

Vergaderjaar 2005–2006

29 993

Referendum Europese Grondwet

Nr. 22

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 september 2005 en het nader rapport d.d. 23 juni 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 juli 2005, no.05.002648, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken¹, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juli jl., nr. 05.002648, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde onderwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 september 2005, nr. W04.05.0338/l, bied ik U hierbij aan. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, het volgende op.

Directe aanleiding voor deze adviesaanvraag, waaraan een verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten grondslag ligt, is de negatieve uitslag van het referendum over het Grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie (de Grondwet voor Europa) van 1 juni 2005. In de aanloop naar het referendum is eigenlijk voor het eerst breed gediscussieerd over de betekenis van Europa, de noodzaak van samenwerking en het functioneren van de Europese Unie (EU). Veel bleek onbekend. De EU kan echter niet goed functioneren wanneer de burgers van de lidstaten zich niet bewust zijn van de invloed van Europa op de nationale (staats)instellingen en de nationale (staats)instellingen niet beseffen een Europese taak te hebben. De Nederlandse burger moet de kans krijgen beter over Europa geïnformeerd te raken. Niet alleen moet Nederland integreren in Europa. Ook Europa dient geïntegreerd te worden in Nederland. Nederland is in alle opzichten onlosmakelijk verbonden met Europa. Pas als Europees beleid in nationaal beleid wordt geïntegreerd, zal de Nederlandse burger ook Europees burger kunnen worden en het gevoel krijgen dat hij invloed kan uitoefenen op de Nederlandse positie in Europa. Vandaar dat in dit advies naast de staatsinstellingen ook de burger aan bod komt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Voor wat betreft Europa en het Koninkrijk zij verwezen naar de voorlichting van de Raad over de relaties binnen het Koninkrijk en met de EU, februari 2004.

De adviesaanvraag is niet opgevat als een opdracht tot een analyse van de uitslag van het referendum, maar als een opdracht in kaart te brengen: de gevolgen van de EU voor het functioneren van Nederlandse² staatsinstellingen

en voor de positie van burgers en de mogelijkheden voor verbeteringen. Velen zijn inmiddels overtuigd dat verbeteringen nodig zijn. Het is nu het moment ze aan te brengen. Verbeteringen maken echter pas een kans als er duidelijkheid is over de problemen. Daarom begint het advies met een informerend en analyserend gedeelte. Daarin wordt allereerst ingegaan op het Europese integratieproces als zodanig, het belang van Nederland bij dit proces, de actoren in dit proces en de verhouding tussen deze actoren onderling (paragrafen 1–4). Vervolgens wordt een analyse gegeven van de Nederlandse inbreng in het Europese besluitvormingsproces en de mogelijkheden tot verbetering van deze inbreng (paragrafen 5–6). Naar zal blijken in deze paragrafen, vormen het Europese besluitvormingsproces en het nationale besluitvormingsproces tot op heden nog steeds sterk gescheiden circuits. Integratie van deze processen is noodzakelijk, al was het alleen maar om te voorkomen dat de burger de indruk krijgt (of krijgt voorgespiegeld) dat Europees beleid iets is «wat van bovenaf wordt opgelegd» in plaats van onderdeel te zijn van Nederlandse besluitvorming. Sinds het midden van de jaren tachtig is de politieke betekenis van het Europese integratieproces enorm toegenomen. Daarom is meer politieke regie nodig om tijdig sturing te kunnen geven aan de Nederlandse inbreng in Europa. Er is ook meer politieke (parlementaire) controle nodig. Versterking van de politieke regie en van de politieke controle kan de legitimiteit van het Europese beleid bij de burger ten goede komen. Het advies wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen gericht op de burger, het parlement en de regering (paragraaf 7).

1. Positie nationale staten: van soevereiniteit naar wederzijdse afhankelijkheid
In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn de internationale verhoudingen in Europa sterk veranderd. De negatieve, afwerende betekenis van nationale soevereiniteit heeft gaandeweg plaats moeten maken voor het inzicht dat vrede, veiligheid en welvaart slechts door een steeds nauwere samenwerking tussen Europese staten kunnen worden verzekerd.

De EU is dan ook geen bedreiging van de nationale staat, maar een samenwerkingsverband dat het optreden van nationale staten in een open wereld beschermt en versterkt. De nationale staat kan zijn eigen rechtsorde alleen nog overeind houden in steeds nauwere samenwerking met andere. De soevereine, van niets of niemand afhankelijke staat – als die al ooit heeft bestaan – is niet meer. De keuze is steeds vaker: meedoen aan een grensoverschrijdende rechtsorde en daarop (bescheiden) invloed uitoefenen of eigen autonomie bewaken en (daardoor) steeds vaker overgeleverd zijn aan wat andere, meer invloedrijke staten eenzijdig of gezamenlijk beslissen.

Met zijn lidmaatschap van eerst de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), later de Europese Gemeenschappen (EG) en thans de EU, heeft Nederland vanaf het begin van de Europese samenwerking voor het eerste, meedoen aan de grensoverschrijdende rechtsorde, gekozen. De vraag voor Nederland was en is niet of Europa totstandkomt, maar welk Europa en hoe. Dat is een politieke vraag.

2. Het Europese integratieproces

De doelstellingen van Europese samenwerking

De Europese samenwerking heeft altijd een de nationale staten en hun burgers dienende functie gehad. Het achterliggende doel van de EG is, zoals ook uit de preambules van de verdragen tot uitdrukking komt, dan ook niet alleen economisch maar ook politiek van aard.

Zo wordt in de preambule bij het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van 1951 achtereenvolgens gerefereerd aan:

- het beschermen van de wereldvrede door een krachtsontplooiing evenredig aan de gevaren die dreigen;
- de bijdrage die een georganiseerd en levend Europa tot de beschaving kan leveren, welke onontbeerlijk is voor het handhaven van vreedzame betrekkingen;
- het bewustzijn dat Europa zich slechts kan vormen door daden die allereerst een feitelijke saamhorigheid scheppen, en door het leggen van gemeenschappelijke grondslagen voor de economische ontwikkeling;
- het gezamenlijk bijdragen, door uitbreiding van de productie hunner

basisindustrieën, aan een verhoging van het levenspeil en aan het voortgaan van de werken des vredes;

- het voor eeuwenoude wedijver een samensmelting hunner wezenlijke belangen in de plaats te stellen en door het instellen van een economische gemeenschap de eerste grondstenen te leggen voor een grotere en hechtere gemeenschap tussen volkeren, die lange tijd door bloedige strijd verdeeld zijn geweest en de grondslagen te leggen voor instellingen, die in staat zijn richting te geven aan een voortaan gezamenlijke bestemming.

Het Verdrag tot Oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) van 1957 heeft de Europese samenwerking ingrijpend verbreed, maar past geheel in de doelstellingen die reeds in het kader van de EGKS waren geformuleerd. Dat geldt ook voor de verbredingen en verdiepingen van de Europese samenwerking bij de Europese Akte en de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice, en bij de uitbreidingen van de Gemeenschappen van de zes oorspronkelijke lidstaten tot de huidige 25. De keuze voor Europese samenwerking was voor Nederland een logische. Traditioneel is Nederland in zijn buitenlandse beleid sterk gericht op vrede en handel.¹ Misschien is dat tegelijkertijd één van de verklaringen waarom het velen in Nederland lijkt te zijn ontgaan dat de Europese samenwerking sinds het voltooiën van de interne markt steeds politieker is geworden. Wat voor markt willen wij? Wat voor Europa willen wij? Europa raakt, zeker sinds de totstandkoming van de Europese en Monetaire Unie, steeds meer aan de kern van het nationale bestaan. Dat geldt zeker ook voor de ontwikkelingen van het beleid in de zogenaamde Derde Pijler (justitie en binnenlandse zaken). Strafrecht en openbare orde zijn onderdeel geworden van Europese besluitvorming. Europa dwingt nationaal tot politieke keuzen.

