moet het echt zeggen: het lijkt wel alsof een grammofoonplaat wordt afgespeeld. Er hoeft geen CDA'er op te staan en kritiek te hebben op het huidige beleid of er wordt onmiddellijk gezegd: ja, maar jullie in die 75 jaar ... Natuurlijk hebben wij in die periode ook fouten gemaakt, maar dat kan toch geen reden zijn om te zeggen dat de fouten die nu gemaakt worden minder erg zijn? De woordvoerders van het CDA hoeven zich hierom toch niet geremd te voelen om kritiek te hebben op de wijze waarop kort geleden gehandeld is? Een verwijzing naar de mensen die er vroeger gezeten hebben, vind ik dus eigenlijk een zwakgebod. Ik heb geprobeerd om het juist niet die richting te laten opgaan, maar kennelijk zit de reactie er diep in. Ik ben er kennelijk onvoldoende in geslaagd, het neutraal over het voetlicht te brengen.

Ik dank de minister van Justitie voor de verhelderende uiteenzetting van hoe het nu precies in elkaar steekt. Ook de huidige aanwijzing van de regelgeving, aanwijzing 254, impliceert het checken op notificatie. Bij het directoraat Wetgeving was kennelijk sprake van dezelfde attitude of, zo men wil, van hetzelfde gebrek aan attitude als bij andere instanties, tot en met de Eerste Kamer aan toe. Er was een collectief gebrek aan alertheid op dit stuk. De minister zal terecht zorgdragen voor een aanscherping.

Is de nieuwe opzet nu zoveel beter? Ik zie mijn vermoedens, die ik in eerste termijn naar voren heb gebracht, enigszins bewaarheid. Er is geen eindverantwoordelijkheid. Daarom was ik dankbaar voor het

Glasz

voorbeeld van de minister van Economische Zaken, die naar de onderneming ging. Daar ligt die eindverantwoordelijkheid namelijk wel. Er is nog een andere aardige parallel. De bedrijfsjurist van een onderneming moet opboksen tegen de directie. Hij moet steeds zeggen dat een contract anders moet of dat het aan bepaalde verplichtingen moet voldoen, terwijl de directie zaken wil doen. Daarmee staat de bedrijfsjurist vaak onder druk. Uiteindelijk is de directeur de eindverantwoordelijke. Ik geloof niet dat ik de parallel kan doortrekken in de zin dat ik de figuur van de minister van Justitie in de minister-raad moet vergelijken met de bedrijfsjurist die het kan afleggen tegen die dertien anderen. Adviezen in de zin van "je moet notificeren" zijn in wezen vervelend. Daar heb je hem weer met zijn stoffige regelingen. Zoiets voorkomt een vlotte afdoening.

In de nieuwe opzet zien wij toch weer een plurale verantwoordelijkheid bij vele ministeries. Als het ene ministerie het niet met het andere eens is over een interpretatie, moet er maar weer een oplossing gevonden worden in het kabinet. Ik vind dat niet echt een verbetering.

In mijn eerste termijn had ik wat uitgebreider willen verwijzen naar een artikel van dr. Klip in het NJB, waarin hij onder de kop "Uniestrafrecht is op hol geslagen" spreekt over een woud van verdragen. Het is een aardig verhaal, dat goed illustreert wat wij allemaal over ons heen krijgen en wat ook de Tweede Kamer over zich heen krijgt aan verdragen en regelingen. De heer Klip is een man uit de school van Meijers, de professor die in Bergen met zijn commissie veel adviezen over vluchtelingenwerk uitbrengt, hetgeen ik een geweldige inspanning vind.

De heer Holdijk heeft een observatie gepleegd. Hij zei dat er in de nieuwe opzet een indrukwekkende bureaucratie zit. Ik ben het daarmee eens, ofschoon legal audit niets nieuws is. Dat kennen wij in het bedrijfsleven namelijk al lang; het is goed dat de overheid dat ook gaat doen. De opmerking van de heer Holdijk sterkt mij echter in mijn vrees dat in de nieuwe opzet toch weer wordt vervallen in de oude plurale diffuse verantwoordelijkheid. Als ik de heer Holdijk goed heb verstaan,

mag ik op dit punt zijn steun inroepen.

De heer Glastra van Loon heeft gerefereerd aan mijn pleidooi om hier in huis de stroom van Schengen en JBZ meer gemeenschappelijk aan te pakken. Ik heb het ook gehad over professionele steun, want nu gaat het niet. Dit moet ook niet door een paar enkelingen opgepakt worden; het moet juist wat breder gedragen worden. Ik geloof niet dat de heer Glastra van Loon hier onsympathiek tegenover stond. Hij twijfelt er echter aan of dit een oplossing brengt en meent dan ook dat wij naar een Derde Kamer toe moeten. Op zichzelf vind ik dat wel interessant, maar dat is morgen nog niet klaar. In de tussentijd gaat die stroom echter door. Voorzover mij hier in de Kamer nog tijd rest, wil ik graag mee studeren op het idee van een Derde Kamer. Ik hoop wel dat voor de tussentijd mijn pleidooi voor betere ondersteuning, betere samenwerking en betere coördinatie met de Tweede Kamer de steun van de heer Glastra van Loon zal ondervinden.

De heer Jurgens heeft gezegd dat een commissie uit de Verenigde vergadering nog beter is dan een Derde Kamer. Wij hebben er in dit huis evenwel ons best voor gedaan om onze positie bij het instemmingsrecht toch iets anders te laten zijn dan die van de Tweede Kamer, analoog aan de gang van wetsvoorstellen. Daar hebben wij immers ook alleen maar goed te keuren of niet goed te keuren. Wij moeten het naar mijn idee niet op precies dezelfde manier als de Tweede Kamer doen. Ga je in één commissie zitten, dan loop je het gevaar dat dit wel gebeurt en dat het onderscheid in positie anders wordt. De heer Jurgens zal wel zeggen dat dit niet gebeurt. Hij heeft zijn onderwijs namelijk voor een belangrijk deel in Engeland gehad en zal dus wel een aanhanger zijn van de unitary board of directors met niet-executieven en executieven. Ik proef daar een voorkeur voor, maar ik vind dat, als er zo'n commissie zou komen, wij het onderscheid in positie van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wel op de een of andere manier gestalte moeten geven.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun antwoorden. Ik wil

beginnen met de opmerking dat de discussie tot op dit moment over de invloed van het Europese recht op het nationale recht zich eigenlijk in hoge mate heeft gericht op het materiële recht, dus op de invloed van materieel Europees recht op het materiële nationale recht. Ik blijf erbij – ik meen dat ik dat in eerste instantie ook al gezegd heb – dat dit niet echt nieuw is. Wij hebben hier al heel lang mee te maken. Het wezenlijke van de ontwikkeling ten aanzien van de notificatierichtlijn is mijns inziens juist dat er daardoor in onze nationale wetgevingsprocedure een Europese procedurele regel is ingevoerd. Dat is nieuw. Ik denk dat het goed zou zijn, als ons debat van vandaag zich daar in hoge mate op zou richten.