Het Nederlandse belang in Europa

Voor Nederland geldt in het bijzonder dat de economische afhankelijkheid van Europa groot is.² De Nederlandse economie heeft een open karakter. Nederland heeft een kleine thuismarkt en is voor economische groei sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in andere (vooral de omringende) landen. Nederland is voor ongeveer tweederde van het Bruto Binnenlands Product afhankelijk van export, waarvan ongeveer 80% binnen Europa (in het bijzonder Duitsland). De ruimte om zelfstandig een concurrentievoorsprong op te bouwen en te behouden, wordt steeds kleiner. Daarbij speelt ook een rol, dat de EU wel de meest vergaande unie is, maar inmiddels al lang niet meer de enige. Gewezen kan worden op onder andere internationale organisaties in Amerika en Azië, zoals North American Free Trade Agreement (NAFTA), Mercosur en Association of South-East Asian Nations (Asean). Hierdoor vinden onderhandelingen steeds vaker plaats tussen handelsblokken in plaats van tussen afzonderlijke staten. De EU geeft Nederland toegang tot Europa onder vooraf kenbare voorwaarden, alsook tot de rest van de wereld (via de World Trade Organization en via de vele handels- en associatieakkoorden van de EU). In de komende periode zal deze trend van internationalisering zich voortzetten als gevolg van handelsliberalisering en technische ontwikkelingen. Samenwerking binnen de EU is voor Nederland ook noodzakelijk om schadelijke beleidsconcurrentie te voorkomen. Zo kan een ongelimiteerde concurrentie tussen lidstaten op fiscaal terrein leiden tot uitholling van de overheidsfinanciën en daarmee ook van de publieke dienstverlening. De interne markt waarvan het belang op zichzelf door niemand kan worden ontkend, dwingt tot samenwerking en onderlinge beleidsafstemming. Gelet op de Nederlandse belangen is de vraag voor Nederland dus niet of een sociaal economische ordening op Europees niveau tot stand moet komen, maar de vraag welke ordening nodig is en hoe deze tot stand moet worden gebracht.

Dat is een politieke vraag.

Daarnaast is de nationale staat als democratische rechtsstaat zelf steeds meer van de Europese samenwerking afhankelijk geworden. Samenwerking tussen staten is nodig om grensoverschrijdende problemen effectief aan te kunnen pakken.

De bestrijding van het terrorisme is hiervan een duidelijk voorbeeld, maar ook kan worden gewezen op de aanpak van milieukwesties.

De vraag is dan ook niet of we een democratische rechtsstaat wensen te verdedigen via Europese samenwerking, maar welke democratische rechtstaat en binnen welke Europese democratische rechtsorde. Ook dat is een politieke

¹ Reeds Johan de Witt constateerde al dat het belang van de Staat daarin lag «dat allenthalve (=overal) rust ende vrede zij ende dat de commercie onverhindert moge worden gedreven». Citaat bij Heldring in NRC van 16 juni 2005.

² Zie CPB, Macro Economische Verkenning 2006, hoofdstuk 6.

vraag. Het antwoord op deze politieke vragen is niet meer duidelijk zoals ook blijkt uit de discussie rondom het referendum. Vaak wordt zelfs vergeten dat het om politieke vragen gaat en verwordt de discussie tot een technocratisch debat voor insiders.

Europa kan alleen een dienende functie behouden als de nationale staten weten wat ze zelf willen en waartoe (dus) Europa dient. Anders wordt Europa een alibi voor moeilijke beslissingen waaraan Nederland in Brussel wel heeft meegewerkt maar waarvoor politici in Den Haag niet openlijk verantwoording willen dragen.

Een visie op Europese samenwerking en de plaats van Nederland daarin valt vanwege de onderlinge vervlochtenheid niet te scheiden van een visie op de (eigen) staat. Als een visie op de staat ontbreekt, is een visie op de Unie onmogelijk en vice versa.

3. Lidstaten en Unie; Unie en lidstaten

Wederzijdse afhankelijkheid

Europa komt niet in de plaats van de nationale staat, maar is een aanvulling op de nationale staten. Europese besluiten komen altijd met medewerking van de lidstaten tot stand. Zij kunnen alleen via de lidstaten worden uitgevoerd en gehandhaafd. De lidstaten van de EU kunnen niet meer functioneren zonder de EU maar Europese wetgever, -bestuur en -rechter kunnen ook niet functioneren zonder de medewerking van wetgever, bestuur en rechter van de lidstaten. Essentieel voor het begrijpen van de verhouding Nederland – Europa is het besef dat de Nederlandse rechter, het Nederlandse bestuur en de Nederlandse wetgever een Europese rol hebben.

Zij passen niet alleen het Europese recht toe, maar dragen ook zelf bij aan het proces van wetgeving, bestuur en rechtsvorming op Europees niveau. Als coactores zijn zij in dat proces aan elkaar verbonden. Verbindingschakels vormen:

- het voorbereiden en opstellen van Europese (ontwerp)wetgeving (met de medewerking van nationale ambtenaren en technische specialisten vanuit de lidstaten alsmede van experts van buiten het publieke domein, bijvoorbeeld afkomstig uit het bedrijfsleven en ngo's);*
- het wetgevingsproces als zodanig (via de Raad van Ministers en de parlementaire invloed daarop (zowel Europees als nationaal));*
- de implementatie (omzetting, uitvoering, toepassing en handhaving) van Europese regels in de nationale rechtsorde door de nationale wetgever en het nationale bestuur;*
- de handhaving van Europees recht door de nationale rechter, zo nodig in samenwerking met het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJ EG) via de prejudiciële procedure;*
- de terugkoppeling van nationale ervaringen in de (nationale) praktijk met de Europese wetgeving naar de Europese wetgever.*

Gezamenlijk zijn deze verbindingsschakels van groot belang voor het functioneren van de Europese rechtsorde en van de nationale rechtsordes. In de verbindingsschakels wordt ook duidelijk dat de Europese rechtsorde en de (thans 25) nationale rechtsordes niet zijn samengesmolten tot één rechtssysteem. Integendeel, het gaat om een, zeker op het eerste gezicht complex samenspel van Europese en nationale, legislatieve, bestuurlijke en rechtsprekende actoren in een netwerk. Dat netwerk kan alleen goed functioneren als de verbindingsschakels goed functioneren. De verbindingsschakels functioneren alleen goed als de nationale actoren zich ook van hun Europese rol bewust zijn.

Van de laatste verbindingsschakels wordt vooralsnog weinig systematisch gebruik gemaakt. Toch is, meer nog dan in de nationale wetgeving, de terugkoppeling van nationale praktijkervaringen met de Europese regelgeving van groot belang voor de legitimiteit van die regelgeving. Zo wordt voorkomen dat gebrekkige regelgeving in stand blijft. Zij blijft in dit advies verder buiten beschouwing. De nadruk ligt op de politieke regie bij en de politieke controle op de Nederlandse bijdrage aan de eerste verbindingsschakel. Vooral zij zijn voor verbetering vatbaar.