De heer Glasz en de minister van Economische Zaken hebben een discussie gehad over de vraag wie de notificatie moest doen. De minister heeft toen gezegd dat dit de verantwoordelijke minister moest zijn. Bij mij rees de vraag, wie dat is. Bij ministeriële regelingen is dat natuurlijk volstrekt duidelijk. Maar bij een algemene maatregel van bestuur of bij een wet kun je dan nog de vraag stellen, of je als verantwoordelijk minister de contrasignerende of de uitgevende minister moet aanmerken. Ik meen te begrijpen dat de minister van Economische Zaken het eerste bedoelde. Dan is het de vraag, wie dat is bij meer dan één ondertekenaar. Ik denk dat wij dan de eerste ondertekenaar zouden kunnen nemen. Daar kan ik mee leven. Wel vind ik het belangrijk dat dit uitdrukkelijk wordt vastgesteld.

Toch blijven we dan nog zitten met een probleem waarover ik het in eerste instantie heb gehad en dat in de antwoorden een beetje onderbelicht is gebleven, namelijk dat van de herkenbaarheid van het op juiste wijze hebben doorlopen van de procedure uit de publicatie. Dat leidt er namelijk toe dat toch ook die uitgevende minister, dus de minister van Justitie, hier een bepaalde positie zal moeten hebben. Die zal moeten kunnen controleren, voordat hij signeert voor publicatie in het Staatsblad, dat de procedure die tot het totstandkomen van deze wet heeft geleid, compleet is geweest, derhalve waar dat aan de orde is inclusief de voldoening aan de notificatieverplichting. Dit heeft ertoe geleid dat ik in eerste instantie de gedachte heb geopperd dat er in

Heijne Makkreel

iedere toelichting, ook bij de publicatie van ministeriële regelingen, maar zeker in de nota van toelichting op algemene maatregelen van bestuur en bij de memorie van toelichting bij wetten, vast een passage zou moeten komen waarin wordt verantwoord, of voor deze maatregel notificatie al dan niet nodig is, even daargelaten of het al is gebeurd. De heer Glasz bracht de bestaande aanwijzing 345a ter sprake, maar die voldoet nog niet aan deze bedoeling. Ik werd daar in eerste termijn door overvallen; nadien heb ik de gelegenheid gehad, daarover nog even met de heer Glasz onderling te discussiëren. Mij is toen wat helderder geworden dat die aanwijzing 345a betrekking heeft op regels die moeten worden genotificeerd. Daar gaat het mij niet om; het gaat mij er juist om dat bij iedere regel altijd een passage wordt gewijd aan de vraag, of genotificeerd moet worden. Als het antwoord daarop "ja" is, treedt vervolgens 345a in werking.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Dank aan de beide bewindslieden voor hun antwoorden.

In eerste termijn heb ik, zoals vrijwel alle andere sprekers, een juridische invalshoek gekozen voor mijn bijdrage, vanuit de vraag, hoe juridisch correct omgegaan zou moeten worden met Europees recht. Ik heb toen niet gesproken over het feit, wat de bewindslieden ongetwijfeld bekend is uit andere gedachte-wisselingen, dat mijn fractie met name bij het ingrijpend karakter van het Europese recht op de Nederlandse rechtsorde wel eens forse vraagtekens zet. Maar dat is een andere kwestie, waarop ik nu niet verder in wil gaan. Ik wilde dit overigens wel even gezegd hebben.

Er zijn door collega's, meer dan van mijn kant, creatieve suggesties aangereikt, die een diepere doordiening en toetsing vragen en ook waard zijn, dan in deze korte gedachteswisseling, inclusief pauze, mogelijk is geweest. Ik wil daar graag, voorzover mogelijk, het mijne aan bijdragen.

De heer Jurgens heeft kort en krachtig gezegd, daarbij een typering overnemend die ik ook had gebruikt, dat het debacle een zegen is. Daar kan ik ver in meegaan. Ik denk dat daar wellicht ook een volkswijsheid

mee verwoord kan zijn en misschien zelfs wel een bijbelse wijsheid, niet in die zin dat uit het kwade iets goeds voortkomt, maar in die zin dat soms met een kromme stok toch een rechte slag gedaan kan worden. De minister van Economische Zaken heeft zich bij die typering van de heer Jurgens aangesloten door op zijn minst de hoop uit te spreken dat dit debacle tot iets van een cultuuromslag zal leiden. Ik denk dat dat van het grootste belang is, willen wij tot die correcte uitvoering, toepassing en dergelijke van Europese regelgeving komen.

Het pleidooi van de heer Heijne Makkreel voor de kenbaarheid voor de burger van het recht in de meest brede zin, sprak mij aan. Ik denk dat zijn suggesties over verantwoording in memories van toelichting en dergelijke, op zichzelf waardevol zijn, maar dat dat absoluut nooit en te nimmer een compleet beeld aan de burger kan geven, omdat allerhande uitvoeringsmaatregelen en wat dies meer zij, op een wetgevingsproces kunnen volgen en lang niet allemaal voor handen zijn op het moment dat de wet wordt vastgesteld. Dit is echter maar een kanttekening. Het is echter een suggestie die de moeite waard is om verder over te denken.