Eenheid in verscheidenheid

De taak van de overheid in een moderne pluriforme samenleving is het omgaan met verscheidenheid. Dat geldt op nationaal niveau en dat geldt a fortiori op Europees niveau. Uitgangspunt van de Europese samenwerking is eenheid in verscheidenheid. Een belangrijke voorwaarde voor die eenheid is een gemeenschappelijke rechtsorde (hetgeen niet hetzelfde is als één rechtssysteem), waaraan alle instellingen van EU, lidstaten en burgers zijn onderworpen. Die Europese rechtsorde staat ten dienste van verscheidenheid en pluriformiteit. Met die verscheidenheid en pluriformiteit hebben de Europese instellingen te rekenen. Daarom is de functie van bijvoorbeeld de Europese wetgever niet automatisch dezelfde als die van de nationale wetgever. Is de inzet van de nationale wetgever meestal om gemeenschappelijk gevoelde problemen uniform op te lossen, de inzet van de Europese wetgever moet zijn de ruimte voor uiteenlopende oplossingen af te palen. Daarin is ook het belang gelegen van de verschillen in de Europese wetgevingsinstrumenten. Zo zijn er naast verordeningen en richtlijnen (Eerste Pijler), gemeenschappelijke optredens (Tweede Pijler) en kaderbesluiten (Derde Pijler) ook steeds meer «soft law»-instrumenten, zoals richtsnoeren.

Het evenwicht tussen eenheid en verscheidenheid is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de Europese en nationale instellingen.

Te weinig wordt beseft dat de druk groot is, juist ook vanuit de lidstaten, om op bepaalde terreinen op Europees niveau meer te regelen dan minimaal nodig is: het vrije verkeer moet worden veilig gesteld; er mag geen concurrentievoordeel ontstaan; er bestaat onderling wantrouwen dat, als op Europees niveau ruimte wordt gelaten, daarvan nationaal misbruik zal worden gemaakt. De gemeenschappelijke regels moeten echter in verschillende juridische culturen worden geïmplementeerd en zullen dus (toch) verschillend kunnen uitwerken.

Onnodige uniformiteit tast de kwaliteit (en de legitimiteit) van de Europese regelgeving aan. Tegen de druk om via «Brussel» steeds meer te regelen is tegendruk nodig. Voor die tegendruk is binnen de Europese instellingen kennis nodig van en begrip voor hetgeen nationaal nog wel en niet meer kan.

De nationale instellingen moeten zich gelijktijdig bewust zijn van hun Europese rol en beseft hebben voor de eigen nationale identiteit. Het Verdrag betreffende de EU, zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam, geeft in artikel 6, derde lid, expliciet aan dat de Unie de nationale identiteit van haar lidstaten eerbiedigt.

In het vinden van een balans tussen eenheid en verscheidenheid speelt het begrip subsidiariteit een belangrijke rol (zie artikel 2 van het EU-Verdrag en artikel 5 van het EG-Verdrag). Dit begrip is in de context van de Europese constitutionele rechtsontwikkeling meer en meer verengd tot een grond voor beperking van Europese bevoegdheden ten opzichte van nationale of subnationale bevoegdheden. Het subsidiariteitsbeginsel heeft echter niet alleen een begrenzend, maar ook een verplichtende betekenis. Het is een afwegingsprincipe aan de hand waarvan niet alleen wordt bepaald in welke gevallen een vervulling van publieke taken door de overheid – en wanneer dat het geval is, door welke bestuurslaag – moet geschieden, maar ook in welke gevallen deze taken evengoed of beter geheel of gedeeltelijk aan de samenleving kunnen worden overgelaten. Het subsidiariteitsbeginsel brengt ook tot uitdrukking dat, waar het algemeen belang dat vereist, de overheid juist niet terzijde mag blijven staan. Het verlangt niet alleen een goede taakverdeling tussen de ene en de andere bestuurslaag, maar ook tussen de overheid en private instellingen die maatschappelijke functies vervullen. Die instellingen zullen daarom ook op nationaal niveau meer bij het Europese beleid en de Europese besluitvorming betrokken moeten worden.

Het zou nuttig zijn als de Europese wetgever zich meer bewust zou zijn van de mogelijkheid tot uitvoering van Europese regelgeving door private instellingen.

4. Burgerschap in Europa

De EU is zo sterk als de fundamentele waarop zij rust: nationale staten en hun burgers. Voor een goed functioneren van de EU is het dus niet alleen noodzakelijk dat de verbindingsschakels tussen de EU en lidstaten goed functioneren, maar ook de verbinding tussen de EU en de burger. Over

burgerschap wordt wel veel gepraat, maar wat dat begrip inhoudt is diffuus. De Nederlandse overheid richt zich traditioneel meer op de bescherming van onderdanen dan op het ontwikkelen van burgerschap.

In het dominante denken over burgerschap en de staat staan sinds de 18e eeuw centraal de burgerrechten voor individuele burgers in hun relatie tot de staat.

Deze zogenaamde liberale burgerschapstraditie heeft geleid tot een groot aantal waardevolle burgerlijke, politieke en sociale burgerrechten. Eerst nationaal in de klassieke en sociale grondrechten. Vervolgens ook Europees in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Raad van Europa) en het Handvest van de grondrechten (EU).

In die zin is er een groeiend Europees burgerschap. Daarbij is van belang dat de burger rechtstreeks een beroep op die rechten kan doen bij de (nationale en Europese) rechter. Zo kunnen onderdanen van de lidstaten als Unieburger een zelfstandig verblijfsrecht in elke andere lidstaat uitoefenen. Ook kunnen ze, mits de betrokken regeling binnen het bereik van het EG-verdrag valt, een gelijke behandeling als de nationale onderdanen verlangen.

Er is echter nog een andere, oudere republikeinse burgerschapstraditie. Die legt meer de nadruk op de rol van de burger als «citoyen» in de samenleving. Burgerschap als publiek ambt, waarbij de burger zowel individueel als collectief een belangrijke eigenstandige publieke rol heeft te spelen. Bij deze rol gaat het niet uitsluitend om politieke participatie, maar evenzeer om de burger als actief onderdeel van de «civil society»; in Nederland vaak particulier initiatief, maatschappelijk middenveld of non-gouvernementele organisaties genoemd. Daaronder worden verstaan onafhankelijke organisaties van burgers of groepen burgers die zich inzetten voor aspecten van publiek belang en daarmee een bijdrage willen leveren aan de kwaliteit van de maatschappelijke ontwikkelingen.

Dát particulier initiatief doet zich thans in een andere vorm voor dan vroeger, niet meer verzuimd, minder permanent, minder geïnstitutionaliseerd, maar daarom niet minder belangrijk. Zolang burgers daadwerkelijk betrokken blijven bij die organisaties, vormen zij een aanvulling op de politieke democratie en een tegenwicht tegen staat en markt, zowel lokaal en regionaal als nationaal en Europees. Nederland heeft, als het gaat om dit particulier initiatief, een traditie hoog te houden.

Met dat particulier initiatief en de Nederlandse voorbereiding van Europees beleid is iets aan de hand. Talloze maatschappelijke organisaties weten de weg naar «Brussel» probleemloos te vinden, maar spelen een marginale rol bij de nationale voorbereiding van Nederlandse standpunten. Bij de departementale voorbereiding worden ze niet of nauwelijks gehoord. Het parlement is onvoldoende tijdig betrokken om ook nog eens de samenleving te kunnen consulteren. Zo houdt het parlement, anders dan bij nationale onderwerpen, geen hoorzittingen over de voorbereiding van zijn inbreng in het Europese beleid. Dat schaadt niet alleen de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en het uiteindelijke Nederlandse standpunt, maar kan ook tot problemen leiden als het op implementatie en uitvoering aankomt. Dit speelt overigens ook bij de betrokkenheid van het decentraal bestuur: als het om Europa gaat heeft men veelal betere en frequentere contacten in Brussel dan in Den Haag.

Als het referendum van 1 juni 2005 over de Grondwet voor Europa iets heeft aangetoond, dan is het dat de verbinding tussen de EU en de burger niet goed functioneert. Het vertrouwen van de Nederlandse burger in het Europese project is kennelijk niet automatisch zo groot als in het verleden werd verondersteld.

Dat heeft niet zozeer te maken met de wijze waarop Europa functioneert, als wel met de wijze waarop de Nederlandse overheid met Europa omgaat. Het gevoel bij de burgers dat zij in Europa niet meetellen is nauw verbonden met het gevoel bij de burgers dat hun mening in eigen land er niet toe doet.

Nationale burgers zullen alleen Europese burgers zijn als ze zich thuis blijven voelen in eigen land.

De eigen (nationale) identiteit is voorwaarde voor Europese samenwerking.

De discussie zou daarom niet moeten gaan over het gevaar dat we de Nederlandse identiteit te Brussel moeten inleveren, maar over het feit dat we er – naast de Nederlandse – een Europese identiteit en loyaliteit bij hebben gekregen en wat dat dan concreet betekent. Burgers kunnen zich tegelijkertijd Amsterdamer én Nederlander voelen, evengoed als Limburger én Nederlander en zo ook Nederlander én Europeaan.

Misschien speelt het zwakke besef van de eigen identiteit Nederland en de Nederlandse burger op dit moment parten. Des te meer reden om de Nederlandse traditie van het particulier initiatief opnieuw vorm te geven. Het zou ook een eigen Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van het Europese burgerschap kunnen vormen. Ook de burger is zowel individueel als collectief (via het particulier initiatief) een co-actor in het Europese samenwerkingsproject. Zijn inbreng in dit project is dus net zo zeer onontbeerlijk als die van de nationale (staats)instellingen.

Centrale vraag is hoe dit Europese burgerschap meer inhoud kan krijgen. Gedacht kan worden aan de volgende initiatieven.

- Ten eerste zou de regering erop moeten toezien dat (aankomende) burgers via het reguliere onderwijsprogramma en periodiek met gerichte voorlichting goede informatie krijgen over het doen en laten van de EU, de bevoegdheden van de instellingen, de rechten waarover Unieburgers beschikken en de plichten die daar tegenover horen te staan. Afgezien van het feit dat dit een hoop misverstanden over Europa uit de weg kan ruimen, het kan ook inzicht creëren in de mogelijkheden van regering, parlement en burgers om invloed uit te oefenen op het proces van Europese samenwerking.*
- Vervolgens zou het parlement ervoor moeten zorgen dat de inbreng van burgers in het Europese besluitvormingsproces gestalte wordt gegeven door over belangrijke Brusselse onderwerpen tijdig hoorzittingen te organiseren, zoals dat ook met nationale onderwerpen gebeurt. In die hoorzittingen zou centraal moeten staan de vraag of op Europees niveau dan wel op nationaal niveau moet worden opgetreden en of dat optreden door de overheid moet geschieden of aan het particulier initiatief kan worden overgelaten (subsidiariteit).*
- Ook op Europees niveau zou het particulier initiatief meer betrokken moeten worden in het besluitvormingsproces door in voorkomende gevallen nadrukkelijk te overwegen of niet het instrument van co-regulering gehanteerd zou moeten worden, zijnde het mechanisme waarbij de verwezenlijking van de doelstellingen van een EG-regeling worden overgelaten aan erkende betrokken partijen, in het bijzonder de private sector, sociale partners, niet-gouvernementele organisaties en verenigingen.¹ Ook kan gedacht worden aan een ruimere toepassing van artikel 137 van het EG-Verdrag.*
- Op Europees en nationaal niveau zou moeten worden nagegaan hoe de juridische en bureaucratische belemmeringen die aan het particulier initiatief over de grenzen heen (bijvoorbeeld in de grensregio's) in de weg staan, kunnen worden weggenomen. Daarnaast zou het parlement erop moeten toezien dat de regering aan de burgers verantwoording aflegt over het doen en laten van Nederland in het Europese besluitvormingsproces.*

5. Verbetering van de Nederlandse inbreng in het Europese besluitvormingsproces

De deelneming van Nederland aan de besluitvormingsprocessen van de EU is lange tijd beheerst door een volkenrechtelijk model. In dit volkenrechtelijke model wordt aangenomen dat de lidstaat als één geheel deelneemt aan de «volkenrechtelijke organisatie». Artikel 92 van de Nederlandse Grondwet wordt gezien als de grondslag voor de overdracht van soevereine bevoegdheden aan de EU. In de loop der jaren is dit model echter steeds verder van de realiteit komen te staan.

Het uiteindelijke stemgedrag in de Raad van Ministers wordt weliswaar bepaald door instructies die in de ministerraad worden geaccordeerd, maar in veel Europese gremia wordt door Nederlanders geparticipeerd die niet het Nederlandse belang, maar een departementaal (deel)belang vertegenwoordigen. Anders dan wat geldt voor volkenrechtelijke organisaties, lopen de contacten tussen de EU en nationale instanties, organisaties en burgers, niet

¹ Interinstitutioneel Akkoord «Beter wetgeven», punten 18–21. Dit dient een vast onderdeel te zijn van de subsidiariteitstoets.

alleen via de regering, maar ook, rechtstreeks, via ambtenaren, decentrale overheden, belangengroepen en maatschappelijke organisaties.

Als gevolg daarvan moeten nationale instellingen hun functioneren aanpassen aan hun Europese rol. Zo wordt de regering van nationale medewetgever steeds meer Europees onderhandelaar, terwijl de rol van de Staten-Generaal verschuift van medewetgever in de richting van die van «mandaatgever» en controleur.

De Nederlandse besluitvorming is daarop onvoldoende toegesneden. Die besluitvorming heeft ten minste drie bijzondere, samenhangende kenmerken:

- de departementale autonomie is groot, de onderlinge afstemming tussen en binnen ministeries en met andere overheden is vaak gebrekkig;*
- de politieke coördinatie vindt pas plaats als de koers feitelijk al is uitgezet; een algemene strategische visie ontbreekt; de neiging tot de-politiseren is groot;*
- er wordt weinig rekening gehouden met de uitvoering; de consequenties van het Europese beleid komen vaak pas laat in beeld.*

Deze drie kenmerken breken Nederland op in een Europees besluitvormingsproces waarin 25 lidstaten, verschillende groeperingen en organisaties en uiteenlopende belangen een rol spelen (zie paragraaf 6). De Haagse besluitvorming is steeds minder op de Europese toegesneden. Dat vermindert nodeloos de Nederlandse invloed op het beleid dat de Unie gezamenlijk voert. Den Haag moet tijdiger nadenken over doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Europa.

Voor die inbreng zal in de eerste plaats de totstandkoming van beleidsstukken als wit- en groenboeken niet meer als voldongen feit moeten worden gezien. Voorts gaat het niet alleen om de inbreng bij de voorbereiding, vaststelling en implementatie van (ontwerp-)verordeningen en richtlijnen van Raad en Europees Parlement, welke regelgeving ongeveer 15% van het totale Europese regelgevingsbestand uitmaakt. Het gaat ook om de inbreng bij de gedelegeerde regelgeving: ongeveer 85% van de Europese regelgeving wordt, op basis van een bevoegdheid daartoe in een (reeds eerder vastgestelde) verordening of richtlijn, vastgesteld door de Commissie op voorstel van een zogeheten comitologiecomité waarin Nederland doorgaans (ambtelijk) vertegenwoordigd is.

Tenslotte gaat het ook om de zogenaamde «soft law»(zoals «benchmarking» en vrijwillige regelgeving), die niet zelden na enkele jaren in bindende regelgeving wordt omgezet.