De heer Glasz heeft min of meer suggerenderwijze in mijn richting gevraagd of de nieuwe opzet niet iets in zich heeft van een plurale, diffuse verantwoordelijkheid. Die heeft die inderdaad in zich, voorzover ik kan zien. Alleen heeft met name de minister van Economische Zaken, maar ook de minister van Justitie, met vrij grote kracht betoogd dat daar geen andere structuur voor mogelijk is. Ik moet tegenover de heer Glasz zeggen dat, gehoord de betogen van beide bewindslieden, ik voor een exclusieve verantwoordelijkheid van Justitie niet direct een begaanbare weg zie. Ik zou het echter ook graag eenvoudiger en helderder hebben dat het nu aan ons gepresenteerd wordt.

Aanhakend op die verantwoordelijkheid, merk ik op dat ik op één vraag geen antwoord heb gehad. Ik laat het aan de bewindslieden over wie daar nog op in wil gaan. Ik heb nog gevraagd of en, zo ja, hoe gerapporteerd wordt aan het parlement, in het bijzonder aan de Tweede Kamer, over de uitkomsten van die jaarlijkse audit. Ik denk dat dat een middel zou kunnen zijn,

althans voor het parlement, om te zien hoe met die verantwoordelijkheden is omgegaan. Ik geef bij voorbaat toe dat dat een zeer globaal inzicht zal geven, maar ik zou graag een reactie op die vraag ontvangen.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Mijnheer de voorzitter! Voor de eenvoud van mijn reactie in tweede termijn kan ik het best beginnen met mijn erkentelijkheid uit te spreken tegenover de heer Jurgens voor zijn suggestie om niet onmiddellijk te denken aan een Derde Kamer, maar aan een commissie uit beide Kamers. Dat heeft, zoals hij mij informeel, terecht, voorheld, het grote voordeel dat dan geen Grondwetswijziging nodig is en het dus veel sneller kan worden ingevoerd. Als nadeel zou je kunnen noemen dat een dergelijke commissie niet dezelfde bevoegdheden kan hebben als een Derde Kamer. Hij zei echter terecht dat we dat informeel in deze procedure zo kunnen regelen dat we ongeveer dezelfde resultaten boeken. Ik ben het daar van harte mee eens. Ik wil hieraan toevoegen dat je op zijn minst, door op deze manier te beginnen, ervaring kunt opdoen die erop wijst of je nog een stap verder moet doen of niet, want tenslotte kun je met deze commissie blijven werken.

De heer Glasz noemde de gedachte voldoende interessant om ook door hem nader bekeken te worden, waarvoor mijn erkentelijkheid. Hij suggereerde echter dat dit het bezwaar heeft dat Eerste- en Tweede-Kamerleden die dan samen in één commissie zouden zitten, dezelfde werkwijze zouden moeten kiezen. Wij kunnen alleen iets doorlaten of tegenhouden, terwijl de overzijde het recht van amendement bezit. Ik bepleit, te denken aan een commissie uit de Verenigde Vergadering die dus dezelfde bevoegdheden als deze en dus ook een recht van amendement heeft. Daarmee wordt een faseverschil dat bestaat zolang je een Tweede en een Eerste Kamer hebt, opgeheven. Ik zie daar geen bezwaren tegen. Overigens is dit natuurlijk zeer voor discussie vatbaar.

Ik wil ten slotte de minister van Justitie dankzeggen voor haar gedachte dat de suggesties door de heer Jurgens en mij gedaan, voldoende de moeite waard zijn voor

Glastra van Loon

verdere overdenking. Ik ben haar daar erkentelijk voor.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik verheug mij over de oprechtheid van de minister van Economische Zaken, waar hij nadrukkelijk heeft verklaard dat inderdaad ook een catastrofe aanleiding kan geven tot een zodanige verbetering dat je daar achteraf blij mee mag zijn. Ik heb wel eens de theorie ontwikkeld van "government by catastrophe". Je hebt "government by the people" en je hebt ook "government by catastrophe". Het is helaas vaak zo in de politiek dat zaken pas echt worden aangepakt op het moment dat er een catastrofe heeft plaatsgevonden. Zo zijn de Deltawerken het gevolg van het moeten ervaren van een catastrofe.

Voorzitter! Ik wil op een viertal punten terugkomen. Om te beginnen de uitspraak van het Securitel-arrest, ten onrechte zo genoemd. Het moet in feite het CIA Security International-arrest heten naar degene die het aangekaart heeft. De minister van Justitie en ik kunnen met elkaar wel van mening zijn dat je voor een vorm van waarborgtheorie zou kunnen kiezen en zeggen: het arrest is niet van toepassing op de mensen die voor een strafzaak vastzitten en beschuldigd worden van het dragen van wapens of het gebruiken van alcohol. Maar in de tekst van het Securitel-arrest staat gewoon: "de Richtlijn moet aldus worden uitgelegd, dat particulieren zich daarop kunnen beroepen voor de nationale rechter, die een nationaal technisch voorschrift waarvan niet overeenkomstig de Richtlijn kennis is gegeven, buiten toepassing dient te laten". Hierop wordt geen verdere beperking gegeven. De minister en ik zijn het er samen over eens dat niet gelezen moet worden dat dit voor iedereen een absolute nietigheid en buiten-toepassinglaten betekent, maar we moeten dat nog bevestigd zien. Ik heb de minister horen zeggen dat er nog een zaak aanhangig is voor het Hof in Luxemburg. Ik neem aan dat dit het prejudiciële verzoek is van de rechtbank te Maastricht. Ik ben hierin zeer geïnteresseerd, voorzitter. Ik hoop dat de minister bereid is om aan de leden van deze Kamer de inbreng van de Nederlandse regering in dat proces te laten zien, opdat wij

voortdurend op de hoogte blijven van deze buitengewoon belangrijke kwestie. Nogmaals, het is niet reeds ten goede gekeerd. Het is best mogelijk dat men in Luxemburg vasthoudt aan de wat apodictische uitspraak, zoals dat in het arrest staat. Ik heb daar enige zorgen over. Het zou nuttig zijn als bij deze nieuwe zaak niet alleen de Nederlandse regering, maar ook de andere regeringen die deze zorgen delen, zich als partij voegen.