In al die gevallen is vanuit Nederland (politiek) zicht nodig op de stand van de beleidsvoorbereiding op Europees niveau. Dit geldt evenzeer voor de totstandkoming van besluiten in het kader van de Derde Pijler. Alleen zo is een duidelijk mandaat aan de betrokken minister mogelijk.

Het zoeken naar verbeteringen in het Nederlandse aandeel in de Europese besluitvorming is niet nieuw. In het WRR-rapport «De onvoltooide Europese integratie» van 1986 wordt aangegeven dat de bestaande coördinatiestructuur voor het Europese beleid op ministerieel en ambtelijk niveau meer geschikt is voor het bepalen van beleidsstandpunten van Nederland tegenover de gemeenschap, dus de Nederlandse reactie op voorstellen vanuit Brussel, dan voor het vaststellen van de inbreng van het Nederlandse beleid in de gemeenschap.

Ruim 18 jaar later constateert het ROB-rapport «Nationale coördinatie van EU-beleid: Een politiek en pro-actief beleid» dat de interdepartementale afstemming overwegend reactief van aard is. Er wordt pas gecoördineerd als de Commissie een voorstel heeft ingediend, er is weinig aandacht voor de «incubatieprocessen» die daaraan voorafgaan. De nadruk ligt op de hogere stadia van de raadshiërarchie (de agenda's van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) en Raad). De politieke betrokkenheid manifesteert zich doorgaans dan ook pas op het einde van het besluitvormingsproces. Tot en met de fase van de raads werkgroepen zijn de dossierhoudende ministeries betrekkelijk autonoom. Hoewel het ministerie dat het voortouw heeft als eerste verantwoordelijk is voor juiste coördinatie, is het in de praktijk vaak zo dat andere ministeries zelf maar moeten zorgen dat zij ook aan de bak komen. Het parlement wordt niet intensief en (te) laat betrokken bij

EU-besluitvorming. Het komt meestal pas in actie als het de geannoteerde agenda's van de Raad van Ministers of de Europese Raad behandelt. Voor de informatie over wat in Brussel op de agenda staat of komt, heeft het Parlement zich afhankelijk gemaakt van hetgeen ministeries aan informatie aanleveren. In de zogenaamde BNC-fiches – die worden verschaft als het besluitvormingsproces al geruime tijd loopt – ontbreekt de politieke weging van de onderwerpen die in Brussel aan de orde zijn. Ministeries hebben bij die politisering ook geen belang.

In de afgelopen periode zijn er verschillende ambtelijke rapporten met verbeteringsvoorstellen verschenen.¹ Die voorstellen waren in het bijzonder gericht op de ambtelijke beleidsvoorbereiding, verbeteringen in het departementale kennismanagement en betere (en snellere) implementatie. Ze hebben soms geleid tot een grotere bewustwording binnen de ministeries van het belang van Europa. De onderliggende politieke vragen worden er echter niet mee opgelost. Het kost Nederland nog altijd moeite een duidelijke politieke lijn tegenover en in de EU uit te zetten en vervolgens uit te dragen. Alleen de Nederlandse financiële bijdrage aan de Unie is de laatste jaren in de Nederlandse politiek een gemeenschappelijk ijkpunt. Dat ijkpunt kan een algemene inhoudelijke strategie niet vervangen, integendeel. De wijze waarop de financiële bijdrage wordt berekend draagt ook niet bij aan een vruchtbare tactiek.² Dat kan de positie van Nederland op het hoogste niveau schaden. In de nadruk op verbeteringen in de ambtelijke organisatie en op het financiële beleid wijkt het zoeken naar verbeteringen in de voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse Europese beleid niet af van de pogingen tot verbeteringen in de voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse binnenlandse beleid.

*6. Versterking van de politieke regie en de politieke controle
Alvorens in te gaan op de mogelijkheden van versterking van de politieke regie en de politieke controle wordt eerst een korte karakteristiek gegeven van de Europese besluitvorming zelf.*

*De kenmerken van het Europese besluitvormingsproces
In de Eerste Pijler heeft de Europese Commissie het bijna exclusieve recht voorstellen voor richtlijnen en verordeningen te doen. Veel initiatieven zijn het resultaat van eerdere politieke besprekingen in de Europese Raad. De Europese Commissie bereidt het beleid meestal via groen- en witboeken en mededelingen voor, waarbij vaak lidstaten, belangengroepen en deskundigen worden geconsulteerd. Binnen de Commissie bestaat collegiaal bestuur, wat meebrengt dat alle belangrijke besluiten (niet alleen voorstellen voor regels, groenboeken en dergelijke, maar ook besluiten over het instellen of beëindigen van inbreukprocedures of staatssteunprocedures) door de commissarissen gezamenlijk worden genomen (dit is enigszins te vergelijken met de wekelijkse ministerraad). De kabinetten van de commissarissen spelen bij de voorbereiding van deze besluitvorming een belangrijke rol. Voorstellen voor regels worden vervolgens behandeld door de Raad van de EU, die de desbetreffende regels vaststelt, in de meeste gevallen samen met het EP (co-decisie). In de Tweede en Derde Pijler ligt het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Raad van de EU en bij de Europese Raad. De initiatiefrol van de Europese Commissie is beperkt. Democratische controle vindt plaats via de nationale parlementen op de nationale regeringen. Het EP oefent op die terreinen het recht van advies uit. De beraadslaging in de Raden is niet openbaar en het besluitvormingsproces is niet transparant. Steeds meer onderwerpen worden echter van de Derde Pijler overgeheveld naar de Eerste Pijler. Dit komt de democratisering en transparantie van de besluitvorming en de rechtsbescherming ten goede.*

De laatste jaren wordt verder steeds meer gebruik gemaakt van methoden die zijn gebaseerd op «soft integration» via de intergouvernementele methode, vooral op terreinen waar de lidstaten vooralsnog hun soevereiniteit niet hebben overgedragen, zoals op onderdelen van het sociale beleid, onderwijs en de directe belastingen. Beleidsvergelijking vervangt op deze terreinen in toenemende mate de klassieke, heldere juridisch bindende besluitvorming.

Europa ontwikkelt zich meer en meer in de richting van een interactief netwerk.

¹ Zie bijvoorbeeld eindrapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden» dat is uitgebracht in het kader van het Programma Andere Overheid – Rijksbrede Takenanalyse, Den Haag juni 2005.

² Verhelderende cijfers in de Macro Economische Verkenningen 2006.

Aan de ene kant vindt beleidsvoorbereiding plaats via – niet altijd even transparante – interactie tussen Brusselse en nationale ambtenaren van de technische beheerscomités, vertegenwoordigers van belangengroepen en lobbyisten, het Coreper, het Secretariaat-Generaal van de Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, de kabinetschefs van de leden van de Europese Commissie en medewerkers van het EP. Aan de andere kant wordt door regeringsleiders, Ministers van Buitenlandse Zaken en vakministers in de Raden, met lobby's vanuit de hoofdsteden en in partijpolitieke netwerken van nationale en Europarlementariërs in een even weinig transparante interactie het beleid vastgesteld. De Europese Raad fungeert hierbij steeds vaker als snelkookpan om tot besluitvorming te komen. Een trend is in dat verband, dat belangrijke strategische beslissingen over Europa niet worden genomen door de gebruikelijke instellingen in Brussel en Straatsburg, maar door de regeringsleiders in de hoofdsteden van de (grote) lidstaten, waarna bekrachtiging in de Europese Raad plaatsvindt (bijvoorbeeld Lissabon agenda). Daarbovenop komt nu in de Unie van 25 lidstaten het beraad van kleine groepen landen, soms op het niveau van regeringsleiders vaker op het niveau van ministers, op afzonderlijke beleidsterreinen. De uitkomsten van dat beraad vormen vervolgens voor de Commissie aanleiding om tot actie over te gaan. Kenmerkend voor de besluitvormingsprocessen zowel binnen de Commissie, als binnen de vakraden en de Europese Raad, is dat dossiers over zeer uiteenlopende zaken tegelijkertijd worden behandeld en aan elkaar worden gekoppeld. Zo ontstaan onderhandelingspakketten waarin voor alle partijen zuur en zoet zijn opgenomen.

A. Versterking politieke regie op het niveau van ministers en ministerraad
Hiervoor is aan de orde geweest, dat de politieke inbreng doorgaans pas aan het slot van het beleidsvormingsproces plaatsvindt en zij zich dan veelal beperkt tot besluitvorming over ambtelijke geschilpunten. Het is ook de vraag of de bestaande coördinatiemechanismen, de CoördinatieCommissie (CoCo), de CoördinatieCommissie op «hoog ambtelijk niveau» (CoCoHan) en de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden, nog wel kunnen voldoen. Dit coördinatiemechanisme draagt nog steeds het stempel van een Europees beleid dat onderdeel is van het buitenlands beleid. Het accent van de coördinatie zal moeten komen te liggen op de integratie van Europees beleid in binnenlands beleid en op de onderlinge afstemming van de deelbelangen die ministers in hun Nederlandse en Europese rol vervullen.

Twée – met elkaar samenhangende – aspecten zijn dus essentieel:

1. *integratie van Europese beleidsprocessen in nationale beleidsprocessen, en*
2. *meer politieke regie ten behoeve van een brede Europa-strategie.*

Voor het eerste aspect verdient het aanbeveling om de beleidsvoorbereiding in individuele dossiers over te laten aan het eerst verantwoordelijke ministerie. De coördinatie tussen de ministeries op ambtelijk en ministerieel niveau kan plaatsvinden langs de lijnen zoals die er ook zijn voor het (overige) nationale beleid. Afzonderlijke coördinatiemechanismen, zoals de CoCo, versterken het risico dat het Nederlandse Europabeleid en het (overige) nationale beleid los van elkaar worden gezien. Daarbij moet worden onderkend dat de Nederlandse overheid en de «Brusselse» complementair zijn; ook hier is integratie van Brussel en Nederland nodig.¹

¹ Recent voorbeeld van het ontbreken van (tijdige) politieke regie is de wijze waarop Nederland omgaat met richtlijn 2002/91/EG van het Europese Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, die op 4 januari 2006 geïmplementeerd moet zijn. Hoewel Nederland in de Raad volledig heeft ingestemd met de richtlijn, heeft het kabinet recent besloten deze richtlijn niet op korte termijn in te voeren vanwege de hoge administratieve lasten die dit met zich mee brengt. Persbericht Ministerraad RVD 26.08.2005, www.minaz.nl\data/1125066651.pdf

Het tweede aspect vereist een politiek debat op het niveau van de ministerraad over doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Brussel. Dit debat dient een vast onderdeel van de agenda van de ministerraad te zijn. Deze agenda moet door de Minister-President worden opgesteld, mede aan de hand van de agenda's voor onder andere Coreper en de bijeenkomsten van de kabinetschefs van de Commissie, alsook aan de hand van belangrijke ontwikkelingen op de verschillende (departementale) beleidsterreinen. Bij het opstellen van de agenda spelen derhalve niet alleen de ministeries in Den Haag een rol, maar ook instanties en contacten in Brussel, bijvoorbeeld de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Om meer en beter gebruik te kunnen maken van zijn agenderingsbevoegdheid moet de Minister-President goed geëquipeerd zijn, bijvoorbeeld door detachering van departementale

medewerkers die – uit eigen ruime ervaring – weten hoe de Brusselse systemen werken.

Ten behoeve van het debat over doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Brussel moet de Minister-President ook tijdig worden geïnformeerd over de voor Nederland belangrijkste zaken die in Brussel (gaan) spelen. Hij is verantwoordelijk voor de tijdige agendering daarvan in de ministerraad. De Minister-President draagt zorg voor afstemming van de nationale beleidsagenda op de Europese beleidsagenda en afstemming van deelonderwerpen op de agenda van Europa. De Minister-President draagt ook zorg voor een duidelijk mandaat voor de bewindsman/-vrouw voor Europese zaken bij de verdere uitvoering van strategie en tactiek in Brussel.

B. Versterking van de politieke controle door het parlement

Meer politieke controle op de Nederlandse inbreng in het Europese besluitvormingsproces

De politieke regie over het Europese beleid op het niveau van ministers en ministerraad zal aan betekenis winnen als de politieke controle op het beleid tegenover en in de Unie goed functioneert.

Om als nationale wetgever op te treden als co-actor in het Europese wetgevingsproces is het nodig dat de Staten-Generaal de invulling van hun nationale functies, medewetgever en controleur, ijken aan hun Europese taak. Dat betekent allereerst dat het nationale (wetgevings)beleid op de verschillende beleidsterreinen systematisch ook in een Europees kader wordt geplaatst. Integratie van Europa in Nederland kan in de Tweede Kamer worden bevorderd door in de Vaste Kamercommissies en de fracties (voorgenomen) Europese regelgeving en Europees beleid te agenderen waarbij de politiek belangrijkste onderwerpen worden voorzien van een korte analyse van doel, inhoud, Nederlands belang, implicaties voor bestaand beleid en wetgeving. De in het verleden bestaande informatieproblemen rond ontwerp-Europese regelgeving spelen thans geen rol meer. Zo zijn voorstellen voor EU-regelingen en beleidsvoornemens in groen- en witboeken vanaf het moment van publicatie in Brussel beschikbaar op het internet. Voor de Tweede Kamer en de Vaste Kamercommissies is er geen noodzaak meer om te wachten met behandeling van voorgenomen EU-regelgeving tot een BNC-fiche beschikbaar wordt gesteld.

Pro-actieve, tijdige, garing van Europese informatie los van de regering, niet wachten op BNC-fiches, betekent grote tijdwinst met de mogelijkheid tijdig te kunnen interveniëren. De Europese besluitvorming wacht niet op Nederland. Voor belangrijke dossiers zou gekozen kunnen worden voor de aanwijzing van een rapporteur die tijdig voor de Kamer de verschillende aspecten in kaart brengt met de mogelijke consequenties voor Nederland. Het rapport wordt uitgebracht aan de Kamer en besproken in fracties en vaste kamercommissie. Zo worden ook de voorwaarden geschapen voor een meer inhoudelijke beoordeling van de standpunten die ministers innemen of hebben ingenomen in de Europese gremia; ministers in hun Europese rol hebben zich immers evenzeer tegenover de Kamers te verantwoorden als in hun Nederlandse rol.

In het verlengde van wat is opgemerkt over de integratie van Europese beleidsvoorbereiding in nationale beleidsvoorbereiding, is het van belang dat Europese dossiers in de Kamers zoveel mogelijk als gewone dossiers worden behandeld door de desbetreffende Vaste Kamercommissies om zo de samenhang met de nationale beleidsdossiers te behouden. Europees beleid is immers ook voor de Kamers binnenlands beleid. De Algemene Commissie voor Europese Zaken houdt daarnaast een belangrijke rol in de bewaking van de algemeen politiek-strategische lijn in het Europees beleid (debat over de staat van de Unie).