De tweede kwestie is die van het wetgevingsonderzoek. Het kan zijn dat de term "legal audit" reeds bestaat, maar deze is niet van toepassing op hetgeen hier aan de orde is. Aan de orde is een onderzoek naar het proces van voorbereiding van wetgeving. Als je dus al een Britse term wilt gebruiken, zou je "legislative audit" moeten gebruiken en dus niet "legal audit". Dit merk ik even ter correctie op. De heer Glasz was zo vriendelijk te verwijzen naar mijn afkomst, waardoor ik een zeker recht van spreken heb als het over Engels gaat. Ik vroeg eerder naar de rol van de Algemene Rekenkamer in dezen. Daar heeft de minister niet op gereageerd. De Rekenkamer heeft een rapport uitgebracht. Zij heeft daarvoor geen moeilijk Engelse woord nodig. Zij zegt gewoon: rapport over de wetgevingsprocedure. Het is uitgebracht op 11 mei 1994. Ik heb de minister gevraagd of het niet verstandig is de organisatietoets te laten verrichten door de Rekenkamer – zij is daartoe geschoold – onder regie van Justitie. De term "onder regie van" haal ik uit de stukken van de regering. Het moet duidelijk zijn dat die vraag aan de Rekenkamer wordt gesteld omdat men bepaalde specifieke vragen beantwoord wil hebben. Dat heeft de Rekenkamer de vorige keer trouwens ook gedaan door zich te baseren op Zicht op wetgeving en op Voortvarend wetgeven, de twee eerder verschenen rapporten van de regering.

Het derde puntje betreft de kwaliteit van het Europees recht. Ik heb een klein interruptiedebatje gevoerd over de toepassing van artikel 1, lid 9, van de richtlijn en de verwijzing naar een lijst die blijkbaar wel bestaat, maar niet is gepubliceerd. De minister was zo vriendelijk om te zeggen dat dit niet zo hoort. Ik vind wel dat het mogelijk moet zijn om zoiets te voorkomen. Ik weet hoe moeilijk het is om in internationaal

verband – en dat geldt zeker met 15 lidstaten – over dit soort dingen tot overeenstemming te komen, maar er komt toch een moment dat je duidelijk kunt maken dat als je een richtlijn maakt er bepaalde eisen gesteld kunnen worden inzake de helderheid daarvan. Is het indertijd überhaupt niet in de discussie opgekomen dat de gevolgen moeten worden geregeld van niet notificeren? Stel in Nederland wordt een wet gemaakt. Daarin wordt de eis gesteld dat bijvoorbeeld een provincie geen wet- of regelgeving mag publiceren voordat die aan de overheid is voorgelegd. Een provincie moet daar dus kennis van geven en daarop moet toestemming volgen. Ik kan mij dan niet voorstellen dat niet geregeld is wat de gevolgen zijn als die provincie dat niet doet. Dat is wat hier is gebeurd. Het is niet geregeld. Dat is een openeindeorganisatie van wetgeving. Dan moet toch de vraag opkomen wat het betekent als het niet gebeurt? Ik vind wel degelijk dat wij dat niet mogen afschuiven op de anonieme machten in Brussel. Die machten worden door onszelf mede in de hand gehouden. Het zijn onze vertegenwoordigers in Brussel die dat doen. Ik vraag de bewindslieden daarvoor een kwaliteitstoets aan te leggen, voor het maken van dat soort richtlijnen. In onze nationale wetgeving hebben wij immers ook een kwaliteitstoets ingevoegd.

Dan kom ik op de discussie die werd opgerakeld door de heer Glastra van Loon. Wij kunnen daarover in deze Kamer geen ingrijpende discussie voeren, maar het is wel duidelijk dat het vraagstuk – hoe verwerkt de regering een boven haar staande wetgeving, het Europees recht, in de nationale wetgeving en hoe kan de mede-wetgever daarbij optreden? – al tien of vijftien jaar aan de orde is geweest. Ik hoop dat de suggesties die de heer Glastra van Loon daarbij heeft gedaan en mijn reactie daarop een bijdrage aan het debat zijn. Ik hoop dat dit debat niet opnieuw zal verstommen. Dat is al vele malen gebeurd.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Als iets duidelijk geworden is, dan is het dat bij de departementen weinig affiniteit bestond met de Europese regelgeving en dat er een gering besef was

Schoondergang-Horikx

van het ingrijpende karakter van de Europese regelgeving op het Nederlandse recht. Dat was de reden dat de toepassing niet voldoende hoog op de politieke en ambtelijke agenda stond.

Er is gesproken over een Securitel-debacle en dat uit iets slechts ook iets goeds kan voortkomen. Dat is inderdaad een positieve benadering. Ik ben altijd voor een positieve benadering, maar waarschijnlijk heeft niet het Securitel-arrest zelf die schok teweeggebracht, als wel het maatschappelijke en politieke debat daarna. Ik had niet de indruk dat meteen na het arrest op de departementen het gevoel bestond dat dit zo slecht was dat er een cultuuromslag moest komen. Ik hoop dat die cultuuromslag en de ontworpen structuur voor de organisatie voldoende zijn om een zorgvuldige toepassing van de Europese regelgeving te garanderen. Minister Wijers heeft weliswaar gezegd dat hij niet kan garanderen, dat er nooit meer iets misgaat, maar dat moet wel zoveel mogelijk benaderd worden.

Aan de hersteloperatie is hard gewerkt. De resultaten worden gevolgd, want dit besef mag niet wegzakken. De fractie van Groen-Links in de Eerste Kamer is doordrongen van het ingrijpende karakter van de Europese regelgeving. Ik heb niet voor niets de uitvoering van de EG-richtlijnen bij de discussie betrokken. Iedere minister is inderdaad verantwoordelijk voor de wetgeving op het eigen departement, maar kan ik er na al deze debatten van uitgaan dat iedere minister daarvan ook doordrongen is?

Ik heb enkele onderwerpen genoemd waarvan de termijn verstreken is en die zijn opgenomen in het kwartaaloverzicht van de uitvoering van de EG-richtlijnen. Een daarvan betreft de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de lidstaten zijn gebracht. Ik ben erg benieuwd hoe daarmee nu zal worden omgesprongen. Het is een ingrijpender richtlijn dan op het eerste gezicht lijkt. Ik heb ook gevraagd of de bewindslieden iets, het liefst iets positiefs, zouden kunnen zeggen over de richtlijn gelijke behandeling. Ik besef dat andere ministers daarvoor verantwoordelijk zijn. Als de bewindslieden

op deze vraag geen antwoord kunnen geven, zou ik het prettig vinden als ik een schriftelijk antwoord kreeg.

De behandeling van de nitraat-richtlijn in de Tweede Kamer moeten wij afwachten. Ik weet dat deze bewindslieden het kwartaaloverzicht niet ondertekend hebben, want het is een stuk van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Maar de vogel- en habitatrichtlijnen kan ik in het overzicht helemaal niet vinden. Misschien kan schriftelijk worden uitgelegd wat daarmee gebeurt bij de provinciale en gemeentelijke overheden.

Een algemene klacht is de wijze waarop wij in de Eerste Kamer de hele Europese regelgeving moeten verwerken. Ik ben doordrongen van het belang van die Europese regelgeving. Als lid van een kleine partij met maar weinig mensen die het kunnen doen, zinkt de moed mij in de schoenen iedere keer als ik dat pakket thuiskrijg. Het zijn enorme stapels. Daar is geen beginnen aan. Ik ondersteun elk voorstel en elke maatregel die ervoor kunnen zorgen dat die regelgeving in hupklare brokken op ons bureau komt, zodat wij er echt iets mee kunnen doen. Zoals het nu gaat, kunnen wij er niet mee werken.

□

Minister Wijers: Voorzitter! Ik denk dat het gepast is om even terug te komen op het debat dat ik met name met de heer Glasz heeft gevoerd. Ik kan hem verzekeren dat ik niet naar deze Kamer ben gekomen met de verwachting en intentie dat ik een partijpolitiek debat zou aangaan. Als dat gebeurd is, komt dat omdat ik vond dat het eerste deel van zijn bijdrage aanleidingen bevatte om daar zo op te reageren. Dat is niet de bedoeling van de heer Glasz geweest en wij moeten dit dus niet opblazen. Mijn reactie was niet, zoals hij veronderstelde, geprepareerd en kwam ook niet voort vanuit mijn individuele beleving. Omdat mensen mij zo heetgebakerd vinden, vraag ik tegenwoordig immers altijd aan andere mensen of mijn observaties kloppen. Die observaties gaven mij voldoende aanleiding om te reageren zoals ik heb gedaan. Ik ben het overigens met de heer Glasz eens dat het, als je zelf drieënhalve jaar regeringsverantwoordelijkheid draagt, niet past om permanent met

de jibbak te komen dat iemand anders zo lang verantwoordelijkheid heeft gedragen. Niet ik, maar de heer Glasz begon met citaten uit het debat in de Tweede Kamer. Wat mij provoceerde, was dat hij juist uit die twee citaten elementen weghaalde die een rol speelden. Wat mij betreft, is dit verder niet zo vreselijk interessant. Het is ook niet mijn bedoeling om dit debat in partijpolitieke, heetgebakerde termen af te sluiten.

Toch ben ik het inhoudelijk en materieel oneens met de heer Glasz als hij zegt dat het eigenlijk onduidelijk is waar het kabinet nu mee komt en dat er sprake blijft van gespreide verantwoordelijkheid. Als ik toch nog een grap mag maken: dat begrip doet het in de kring van de heer Glasz in het algemeen juist goed. Hij gebruikte de term "plurale verantwoordelijkheid". De plurale verantwoordelijkheid bestaat voorzover het om verschillende rollen in processen gaat, maar over de eindverantwoordelijkheid hebben mevrouw Sorgdrager en ik geen misverstand laten bestaan. De Kamer moet de vakministers aanspreken op de kwaliteit van hun wetgeving. Zo hebben wij het in dit land georganiseerd en zo blijft het: dat is de eerste en de laatste verantwoordelijkheid.

Als je hier iets verder naar kijkt, zie je een vraag die niet expliciet door de heer Glasz is gesteld, maar die wel kan worden beantwoord. Het gaat uiteindelijk om het wetgevingsproduct; daarop wordt de individuele minister aangesproken. Daaraan gaat het vraagstuk van de interpretatie van Europese regelgeving vooraf: wat betekent dit nou eigenlijk voor de nationale wetgeving? Daar heeft wel een debat over plaatsgevonden, maar daarin hebben wij het niet al te specifiek gehad over de vraag hoe de eindverantwoordelijkheden liggen. Dat is een interessante vraag, want daar hebben wij nou juist die interdepartementale coördinatiestructuur voor, waarbij – globaal gezegd – met name Buitenlandse Zaken in Brussel de coördinerende verantwoordelijkheid heeft en Justitie de coördinerende verantwoordelijkheid heeft voor de "vertaalslag". Zij hebben dus verschillende verantwoordelijkheden die op een gegeven moment in elkaar overgaan. Ik ben het met de minister van Justitie eens dat de stem van Justitie zeer zwaar moet wegen in het departementale traject en ten aanzien van de vraag

Wijers

wat de Europese wet- of regelgeving voor de nationale regelgevingpraktijk betekent, maar wat doe je als departementen het niet met elkaar eens worden? Dan is er maar één oplossing: dan til je het naar een hoger niveau. Je komt dan op een gegeven moment in de ministerraad. Daar mag je de rol van de minister van Justitie niet vergelijken met die van de bedrijfsjurist, maar met het lid van de raad van bestuur, dat mede de verantwoordelijkheid heeft voor de bedrijfsjurist. Dat is belangrijk, want zij staat niet onder, maar naast en soms zelfs boven haar collega's, zij het niet in formele zin. Ik ga ervan uit dat in een behoorlijk functionerende ministerraad en in een behoorlijk functionerend college de argumenten van een collega die op een bepaald terrein primair kundig kan worden geacht, zwaar wegen. Zo hoort het te gaan. Dat betekent desalniettemin dat de minister van Justitie, als de raad uiteindelijk beslist dat zij niet gelijk heeft, niet gelijk heeft, omdat de raad anders beslist. Ik vind dat dat een kwestie is van individuele verantwoordelijkheden. Je kunt je voorstellen – maar dit is wel een heel extreem geval – dat de minister van Justitie daar niet mee kan leven. Dat merken wij dan op een gegeven moment wel. Ik ga er in elk geval van uit dat de raad naar haar luistert als zij goede argumenten heeft. Ik kan de Kamer verzekeren dat er in het algemeen in het kabinet zo wordt gefunctioneerd.

De verantwoordelijkheden zijn dus misschien diffuus, maar dat geldt niet voor de eindverantwoordelijkheid. Uiteindelijk wordt in het kabinet beslist en verdedigen ministers de uiteindelijke beslissing van het kabinet. Als zij die niet kunnen dragen, trekken zij daar maar de consequenties uit. Zo moet het volgens mij worden gezien. Als het gaat om een vraagstuk van brede interpretatie van Europese wetgeving, ligt het dus voor de hand om de minister van Justitie en de staatssecretaris of de minister van Buitenlandse Zaken daarvoor primair politieke verantwoording af te laten leggen. Dat gegeven zijnde, is de individuele minister verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn wetgeving. Er is weliswaar een gespreide verantwoordelijkheid, een plurale verantwoordelijkheid, maar daarmee nog geen onduidelijke.

In dat verband heb ik de heer Glasz wel zijn afkeer horen uitspreken over hoe het in elkaar zit, maar heb ik hem niet een klip en klaar alternatief horen bieden voor deze structuur, waarbij het woord "klip" wat mij betreft geen woordgrap is. Het enige alternatief is dat van de centralisatie, een gedachte die in eerste instantie ook in de Tweede Kamer naar voren kwam. Echter, als je dat alternatief in al haar consequenties doordenkt, deins je daarvoor terug en wegen de voor- en nadelen van het huidige systeem zeker op tegen die van dat alternatief.

De heer **Glasz** (CDA): Ik kan dat volgen, voorzitter, maar het ging mij om de toetsende mogelijkheid die Justitie in het voortraject heeft. Als van die mogelijkheid meer gebruik kan worden gemaakt, kan er preventief al veel worden voorkomen. Daarom hechtte ik ook zo aan de discussie over aanwijzing 254, waarbij ik met genoegen heb vastgesteld dat de minister van Justitie heeft gezegd daar extra gebruik van te zullen maken.

Minister **Wijers**: Ik ben het met u eens. Gezegd kan worden dat voor de nadelen van het decentrale systeem – ieder systeem heeft immers nadelen – door de voorgestelde maatregelen en procedures zoveel mogelijk compensatie wordt geboden. In iedere organisatiestructuur probeer je de nadelen te compenseren door bepaalde maatregelen. Ik meen dat dit een begaanbare weg is. Die oogt misschien wat zwaar-bureaucratisch, maar daar word je nu eenmaal mee geconfronteerd zodra je iets beschrijft dat de hele centrale overheid betreft en je dat met enige volledigheid wil doen. Ik moet eerlijk zeggen dat ik na 3,5 jaar ook nog steeds niet de gevoelens kan onderdrukken die sommige geachte afgevaardigden hebben, maar tegelijkertijd dwingt de bescheidenheid mij ertoe om dit toch te verdedigen, omdat ik er geen alternatief voor zie.

Ten slotte kan ik zeggen dat wij de vragen van mevrouw Schoondergang over de richtlijnen die de verantwoordelijkheid van andere bewindslieden betreffen, zullen doorleiden. Het gaat hier, als ik het goed heb, over vragen aan de staatssecretaris van Buitenlandse

Zaken en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! In het algemeen gesproken vindt de toetsing inderdaad in het ambtelijk voortraject plaats. Er is hier echter sprake van theorie en van praktijk. Ieder ministerie hoort zijn werk aan te leveren aan de directie wetgeving op het ministerie van Justitie, op een zodanig tijdig moment dat er ook nog naar gekeken kan worden. In de praktijk blijkt dat nog wel eens anders te gaan en is er soms maar zeer kort tijd om naar een aantal essentiële elementen te kijken. Dat is ook een algemene klacht die de minister van Justitie bij tijd en wijle in de ministerraad uit.

Verder kan het voorkomen dat om wetgevingskwaliteitsredenen de minister van Justitie stelt dat het anders zou moeten, bijvoorbeeld omdat het niet in het systeem van de wet past of niet mooi is geformuleerd. Meestal erkent men dan wel dat de minister van Justitie gelijk heeft, maar vervolgens zijn er soms andere, hogere belangen – waarbij de vraag of het inderdaad om "hogere" belangen gaat, afhangt van de waardering ervan – waardoor om politieke redenen anders wordt beslist. Dan zit je als minister van Justitie, met je eigen deskundigheid en je eigen verantwoordelijkheid, toch in een college van veertien mensen van gelijke orde, waar je als minister aan deelneemt. Het komt een enkele keer voor dat ik als minister van Justitie zeg: dit kan echt niet. Dat doe ik natuurlijk niet elke keer, want dan heeft het geen effect meer.

De heer Heijne Makkreel vroeg wie er uiteindelijk verantwoordelijk voor is na afloop van het wetgevingsproces of alle procedures goed doorlopen zijn. Dat zijn degenen die het contraseign zet en de eerste ondertekenaar. Zo moet het ook zijn. Je kunt niet van een minister van Justitie vergen dat ten aanzien van alle regelingen, wetten en AMvB's die worden voorgelegd voor ondertekening en plaatsing in het Staatsblad wordt nagegaan of de procedures goed zijn doorlopen. Dat moet de individueel verantwoorde lijke bewindspersoon doen. Dat vindt ook de ministerraad. Ik denk dat wij dit per se ook zo moeten houden.

Sorgdrager

De heer Heijne Makkreel heeft gelijk dat het voor het eerst is dat wij een zuivere procedureregeling hebben in een Europese richtlijn. Voorzover ik weet, is dit de enige procedurele richtlijn die er is. Vandaar ook de verwarring die ontstond bij het Securitel-arrest. Je zag dat de procedurele richtlijn ook directe werking had, terwijl dat daarvoor nooit in die mate was bekeken. Er werd aangenomen dat richtlijnen qua inhoud directe werking kunnen hebben, maar dat de procedure geen directe werking had. Dat bleek bij dat arrest anders te zijn. Vervolgens kwam de vraag: wat doen wij ermee en hoever gaat deze uitspraak?

Een en ander betekent dat aan de Nederlandse wetgeving en aan de procedure aan dimensie is toegevoegd die in het Nederlandse wetgevingsproces onvoldoende plaats krijgt als wij niet oppassen. De heer Heijne Makkreel zoekt naar een mogelijkheid om dit procedurelement in de wetgevingsprocedure een zodanige plaats te geven dat ook controle kan plaatsvinden. Als je in elke memorie van toelichting moet uitleggen waarom je iets niet genotificeerd hebt, vrees ik dat er sprake is van een rituele dans. Maar misschien kan ergens een vakje geplaatst worden met "notificatie ja - nee". Bij "nee" moet er komen te staan: geen technische voorschriften. Op die manier kan gecontroleerd worden of er aandacht aan is besteed. De Raad van State kan dat bijvoorbeeld doen. Er kan dus een check op worden gezet. Dat is helemaal niet zo gek. Wij moeten wel even nagaan hoe dit vorm kan krijgen. Deze suggestie kunnen wij meenemen. Het ministerraad-formulier is voor de ministerraad een aardige check, maar daarna werkt het niet meer. Bezien zal worden of zo'n passage in de wetgevingspapieren kan worden opgenomen op een zodanige manier dat het in elk geval opvalt. Wanneer wel genotificeerd wordt, zal dat moeten worden beargumenteerd. Maar het gaat mij om het niet notificeren. Nog altijd bevatten de meeste regeling geen technische voorschriften.

De heer Glasz heeft gezegd: er is een ontzettende toevloed aan Europese regelgeving. Daarover wordt verschillend gedacht. Op veel plaatsen wordt erover gesproken en geschreven. De realiteit geeft aan dat de hoeveelheid Europese regelge-

ving eerder groter dan kleiner wordt. Soms vraag je je af of een bepaalde regeling wel getroffen moet worden op Europees niveau. Dat is vaak een kwestie van onderhandelen. Wij kunnen praten over de invloed van Nederland daarop, maar ik wil het maar bij de constatering laten. Vervolgens moeten wij bezien hoe wij er in Nederland mee moeten omgaan. Het is waar dat van sommige kanten wordt gezegd: er komt erg veel uit Europa en wat moeten wij er allemaal mee?

Anderen, die geloven in de Europese eenwording en een steeds verdergaande samenwerking, zien natuurlijk graag dat er steeds meer Europese regelgeving komt. Het is gewoon een kwestie van waardering.

De heer Glasz had het in dezen even over het strafrecht dat op hol is geslagen. Ook dat is een kwestie van waardering. Sommigen zeggen dat er terzake van strafrecht, Europese samenwerking en bestrijding van georganiseerde criminaliteit nog maar erg weinig gebeurt op het gebied van Europese regelgeving, terwijl anderen zeggen: elk Europees strafrecht is verkeerd, want het strafrecht is een nationaal product. Ook op dat terrein is de discussie natuurlijk nog lang niet afgelopen. Die moeten wij hier zelfs nog voeren, denk ik.

De heer Glasz (CDA): Dat kan ik helemaal begrijpen, voorzitter. Dat geeft mij een goede aanhaakmogelijkheid om nog antwoord te vragen op een vraag die ik al in eerste instantie had gesteld, betreffende het idee van de oud-staatsraad Polak. Die wil natuurlijk weten wat de reactie van de bewindslieden is op zijn opinie, die hij heeft weergegeven in het NJB van 21 november. Hij pleit voor een Raad voor de wetgeving, juist om een inventarisatie op te stellen van algemene problemen van wetgeving, waarbij de zaak niet van de grond komt vanwege departementale – zoal hij het dan zegt – inertie of tegenwerking. Dan gaat het met name over Europese regelingen waar de een wel eens anders over kan denken dan de ander. Ik denk dat hij benieuwd is – dat zal het NJB ook zijn – wat de eerste reactie van de bewindslieden op dit idee is.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Het voert te ver, denk ik, om daar op dit moment, hier en nu, een reactie op

te geven. Ik vind het wel interessant om erover te praten, want we komen hiermee steeds meer in aanraking. Wanneer ieder departement alleen maar – dat is nu niet meer zo – op z'n eigen houtje bezig is met interpretatie van Europese regelgeving, krijg je inconsistentie. Het gaat mij te ver om te spreken van inertie of tegenwerking; je krijgt echter inconsistentie, afhankelijk van opvattingen van mensen.

De heer **Glasz** (CDA): Hij wilde er geen ambtenaren in.

Minister **Sorgdrager**: Dat begrijp ik. In de commissie die nu wordt gevormd tussen Buitenlandse Zaken en Justitie – waar dan wel ambtenaren in zitten – zullen specialisten komen te zitten op het gebied van Europese regelgeving. Mijn eerste reactie zou zijn: laten we daar nu eens mee gaan werken en kijken of dat werkt. Zo niet, dan kun je altijd verder gaan praten. Laten we kijken of het zo moet zijn dat daar alleen ambtenaren in zitten of dat je ook nog eens iemand van buiten erbij haalt. Ik vind dat heel interessant. Het is ook zo dat bijvoorbeeld op het ministerie van Justitie dikwijls mensen van buiten worden ingeschakeld om nog eens een visie te hebben over een product dat de wetgevers gemaakt hebben. We zijn wat dat betreft niet eenkennig. Integendeel, je probeert de wetenschap en mensen die daar verstand van hebben, ook bij je eigen procedures te betrekken, juist om te zorgen voor optimale kwaliteit.

Ik kom nog even te spreken over de aanwijzing, nr. 254, om een puntje op de i te zetten. De tekst luidt: toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, inclusief Europeesrechtelijke toetsing van wetgeving. Dat gaat over AMvB's en wetsvoorstellen; dat betreft de inhoud. Als je het naar de letter interpreteert, valt de nieuwe procedurele regeling daar gewoon onder. De vraag is vervolgens of je dat allemaal kunt, want dit aanwijzingsartikel 254 betekent een gigantische hoeveelheid werk. Vandaar dat ook bij Justitie nu een aantal ambtenaren extra worden aangetrokken bij de afdeling wetgeving om de Europeesrechtelijke dimensie meer vorm te geven. Dat is ook de aanscherping die ik bedoelde.

De heer Holdijk vraagt hoe het parlement wordt ingelicht omtrent de

Sorgdrager

resultaten van de legal audit. Ik heb die vraag inderdaad niet beantwoord, maar ik heb gezegd dat wij in de ministerraad nog praten over de aanpak van de legal audit: wie doet het? Dat betreft dan de beantwoording van de vraag of de Algemene Rekenkamer daar een rol in moet hebben, de vraag van de heer Jurgens. Welnu, dat weet ik nog niet. Het is niet het eerste waar we aan denken. De Rekenkamer heeft een rapport uitgebracht en daar doen we ons voordeel mee, maar in eerste instantie wordt gedacht aan eigen commissies, verschillend samengesteld al naar gelang het onderwerp dat onderzocht wordt. We zullen na het besluit van de ministerraad laten weten hoe de audits worden uitgevoerd, wie het doet en wanneer. De bedoeling is dat in 1998 een nulmeting wordt gemaakt, zodat er in elk geval al materiaal beschikbaar is voor de toetsing later, of er verbeteringen zijn; daarbij gaat het er ook om hoe het parlement daarover wordt geïnformeerd. Als u mij toestaat, wilde ik het nog even vooruitschuiven; dan krijgt u daarover nader bericht.

De heer Jurgens vraagt naar de zaak bij het Hof in Luxemburg, die inderdaad dient naar aanleiding van prejudiciële vragen van een rechter in Maastricht. Ik zal zorgen dat de Kamer de inbreng van de Nederlandse regering daarbij krijgt, zodat u kunt zien wat wij daar hebben gepresenteerd.

De heer Jurgens zegt dat het interessant zou zijn, als andere regeringen zich ook als partij zouden voegen. Inderdaad zou dat interessant zijn, maar dat brengt mij op de vraag: wanneer voegt Nederland zich in andere processen? Dat is ook nog wel eens een vraagpunt. Ook daarvoor is die gemengde commissie van Buitenlandse Zaken en Justitie buitengewoon belangrijk. Men moet namelijk vaak aan de hand van verschillende standpunten nagaan of het nuttig en nodig is dat de Nederlandse regering intervineert in een procedure bij het Hof. Overigens: niet alleen in Luxemburg maar ook in Straatsburg.

Er zijn opmerkingen gemaakt over de openbaarheid. Voorzitter! De Nederlandse regering vraagt daar in Europa eigenlijk bij voortdurende aandacht voor. Wat dat betreft zitten de heer Jurgens en ik op dezelfde lijn. Wat de derde pijler en de JBZ-raad betreft is Nederland, te

zamen met een of twee andere landen, het land dat pleit voor transparantie, openheid en openbaarheid. Een aansporing op dit punt is voor mij dus alleen maar een steun in de rug.

Zoals men wellicht weet, hebben wij tijdens ons voorzitterschap ook aandacht besteed aan de kwaliteit van de Europese regelgeving. Die heeft geresulteerd in een verklaring bij het Verdrag van Amsterdam omtrent de kwaliteit van Euroregelgeving. Naar aanleiding daarvan zijn door de Europese Commissie al diverse acties ondernomen. Er zit dus wel schot in, alleen, het betreft hier een taai materie. Daar ben ik het mee eens.

De **voorzitter**: Ik dank de regering voor de gegeven inlichtingen met betrekking tot het toepassen van richtlijn nr. 83/189 EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 28 maart 1983.

Ik schors de vergadering om de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de gelegenheid te geven binnen te treden.

De vergadering wordt van 17.13 uur tot 17.16 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik maak een opmerking over de agenda van de openbare vergadering volgende week. In afwijking van de berichten tot nog toe zal de vergadering van dinsdag, in verband met de ochtendlijke afwezigheid van een aantal ministers, aanvangen om 12.30 uur en in de avond voortduren. Op woensdag zal niet worden vergaderd.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren (Wet inschakeling werkzoekenden) (25122).**

(Zie vergadering van 25 november 1997.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw **Van Leeuwen** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Allereerst wil ik de minister dankzeggen voor de gegeven antwoorden. Ditmaal zal ik niet met een inhoudelijke reactie beginnen, maar eerst stilstaan bij de door de minister gemaakte procedurele opmerkingen op grond van de door de commissie geconstateerde onjuiste gang van zaken.

De minister heeft ruiterlijk toegegeven procedurele fouten te hebben gemaakt. Maar was het niet meer dan dat? Dat blijft de vraag nu de minister in zijn antwoord stelt dat er in de inhoud minder aanleiding is gelegen om twijfels te hebben. Dat staat naar ons oordeel nog te bezien. Immers, klip en klaar moet vaststaan dat de wet per 1 januari aanstaande onverkort zal worden ingevoerd en uitgevoerd. Dat is meer dan een inspanningsverplichting. Het is een inspanningsverplichting die in ieder geval voor de volle 100% dient te worden waargemaakt. Van couclance met betrekking tot de strafmaat kan eerst sprake zijn als er ondanks 100% inspanning bijzondere omstandigheden zijn die een niet in alle opzichten volledige naleving van de wet rechtvaardigen. De bewijslast ligt dus bij de gemeenten. Kan de minister bevestigen dat de brief zo moet worden uitgelegd? Is er bereidheid om te zijner tijd inzicht te verschaffen in deze bijzondere omstandigheden en de gemeenten die het betreft? Dan weten wij ook dat de minister deze zaak niet op zijn beloop heeft gelaten. Kortom, de gemeentebesturen kunnen en mogen zich na vandaag niet langer verschuilen achter de brief aan de VNG. De wet dient over de volle breedte te worden uitgevoerd. Als daaraan moet worden getwijfeld, zijn alsnog andere maatregelen noodzakelijk.

De minister is nader ingegaan op de gevolgen voor de beleidsinformatie en de samenwerkingsafspraken. In deze toelichting kan de CDA-fractie zich vinden, maar de klachtenregeling krachtens artikel 6, lid 4, die ook voor 1 januari aanstaande zou moeten zijn vastgesteld, blijft onbesproken. In toenemende mate bereiken ons berichten dat hiervan nauwelijks sprake zal zijn of kan zijn, net zoals de minister het wil duiden. Hoe beoordeelt de minister dit? De minister beroept zich voor zijn stellingname ook op de gedegen