Meer directe politieke controle op het Europese besluitvormingsproces
De rol van de nationale parlementen was in de Grondwet voor Europa versterkt met de subsidiariteitstoets. Dit zou Commissie en regeringen ertoe gedwongen hebben de nationale parlementen direct te informeren over Europese beleidsvoornemens. De subsidiariteitstoets zou de nationale parlementen hebben aangespoord om in een vroeg stadium van de besluitvorming een standpunt in te nemen over de noodzaak van Europese

wetgeving. Dat had vervolgens kunnen leiden tot een actiever debat in de nationale parlementen met nationale regeringen maar mogelijk ook met uitvoerders en particulier initiatief over de Nederlandse standpunten over die ontwerpregels in de Raad van Ministers. Dit zou ook bevorderlijk zijn geweest voor juiste en tijdige implementatie van die regels in de nationale rechtsorde. Verbetering van het debat over Europa in de nationale parlementen kan ook Europa voor de burger beter zichtbaar maken. Een grotere rol van de nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces, rechtstreeks en indirect, laat ook zien dat de Europese besluitvorming niet buiten de lidstaten om plaatsvindt. De subsidiariteitstoets uit de Grondwet voor Europa zal echter niet worden ingevoerd. Niets belet de nationale parlementen echter om met gebruikmaking van de bestaande regelingen inzake subsidiariteit die zijn opgenomen in de protocollen bij het Verdrag van Amsterdam, ieder voor zich of in gezamenlijkheid, een ex ante subsidiariteitstoets te verrichten op nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving. Zij kunnen hun bevindingen kenbaar maken aan de nationale regeringen, maar ook rechtstreeks aan de Europese instellingen zelf. Dat een en ander, anders dan in de Grondwet voor Europa was voorzien, niet is geformaliseerd, doet daaraan niet af.

C. Rol en taak Raad van State

Hetgeen geldt voor andere staatsinstellingen, geldt ook voor de Raad van State. Ook de Raad heeft een Europese taak. Sedert enige jaren bestaat de afspraak met de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken om belangrijke ontwerp-EG-besluiten van commentaar te voorzien in het bijzonder gericht op de eventuele gevolgen voor de bestaande nationale regelgeving. Meer dan tot nu toe zou in dat commentaar ook de Europese context waarin het ontwerp-besluit moet worden geplaatst en de noodzaak van regelgeving op Europees niveau aandacht kunnen krijgen. Ook zou de Raad desgevraagd kunnen adviseren over Europese beleidsstukken als wit- en groenboeken die tot belangrijke regelgeving zullen leiden. Ten slotte kan de Raad periodiek een overzicht geven van de uitspraken van het HvJ EG met een constitutioneel karakter.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Conclusies

Het vertrouwen van de burger in Europa is aan erosie onderhevig. Herstel van dit vertrouwen is noodzakelijk, want de nationale lidstaten en hun burgers vormen het fundament van de EU. Naar het oordeel van de Raad kan dit vertrouwen in Europa het best hersteld worden door:

- versterking van het burgerschap; individueel en collectief;
- versterking van de politieke controle door het Parlement op het Europese besluitvormingsproces;
- versterking van de politieke regie door ministerraad en Minister-President ten behoeve van een brede Europa-strategie.

De Raad doet hiertoe de volgende concrete aanbevelingen.

7.2. Aanbevelingen

Versterking van het burgerschap

1. Verdieping van de kennis en het inzicht van de burger in Europa

De Nederlandse burger moet beter geïnformeerd worden over de betekenis van de EU, de werking van de EU en de verbindingsschakels tussen de EU en Nederland. Pas als men begrijpt welke doelen worden gediend met het Europese integratieproces, op welke wijze besluiten op Europees niveau totstandkomen, op welke wijze Nederland invloed kan uitoefenen op de inhoud van deze besluiten en welke rechten de burger als Europees burger heeft, kan de betrokkenheid bij Europa ontstaan. Hier ligt ook een taak voor voortgezet en hoger onderwijs; Europa krijgt daar ook nu wel aandacht, doch te geïsoleerd van andere onderwerpen als Nederlandse geschiedenis.

2. Versterking van de democratische betrokkenheid van de burger bij Europa

De democratische betrokkenheid van de Nederlandse burger bij het Europese besluitvormingsproces kan worden vergroot. Om dit te bereiken is een actieve rol van het particulier initiatief noodzakelijk, bijvoorbeeld terzake van de vraag of Europese regelgeving nodig is. Burgers en private instellingen met een maatschappelijke functie dienen meer invloed uit te oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Het nationale parlement dient meer oog te hebben voor deze rol; het zou hiertoe bijvoorbeeld hoorzittingen kunnen houden. Ook de regering dient de burger meer te betrekken bij «Europa».

Versterking van de politieke controle op Europa

3. Informatie, prioriteiten en strategie

a. Garing en agendering van Europese informatie

Om meer politieke controle te kunnen uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces moet, om te beginnen, het nationale parlement zijn informatievoorziening over Europa pro actief organiseren en niet langer alleen afhankelijk zijn van de regering (BNC-fiches). Het parlement kan zichzelf heel wel informeren via het Publicatieblad, de internetsites van Europa, de eigen vertegenwoordiging bij het EP en de Nederlandse leden van het EP. In de Vaste Kamercommissies en de fracties zou de informatie over Europa en de politieke implicaties daarvan een vast agendapunt moeten zijn en zouden (voorgenomen) Europese regelgeving en Europees beleid systematisch geagendeerd kunnen worden.

b. Prioriteiten

Vervolgens moeten de Vaste Kamercommissies aan de hand van de verkregen informatie vaststellen welke dossiers politieke prioriteit hebben. Daarover moet vervolgens in de fracties een politiek inhoudelijk standpunt worden voorbereid ten behoeve van de behandeling bijvoorbeeld in een Algemeen Overleg (AO).

c. Rapporteurs

Ten behoeve van de voorbereiding van een politiek-inhoudelijk standpunt zou ervoor gekozen kunnen worden om per dossier een rapporteur aan te wijzen die alle aspecten van hetgeen voorligt in kaart brengt. Voorbeelden van op dit moment interessante Brusselse dossiers die zich zouden lenen voor deze benadering zijn: de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie,¹ een communautair actieplan voor drugs 2005–2008,² Het programma Schone lucht voor Europa (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit,³ en een Groenboek hypothecair krediet in de EU.⁴

4. Rol van de parlementaire fracties

De politieke partijen, in het bijzonder de parlementaire fracties, hebben bij de versterking van de politieke controle op het Europese besluitvormingsproces en op het optreden van de regering in Europa een tweeledige rol. Ten eerste zijn zij het die de politiek belangrijke onderwerpen moeten kiezen. Dit gebeurt nu niet.

De huidige informatie aan het parlement is gedepolitiseerd. Politisering is afhankelijk van de bemoeienis van politieke partijen en van fracties. Zij moeten hun interne organisatie afstemmen op tijdige informatie en beoordeling daarvan. Ten tweede zijn het de fracties die hun standpunten moeten afstemmen met de geestverwanten in het EP en desgewenst in de parlementen van de andere lidstaten. Langs deze weg wordt ook een basis gelegd voor de noodzakelijke versterking van de plicht die ministers jegens de Kamers hebben om verantwoording af te leggen voor hetgeen gezamenlijk in Brussel is besloten.

5. Invoering van een subsidiariteitstoets

Het nationale parlement kan een belangrijke rol vervullen in het creëren van meer democratische legitimiteit voor de Europese regelgeving door invoering van een subsidiariteitstoets voor Europese ontwerpregelgeving (zie artikel 2 van het EU-Verdrag en artikel 5 van het EG-Verdrag). Door Europese regelingen consequent in het beginstadium van voorbereiding tijdens hoorzittingen te toetsen op subsidiariteit, kan voorkomen worden dat op

¹ Zie onder meer COM(2001) 715 def.; COM(2003) 128 def. en artikel III-274 van de Grondwet voor Europa.

² COM(2005) 45 def.

³ Zie onder meer COM(2001) 245 def.

⁴ COM(2005) 327 def.

Europees niveau regelingen worden aangenomen met betrekking tot publieke belangen die beter op nationaal niveau behartigd kunnen worden.

6. Ontwerp-EU-regelgeving behandelen als ware het een nationaal wetsvoorstel

Versterking van de democratische legitimiteit kan ook worden bevorderd door politiek geselecteerde ontwerprichtlijnen, -verordeningen en kaderbesluiten met gebruikmaking van onderdelen van de normale wetsprocedure (zoals AO en voorlopig verslag) te behandelen. Zodanige procedure draagt bovendien bij aan een verantwoorde en tijdige implementatie.

Versterking van de politieke regie ten behoeve van een brede Europa-strategie

7. Prioriteiten en strategie op nationaal niveau

Het verdient aanbeveling om de Europese beleidsvoorbereiding op departementaal niveau niet langer via specifieke coördinatiemechanismen te laten plaatsvinden, maar via de normale coördinatielijnen die ook gelden voor het (overige) nationaal beleid. Dat betekent dat ieder ministerie het Europese beleid in de eigen werkzaamheden dient te integreren en verantwoordelijk is voor de tijdige inschakeling van andere ministeries. Op het niveau van de ministerraad dient vervolgens politieke afstemming te worden bereikt. Hierbij bewaakt de Minister-President de eenheid en samenhang van het (nationale inclusief Europese) regeringsbeleid en draagt dit uit.

8. Strategiebepaling op Europees niveau; rol van de ministerraad

Versterking van de invloed van Nederland in het Europese besluitvormingsproces betekent dat Nederland tijdig per onderwerp coalities moet aangaan met andere lidstaten in de EU. Die coalities kunnen afhankelijk van het beleidsterrein verschillen. Tegelijkertijd moet er meer dan vroeger een strategie worden uitgezet. Daarvoor is de ministerraad de meest aangewezen «nationale instelling». Onder leiding van de Minister-President moet de nationale agenda met die van Brussel worden afgestemd en moet worden bepaald in welke Europese dossiers Nederland een politiek standpunt wil innemen, hoe dit politieke standpunt moet luiden en hoe dit standpunt op Europees niveau hetzij in Brussel hetzij in bepaalde hoofdsteden strategisch verantwoord kan worden ingebracht en hoe deze standpunten in de verschillende dossiers zich strategisch tot elkaar verhouden. Belangrijk is dat één strategie wordt gevolgd.

9. Rol van de Minister-President

Om tijdig het Nederlandse belang te kunnen behartigen op Europees niveau is het van belang dat de Minister-President de hem ten dienste staande coördinatie- en agenderingsbevoegdheden volledig benut. Het is de verantwoordelijkheid van de Minister-President ervoor te zorgen dat tijdig in de ministerraad doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Brussel aan de orde komen. Daarvoor moet hij zich zelfstandig voorbereiden en laten informeren door onder meer – maar niet uitsluitend – ministers en ministeries, PV in Brussel en Brusselse instellingen. De Minister-President moet ook zelfstandig belangrijke Europese onderwerpen op de agenda van de ministerraad kunnen opvoeren zo nodig tegen de wens van de eerst verantwoordelijke minister in. De Minister-President moet ervoor zorgen dat het mandaat van de bewindsman/-vrouw van Europese Zaken ook in zijn verhouding tot de eerst verantwoordelijke bewindslieden duidelijk is.

Loopbaanbeleid ambtenaren

Het loopbaan- en opleidingsbeleid van de ministeries behoeft aanpassing. Benoeming in de hogere rangen (directeur/directeur-generaal) zou in beginsel niet meer behoren plaats te vinden, indien de betrokkene geen Brusselse ervaring heeft, bijvoorbeeld door middel van detachering. Parallel hieraan zou een effectief terugkeerbeleid tot stand moeten komen.

Met interesse heb ik kennis genomen van het belangwekkende advies van de Raad van State waaraan het kabinet grote waarde hecht, niet in de laatste plaats vanwege de aandacht die de Raad geeft aan de bewustwording en de betrokkenheid van de burger. Het advies wijst er terecht op dat het ook voor

die betrokkenheid essentieel is het Europese beleid beter in het nationale beleidsproces te integreren.

De gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen komen volgens de Raad in essentie neer op de noodzaak tot versterking van de politieke controle door het parlement op het Europese besluitvormingsproces en van de politieke regie door ministerraad en minister-president ten behoeve van een Europa brede strategie. De Raad voegt hieraan toe dat ook de rol van het burgerschap versterking behoeft.

Deze versterking van burgerschap, politieke controle en politieke regie kan volgens de Raad het geërodeerde vertrouwen van de burger in Europa het beste herstellen. Herstel van dit vertrouwen is noodzakelijk want de nationale staten en hun burgers vormen het fundament van de Europese Unie, aldus de Raad.

De analyse van het advies is helder en sluit aan op eerdere analyses van de Raad van State in bijvoorbeeld zijn jaarverslagen, maar ook op die van bijvoorbeeld het recente rapport van de Gemengde Commissie «Sturing EU-aangelegenheden» dat is opgesteld onder voorzitterschap van de heer Van Voorst tot Voorst in het kader van het Programma Andere Overheid. Dit rapport, dat handelt over de manier waarop Nederland zich beter kan organiseren om efficiënter en effectiever te zijn in de Europese Unie, bepleit in lijn met de aanbevelingen van de Raad van State een proactieve benadering en een meer strategische standpuntbepaling. Het richt zich vooral op de totstandkoming en coördinatie van het EU-beleid binnen de regering en is mede gebaseerd op een analyse van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

De analyses in de genoemde rapporten komen in belangrijke mate overeen. Dat geldt echter niet voor de aanbevelingen die, voor zover zij betrekking hebben op de Rijksoverheid en het kabinet, op enkele belangrijke punten verschillen. Zo reikt het rapport «Sturing EU-aangelegenheden» vooral oplossingen aan op het vlak van optimalisering en beter gebruik van de bestaande mechanismen voor de coördinatie van het Europees beleid, terwijl de Raad van State evenals de Rob een verdergaande aanpassing van het functioneren van de betreffende staatsinstellingen aanbevelen. Het kabinet zal deze aanbevelingen waar mogelijk betrekken bij de verdere uitwerking van de voorstellen van de commissie «Sturing EU-aangelegenheden» die het kabinet heeft overgenomen en waarvoor inmiddels een implementatieplan is opgesteld dat aan de Kamer is toegezonden.

Het advies van de Raad van State is belangwekkend en breed, en is voor zover het betrekking heeft op de versterking van burgerschap en de controle door het parlement, bij uitstek vatbaar voor maatschappelijk en politiek debat. Een goede gelegenheid tot dat debat bieden het komende Kamerdebat over de Staat van de Unie en de werkzaamheden van de Nationale Conventie in het kader van de democratische vernieuwingsagenda. In dit verband kan ook worden vermeld dat het kabinet vóór het einde van het jaar een notitie aan de Kamer zal zenden over de positie van de minister president.

De Raad van State heeft geen bezwaar tegen openbaarmaking van zijn advies, dat een belangwekkende bijdrage kan vormen aan genoemd debat. Het kabinet volstaat met het oog op spoedige openbaarmaking in dit stadium daarom met een beknopt Nader Rapport en beoogt, gelet op het belang en de brede strekking van het advies (burgerschap, rol van het parlement en rol van verantwoordelijke ministeries, de ministerraad en de minister-president) op een later tijdstip met een uitvoeriger inhoudelijke reactie te komen.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, verzoeken goed te keuren, dat het

hierbij gevoegde advies van de Raad van State en de adviesaanvraag zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold