Wijken of herijken:
nationaal bestuur en recht onder Europese invloed

september 1998

Inhoud

		Blz.
Voorwoord		1
Samenvatting		3
1.	**Inleiding**	9
1.1	Europese integratie en nationaal bestuur	9
1.2	Achtergrond en vraagstelling van het advies	10
1.3	Opbouw van het advies	11
2.	**Nationale beleidsruimte**	12
2.1	Het begrip beleidsruimte: enige nuancering	12
2.2	Beleidsruimte in breder perspectief	14
3.	**Nationale beleidsruimte en Europese integratie**	17
3.1	Inleiding	17
3.2	De Europese integratie, kenmerken en ontwikkelingen	17
3.3	De Europese integratie en nationale beleidsruimte	19
3.4	Conclusie: Een klassiek dilemma	21
4.	**Juridische en democratische ordening**	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Rechtstatelijkheid van het bestuur	23
4.3	Onder de tucht van het communautaire recht	23
4.3.1	De nationale rechtsorde en het internationale recht	23
4.3.2	De nationale rechtsorde en het communautaire recht	25
4.4	Door constitutionele grenzen heen: rechter, wetgever en bestuur	26
4.5	De legitimiteit van de overheid	30
4.5.1	Parlementaire betrokkenheid vooraf	34
5.	**Europese integratie en bestuurlijk-organisatorische ordening**	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Bestuurlijke uitgangspunten van de Nederlandse staat	39
5.3	Bestuur en territoir	40
5.4	Territoriale geleding van het Nederlandse openbaar bestuur doorbroken?	44
5.4.1	Regionalisering in de Unie	44
5.5	Geen waarborgen en geen garanties voor het openbaar bestuur	47
5.5.1	Nationale bevoegdheidsverdeling in de knel	48
5.5.2	De voorafgaande betrokkenheid van het decentrale bestuur	53
Literatuur		57
Bijlage I		60
Adviesaanvraag		

Bijlage II 62
Overzicht van uitgebrachte adviezen

Bijlage III 63
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Bijlage IV 64
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorwoord

Met het voorliggende advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) tegemoet te komen aan de adviesaanvraag die de minister van Binnenlandse Zaken bij brief van 4 juli 1997 aan de Raad heeft doen toekomen. Gevraagd is in welke opzichten en voor welke onderwerpen het proces van Europese integratie zal leiden tot een vermindering van de nationale beleidsruimte. Bovendien is verzocht na te gaan welke implicaties dit zou moeten hebben voor het openbaar bestuur in Nederland.

Europese integratie wordt vaak nog bezien als een ontwikkeling die zich op verre afstand voltrekt. De effecten van het integratieproces doen zich echter geleidelijk steeds dieper in de organisatie en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur gevoelen. Europese integratie raakt in toenemende mate verweven met de constitutionele beginselen die aan ons staatsbestel ten grondslag liggen. Ook burgers ondervinden dagelijks de gevolgen van Europese beslissingen terwijl niet zelden wordt gemeend dat die beslissingen nog in de vertrouwde kaders van nationale staat en binnenlands bestuur worden genomen. Geconstateerd kan worden dat deze thematiek nauw aansluit met de wettelijke taak van de Raad voor het openbaar bestuur en met de vraagstukken waarmee de Raad zich bezighoudt. De Rob beschouwt de wisselwerking tussen Europese integratie en nationaal openbaar bestuur dan ook als een intrigerend thema dat regelmatig in de advisering kan terugkeren. Het onderhavige advies kan worden bezien als een aanzet daartoe. Het verschaft de nodige aanknopingspunten voor verdere advisering en heeft zo bezien een kapstokfunctie voor toekomstige werkprogramma's van de Raad.

In eerste instantie is gepoogd een breed scala aan onderwerpen die met Europese integratie en nationale beleidsruimte verband houden, aan een afgeronde advisering te onderwerpen. Om redenen die in het inleidende hoofdstuk worden besproken, is het accent in dit advies evenwel geleidelijk sterker komen te liggen op een meer algemene verkenning en analyse van de implicaties van Europese integratie voor de juridische, democratische en bestuurlijke ordening van de staat waarbinnen de beleidsruimte wordt gecreëerd en begrensd.

Aan dit advies is een voorbereidend onderzoek voorafgegaan dat is verricht door dr. L.F.M. Besselink en prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven, beiden verbonden aan het instituut staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht. Het preadvies is getiteld *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* en bevat een waardevolle verhandeling over de relatie tussen Europese integratie en constitutioneelrechtelijke thema's, nationale rechtsbescherming en handhaving en de effecten van integratie op de ruimtelijke ordening, het landbouwbeleid, het milieubeleid, de structuurfondsen en het grote-stedenbeleid. De Raad dankt de heren

Besselink en Widdershoven voor het door hen geleverde preadvies dat gelijktijdig met dit Raadsadvies is gepubliceerd.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad onder voorzitterschap van prof.dr. H.B. Entzinger. De werkgroep was verder als volgt samengesteld: drs. A.C. van Es, prof.mr. P.F. van der Heijden, prof.mr. I.C. van der Vlies en drs. H.S. Halbersma (secretaris van de werkgroep).

Den Haag, september 1998

Samenvatting

Dit Rob-advies kan worden gekarakteriseerd als een verkenning en een analyse van de verhouding tussen Europese integratie en nationaal - Nederlands- bestuur.
De effecten die uitgaan van Europese integratie op de nationale beleidsruimte worden beschreven en beoordeeld. Onder nationale beleidsruimte verstaat de Raad de mate van vrijheid van de rijksoverheid en de decentrale overheden ten opzichte van het Europese bestuur om naar eigen inzicht beslissingen te nemen over de inhoud van beleid en de inrichting van beleidsprocessen die daaraan ten grondslag liggen. De verhouding tussen Europese integratie en Nederlandse openbaar bestuur kan binnen het bestek van één advies niet geheel worden uitgewerkt en aan een afgeronde advisering worden onderworpen. Het voorliggende rapport verschaft veeleer aanzetten en aanknopingspunten die in toekomstige adviezen nader uitgewerkt kunnen worden.

Nederland is vanouds een fervent voorstander van Europese integratie. Lange tijd berustte het belang bij Europese integratie op een overwegend positieve afweging die Nederland kon maken tussen de baten en de lasten van economische integratie. Een eventuele vermindering van eigen nationale beleidsruimte (het harmoniseren, coördineren en afstemmen van nationaal beleid) werd in dat geval gerechtvaardigd onder verwijzing naar het economisch voordeel dat daarmee kon worden behaald (internationaal kapitaal, marktaandeel, economische groei). De Raad constateert dat de nationale beleidsruimte geleidelijk in een wezenlijk ander perspectief is komen te staan. De toenemende internationalisering van de samenleving en het grensoverschrijdende karakter van de problemen die zich in die samenleving aandienen, heeft de betekenis van nationale beleidsruimte namelijk *als zodanig* doen afnemen. Deze ontwikkeling vraagt om Europese integratie die er niet toe strekt de beleidsruimte te beperken omwille van een ongestoord functioneren van de gemeenschappelijke markt. Zij vergt een integratieproces waarbij op het niveau van de Unie politieke sturing wordt gegeven en bestuurskracht wordt ontwikkeld om greep te krijgen op problemen die de lidstaten afzonderlijk boven het hoofd groeien.

De vermindering van de Nederlandse beleidsruimte, die daarvan het gevolg lijkt te zijn, wordt doorgaans met argusogen gevolgd. De verhouding tussen Europese integratie en nationale beleidsruimte wordt niet zelden bezien als een *zerosum*-relatie: wat de één (de Unie) aan beleidsruimte wint, zou de ander (nationaal bestuur) moeten prijsgeven. Deze zienswijze acht de Raad een te beperkte. De toenemende invloed van de Unie op het openbaar bestuur van Nederland betekent niet per definitie een van buitenaf komende beperking aan het eigen beleid of een ‘overwoekering’ van de nationale beleidsruimte door het Europese bestuur. Omgekeerd is de nationale beleidsruimte niet per definitie veilig gesteld wanneer Europese bemoeienis, om wat voor reden ook, met succes geweerd zou kunnen worden. Integendeel: gezien de toenemende

internationalisering van de samenleving, zal het streven naar eigen nationale beleidsruimte, onder bepaalde omstandigheden, niet behoeven te leiden tot een vergroting daarvan maar kan evenzeer leiden tot een vergroting van het onvermogen om bepaalde problemen op te lossen.

Onder invloed van de twee hierboven vermelde ontwikkelingen verliest de band tussen nationale beleidsruimte en nationaal territoir aan kracht. Overheidsbeleid komt als het ware los van het territoir te staan. Het bezwaar daarvan is nu, zo meent de Raad, dat staat en binnenlands bestuur en de politieke, bestuurlijke en ambtelijke instituties die daarvan deel uitmaken, wel in sterke mate territoriaal zijn georganiseerd. De Raad ziet daardoor een spanning ontstaan tussen de toenemende internationalisering van samenleving en beleid aan de ene kant en de overwegend nationale structurering van beleidsinstanties, mechanismen van besluitvorming en democratische verantwoording aan de andere kant. Deze spanning uit zich in de juridisch/democratische en de bestuurlijk/organisatorische ordening van de Nederlandse staat. De Raad signaleert in dat verband tenminste drie belangrijke problemen:

- Een verschuiving van bevoegdheden en beleid naar het Europese niveau, terwijl de democratische controle daarop niet in eenzelfde volle omvang mee verschuift.
- Beleid dat zich tussen het nationale en het Europese parlement is gaan 'wringen' waardoor het de democratische controle van beide parlementen ontloopt *(policies without politics).*
- Beleid dat niet zozeer democratisch wordt gelegitimeerd binnen territoriaal en hiërarchisch bepaalde overheidsverbanden, maar het resultaat is van uiteenlopende netwerken van functionele, grensoverschrijdende samenwerking tussen statelijke en niet-statelijke organisaties *(van government naar governance).*

De hier geschetste ontwikkelingen doen zich overigens niet alleen in Nederland voor maar in alle lidstaten van de Unie, zij het in sterk wisselende gedaanten.

De Raad is van opvatting dat er te weinig aandacht uitgaat naar de Europese rechtsontwikkeling en de verhouding daarvan met de ontwikkeling van de nationale rechtsorde. Worden heden ten dage steeds vaker vraagtekens geplaatst bij de bevelsmatige en hiërarchische inslag van het nationale recht, het Europese recht wordt, naar de mening van de Raad, veel te weinig op dergelijke eigenschappen bevraagd en bekritiseerd. Dat het gemeenschapsrecht op grond van de beginselen van voorrang en directe werking de juridische ordening van de nationale staat in verschillend opzicht binnendringt en doorkruist, ligt dwingend besloten in dat gemeenschapsrecht zelf. Hoe de nationale staat in de praktijk omgaat met zijn Europeesrechtelijke verplichtingen is naar de mening van de Raad nadrukkelijk voor kritiek en verandering vatbaar. De doorwerking van het integratieproces in het beleid dat Nederland binnen de Unie zelfstandig voert of denkt te kunnen voeren,

verdient naar het oordeel van de Raad dan ook meer aandacht. Daarnaast is de Raad van oordeel dat, waar de inrichting en het functioneren van de overheid onder invloed staan van het Europese integratieproces en daarop worden afgestemd, telkens in ogenschouw moet worden genomen of die afstemming recht blijft doen aan beginselen die zo eigen zijn aan de Nederlandse constitutionele orde en democratische rechtsstaat: primaat van de wetgever, verhouding tussen regering en parlement, legaliteitsbeginsel en ministeriële verantwoordelijkheid. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

- De Raad is van opvatting dat op rijksniveau heldere procedures en duidelijke verantwoordelijkheden moeten worden vastgesteld om te kunnen voldoen aan, en toe te zien op, de Europese meldings- en overleggingsverplichtingen (notificatieverplichtingen). De Raad ondersteunt in dat verband de voorzieningen die de ministers van Economische Zaken en van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken enige tijd geleden in het vooruitzicht hebben gesteld. Hij stelt echter met nadruk dat vergelijkbare voorzieningen ook getroffen dienen te worden op decentraal bestuursniveau (ter correctie op de eenzijdige gerichtheid op het niveau van de rijksoverheid).
- De Raad is van opvatting dat de balans tussen doelmatigheid en rechtstatelijkheid van bestuur hervonden dient te worden. De praktijk leert dat het streven Europese regelgeving bijtijds en correct in de nationale rechtsorde te verwerken (doelmatigheid) zijn eisen tezeer aan de beginselen van democratie en rechtsstaat heeft opgelegd. In het bijzonder staat de Raad kritisch tegenover de huidige delegatieconstructies met betrekking tot de implementatie van Europese besluiten. Niet zelden blijken deze constructies de gangbare constitutionele en wetgevende kaders te doorkruisen.
- De Raad acht het gewenst de betrokkenheid van het Nederlands parlement bij de totstandkoming van communautair beleid aanzienlijk te versterken. Dit is niet alleen uit oogpunt van de democratische legitimiteit van het optreden van de Unie gewenst, maar evenzeer uit oogpunt van een verbeterde doelmatigheid. Zo zou het Nederlands parlement minder afhankelijk dienen te zijn van door de regering toegezonden communautaire voorstellen. Het parlement moet, in principe, kunnen oordelen over alle voorstellen en behoort daarover te beschikken direct nadat de Europese Commissie ze heeft aangenomen. Voorts acht de Raad nauwere betrekkingen tussen regering en parlement inzake Europese wetgeving gewenst. Hoewel de Raad een dwingend en omvattend stelsel van parlementaire instructies voor de Nederlandse verhoudingen afwijst, zou het parlement de Nederlandse bewindslieden moeten (kunnen) verzoeken een bepaald standpunt in de gemeenschapsinstellingen in te nemen waarbij de regering de definitieve standpuntbepaling in de Raad van Ministers pas inneemt, eerst nadat de parlementaire meningsvorming daarover is afgerond. Ook na het overleg tussen de lidstaten dient het parlement zijn controlerende taak nadrukkelijker te laten gelden.
- Om een zinvolle parlementaire behandeling mogelijk te maken is het,

volgens de Raad, van belang dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer een onderzoeksfunctie krijgen naar door henzelf geselecteerde voorstellen die bij de Raad van Ministers aanhangig zijn gemaakt. Voorts acht de Raad een stelselmatig contact tussen nationaal parlement en Europees Parlement noodzakelijk. Dit kan een tekortschietende gevoeligheid voor communautaire aangelegenheden bij het nationaal parlement voorkomen.

- Tenslotte acht de Raad het meer in het algemeen wenselijk de betekenis van Europese integratie voor de constitutionele orde en de democratische rechtsstaat van Nederland nadrukkelijker in de Grondwet te verwerken. Het Europees recht heeft zijn invloed in de loop der tijd aanzienlijk dieper in de nationale rechtsorde laten gelden dan de Grondwet thans doet vermoeden.

Europese integratie vraagt niet alleen om aanpassingen in de juridische en democratische ordening van de staat. Ook de bestuurlijke ordening behoeft aandacht. Europese integratie heeft weliswaar formeel geen directe consequenties voor de Nederlandse bestuurlijke ordeningsgrondslagen (territoriale geleding, spreiding en eenheid van bestuur), in materieel opzicht gaat er van Europese integratie wel degelijk invloed uit op het openbaar bestuur. Zo heeft zich onder invloed van verdere Europese integratie een centralisering, een opwaartse druk in het binnenlands bestuur voltrokken. Deze kan men zowel in de voorbereiding van Europese regelgeving en beleid (de nationale standpuntbepaling) als in de concrete uitwerking daarvan in de nationale rechtsorde (implementatie) waarnemen. Beide verantwoordelijkheden berusten thans goeddeels bij de rijksoverheid, zelfs als het gaat om beleidsaangelegenheden die naar constitutioneel recht tot het domein van het decentraal bestuur behoren. De verklaring voor deze centralisering moet onder meer worden gezocht in het feit dat er nogal eens problemen ontstaan op het moment dat het communautair recht verknoopt raakt met de verticale bevoegdheidsrelatie tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten (de doorwerking van het gemeenschaprecht in het stelsel van autonomie en medebewind). Centralisatie kan ‘helpen‘ dergelijke spanningen te omzeilen. Niettemin plaatst de Rob vraagtekens bij deze opwaartse druk binnen het bestuur. Centralisering neemt de spanning in de relatie tussen Europees recht en nationale bevoegdheidsverdeling namelijk niet weg maar laat deze veeleer toenemen. Communautaire regelgeving en beleid zullen namelijk altijd, en in toenemende mate, raken aan de autonomie en het medebewind van de lichamen van decentraal bestuur (structuurfondsen, aanbestedingsrichtlijnen, milieu, mededinging, gelijke behandeling etc.). Dat vraagt, volgens de Raad, om voorzieningen die de medeverantwoordelijkheid van het decentraal bestuur, ten aanzien van communautaire wetgeving en beleid, juist versterken. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

- De Raad acht het wenselijk de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten ten aanzien van het verwerken van het communautaire recht in de nationale rechtsorde scherper te accentueren. Dit dient

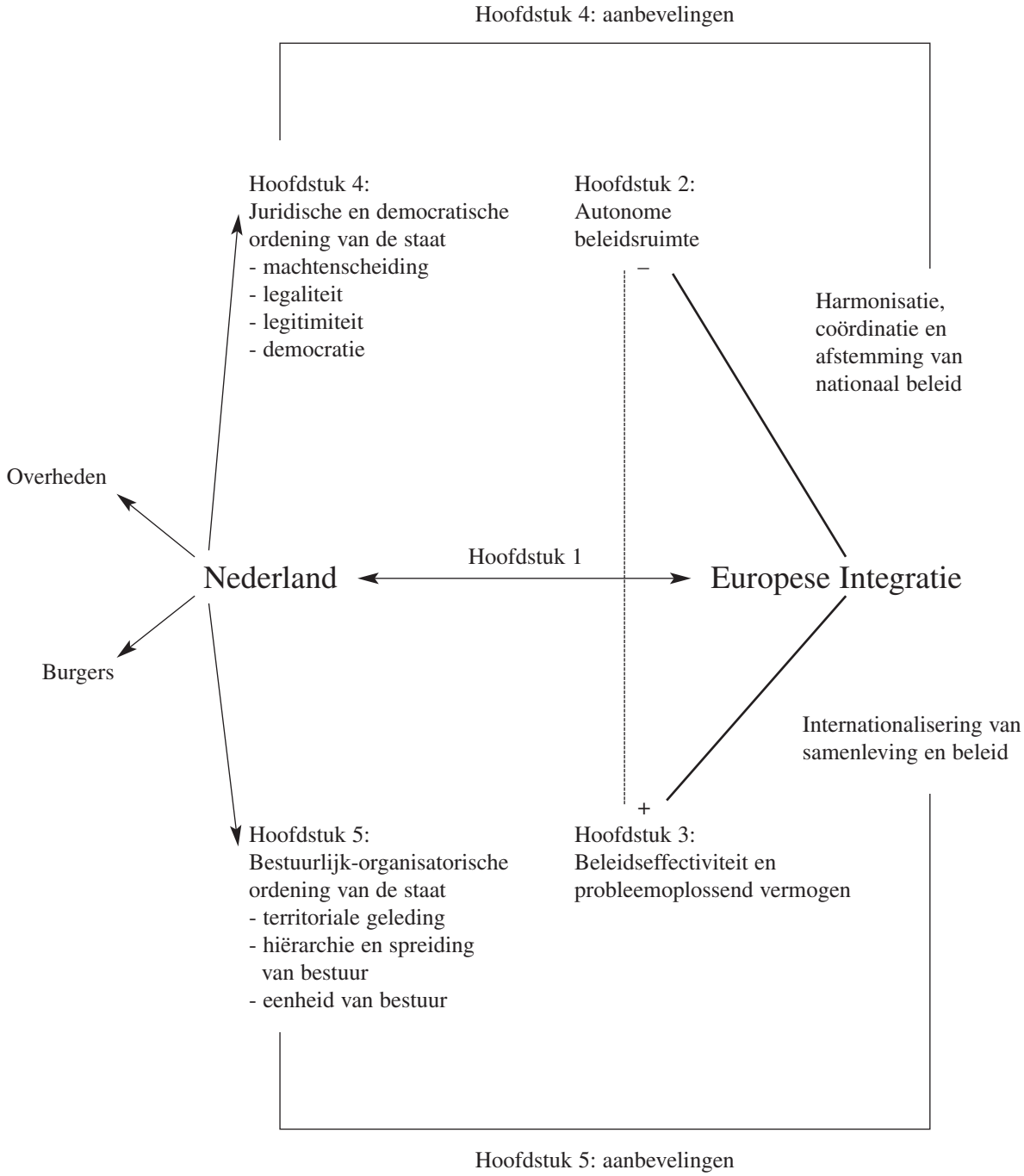
gestalte te krijgen in de voorbereiding van de Europese wetgeving en beleid, als in de feitelijke implementatie en toepassing daarvan in de nationale rechtsorde.

- Daar waar het gaat om de voorbereiding van Europese besluiten, acht de Raad het wenselijk de nationale coördinatiestructuur voor Europese aangelegenheden tussen rijksoverheid en decentrale besturen te verbeteren. In het bijzonder dient het, volgens de Raad, mogelijk te zijn decentrale overheden nadrukkelijker te betrekken bij of zelfs een formele positie toe te kennen in de nationale ambtelijke en politieke organen die de Nederlandse standpunten inzake Europees beleid voorbereiden. Daarnaast zou de ambtelijke deskundigheid van provincies en gemeenten betrokken moeten worden bij de expertgroepen van de Europese Commissie, die de commissievoorstellen tot Europees beleid opmaken, en bij de werkgroepen die de besluitvorming in de Raad van Ministers voorbereiden.
- Voorzover het de implementatie van Europese regelgeving betreft pleit de Raad allereerst voor institutionele voorzieningen die de medeverantwoordelijkheid van decentrale bestuurslichamen te dien aanzien versterken. Op basis van zijn algehele stelselverantwoordelijkheid behoudt de centrale overheid vanzelfsprekend zijn bevoegdheid onvolledige, onvoldoende of niet tijdige implementatie door het decentraal bestuur te corrigeren.
- Meer specifieke maatregelen ten aanzien van de verhouding tussen Europees recht en het autonome handelen en het medebewind van het decentraal bestuur zijn: civielrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden, regresrecht van decentrale overheden jegens het Rijk en een op het communautair recht toegesneden taakverwaarlozingsregime.
- De Raad acht het voorts van belang de afstemming tussen beleidsuitvoerende instanties en het bestuurlijke niveau waar de beleidsvorming plaatsvindt, te verbeteren. In dat verband pleit de Raad voor voorzieningen die garanderen dat de ervaringen die provinciale en gemeentelijke overheden opdoen in de uitvoering van Europese regelgeving en beleid, stelselmatig worden teruggekoppeld naar de rijksoverheid.

Zo beschouwd, zijn de gevolgen van verdere Europese integratie, naar de opvatting van de Raad, beter op te vangen naarmate de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Nederlandse decentrale bestuur meer wordt verhelderd. De Europese integratie vraagt, volgens de Raad, om zo'n verheldering, niet om een een fundamentele verandering van de ordeningsgrondslagen van het Nederlandse openbaar bestuur.

/8/

Schematisch overzicht van het advies



1.
Inleiding

1.1
Europese integratie en nationaal bestuur

Het Europese integratieproces is voor velen een ontwikkeling die zich op verre afstand voltrekt. Doorgaans weten burgers over de Europese Unie dan ook weinig meer te vertellen dan dat het goed is dat ons land er lid van is. Tot op heden is ook de Nederlandse overheid trouw achter het vaandel van Europese integratie opgetrokken. Dat is niet verwonderlijk. Nederland bevindt zich in de nabijheid van een aantal grotere staten die van oudsher een zwaar stempel drukken op de internationale verhoudingen en (economische) ontwikkelingen in Europa. Nederland heeft geen ophaalbrug die het desgewenst omhoog kan trekken als die ontwikkelingen niet aanstaan. Geen enkel Europees land is bij machte zich af te schermen van (negatieve) invloeden van buiten. Zeker een klein land als Nederland heeft daarom baat bij het kanaliseren van internationale verhoudingen. Nu is het met de invloed en het gewicht van de grote staten natuurlijk niet gedaan wanneer zij in een Europees samenwerkingsverband worden 'opgesloten'. Hun kracht wordt in de Europse Unie evenwel ingesnoerd door arrangementen die voorzien in recht in plaats van macht en toezien op gelijke betrokkenheid van alle lidstaten in plaats van overvleugeling door de grootsten.

Het overheersend belang dat Nederland heeft bij Europese integratie mag naar de mening van de Raad voor het openbaar bestuur niet betekenen dat de Europese integratie zélf tot doel wordt verheven. Het proces raakt daarmee in zichzelf gekeerd waarbij institutionele vraagstukken de overhand verkrijgen en zelfs maatgevend worden voor het succes van Europese samenwerking (te denken valt aan discussies over de federale eindbestemming, mechanismen van Europese besluitvorming, omvang en positie van de bestuursorganen van de Unie). Vragen waarop de Europese integratie werkelijk een antwoord moet geven, raken daardoor op de achtergrond: internationale veiligheid, evenwichtige economische ontwikkeling en bevordering van de wereldhandel, versterken van democratieën en internationale ordening van economie en recht. Een integratieproces dat zelf tot doel is geworden heeft bovendien de natuurlijke neiging onomkeerbaar te worden. Dit valt echter te bezien, helemaal als dat betekent dat voor iedere vorm van verdergaande integratie blindelings moet worden getekend. Naar vanzelf spreekt kan Nederland zich niet aan de integratie onttrekken maar onomkeerbaarheid mag niet betekenen dat de ruimte voor welbegrepen eigenbelangen, voor principiële keuzes over de kwaliteit van het eigen openbaar bestuur, ruimte ook voor keuzes over de kwaliteit van onze democratische rechtsstaat en de beginselen die daarvoor zo kenmerkend zijn, naar de achtergrond worden verdreven. Europese integratie als doel moet worden afgewezen omdat dat zou kunnen leiden tot een vlucht naar voren, met voorbijgaan aan voornoemde waarden.

1.2
Achtergrond en vraagstelling van het advies

Bovenstaand gaat het om de vraag hoe men het Europese integratieproces *op zichzelf* zou kunnen beoordelen. Deze vraag staat in dit advies verder niet ter discussie. De Raad beschouwt de institutionele verhoudingen en het functioneren van de Unie en het Nederlandse beleid te dien aanzien als gegeven. Het lidmaatschap van de Unie roept echter nóg een principiële vraag op. Europese integratie schept namelijk verplichtingen voor de inrichting en het functioneren van de eigen overheid.[1] Men kan niet achter het Europese vaandel aanhollen en tegelijkertijd vergeten het eigen openbaar bestuur daarin mee te trekken. Dat de gevolgen hard kunnen aankomen is gebleken uit de recente securitelaffaire. De overheid werd opgezadeld met een hersteloperatie van enige honderden nationale wetten en juridische regelingen omdat ze niet bij de Europese Commissie waren gemeld.

Nu laat de verhouding tussen Europese integratie en nationaal bestuur zich op talloze manieren uitwerken. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Raad verzocht te adviseren over de consequenties van de Europese integratie voor de nationale beleidsruimte. De vraagstelling die is voorgelegd is tweeledig.

1. *In welke opzichten en voor welke onderwerpen of beleidsterreinen zal de Europese integratie leiden tot een vermindering van de nationale beleidsruimte?*
2. *Welke consequenties zou deze vermindering moeten hebben voor de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland?*

Deze vraagstelling is te ruim en vergt interpretatie en concretisering. De Raad heeft daarbij overwogen het advies te richten op de vraag op welke beleidsterreinen zich veranderingen voordoen als gevolg van het integratieproces. Beantwoording van deze vraag zou echter niet meer inhouden dan een inventarisatie van beleid die beter door de departementen zelf kan worden uitgevoerd. Bovendien betwijfelt de Raad of zo'n inventarisatie genoeg houvast zou kunnen verschaffen voor zinvolle en verantwoorde uitspraken over de effecten van het integratieproces op de toekomstige nationale beleidsruimte. Een dergelijke inventarisatie zal zich immers altijd over onvergelijkbare terreinen van beleid moeten uitstrekken. Zelfs het ogenschijnlijk heldere onderscheid tussen intergouvernementele en supranationale besluitvorming biedt weinig houvast. In de praktijk verloopt dat onderscheid namelijk zeer

---

[1] Beide vraagstukken hangen vanzelfsprekend nauw met elkaar samen. Men kan bijvoorbeeld in de binnenlands bestuurlijke verhoudingen adequate en sluitende coördinatiemechanismen totstandbrengen maar op het moment dat Nederland zich geplaatst ziet tegenover een bepaalde winnende of blokkerende coalitie, verschaffen dergelijke meachnismen geen enkele waarborg voor een effectief optreden in Brussel.

grillig. De Raad heeft daarom niet een ‘droge’ beleidsanalyse willen uitvoeren maar gekozen voor een benadering die zich richt op de wisselwerking tussen enerzijds de nationale beleidsruimte en anderzijds de juridische, bestuurlijke en democratische ordening waarbinnen die beleidsruimte wordt gecreëerd en begrensd. De vraag die dan ter beantwoording staat is op welke wijze het integratieproces de bijzondere trekken van ons openbaar bestuur, naar deze drie onderscheiden contexten, doorkruist en hoe het bestuur daarmee zou moeten omgaan.

1.3
Opbouw van het advies

Allereerst staat de Raad in hoofdstuk twee stil bij het begrip beleidsruimte en de betekenis die het verkrijgt in de context van het Europese integratieproces. In hoofdstuk drie komt de Raad tot een uitwerking van de structuur en werking van de Europese Unie. Voorts schetst de Raad enkele algemene ontwikkelingen te dien aanzien die voor de nationale beleidsruimte van betekenis zijn. In hoofdstuk vier staat vervolgens de juridische en democratische ordening centraal. De beleidsruimte van de overheid wordt vanuit juridisch oogpunt beïnvloed door de wijze waarop beide rechtsorden (communautair en nationaal) zich tot elkaar verhouden. Centraal staat de vraag in hoeverre de communautaire rechtsorde de uitgangspunten en beginselen, die eigen zijn aan onze nationale constitutie, onder druk plaatst en doorkruist. In hoofdstuk vijf komt de Raad tot een uitwerking van de bestuurlijke ordening. Het gaat dan om de vraag in hoeverre het bijzondere karakter van de Nederlandse bestuurlijke organisatie verandert onder invloed van Europese integatie.

2.
Nationale beleidsruimte

2.1
Het begrip beleidsruimte: enige nuancering

In de adviesaanvraag staat het begrip *nationale beleidsruimte* centraal. Het gaat daarbij niet alleen om de beleidsruimte van het nationaal bestuur maar ook om de beleidsruimte van het decentraal bestuur. Aldus kan het begrip beleidsruimte worden opgevat als de mate van vrijheid van de rijksoverheid en de decentrale overheden ten opzichte van het Europese bestuur naar eigen inzicht beslissingen te nemen over de inhoud van beleid en de inrichting van beleidsprocessen die daaraan ten grondslag liggen.

Twee uitgangspunten zijn daarbij van belang. In de eerste plaats doet het begrip beleidsruimte vermoeden dat een bestuurslichaam een zelfstandige ruimte heeft bepaalde vraagstukken en problemen uit de samenleving onafhankelijk van andere overheidslichamen op te lossen. Zo bezien is beleidsruimte iets dat in een bepaalde hoeveelheid is toegekend. Iets waarover een bestuurslichaam kan beschikken op grond van een eigen afgebakend bevoegdhedenpakket. Dit is een theoretische voorstelling van zaken die zich in de praktijk nimmer voordoet. Op uiteenlopende terreinen van overheidszorg hebben overheden steeds minder een alleenvertoningsrecht. De vraagstukken waarvoor overheden zich geplaatst zien, worden veeleer gekenmerkt door gelaagdheid. Problemen doen zich tegelijkertijd op meerdere bestuursniveaus gevoelen terwijl de oplossing van die problemen op verschillende bestuurlijke niveaus vaak interdependent zijn (het ruimtelijk ordeningsbeleid is hiervan een treffend voorbeeld).[2] De beleidsruimte van een bestuurslichaam laat zich daardoor nauwelijks helder uittekenen. De omvang ervan komt steeds in onderlinge bestuurlijke betrekkingen en veranderende invloedsrelaties tot uitdrukking. Concepten als medebewind, open huishouding, complementair bestuur en het beginsel van partnerschap (in de Unie een belangrijk bestuursintrument), illustreren deze bestuurlijke vervlechting. Beleidsruimte moet volgens de Raad dan ook worden opgevat als een relationeel begrip. De mate van beleidsruimte komt tot uitdrukking in een relatie, in betrekkingen die overheden, in dit geval het Europese bestuur, het nationale bestuur en de decentrale besturen, met elkaar onderhouden.

Een tweede belangrijk uitgangspunt is dat deze bestuurlijke verwevenheid tussen overheden en bestuurslichamen *op zichzelf* nauwelijks iets zegt over een eventuele vermindering van het feitelijk vermogen beleid te ontplooien. Dit wordt in het openbaar bestuur echter niet altijd zo wordt gevoeld.[3] Vaak

---

[2] Th.A.J. Toonen, *Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur,* in: Beleid & Maatschappij, jrg. 8, 1981, blz. 334.

[3] Th. A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd,* 's-Gravenhage 1987.

lijken de bestuurlijke verhoudingen zich door rivaliteit en competitie te kenmerken. Overheden hebben de neiging het eigen beleidsdomein te koesteren en af te schermen tegen al teveel bemoeizucht en inmenging van andere, veelal hogere bestuurlijke echelons. Wat de een aan beleidsruimte wint, lijkt voor de ander verloren te gaan.[4] De Raad is van mening dat de uiteindelijke omvang van beleidsruimte niet zondermeer in dergelijke *zero sum*-relaties mogen worden vervat. Zeker in Europees perspectief zou dat een misplaatst beeld zijn. Toenemende betrokkenheid van de Unie mag weliswaar ingrijpende beleidsimplicaties hebben voor het openbaar bestuur, maar die betrokkenheid is als zodanig geen aanwijzing voor een overwoekering van nationale beleidsruimte door het Europese bestuur. Nationale overheden hebben op verschillende beleidsgebieden, die ook onderdeel zijn van Europese beleidsbepaling, nog aanzienlijke mogelijkheden eigen beleid ernaast te ontwikkelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het milieubeleid. De Unie streeft door middel van richtlijnen naar een minimumharmonisatie (bijvoorbeeld op het gebied van productnormen). Het instrument richtlijn laat nationale beleidsruimte in het kiezen van middelen om het doel van de richtlijn te bereiken. Het instrument minimumharmonisatie laat beleidsruimte om een eigen, verdergaand, nationaal milieubeleid te voeren (zo reiken Nederlandse milieu-effectrapportages, voor wat betreft de beleidsdoeleinden, vaak veel verder dan de Europese richtlijnen terzake voorschrijven).

Omgekeerd is nationale beleidsruimte niet per definitie 'veilig gesteld' wanneer communautaire bemoeienis, om welke reden dan ook, met succes geweerd zou kunnen worden. Integendeel, onder bepaalde omstandigheden kan het streven naar een zelfstandig en onafhankelijk optreden juist leiden tot een vergroting van het onvermogen om in het geheel nog zinvolle beleidskeuzes te doen. Dat de Unie bijvoorbeeld belangrijke taken heeft verkregen terzake het regionaal economisch beleid en daarmee de nationale beleidsruimte heeft betreden, betekent niet zondermeer dat nationale staten hun beleidsruimte met eenzelfde factor zien afnemen. Door een verruiming van de financiële middelen, in het kader van de structuurfondsen, verkrijgen ze juist nieuwe aanwendingsmogelijkheden om zo hun regionaal-economisch beleid te versterken. Europese bemoeienis doet hier geen afbreuk aan de nationale beleidsruimte maar komt deze juist ten goede.

De gunstige uitwerking van Europese bemoeienis op nationale beleidsruimte kan ook worden waargenomen bij het begrotings- en sociaal-economisch beleid. Dat een monetaire unie en de komst van een gemeenschappelijke munt beperkingen stelt aan de monetaire beleidsruimte van Nederland betwist niemand. Maar door de internationalisering van economie en kapitaal en de

---

[4] Koch, K., 'Misbaar over de staat. Het proces van 'ontstatelijking' in Europa', in: A. van Staden (red.), *De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar?,* 's-Gravenhage 1996, blz. 27.

nauwe koppeling van wisselkoersen die daaruit is voortgekomen, is die beleidsruimte thans aan niet minder beperkingen onderhevig. Zelfstandigheid is relatief. Gegeven de monetaire stabiliteit die de munteenheid in een toenemende internationalisering van de economie en het kapitaal kan verschaffen (in vergelijking met het veel gevoeliger instrument van valutacoördinatie) en de gunstige uitwerking die dit heeft op de economische ontwikkeling, is het zelfs nog maar de vraag in welk geval de nationale beleidsruimte het 'slechtst' af is.

2.2
Beleidsruimte in breder perspectief

Beleid komt niet tot stand in het luchtledige. Met de twee zo-even genoemde uitgangspunten is weliswaar betoogd dat de uiteindelijke beleidsruimte in de dynamiek van onderlinge bestuurlijke verhoudingen wordt bepaald maar die bestuurlijke verhoudingen zelf hebben natuurlijk niet een ongeordend verloop. Aan het Nederlandse staatsbestel liggen staatkundige beginselen ten grondslag die zowel tot uitdrukking komen in de organisatie van het bestuur als in het concrete handelen van de overheid. Daarmee stellen ze ook grenzen aan de omvang van de beleidsruimte van het bestuur. Wie derhalve de wisselwerking tussen Europese integratie en nationale beleidsruimte wil analyseren, zal ook moeten stilstaan bij de wisselwerking tussen Europese integratie enerzijds en nationale staatkundige, juridische en democratische uitgangspunten anderzijds.

Het gaat hier om staatkundige uitgangspunten die onderscheiden kunnen worden naar *ordeningsprincipes* en *inrichtingsprincipes.* In geval van ordeningsprincipes ligt de vraag voor hoe de onderlinge verhoudingen tussen de overheden in het binnenlands bestuur zijn geordend. Het gaat daarbij om beginselen die in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kenmerkend en richtinggevend zijn voor de wijze waarop publieke bevoegdheden worden verdeeld (autonomie, medebewind, decentralisatie). In hoofdstuk 5 wordt aangegeven dat de ordeningsprincipes van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat (en daarmee de beleidsruimte) volstrekt anders door het Europese integratieproces worden beïnvloed dan het geval is in landen met een andere staatsvorm. *Inrichtingsprincipes* verwijzen naar de relatie tussen samenleving en overheid. Het gaat om de wijze waarop de betrekkingen tussen burger en overheidsgezag vorm krijgen en de mate waarin dit beperkingen stelt aan de beleidsruimte van het bestuur (democratische verantwoording van het overheidshandelen en de gebondenheid van het bestuur aan rechtsprincipes).

Voorts wil de Raad ten aanzien van het begrip beleidsruimte, een onderscheid aanbrengen tussen *formele* en *materiële beleidsruimte.* Formele beleidsruimte gaat uit van de gedachte dat de overheid beleid totstandbrengt op grond van formele bevoegdheden die door haar worden aangewend op basis van bindende rechtsregels die binnen de rechtsorde worden erkend. Waar de beginselen van de communautaire en de Nederlandse rechtsorde elkaar raken,

zal vooral de formele beleidsruimte worden beïnvloed. Voor de vraag naar de materiële beleidsruimte is het nodig de structuur van het Europese integratieproces te kennen. Kenmerkend voor deze structuur is dat de Unie de rechtvaardiging en legitimatie van haar beleid primair ontleent aan een gelijke betrokkenheid van de lidstaten aan de Europese besluitvorming. Deze intergouvernementele karaktereigenschap komt op verschillende manieren tot uitdrukking. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de uitgebalanceerde stemverhoudingen en de personele samenstelling van de belangrijkste bestuursorganen van de Unie: de Europese Commissie[5] en de Raad van Ministers.[6] De permanente en nadrukkelijke aanwezigheid van de lidstaten op het Europese toneel valt overigens gemakkelijk te verklaren. Het zijn uiteindelijk de lidstaten bij wie de uitvoering en handhaving van het Europese beleid berusten. Zij hebben het beleid in te passen in de eigen rechtsorde terwijl ook de bestuurlijke, financiële, juridische en maatschappelijke lasten van het gemeenschapbeleid voor hun rekening komen. De Unie daarentegen heeft slechts regelgevende bevoegdheden.

Het gaat er hier niet om de institutionele inrichting van de Unie volledig uit te diepen.[7] Het gaat om de consequentie dat de lidstaten zich permanent mengen in de beleidsprocessen en structuren van de Unie waardoor tal van beleidsinhoudelijke en bestuurlijk-organisatorische afhankelijkheden ontstaan tussen de Unie en de lidstaten en tussen de lidstaten onderling. Het zijn deze verschillende afhankelijkheden die mede de nationale beleidsruimte in materiële zin bepalen, zonder dat op voorhand precies kan worden voorspeld welke effecten dit heeft voor de omvang van die nationale beleidsruimte. Zo moet worden geconstateerd dat de Unie voor de effectuering van haar beleid voor een belangrijk deel is aangewezen op de medewerking van het nationale en decentrale bestuur (uitvoering van richtlijnen). Als het bestuur de daarvoor noodzakelijke nationale instrumenten (ambtelijke capaciteit, menskracht, deskundigheid, bekwaamheden) niet afdoende kan of wil aanwenden, blijft elk Europees beleid in het papieren stadium steken waardoor ook de feitelijke beleidsruimte nagenoeg onveranderd blijft. Ook andere hulpbronnen

---

[5] Te denken valt aan de talrijke *nationale* expertgroepen die de Europese Commissie omgeven of aan Commissarissen die deelnemen aan de vergaderingen van nationale regeringen of zich zelfs kandidaat stellen voor regionale verkiezingen (Euro-commissaris de Silguy).

[6] Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Oostenrijk hebben het intergouvernementele beginsel tot ver in de eigen staatkundige praktijk doorgetrokken, door de nationale vertegenwoordigers in de Raad aan een mandaat van het nationale parlement te binden. Zie ook L.A. Geelhoed, 'Competentieperikelen; de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het licht van de evolutie van het Europese integratieproces', in: H.J. de Ru en J.A. Hofman (red), *nieuw Europees constitutioneel recht,* Nijmegen 1992, blz. 82-101.

[7] Zie hiervoor paragraaf 3.3.

(informatie, deskundigheid, relaties) zijn in deze zin bepalend voor de omvang van de materiële beleidsruimte.

De Raad is van opvatting dat de structuur en de werking van de Unie niet toestaan aan een van beide elementen van beleidsruimte voorbij te gaan. Wie de implicaties van het integratieproces voor de nationale beleidsruimte enkel in formeel-juridische termen duidt, doet geen recht aan de hier genoemde omstandigheid dat beleidsprocessen binnen de Unie zich in tamelijk open politieke en bestuurlijke systemen voltrekken. Een louter bestuurlijk-organisatorische benadering daarentegen, miskent dat de zeggingskracht en het beleidsvermogen van de Unie vooral in haar juridisch instrumentarium moet worden gezocht. En dat instrumentarium raakt in menig opzicht de fundamenten van de Nederlandse constitutie.

3.
Nationale beleidsruimte en Europese integratie

3.1
Inleiding

Waar het met de Europese Unie uiteindelijk op uit draait blijft ongewis. De huidige staat van de Unie noch de toekomst ervan laten zich in heldere eindmodellen vangen. Zelfs het uitzetten van een te stevige koers in een bepaalde richting stuit op weerstand. Nederland ondervond dit toen het in Maastricht al te ambitieuze plannen ontvouwde ten aanzien van een nieuw Unieverdrag. Toch acht de Raad het mogelijk en nodig enkele kenmerkende elementen van het Europese integratieproces te benoemen. Het zijn namelijk niet alleen nationale staatkundige beginselen die bepalend zijn voor de omvang van beleidsruimte. Ook de structuur en mechanismen van de Europese Unie plaatsen de nationale beleidsruimte in een bepaald perspectief. Daarover gaat dit hoofdstuk.

3.2
De Europese integratie, kenmerken en ontwikkelingen

De tegenstellingen in Europa waren kort na de tweede wereldoorlog politiek van aard en deze tegenstellingen hebben tegelijkertijd het succes van de Europese integratie bepaald. De samenwerking tussen de zes partners richtte zich op vrijheid, welvaart en stabiele onderlinge betrekkingen. De behoefte daaraan was zo tastbaar, dat Europese samenwerking zich welhaast als vanzelf moest voltrekken. Tegenwoordig heeft de Europese Unie een geheel ander aanzien. De Unie is vooral krachtig in het te lijf gaan van economische verschillen Het is echter niet onwaarschijnlijk dat deze verschillen zich alleen nog maar scherper zullen aftekenen. In dat verband kan worden gewezen op de aanstaande uitbreiding in Oostelijke richting. De economische ontwikkeling van de elf Oost-Europese kandidaten laat zich immers nauwelijks vergelijken met die van de meeste huidige lidstaten. In die zin zal de komende uitbreiding dan ook van een volstrekt andere betekenis zijn dan de eerdere uitbreidingen van de Unie. Het creëren van draagvlak voor interstatelijke samenwerking en daarmee de voortgang van het integratieproces zal er daardoor niet gemakkelijker op worden.

Ook om andere redenen wordt de stevigheid van het integratieproces beproefd. De lidstaten moeten steeds vaker onderkennen dat ze tal van maatschappelijke vraagstukken niet meer zelfstandig kunnen verwerken. Op terreinen als milieu, criminaliteitsbestrijding, werkloosheid, onveiligheid, politie, internationaal asielbeleid, internationale vreemdelingenstromen en sociaal-economische ontwikkeling lopen zij steeds vaker tegen de eigen (bestuurlijke) grenzen op. Voortgaande integratie op deze beleidsterreinen lijkt dan weliswaar voor de hand liggend maar zal niettemin een veel minder ‘natuurlijk’ verloop kennen dan de huidige economische integratie die in sterke mate door een interne markt kan worden voortgestuwd. Het gaat bij

vorengenoemde vraagstukken immers bij uitstek om beleidsterreinen die vanouds worden gezien als de traditionele taken van nationale overheden. De politieke gevoeligheden binnen de verschillende lidstaten en de diversiteit aan nationale belangen en politieke waarden, lopen op deze terreinen sterk uiteen. Bovendien is het lastig op deze terreinen tot een evenwichtige lastenverdeling tussen de lidstaten te komen terwijl tegenover die lasten niet altijd duidelijk (economisch) aantoonbare baten staan, zoals wel het geval is bij markt-integratie. Illustratief in dit verband is het moeizaam verlopende debat over het evenwichtig 'geleiden' van vluchtelingenstromen naar de verschillende lidstaten.

Belangrijk in dit verband is ook dat het huidige integratiemechanisme van de Unie nimmer is ontworpen om op het niveau van de Unie het hoofd te bieden aan bovengenoemde vraagstukken. De communautaire orde is nog altijd in sterke mate gebasseerd op de mechanismen van de interne markt: beperken van marktbelemmerend handelen, harmonisatie en coördinatie van regel-geving en beleid en een daarop toegesneden communautair rechts- en besluit-vormingsstelsel. Niet de democratische totstandkoming van die besluiten staat daarbij voorop maar het rechtskarakter van die besluiten (algemene verbindendheid en een sterk uniformerende werking).[8] Zoals gezegd leent deze systematiek zich goed voor het stimuleren van een onbelemmerd economisch verkeer in Europa, om vrije doortocht te verlenen aan de interne markt. Ze voldoet minder goed op de hiervoor genoemde terreinen. Daar gaat het er namelijk niet om dat de Unie beperkingen oplegt aan lidstaten maar dat de Unie zelf als bestuur, als overheid in actie kan komen, zelf politieke sturing en bestuurskracht weet te ontwikkelen.

Dat gaat allerminst zonder slag of stoot. Integratiesuccessen moeten intensiever worden bevochten naarmate de heterogeniteit in staatkundige opvattingen, bestuurlijke achtergronden, beleidsculturen en -tradities toeneemt. Integratie verloopt al evenmin soepel als nationale belangen en nationale eigenheid beginnen op te spelen. Het verleden heeft uitgewezen dat lidstaten dan de neiging vertonen op het eigen erf terug te willen kruipen. Nationale belangen raken bovengeschikt aan het gemeenschappelijk belang en voor de oplossing van problemen worden nationale beleidskaders geschikter bevonden dan die van de Unie. Aan de vooravond van enkele drastische hervormingen in de Unie, zijn kritische geluiden ook in Nederland niet meer vreemd. De kritiek aangaande de positie van Nederland als een van de grootste nettofinanciers van de Unie (de programma's van álle politieke partijen uiten deze kritiek), de vrees dat de hervorming van het landbouw-beleid voor Nederland weinig heilzaam zal zijn en de stelselwijziging in de structuurfondsen (de drie grote thema's van agenda-2000) zijn in dat verband illustratief.

---

[8] WRR, *Europa, wat nu?*, 's-Gravenhage 1995, blz. 21.

Dat de Unie ondertussen niet behoeft te rekenen op brede steun van de publieke opinie, maakt het er niet gemakkelijker op. Europa bevindt zich voor burgers dikwijls aan de verkeerde kant. Zij zien een machteloze Unie als het gaat om vraagstukken waar eenheid is geboden (buitenlands en veiligheidsbeleid) of waarop lidstaten afzonderlijk geen greep meer hebben (drugs, criminaliteit). Aan de andere kant wijzen ze Europese bemoeienis juist af omdat wordt gevreesd voor een verlies aan nationale eigenheid en identiteit (euro, onderwijs, gezondheid). Bovendien staat de Unie nogal eens met de rug naar burgers toe als wordt gekeken naar de wijze waarop de Unie opereert. Hoewel geen enkele overheid het kan stellen zonder democratische en rechtsstatelijke waarden die het optreden van de overheid moeten legitimeren, zijn het juist deze waarden die in de Unie vaak zo onzichtbaar of zelfs sterk onderontwikkeld zijn. Zo staat het weinig doorzichtige en weinig democratische functioneren van de Brusselse instellingen haaks op nationale tendensen naar betrokkenheid van burgers bij het bestuur, herkenbaarheid van beleid en het dichten van de kloof tussen burger en politiek.

3.3
De Europese integratie en nationale beleidsruimte

Aan de Unie liggen twee *integratieconcepten* ten grondslag. Met het eerste concept (dat van Jean Monnet) werd beoogd enkele strategische elementen aan de economische en politieke macht van staten te onttrekken en onder het gezag te brengen van een sterk gemeenschappelijk bestuur (de Hoge Autoriteit van de EGKS). Een bijzonder communautair regime, ter vervanging van sterk uiteenlopende nationale ordeningsstelsels, bestaat voorts voor de landbouw en visserij en voor het vervoerbeleid. In het tweede concept (van Beyen en Spaak) past daarentegen juist geen krachtig bovennationaal bestuur. Het concept gaat uit van integratie van nationale economieën, voortgestuwd door de dynamiek van een gemeenschappelijke (interne) markt. Het voornaamste instrument hiervoor wordt aangeduid als negatieve integratie: een samenstel van geboden en verboden waarbij de bewegingsvrijheid van overheden op eigen nationale markten aan banden wordt gelegd indien dit voor het functioneren van de interne markt belastend is.[9]

Met betrekking tot de Europese *besluitvormingsmechanismen* moet worden onderscheiden naar de lossere intergouvernementele samenwerking aan de ene kant en de krachtiger communautaire (supranationale) samenwerking aan de andere kant.[10] In beginsel komt de nationale beleidsruimte in het laatste

---

[9] Dit kan het vrije verkeer van goederen belemmeren. In het algemeen gaat het erom dat het functioneren van de markt niet in eigen voordeel mag worden omgebogen en de lasten van eigen beleid niet elders in de Unie mogen opduiken.

[10] Bij de supranationale samenwerking is de zogenaamde *eerste pijler* ondergebracht: de inmiddels vertrouwde verdragen van EGKS, EG en Euratom. De intergouvernementele samenwerking strekt zich uit tot de *tweede pijler* (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en de *derde pijler* (politiële en justitiële samenwerking).

geval steviger onder vuur te liggen. Niettemin moet worden opgemerkt dat de Europese besluitvorming zich nauwelijks in deze tegenstelling laat vangen. Het proces van Europese integratie verloopt in de praktijk op basis van een weinig evenwichtige mengverhouding tussen intergouvernementele en communautaire competenties.[11] Zo wordt de Europese Commissie bijvoorbeeld doorgaans aangemerkt als een supranationale instelling bij uitstek (onafhankelijk, de bevoegdheid om bindende besluiten te nemen, zelfstandig initiatiefrecht). In de praktijk oogt de Commissie echter aanmerkelijk minder supranationaal (omvangrijke comitologieprocedures).

Bovengenoemde concepten van integratie en besluitvorming hebben gedurende een lange periode van het integratieproces in het teken gestaan van een afweging tussen de voordelen van één Europese economische ruimte en de beperkingen die daarmee werden gesteld aan de eigen nationale beleidsruimte. Deze situatie verandert echter. Niet het afwegen van baten en lasten van economische integratie is aan de orde. Het gaat om het gezamenlijk greep krijgen op maatschappelijke problemen die de nationale staten afzonderlijk boven het hoofd zijn gegroeid. Deze internationalisering plaatst de nationale beleidsruimte in een wezenlijk ander daglicht. In het eerste geval (afweging van baten en lasten van economische integratie) wordt een beperking van nationale beleidsruimte gerechtvaardigd onder verwijzing naar de economische en politieke voordelen die op de interne markt vallen te behalen. De afname van nationale beleidsruimte wordt met andere woorden afgezet tegen de economische meerwaarde die dit oplevert voor de nationale staat.[12] In het tweede geval is deze afweging niet aan de orde. De internationalisering van tal van ontwikkelingen brengt namelijk met zich dat de betekenis van nationaal bestuur en beleid voor de sturing van de samenleving (en daarmee de betekenis van de nationale beleidsruimte) *als zodanig* is afgenomen. Op tal van terreinen doet deze verminderde betekenis van nationale beleidsruimte zich voor, zoals op het terrein van criminaliteitsbestrijding, milieu en op sociaal-economisch terrein. Op deze terreinen kunnen de lidstaten zelf onvoldoende bestuurskracht en effectiviteit aan de dag leggen. En als er al een afweging ten gunste van eigen beleidsruimte wordt gemaakt, is dat onder invloed van de internationalisering, in werkelijkheid niet zelden de ruimte om zich aan te passen aan beleidskeuzen die in omringende landen worden

---

[11] Een overzicht van de complexe verhoudingen, die zich dienaangaande voordoen, wordt geboden door L.A. Geelhoed, 'Competentieperikelen; de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het licht van de evolutie van het Europese integratieproces', in: H.J. de Ru en J.A. Hofman (red), *Nieuw Europees constitutioneel recht,* Nijmegen 1992, blz. 82-101. Zie ook L.F.M. Besselink, 'Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 125-158.

[12] WRR, *Europa, wat nu?,* 's Gravenhage 1995, blz. 44.

gemaakt.[13] Men kan deze schijnonafhankelijkheid bijvoorbeeld waarnemen in de monetaire beleidsruimte van Nederland. Deze wordt al sinds jaar en dag naar Duits voorbeeld ingekleurd.

3.4
Conclusie: Een klassiek dilemma

Het proces en de aard van de Europese integratie zijn aan het veranderen. De Europese Unie wordt met vraagstukken geconfronteerd waarop zij een integratie zal moeten loslaten, die niet is bedoeld om de nationale beleidsruimte *als zodanig* te beperken (het opruimen van nationale belemmeringen ten behoeve van marktintegratie) maar om de *effecten van het beleid* ten aanzien van verschillende overheidstaken, zeker te stellen en te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat nationale staten, door de internationalisering van verschillende maatschappelijke problemen, steeds minder gemakkelijk op eigen houtje de gewenste beleidseffecten kunnen bereiken. Op het niveau van de Unie zal dan ook politieke sturing en bestuurskracht moeten worden ontwikkeld opdat betrokken overheden tezamen beleidsresultaten boeken die anders wellicht volstrekt buiten eigen bereik zouden zijn gebleven. Het is naar de mening van de Raad daarom niet juist de invloed van Europese integratie per definitie als een negatieve factor voor de nationale beleidsruimte te zien. Zij kan ook een positieve werking hebben. In de praktijk levert dit evenwel een spanning op die wel wordt aangeduid als het dilemma tussen autonomie en beleidseffectiviteit.[14] Een voorbeeld kan worden ontleend aan het milieubeleid. De Europese dimensie ten aanzien van het grensoverschrijdende karakter van de milieuproblematiek is, zowel naar oorzaak als effect, niet een aanduiding voor het terrein dat buiten het bereik van redelijke oplossingen ligt of een extra dimensie welke in het gunstigste geval een verlengstuk zou kunnen zijn van het nationale milieubeleid. Het optreden van de Unie te dien aanzien moet worden beschouwd als een integraal onderdeel van het bereik van de nationale regeringen. Vreemde ogen dwingen niet alleen, zij kunnen ook verlokken. Anders gesteld: tegenover de dreiging van 'het moet van Brussel' staat de verlokking van een grotere jurisdictie, waarin de effectiviteit van het milieubeleid en het behoud van de nationale concurrentiepositie beter op peil kunnen worden gehouden.[15] Nationale beleidsautonomie en internationale beleidseffectiviteit worden hier dus tegen elkaar uitgewisseld.

Met het vorenstaande wil de Raad niet gezegd hebben dat Nederland zijn eigen beleidsruimte dan maar met onbegrensd vertrouwen aan Europese

---

[13] J.Q.Th. Rood, *De staat van de staat, het étatisme voorbij. Over economische schaalvergroting en poltieke autonomie,* in Facta 1997, jrg. 5, nr. 1, blz. 6-10.

[14] Th.A.J. Toonen, *Europe of the administrations: the challenges of '92 and beyond,* in: Public Administrations Review 1992, jrg. 52, nr. 2, blz. 108-115.

[15] WRR, *Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid,* 's-Gravenhage 1992, blz. 110 en blz. 174.

instituties zou moeten weggeven. De werking van de huidige integratie-mechanismen schieten daarvoor in verschillend opzicht tekort. Zoals gezegd zijn die mechanismen geschikt voor economische integratie maar minder bevredigend om het afnemende beleidsvermogen van lidstaten op te vangen en om te zetten in effectieve politieke sturing en bestuurskracht op het niveau van de Europese Unie zelf. Bovendien gaat het vaak om beleidsterreinen die traditioneel worden gerekend tot de 'diepste' soevereiniteit van nationale staten. Om die reden zullen lidstaten altijd streven naar pluriformiteit, differentiatie tussen belangen, nationale diversiteit en mogelijkheden om recht te doen aan eigen specifieke omstandigheden. De kracht van de Unie, de uniformerende werking van haar juridische orde, is daaraan echter precies tegengesteld. Hoe deze juridische ordening van de Unie zich verhoudt tot de beginselen van Nederlandse rechtsorde en de wijze waarop de nationale beleidsruimte daardoor wordt beïnvloed, wordt verkend in hoofdstuk 4.

4.
Juridische en democratische ordening

4.1
Inleiding

In ons staatsbestel berusten inrichting en beleidsruimte van het openbaar bestuur op een aantal constitutionele uitgangspunten. De vraag die in dit hoofdstuk ter beantwoording staat, is in hoeverre deze beginselen worden doorkruist door de communautaire rechtsorde. Naar vanzelf spreekt, kan deze vraag niet worden beantwoord zonder helderheid over die nationale constitutionele uitgangspunten zelf. Deze worden uitgewerkt in paragraaf 4.2. Nadien wordt bekeken in hoeverre deze door de juridische ordening van de Unie worden doorbroken.

4.2
Rechtsstatelijkheid van het bestuur

In de uitoefening van publiek gezag dient de overheid te voldoen aan de eis van rechtsstatelijkheid: het recht als waarborg tegen overheidsingrijpen in de vrijheid van burgers. Dit uitgangspunt laat zich ruim uitwerken. Het strekt zich allereerst uit tot de scheiding van de bekende staatsmachten: rechter, wetgever en bestuur. Het gaat hier vooral om de vraag hoe hun traditionele plaats in onze constitutie verandert op het moment dat ze zich in het vaarwater van het gemeenschapsrecht begeven. De rechtsstatelijkheid van het bestuur betreft in de tweede plaats de eis dat het overheidsoptreden voor burgers voorspelbaar en rechtszeker moet zijn. Vanouds is het legaliteitsbeginsel daarvoor het geëigende instrument: het optreden van de overheid berust op een machtiging daartoe in de Grondwet of formele wetgeving. Hoe met dit beginsel in de nationale bestuurspraktijk wordt omgegaan, is hier niet aan de orde. Wel de vraag of dit beginsel onder dwang van het gemeenschapsrecht niet al te zeer op de tocht is komen te staan. Tenslotte moet het stelsel van rechtsbescherming en grondrechtenbescherming onder de eis van rechtsstatelijkheid worden gebracht.[16]

4.3
Onder de tucht van het communautaire recht

4.3.1
De nationale rechtsorde en het internationale recht

De Nederlandse rechtsorde vertoont op het eerste gezicht een autonome aanblik. Het rechtssysteem wordt vooral door structuren en regels van eigen

[16] Voor een uivoerige uitwerking van deze beginselen wordt verwezen naar het aan dit advies ten grondslag liggende preadvies van Besselink en Widdershoven, paragraaf 2.5 en hoofdstuk 4.

nationaal recht bepaald en laat zich niet rechtstreeks van buitenaf sturen.[17] Dit autonome karakter kan ook jegens internationaal recht (volkenrecht, internationale verdragen) worden waargenomen. Hoezeer het nationale recht er ook toe gehouden is zich te verstaan met internationale regels en besluiten; deze dringen onze rechtsorde slechts binnen op grond van een autonome keuze van het constitutionele stelsel zelf en onder verwijzing naar eigen bronnen. Omdat het internationale recht toch dikwijls om aanpassingen in de nationale rechtssfeer zal vragen, is de eigen rechtsorde geneigd zich *autopoietisch* te gedragen.[18] De rechtsorde functioneert in dat geval als een afgebakend en op zichzelf betrokken systeem dat selectief met externe invloeden omgaat. Niet dat het zich daarvan afsluit maar ze worden slechts waargenomen en opgenomen voorzover dat past binnen het eigen systeem. De fundamenten van de eigen rechtsorde kunnen er niet door worden aangetast.

Hoewel ook de Nederlandse rechtsorde geneigd is een autopoietisch karakter aan te nemen, heeft ons land zich vanouds toch vrij openhartig opgesteld ten aanzien van het internationale recht. Dat is niet zo vreemd gezien het belang dat Nederland hecht aan internationale rechtsordening. Meer dan in andere Europese landen heeft het internationale recht dan ook ruime toegang verkregen tot ons rechtssysteem.[19] Daartoe zijn twee bepalingen (art. 93 en art. 94) in de Grondwet opgenomen. Voor de nationale rechtsorde heeft dit twee implicaties.

In de eerste plaats heeft het internationale recht de bijzondere betekenis van de Grondwet gerelativeerd. Die betekenis is gelegen in het feit dat de rechter zich niet heeft te buigen over de vraag hoe formele wetgeving zich verhoudt

---

[17] Jans stelt bijvoorbeeld dat het wetgevingsproces in de bekende handboeken over het Nederlandse staatsrecht nog steeds wordt voorgesteld als een uitsluitend door Nederlands staatsrechtelijke regels beheerst proces. J.H. Jans, 'Autonomie van de wetgever? Voorafgaande bemoeienis van Europese instellingen met nationale regelgeving', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 51.

[18] I.C. van der Vlies, *Rechtseenheid als monoliet of als open constructie,* in Ars Aequi, jrg. 45, 1996.

[19] In Nederland geldt de zogenaamde monistische benadering. Dit betekent dat het internationale recht, dat van hogere orde wordt beschouwd, als zodanig met behoud van het eigen karakter in de nationale rechtsorde doordringt en daarvan deel uitmaakt. Er is sprake van één in elkaar grijpend stelsel van rechtssystemen. Daartegenover bevindt zich de ***dualistische benadering*** die men onder meer aantreft in Duitsland en Italië. Deze benadering stoelt op een strikte scheiding van rechtsorden. Binnen de nationale rechtsorde is geen plaats voor internationaal recht. Dat moet eerst de gedaante van eigen nationaal recht aannemen. De nationale wetgeving gaat bovendien altijd voor verdragen. R.H. Lauwaars en C.W.A. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek,* Groningen 1991, blz. 25.

tot de Grondwet. Die beoordeling verrichten regering en parlement zelf. Voor wat betreft het internationale recht moet evenwel worden geconstateerd dat deze toetsing deels wèl onder het bereik van de *rechter* is gebracht. Uiteraard is de wetgever de eerst aangewezene te beoordelen of wetten en verdragen met elkaar sporen. Artikel 93 en 94 bieden de rechter echter een mogelijkheid tot toetsing. Hij is er toe gehouden nationale wetgeving buiten toepassing te verklaren wanneer die wetgeving de toets op overeenstemming met het internationale recht niet kan doorstaan (ingeval deze rechtstreekse werking heeft).

De tweede gevolgtrekking hangt hiermee samen. Het is namelijk nìet de bedoeling dat het *bestuur* op eigen houtje nationale regelgeving terzijde schuift wanneer die op gespannen voet zou staan met internationale voorschriften. De algemene gelding en voorrang van het recht van internationale oorsprong boven elk nationaal recht, leidt er dus niet toe dat het constitutionele uitgangspunt van de *onderworpenheid van het bestuur aan de wetgever,* wordt doorbroken. Evenmin heeft de openheid van ons rechtsbestel jegens het internationale recht, direkte gevolgen voor het *primaat van de wetgever.* Regering en parlement zijn er niet zonder meer toe gehouden nationale wetgeving te herzien wanneer dit strijd zou opleveren met het internationale recht.

4.3.2
De nationale rechtsorde en het communautaire recht

Hoe anders is het gesteld met het gemeenschapsrecht. Het meest wezenlijke is toch wel dat het Hof van Justitie het gemeenschapsrecht van het traditionele internationale recht heeft losgeweekt. De nogal zwakke bewerktuiging van het volkenrecht[20] heeft het Hof ertoe gebracht een rechtssysteem op poten te zetten dat meer pretenties heeft dan het normale volkenrecht. Met het EEG-Verdrag is een zelfstandige, autonome rechtsorde in het leven geroepen die in de rechtsorden van de lidstaten is opgenomen. Dit heeft allereerst tot gevolg dat de lidstaten niet het laatste woord hebben over de wijze waarop het Europese recht de eigen rechtsorde binnendringt. Anders dan volkenrechtelijk gebruikelijk is, kunnen lidstaten niet naar eigen inzicht beslissen over de inhoud en de naleving van hun communautaire verplichtingen. Dat de Unie op het haar voorbehouden terrein een autonome positie tegenover de lidstaten opeist betekent naar gemeenschapsrecht in de tweede plaats dat het gemeenschapsrecht *voorrang* geniet boven daarmee strijdige nationale bepalingen en *rechtstreekse werking* heeft. Wanneer burgers met het communautaire recht

---

[20] De zwakke bewerktuiging bestaat vooral in de ineffectieve handhaving van het volkenrecht. Staten beslissen soeverein over de naleving van hun volkenrechtelijke verplichtingen. In geval van schending zijn de staten weliswaar aansprakelijk maar de daaraan verbonden sancties snijden weinig hout. R.H. Lauwaars en C.W.A. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek,* Groningen 1991, blz. 20.

bepaalde voordelen kunnen behalen, kunnen ze de overheid (de rechter) daarop aanspreken. Ze kunnen zich rechtstreeks op het communautaire recht beroepen. Het derde kenmerk sluit hierop aan. Burgers hoeven niet naar Brussel af te reizen om het communautaire recht toegepast te zien. De Unie is weliswaar een autonome maar geen geïsoleerde rechtsorde die naast het nationale recht tot gelding komt. Integendeel, het recht van nationale oorsprong is verweven met het communautaire recht en het is de nationale rechter die de feitelijke toepassing van het communautaire recht (en de voorrang op afwijkend nationaal recht) moet verzekeren.

4.4
Door constitutionele grenzen heen: rechter, wetgever en bestuur

Uit het vorenstaande moet allereerst een wat paradoxale conclusie worden getrokken. Hoewel de grondwettelijke bepalingen 93 en 94 destijds in de Grondwet zijn opgenomen, omwille van een ongehinderde toegang van het communautaire recht, zijn ze volgens de in Nederland heersende leer, voor de doorwerking van het Europese recht feitelijk overbodig. Deze overbodigheid wordt gegrond op het zo-even besproken autonome karakter van de Europese rechtsorde. Dat autonome karakter houdt in dat de vraag hoe het gemeenschapsrecht binnen de rechtsorde van de lidstaten werkt, niet wordt beantwoord door nationaal staatsrecht maar door het gemeenschapsrecht zelf. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de artikelen 93 en 94 oorspronkelijk een beperkter strekking hadden dan het communautair recht thans vergt. Het communautaire recht heeft een aanzienlijk dieper gaande invloed op de nationale rechtsorde dan onze constitutie doet vermoeden. De gevolgen van het Europese recht voor de nationale *rechter, wetgever* en *bestuur* zijn veel verder ontwikkeld dan in Nederland is gebeurd onder vigeur van de artikelen 93 en 94. Het gemeenschapsrecht breekt in verschillend opzicht door constitutionele grenzen heen waardoor de positie van alle drie staatsmachten (rechter, wetgever en bestuur) is gaan schuiven.

Zo verkeert de *rechter* in de soms delicate positie het communautaire recht op eigen gezag, dus buiten nationale wetgeving, procedures en constitutionele verplichtingen om, tot gelding te brengen. De *wetgever* op zijn beurt, is niet vrij wetten te laten voortbestaan op grond van de gedachte dat strijd met rechtstreeks communautair recht toch wel door de rechter zal worden beslecht. Hij heeft nationale wetgeving eenvoudigweg te wijzigen.[21] Voorts mogen regering en parlement geen wetgevende terreinen betreden als hen de

[21] Vele voorbeelden kunnen hier worden aangehaald. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie die Nederland ertoe dwongen de Nederlandse wetgeving met betrekking tot de toegankelijkheid van de gezondheidszorg aan te passen. Het Hof oordeelde dat het mogelijk moet zijn zonder voorafgaande toestemming een beroep te doen op gezondheidszorg elders in de Unie en dit te declareren bij de verzekering in eigen land.

formele bevoegdheid daartoe is ontnomen. Dit is het geval wanneer de Unie beschikt over een exclusieve bevoegdheid.[22] Tenslotte mag de wetgever geen activiteiten ontplooien wanneer die tegen de inhoud van het gemeenschapsrecht indruisen. De Raad verwacht dat deze situatie zich in de toekomst in toenemende mate zal voordoen gegeven het feit dat de activiteiten van de nationale staat steeds vaker binnen het bereik van de Europese Unie gelokaliseerd kunnen worden (steunmaatregelen ten behoeve van de eigen industrie, bestuursrechtelijke bepalingen omtrent mededinging, nationaal gestelde technische voorschriften). Dat de wetgevende activiteiten zich in de invloedssfeer van de Unie nestelen, gaat aan de Unie (met name de Europese Commissie) niet onopgemerkt voorbij. Men zal zich met de betreffende wetgeving in Brussel moeten melden (notificatieverplichtingen). Uit de Securitelaffaire is gebleken dat het niet voldoen aan deze overleg- en meldingsverplichtingen kan leiden tot onverbindendheid van de betrokken regels. Door deze voorafgaande bemoeienis van de Unie wordt de nationale beleidsruimte vrij geruisloos aan banden gelegd. In beginsel *autonome* wetgeving en nationale regelingsvrijheid kan door Europese bemoeienis immers niet werkelijk meer geheel naar eigen inzicht worden ingericht.

Meer in het algemeen leidt het vorenstaande tot de conclusie dat het primaat van de wetgever in verschillend opzicht onder de kracht van het communautaire recht moet bezwijken. De Raad is van mening dat de betekenis daarvan nog onvoldoende wordt beseft. Dit komt tot uitdrukking in een te geringe afstemming van nationale beleidsdoeleinden op de communautaire context en in het feit dat het nationale bestuur nog altijd wetgeving en beleid ontwikkelt terwijl het Europese bestuur de concrete toepassing van de daarvoor benodigde beleidsinstrumenten juridisch belet. De doorwerking van het integratieproces in het beleid dat Nederland binnen de Unie zelfstandig voert of denkt te kunnen voeren, verdient naar de mening van de Raad dan ook meer aandacht. Dit aspect van het integratieproces is van groot belang voor het functioneren van onze staatsinstellingen en zal in het dagelijks overheidshandelen telkens verhelderd moeten worden.

De Raad is van opvatting dat op nationaal niveau heldere procedures en

---

[22] De exclusieve bevoegdheid van de Unie leidt in de praktijk niet zelden tot juridische haarkloverij. De Unie kan exclusief bevoegd *zijn* (op grond van de verdragen, bijvoorbeeld de gemeenschappelijke handelspolitiek) of dat *worden* (de Unie brengt een uitputtende regeling tot stand, totale harmonisatie, waarbij lidstaten zich verder moeten onthouden van aanvullende wetgeving. Het is echter moeilijk te bepalen wanneer een Europese regeling volledig uitputtend is. Zie ook het preadvies van Besselink en Widdershoven (paragraaf 2.3, 2.4.1 en hoofdstuk 3). Voorts J.H. Jans, 'Autonomie van de wetgever? Voorafgaande bemoeienis van Europese instellingen met nationale regelgeving', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 58.

duidelijke verantwoordelijkheden moeten worden vastgesteld om te voldoen aan en toe te zien op de Europese meldings- en overleggingsverplichtingen (de zogeheten notificatieverplichtingen). De Raad ondersteunt in dit verband de voorzieningen die de ministers van Economische Zaken en van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken onlangs in het vooruitzicht hebben gesteld. Het gaat daarbij om de navolgende maatregelen:[23]

- elk departement is *zelf verantwoordelijk* voor eigen wetgeving inclusief de daarmee verbonden notificatieverplichtingen;
- het ministerie van Justitie zal de bevoegdheid krijgen bij alle departementen een steekproefsgewijze *legal audit* te verrichten met betrekking tot de kwaliteit van de departementale wet- en regelgeving;
- de Europese dimensie dient een *normaal en integraal onderdeel* uit te maken van het departementale primaire proces en moet ook alszodanig worden gemanaged;
- de *Europees-juridische deskundigheid* van de vakdepartementen moet verder worden opgebouwd;
- alle ontwerpwetten, AMvB's en grote ministeriële regelingen moeten door *het ministerie van Justitie* worden getoetst op notificatieplicht. Op het ministerraadformulier komt een expliciet aandachtspunt;
- alle overige wettelijke regelingen van de departementen passeren de *Centrale Directies Wetgeving cq. Juridische Zaken* die toetsen of is voldaan aan de notificatieverplichtingen. Dit geldt ook voor notificatieplichtige publiekrechtelijke organisaties en Zelfstandige Bestuurorganen;
- melding van de voldoening vindt plaats in de *memorie of nota van toelichting* op de betreffende regeling;
- de *signalering in Brussel* van mogelijke consequenties voor de Nederlandse regelgeving wordt bij de Permanente Vertegenwoordiging versterkt;
- de *interdepartementale coördinatiestructuur* moet worden versterkt. Daartoe zal de bestaande Commissie Beoordeling nieuwe Commissie-initiatieven een zwaardere taak krijgen. De Commissie Uniforme Interpretatie Europese Richtlijnen blijft bovendien beschikbaar als het wetgevingsspecialistisch orgaan voor Europese regelgeving.

De Raad kan zich in de voorgestelde maatregelen vinden, maar voelt niettemin de behoefte enkele kanttekingen te plaatsen.

Naar de opvatting van de Raad moet worden voorkomen dat de behoefte aan departementale en interdepartementale coördinatie verstikt raakt in een overcoördinatie of leidt tot een situatie waarin dezelfde geformaliseerde procedures op elk departement van kracht worden. Het lijkt eerder wenselijk de voorhanden zijnde instrumenten beter toe te passen dan op zoek te gaan

---

[23] TK 1996-1997, 25 389, nr. 19.

naar nieuwe coördinatiemechanismen en procedurele maatregelen die hun effectiviteit nog moeten bewijzen.

De Raad acht het wenselijk de Raad van State nadrukkelijker te betrekken in het toezicht op het voldoen aan communautaire verplichtingen. Vanuit zijn adviserende taak op het gebied van wetgeving taak, zou hij mede kunnen toezien of daadwerkelijk aan de notificatieverplichtingen wordt voldaan.

Het is naar de mening van de Raad minder geslaagd iedere regeling die mogelijkerwijs notificatiegevoelig zou kunnen zijn naar het ministerie van Justitie te geleiden. Dit kan bij dat ministerie leiden tot een aanmerkelijke file, hetgeen niet overeenstemt met de heersende wens te komen tot een versnelling van het wetgevingsproces.[24]

De Raad acht het gewenst dat er ook heldere procedures en duidelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot meldingsverplichtingen moeten worden vastgelegd ten aanzien van lagere overheden. De aandacht is naar de mening van de Raad thans te eenzijdig gericht op het nationale niveau.

De Raad benadrukt tenslotte dat de wijze van Europese bemoeienis zelf ook dringend aan duidelijkheid en coherentie moet winnen. De verschillende vormen van bemoeienis zijn naar inhoud, formulering en rechtsgevolgen zeer divers. Het inconsistente notificatiebeleid van de Europese Commissie is naar de mening van de Raad mede debet aan nationale problemen en dient dringend geharmoniseerd te worden.[25]

De invloed van het gemeenschapsrecht strekt zich niet alleen uit tot de posities van de rechter en de wetgever. Ook het *bestuur* is rechtstreeks onder het geldingsbereik van de Unie geplaatst. Zowel het centrale als het provinciale en gemeentelijke bestuur is eraan gehouden het gemeenschaps-

---

[24] I.C. van der Vlies, 'De meldingsplicht in de praktijk', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 115-124.

[25] Aan de verscheidenheid van aanmeldingsverplichtingen kan nauwelijks een touw worden vastgeknoopt. In de praktijk is het onduidelijk of er nu wel of geen aanmeldings-verplichtingen bestaan, terwijl sommige wel en andere weer niet vergezeld gaan met een goedkeuringsrecht van de Europese Commissie en zogenaamde *stand still-bepalingen*. Dit laatste betekent dat een wet, nadat deze is aangemeld, pas ten uitvoer mag worden gebracht na instemming van de Europese Commissie. Ook het moment waarop nationale wetgeving aangemeld moet worden, is verschillend of geheel niet geregeld terwijl de Europese Commissie soms wel en soms niet aangeeft op basis van welke criteria en binnen welke termijnen zij haar instemming wenst te verlenen. J.H. Jans, 'Autonomie van de wetgever? Voorafgaande bemoeienis van Europese instellingen met nationale regelgeving', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 78-79.

recht toe te passen en daarmee strijdige nationale wetgeving te negeren. Het bestuur gaat onherroepelijk voor de Europese bijl als het aan het communautaire recht geen boodschap zou hebben, bijvoorbeeld op grond van zijn onderworpenheid aan de wet. Europese verplichtingen moeten op eigen gezag worden nagekomen, zonder voorafgaande opheffing van nationale wetgeving en *zonder* te wachten op bepaalde procedures, zelfs niet wanneer de nationale constitutie dat zou gebieden.

Op het bovenstaande kunnen tal van nuanceringen en aanvullingen worden aangebracht.[26] Wanneer de Raad echter de consequenties van het communautaire recht voor de nationale staatsmachten in algemene zin overziet, constateert hij dat Europese integratie tot een toenemende juridisering heeft geleid en daarmee tot een aanzienlijke verschuiving binnen de trias politica, hetgeen in het voordeel van de rechter en in het nadeel van de wetgever is uitgevallen. De eigen dynamiek van het gemeenschapsrecht is daaraan niet vreemd. Het harmoniseren van nationaal beleid door aanvankelijk ruime richtlijnen vraagt in de praktijk namelijk een voortdurende precisering en verfijning en leidt tot in details uitgesponnen communautaire regelgeving.[27] Het Hof van Justitie speelt daarin een wezenlijke rol. Veel meer dan het nationale recht is het gemeenschapsrecht jurisprudentierecht met een sterk casuïstisch karakter. In handen van het Hof zullen tamelijk vaag geformuleerde verdragsbepalingen dan ook tot een steeds gedetailleerder en concretere normstelling leiden.

4.5
De legitimiteit van de overheid

Een belangrijk aspect van de rechtsstatelijkheid van het bestuur is dat het overheidsoptreden voor burgers herkenbaar en voorspelbaar moet zijn. Deze rechtsstatelijke eis wordt vanouds door het *legaliteitsbeginsel* tot uitdrukking gebracht: het optreden van de overheid dient te berusten op een uitdrukkelijke machtiging daartoe in een formele wet of Grondwet wanneer dat optreden voor burgers belastend is en plichten en rechten oproept. Het legaliteitsbeginsel garandeert daarmee rechtszekerheid voor burgers. Daarnaast staat het beginsel van legaliteit ook in het teken van een nauwe betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van wetgeving. Achter het legaliteitsbeginsel

---

[26] De belangrijkste is dat de krachtige uitwerking van het gemeenschapsrecht op de positie van de rechter, de wetgever en het bestuur vooral betrekking heeft op het communautaire recht dat formeel *rechtstreeks werkt.* Dit recht geldt vrijwel onmiddellijk en behoeft niet eerst in nationaal recht omgezet (geïmplementeerd) te worden. Het *niet-rechtstreeks werkend* gemeenschapsrecht (dat naar zijn aard nadere uitvoeringshandelingen vergt), is weliswaar bindend maar eerbiedigt het constitutionele kader voor de inrichting van het openbaar bestuur.

[27] De Europese instellingen produceren jaarlijks meer dan 3000 verordeningen en richtlijnen.

gaat dus ook een democratie-beginsel schuil.[28] Democratie en rechtszekerheid dragen zo samen bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Aan de orde is nu de vraag of het legaliteitsbeginsel zich vanuit een Europees-rechtelijke invalshoek voldoende staande weet te houden.

De Raad moet deze vraag ontkennend beantwoorden. Het legaliteitsbeginsel is aanzienlijk opgerekt en heeft zich in de bestuurspraktijk welhaast ongehinderd opengesteld voor verplichtingen die 'Brussel' op de nationale overheid afvuurt. Zo pleegt de overheid nogal eens buiten de gangbare wetgevingspaden te treden zodra het gaat om het verwerken van communautaire richtlijnen en verordeningen in nationale wet- en regelgeving. In dat verband worden de volgende strategieën beproefd:

- het omzeilen van de fase waarin advies van onafhankelijke deskundigen wordt ingewonnen en overleg wordt gevoerd met diverse belanghebbenden en maatschappelijke organisaties;
- het veelvuldig en soms zeer ruim delegeren van regelgeving waarbij wetgeving wordt aangepast door regelgeving van een *lagere orde* waarbij soms zelfs regelgeving wordt toegestaan die *afwijkt* van de wet of de *reikwijdte* ervan bepaalt: de wet wordt door een AMvB of een ministeriële regeling aangepast; een AMvB door een ministeriële regeling terwijl wetten en amvb's ook (tijdelijk) door beleidsregels kunnen worden aangepast;
- het beperken van de fase waarin het parlement zich buigt over implementatie-wetten (in geval van richtlijnen) en nadere uitvoeringsregels (in geval van verordeningen).

Het zijn vooral de vereisten van doelmatigheid en rechtsstatelijkheid die hier met elkaar in botsing komen. Doelmatigheid vereist dat communautaire regelgeving bijtijds in nationale regelgeving wordt verwerkt. De kenbaarheid van het recht vereist daarbij dat strijdig nationaal recht ingetrokken of gerepareerd dient te worden.[29] Nu begeeft Nederland zich in de parade van implementatie-achterstanden niet zelden in de achterhoede van de stoet. De bovengenoemde wetgevingsprocedures worden dan ook veelvuldig aangewend om zich te behoeden voor al te grote en ontoelaatbare achterstanden. Naar vanzelf spreekt is doelmatigheid in het nakomen van communautaire verplichtingen een goed streven maar naar de mening van de Raad heeft deze doelmatigheid zijn eisen tezeer aan het rechtsstatelijke karakter van het bestuur opgedrongen. Vooral de toepassing van ruime delegatieconstructies is voor kritiek vatbaar.

In de eerste plaats is het naar de opvatting van de Raad moeilijk te rechtvaardigen dat de in Nederland gangbare wetgevende kaders worden doorkruist,

---

[28] H.M. de Jong, *Norm en Feit in de Gemeente,* Enschede 1988, blz. 110.

[29] I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving,* Zwolle 1991, blz. 170-171.

zodra het de uitvoering van Europese regelgeving betreft. Het gemeenschapsrecht zelf dwingt daar niet toe en ook vanuit constitutioneel oogpunt doet de delegatiepraktijk vreemd aan. De monistische houding van Nederland jegens het communautair recht impliceert namelijk één in elkaar grijpend stelsel van rechtssystemen en dat zou dus moeten betekenen dat het constitutionele recht géén onderscheid maakt tussen Nederlandse regelgeving en regelgeving die ertoe strekt Europese besluiten uit te voeren of te implementeren.[30] Met andere woorden: nationale regelgeving ter uitvoering van Europese besluiten dient overeenkomstig de Nederlandse wijze van normstelling te worden vastgesteld. Voorschriften worden gewijzigd of ingetrokken door voorschriften van *dezelfde orde.* Zo moet formele wetgeving worden aangepast door formele wetgeving, algemene maatregelen van bestuur door algemene maatregelen van bestuur, etc. Door de ruime schaal van delegatie heeft zich binnen het constitutionele kader echter een praktisch wetgevingsbeleid ontwikkeld waarbinnen zich wèl een onderscheid is gaan aftekenen tussen nationale regelgeving en Europese uitvoeringsregelgeving. Zoals gezegd strookt een dergelijke wetgevingspraktijk niet met de constitutionele houding waarmee men het recht van internationale oorsprong van oudsher benadert.

In het verlengde hiervan moet ook worden gewezen op de ontwikkeling waarin lagere regelgeving van de wet *afwijkt* of de *reikwijdte* van wetgeving gaat bepalen. Dergelijke delegatieconstructies doen zich op verschillende beleidsterreinen voor (bijvoorbeeld in- en uitvoer, visserij, landbouw, vervoerswetgeving en milieuwetgeving) en laten zich vrijwel steeds onder dezelfde noemer onderbrengen: beleidsterreinen waar de Unie intensief reguleert en waar nationale implementatie en uitvoering is vereist. De Raad is van mening dat dit op gespannen voet staat met de systematiek van de wetgeving en de kenbaarheid van het recht. Vooral als Europese regelgeving binnen de nationale rechtsorde aanzienlijke keuzes laat, moet een dergelijke blanco-delegatie aan uitvoerende instanties worden afgewezen.

In de derde plaats kan de huidige delegatiepraktijk op gespannen voet staan met het *primaat van de wetgever.* Dit constitutionele beginsel vereist dat hoofdlijnen van beleid in een op democratische wijze totstandgekomen regeling moeten worden vastgelegd. Het veelvuldig en zeer ruim delegeren van regelgeving die strekt tot uitvoering van communautaire verplichtingen leidt daarentegen tot een situatie waarin het parlement juist verstoken raakt van mogelijkheden die normaliter in de wetgevingsprocedures besloten liggen om aan de besluitvorming deel te nemen. Juist omdat de Unie zijn democratische legitimiteit zo sterk moet bevechten, moet deze ontwikkeling worden betreurd. Waar de functie van medewetgeving van het parlement door de huidige delegatie zo sterk wordt overvleugeld, verdwijnt immers zijn directe betrokkenheid bij wetgeving en beleid van communautaire oorsprong.

---

[30] Zie paragraaf 4.3.1.

Nu is allerminst gezegd dat betrokkenheid van het nationale parlement bij de nationale uitwerking van Europese besluiten altijd noodzakelijk is. Elders in dit advies is betoogd dat Europese verordeningen en zelfs richtlijnen het handelen van de overheid tot in detail kunnen dirigeren waardoor er nauwelijks enige ruimte is voor werkelijke beleidsinhoudelijke keuzen die een intensieve parlementaire betrokkenheid rechtvaardigen. Het doorlopen van de parlementaire procedure zou in dat geval tamelijk zinloos zijn en alleen maar onnodige vertragingen opleveren en daarmee ondoelmatigheid kunnen bevorderen. Het probleem is echter dat de huidige delegatie-constructies de mate van parlementaire betrokkenheid bij een bepaald beleidsonderwerp *naar de toekomst fixeert.* Bevat een wet eenmaal een delegatiebepaling (bijvoorbeeld omdat de overheid toch geen beleidsruimte heeft maar slechts tot 'mechanische' toepassing van het Europese besluit behoeft over te gaan), zal het parlement bij latere, op die bepaling gebaseerde regels, ook niet betrokken zijn (terwijl het dan wel degelijk kan gaan om regelgeving die op democratische besluitvorming zou moeten berusten).[31]

De Raad hecht grote waarde aan de democratische legitimiteit van beleid en dat geldt onverminderd ook voor Europese wetgeving en beleid. De Raad constateert echter dat de legitimiteit van Europese besluitvorming binnen de nationale rechtsorde onder druk is komen te staan door de veelvuldige en soms zeer ruime delegatie van regelgeving die ertoe strekt Europese wetgeving te implementeren en uit te voeren. Een dergelijk afwijken van de gangbare constitutionele en wetgevende kaders kan weliswaar vanuit doelmatigheidsverwegingen worden verklaard, maar heeft er wel toe geleid dat de doelmatigheid zijn eisen tezeer aan geldende rechtsprincipes, die van betekenis zijn voor de herkenbaarheid, controleerbaarheid en rechtszekerheid van het communautair beleid, is gaan opleggen. Uitholling van het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel acht de Raad dan ook ongewenst.

Het huidige wetgevingsproces en daarmee de huidige delegatieconstructies met betrekking tot de implementatie van Europese besluiten moeten, naar de mening van de Raad, daarom kritisch worden bekeken. Juist omdat de uitvoering en implementatie van communautaire besluiten een steeds belangrijker activiteit van de nationale overheid wordt. De Raad acht het tenminste nodig dat er meer eenheid in de huidige delegatieconstructies wordt aangebracht. Daarnaast zou een meer gedifferentieerde toepassing van het primaat van de wetgever wenselijk zijn. Op deze wijze kan de mate waarin het parlement bij Europees beleid betrokken wordt, zinvoller en zorgvuldiger worden bepaald.

---

[31] J. Bonnes, *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland,* Zwolle 1994, blz. 268.

4.5.1
Parlementaire betrokkenheid vooraf

Bovenstaand is aandacht besteed aan de 'achterkant' van het wetgevingsproces: de fase waarin Europese regelgeving in de nationale wetgevende kaders moet worden verwerkt. De Raad is van mening dat de eisen van effectiveit en doelmatigheid (het vergemakkelijken en bespoedigen van de implementatie) de in het bestuur geldende rechtsprincipes (legaliteit, primaat van de wetgever) zijn gaan overheersen. Dit moet niet enkel om de zo-even genoemde redenen worden betreurd, maar evenzeer om reden dat de beoogde doelmatigheid hier te eenzijdig in de implementatie zelf wordt gezocht. Wil men de nationale uitvoering en implementatie van Europese regels doelmatiger en efficiënter laten verlopen, zal juist de *voorafgaande* betrokkenheid van het nationale parlement, dus de betrokkenheid bij de totstandkoming van communautair beleid, geïntensiveerd moeten worden.

In de binnenlandse politieke verhoudingen is deze voorafgaande betrokkenheid al langere tijd zichtbaar. Het parlement heeft voor het verlies aan zeggenschap (die in het proces van formele wetgeving is verzekerd) compensatie gezocht in de controlerende functie ex ante om zo op voorhand greep te krijgen op de beleidsbepaling.[32] Ten aanzien van het Europese beleid moet echter worden geconstateerd dat de controlerende functie van het nationale parlement nog altijd zwak is ontwikkeld, terwijl de doelmatigheidswinst, naar de opvatting van de Raad, juist hier geboekt zou kunnen worden. In landen waar namelijk de meest strikte voorafgaande controle ten aanzien van Europese besluitvorming plaatsvindt (Verenigd Koninkrijk en Denemarken), verloopt het proces van uitvoering aanzienlijk vlotter en probleemlozer dan in Nederland. Wie vooraf niet betrokken is, moet zich achteraf zetten aan moeizaam te herstellen uitvoeringsproblemen.

De geringe voorafgaande democratische invloed kan op verschillende oorzaken worden teruggevoerd. Zo is de organisatie en deskundigheid van de Tweede Kamer nauwelijks afgestemd op een adequate afhandeling van Europese zaken.[33] Een wat dieper gelegen oorzaak moet worden gezocht in de Nederlandse houding inzake Europese integratie. Deze stoelt op de gedachte dat vraagstukken die zich op Europees niveau aandienen door wetgevende en controlerende organen op datzelfde niveau (Europees Parlement) gelegitimeerd moeten worden. Dit beeld strookt met de ontwikkeling naar een staat op Europees niveau waar Parlement, Commissie en Hof de belichaming zijn van de drie traditionele staatsmachten ter legitimiering van de Europese besluitvorming. Europese parlementaire besluitvorming zou dus in de plaats treden van de huidige besluitvorming in de Europese ministerraden waarmee ook de nationale parlementen geleidelijk uit beeld raken. Zij ontlenen hun

---

[32] WRR, *Om recht en staat,* 's-Gravenhage 1994, blz. 81.

[33] J. Bonnes, *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland,* Zwolle 1994, blz. 251.

legitimatie immers aan statelijke soevereiniteit en richten zich, voor wat betreft het beleid van de Unie, slechts op hun eigen ministers in de Europese ministerraden. Het zwaartepunt in de besluitvorming berust evenwel nog altijd bij de Europese ministerraad[34] en dat betekent dat de democratische legitimatie van het beleid bovenal uit de betrokkenheid van de afzonderlijke lidstaten en langs nationale parlementaire lijnen moet ontspringen. Dat is niet meer of minder democratisch dan een volwassen Europese parlementaire besluitvorming, wel een volstrekt andere vorm van democratische legitimering. Europees beleid moet immers, bij afwezigheid van een volwaardig opgetuigd Europees Parlementair stelsel, worden gevoed en gedragen door nationale parlementen.

De Raad constateert dat dit in de praktijk velerlei problemen oplevert. Het zwaartepunt van Europese besluitvorming mag dan bij de Raad van Ministers berusten maar de nationale parlementen hebben nauwelijks greep op hun vertegenwoordigers in die Raad omdat de besluitvorming goeddeels achter gesloten deuren plaatsvindt. In een aantal lidstaten heeft men hier een min of meer omvattend stelsel van 'parlementaire instructies' tegenover gesteld: ministers worden gebonden door een mandaat dat door het parlement is gesanctioneerd. Aan de Brusselse onderhandelingstafel fungeren de betrokken ministers dan in hoge mate als spreekbuis van het parlement. Een dwingend stelsel van parlementaire instructies is in de Nederlandse dualistische verhoudingen minder passend. Dat zou niet alleen een miskenning zijn van het onderhandelingskarakter van de Europese besluitvorming, het strookt ook niet met het adagium van 'de regering regeert en het parlement controleert'. Het is evenwel de vraag hoe het parlement aan zijn controlerende functie inhoud kan geven indien de ministers zijn gebonden aan geheimhouding in de Europese ministerraad.[35]

Een tweede complicatie doet zich voor in de verhouding tussen bestuurlijke bevoegdheid en democratische controle. Enerzijds treedt er een verschuiving op van overheidsbevoegdheid van de nationale overheid naar Brussel (zie hoofdstuk vijf) terwijl de democratische besluitvorming door een gebrekkig

---

[34] Het is niet onwaarschijnlijk dat de komende uitbreidingen van de Unie zullen leiden tot een verdere verwijdering van een federale Europese staatsinrichting zoals hier geschetst. In feite is er al sedert langere tijd een ontwikkeling gaande van minder communautaire samenwerking ten gunste van meer intergouvernementele samenwerking. Zie hierover de afscheidsrede van prof. R.H. Lauwaars, *Constitutionele erosie,* Groningen 1994, blz. 28.

[35] Weliswaar rapporteert de Nederlandse regering aan het parlement over de besluitvorming maar deze controle achteraf is wegens de besloten beraadslagingen in de Europese raden moeilijk te realiseren omdat ministers zich gemakkelijk kunnen schuilen achter de dwang van de Brusselse onderhandelingen. C.W.A. Timmermans, 'Bestuur en uitvoering in de EG', in: H.J. de Ru en A. Hofman, *Nieuw Europees constitutioneel recht,* Nijmegen 1992, blz. 39-48.

toegerust Europees Parlement niet mee verschuift. Nationale democratische controle komt met andere woorden niet in volle omvang in Brussel aan. Minstens zo belangrijk acht de Raad de ontwikkeling waarin het beleid zich geleidelijk tussen beide parlementen is gaan wringen waardoor het de democratische controle van *beide* parlementen ontloopt *(policies without politics).* De democratische controle van het nationale parlement wordt bemoeilijkt omdat nationale beleidsinstanties hun werkveld steeds vaker naar Brussel verleggen, terwijl de democratische controle van het Europese parlement niet afdoende is omdat deze zich slechts uitstrekt tot datgene wat de Europese commissie aan voorstellen lanceert en niet tot de bureaucratische structuren die haar omringen (nationale expertgroepen, internationaal samengestelde onderzoeksteams, raadswerkgroepen, adviescomités enz).[36]

Tenslotte wijst de Raad op de institutionele *samenloop* van representatie. Hiermee wordt gedoeld op intransparante en zelfs concurrerende democratische representatie als gevolg van het toenemende aantal vertegenwoordigende organen in de Unie (gemeenteraad, provinciale staten, nationaal parlement, Europees Parlement, Comité van de regio's, Economisch en Sociaal Comité). De sterke politisering van het Comité van de regio's is in dit verband illustratief. Door de partijpolitieke benoemingen is fractievorming ontstaan. Niet de regionale en plaatselijke inbreng, maar de politieke kleur voert de boventoon. Men opereert in de eerste plaats fractiegewijs en niet vanuit de regionale of lokale achtergrond. Dit maakt het Comité steeds minder tot een werkelijke vertegenwoordiging van provinciaal en lokaal bestuur. De Raad vraagt zich af of door een stelsel van concurrerende representatie nog sprake is van een daadwerkelijke politieke representatie van burgers. Het risico onstaat dat door een veelheid aan organen (die alle de burger claimen te vertegenwoordigen) en belangentegenstellingen, het algemeen belang in verschillende richtingen uiteen wordt getrokken en zo uiteindelijk wordt teruggebracht tot een onderlinge politieke machtsstrijd waarbij burgers zelf op de achtergrond zijn geraakt.[37]

De Raad constateert in de Unie een samenloop van representatie die tot concurrentie leidt. In dit verband verdient het Comité van de Regio's een nadere plaatsbepaling. Het Comité heeft zich, gelijk het Europese Parlement, in een partijpolitiek krachtenveld georganiseerd. Dit moet naar de mening van de Raad worden afgewezen.

De Raad acht het noodzakelijk de voorafgaande betrokkenheid van het parlement (dus bij de totstandkoming van communautair beleid) aanzienlijk

---

[36] Zo'n 75% van de Europese besluitvorming wordt volledig door dergelijke instanties bepaald. R. Dehousse, 'European integration and the nation state', in: M. Rhodes e.a., *Developments in West European politics,* London 1997, blz. 37-54.

[37] Zie paragraaf 2.6 van het preadvies van Besselink en Widdershoven.

te versterken. Dit komt niet alleen ten goede aan de zo noodzakelijke democratische legitimiteit van het optreden van de Unie, ook de vereisten van doelmatigheid acht de Raad beter gewaarborgd als de voorafgaande invloed van het parlement wordt geïntensiveerd. De Raad is van oordeel dat aan het buitenland onleende ervaringen moeten worden bezien op mogelijke toepassing in Nederland.

De Raad is van opvatting dat het parlement in principe over alle voorstellen tot richtlijn en verordening moet kunnen oordelen en dient daarover te beschikken direct nadat de Europese Commissie ze heeft aangenomen. Een aanzienlijk deel van de communautaire voorstellen onttrekt zich thans aan het oordeel van het parlement omdat het tezeer afhankelijk is van door de regering toegezonden communautaire voorstellen.[38]

Hoewel de Raad een dwingend en omvattend stelsel van parlementaire instructies voor de Nederlandse verhoudingen afwijst, acht hij nauwere betrekkingen tussen regering en parlement inzake Europese wetgeving gewenst.[39]

Zo zou het parlement de Nederlandse bewindslieden moeten (kunnen) verzoeken een bepaald standpunt in de gemeenschapsinstellingen in te nemen waarbij de regering de definitieve standpuntbepaling in de Raad van Ministers pas inneemt, eerst nadat de parlementaire meningsvorming daarover is afgerond. Ook na het overleg tussen de lidstaten dient het parlement zijn controlerende taak nadrukkelijker te laten gelden.

Om een zinvolle parlementaire behandeling echter mogelijk te maken dient de organisatie van het parlement beter ingericht en toegerust te worden zodat een gefundeerde en slagvaardige oordeelsvorming ten aanzien van communautair beleid mogelijk is. Dit geldt niet alleen voor de Tweede Kamer. Ook de betekenis van de Eerste kamer in de parlementaire controle van Europese besluitvorming, verdient nadrukkelijk een opwaardering.

---

[38] Daartoe functioneert een zogeheten *fiche-systeem.* Op verzoek van de interdepartementale werkgroep BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) verschaft het betrokken ministerie zicht op de inhoud en de rechtsgevolgen van reeds aangenomen Europese besluiten. Tot op heden is er nauwelijks parlementaire aandacht voor deze fiches te bespeuren. Dit is niet verwonderlijk: de Tweede Kamer, in casu de tijdelijke commissie Europese zaken, heeft één stafmedewerker ter beschikking om deze fiches te beoordelen.

[39] Niet zelden worden agenda's voor het Europa-overleg te laat verstuurd, licht de regering haar standpunten te summier toe, wordt het overleg op een te korte termijn afgelast. Zie onder meer O. van der Vijver, *Tweede Kamer worstelt met Europa,* in: Binnenlands Bestuur 1998, jrg. 19, week 24, blz. 14 en M.P.C.M. van Schendelen, *Tweede Kamer weet niets van Europa,* in : Intermediair 1998, jrg. 34, nr. 23, blz. 21.

In dit verband acht de Raad het wenselijk dat zowel de Eerste als de Tweede Kamer een onderzoeksfunctie (scrutiny) moet verkrijgen naar door hunzelf geselecteerde voorstellen tot richtlijn of verordening, die bij de Raad van Ministers aanhangig zijn gemaakt.[40] *Deze onderzoeksfunctie, die ook betrekking dient te hebben op implementatie-wetgeving, dienen beide Kamers vanuit hun eigen posities in het staatsrechtelijk bestel, ter hand te nemen.*

De Raad acht het voorts wenselijk dat het nationale parlement stelselmatig contact onderhoudt met het Europees Parlement. De Raad betreurt het dat de Nederlandse afgevaardigden in het Europees Parlement thans zo weinig door het Nederlandse parlement worden gevoed. Het Europees Parlement zou op zijn beurt een duidelijke functie moeten verkrijgen in het nationale publieke debat. Te denken valt aan een toekenning van een plaats van Europarlementariërs in de nationale parlementaire Kamercommissies. Op deze wijze kan een eventuele tekortschietende gevoeligheid van deze Kamercommissies voor communautaire aangelegenheden worden voorkomen.

---

[40] Te denken valt aan een EU-commissie die is onderverdeeld naar verschillende *subcommissies,* zoals het geval is in het Verenigd Koninkrijk. Hierin hebben niet alleen commissieleden zelf zitting maar ook andere, op het betreffende beleidsterrein deskundige Kamerspecialisten en externe deskundigen.

5.
Europese integratie en de bestuurlijk-organisatorische ordening

5.1
Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de aandacht uitgegaan naar de vraag in hoeverre de structuur en de werking van de Unie een doorbreking van nationale constitutionele uitgangspunten tot gevolg heeft. Dit hoofdstuk start vanuit de constatering dat overheidsbeleid op diverse terreinen van overheidszorg steeds meer over verschillende bestuursniveaus verspreid raakt. Beleid kan steeds minder worden toegerekend tot het exclusieve terrein van de een of andere overheid. Deze spreiding van beleid en overheidsbevoegdheden gaat verschillende richtingen uit: binnen de staat (regionalisering, decentralisatie) als bovenstatelijk (Europese en internationale samenwerking). In dit hoofdstuk gaat de aandacht vooral uit naar de verspreiding van overheidsbeleid en -bevoegdheid als gevolg van verdere Europese integratie en de consequenties daarvan voor de inrichting en de bijzondere trekken van het Nederlandse bestuur. Is de staat op deze ontwikkeling, voor wat betreft de bestuurlijke organisatie en haar instrumentarium, voldoende afgestemd? Moet de staat zijn bestuurlijk-organisatorische inrichting bijstellen in het licht van de groeiende betekenis van het integratieproces? In de eerstkomende paragraaf moet echter eerst worden nagegaan wèlke uitgangspunten voor het Nederlandse bestuur kenmerkend zijn.

5.2
Bestuurlijke uitgangspunten van de Nederlandse staat

Territoriale geleding van het bestuur

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en dat impliceert een territoriale geleding van de staat. Naast de centrale overheid worden andere overheden met een grondwettelijke verankering erkend (provincies en gemeenten). Voor de uitoefening van macht bezitten ze een eigen democratische legitimatie in de vorm van eigen, door burgers gekozen, vertegenwoordigende organen. Op de bestuurlijke differentiatie in ons land is overigens wel één constitutioneel-rechtelijk regime van toepassing (naar organisatie en naar taaktoedeling). Kort gezegd, als er zelfstandige lichamen van algemeen bestuur bestaan op een ander dan het centrale niveau, is er sprake van een territoriale geleding van de nationale staat.

Hiërarchie en spreiding van bestuur

Strikt genomen bestaat er tussen de centrale en decentrale overheden in ons land geen hiërarchische verhouding. Hiervan zou sprake zijn als het decentrale bestuur onder de rechtstreekse leiding staat van de rijksoverheid die de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor het doen en laten van lagere overheden. Dit is echter niet het geval. Het tweede constitutionele

uitgangspunt kan dan ook worden omschreven als de spreiding van taken en bestuurlijke verantwoordelijkheden waarmee een verticaal machtsevenwicht in het openbaar bestuur is ingebracht. Het meest kenmerkende van de spreiding van bestuur is de *autonomie* van decentrale overheden. Binnen het domein van de eigen huishouding zijn de bestuursorganen van provincie en gemeenten tot zelfstandig handelen bevoegd en dragen voor de burgers binnen hun territoir bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daartoe behoeven zij geen formele goedkeuring van hogere bestuursorganen. Ook de decentralisatie van beleid kan onder de spreiding van het bestuur worden ondergebracht.

Eenheid van bestuur
Met de spreiding van bestuur is terstond de derde eigenschap van ons staatsbestel aan de orde. Spreiding van bestuur betekent namelijk niet dat men in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden scherpe grenzen zou kunnen ontwaren. De verticale machtendeling is beleidsinhoudelijk niet strak gejuridificeerd. Integendeel, het openbaar belang in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt vaak gelijktijdig op verschillende niveaus behartigd. Provincies en gemeenten hebben een *open huishouding* en niet een stevig omheind terrein van overheidszorg. Dat betekent dat de omvang van de decentrale autonomie voor een wezenlijk deel wordt bepaald door hetgeen hogere overheden naar zich toe trekken. Eenheid van bestuur wordt voorts tot uitdrukking gebracht door het *medebewind* en door het feit dat provincies en gemeenten vatbaar zijn voor allerlei vormen van toezicht, aanwijzingen en ingrijpen door de centrale overheid.

5.3
Bestuur en territoir

Een van de meest fundamentele kenmerken van het openbaar bestuur is de sterke verbondenheid aan een scherp afgebakend territoir (op te vatten als de schaal, de grenzen van het bestuurs- en grondgebied). Weliswaar concurreren nationale staten niet langer om de beheersing van territoir, maar het overheidshandelen, de politieke binding, de mechanismen van democratische verantwoording, beleid, belasting, wetgeving, rechtsmacht, defensie als ook de daaraan verbonden bestuurlijke, politieke en ambtelijke instituties, kennen wel een sterke territoriale grondslag.[41] Er bestaat anders gezegd een sterke samenhang tussen de staat, de soevereiniteit en de autonomie van die staat en het territoir waardoor dat alles wordt begrensd. De territoriale gebondenheid geldt zowel tussen staten (Nederland heft geen belasting in Duitsland) als daarbinnen (provincies respecteren de autonomie van de binnen haar territoir

---

[41] J.Q.Th. Rood, *Het étatisme voorbij. Over economische schaalvergroting en politieke autonomie,* in: Facta 1997, jrg. 5, nr. 1, blz. 6-10. Zie ook H. van der Wusten, *De gedeeltelijke vergruizing van de geopolitiek,* in: Beleid & Maatschappij 1998, jrg. 25, nr. 2, blz. 66-73. WRR, *Staat zonder land, een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie,* 's-Gravenhage 1998.

gelegen gemeenten terwijl de verordenende bevoegdheid van de ene gemeente zich niet uitstrekt tot het gebied van andere gemeenten).

De organisatie van het binnenlands bestuur heeft zich lange tijd door deze territoriale inslag laten leiden. De samenleving en de maatschappelijke problemen die de overheid daarin aantrof, lieten zich vrij eenvoudig langs de territoriale grenzen van het binnenlands bestuur (gemeenten, provincies en rijksoverheid) afbakenen en oplossen. Hoewel de organisatie van staat en bestuur ook heden ten dage nog sterk op het concept van territorialiteit is geschoeid, moet worden geconstateerd dat de betekenis daarvan is afgenomen, althans sterke relativering heeft ondervonden. De oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat de schaal van maatschappelijke vraagstukken en de activiteiten van burgers zich steeds minder in overeenstemming laten brengen met de statische schaal waarop het bestuur zich noodgedwongen moet fixeren.[42] Maatschappelijke vraagstukken doen zich steeds vaker op grotere schaal voor terwijl die schaal bovendien gefragmenteerd en gedifferentieerd is geworden. Vrijwel iedere maatschappelijke functie en vrijwel iedere maatschappelijk ontwikkeling heeft een eigen schaal verkregen. Een soortgelijke conclusie geldt ten aanzien van de betrokkenheid van burgers. Door een toenemende mobiliteit en door informatie- en communicatietechnologieën zijn burgers niet alleen meer gebonden aan de eigen directe leefomgeving; beleving en oriëntatie is in feite onbegrensd geworden. Waar de schaal van maatschappelijke problemen zich niet meer voegt naar de schaal van het bestuur, zal het territoir aan belang inboeten. De bestuurlijke reacties daarop variëren. Men zoekt het niet alleen in grensoverschrijdende samenwerking tussen bestuurslichamen (gemeenschappelijke regelingen) of in een verschuiving van taken en bevoegdheden tussen en binnen bestuurlijke eenheden (verkaveling van taken tussen gemeenten en procvincies). Ook aan het territoir zelf (op te vatten als de beleidsruimte in de meest fysieke zin van het woord), wordt geschaafd (gemeentelijke herindeling, gebiedsannexaties, discussies over stadsprovincies en provinciale herindeling).

Vanuit een Europees perspectief kan eveneens een verminderde betekenis van het territoirialiteitsconcept worden waargenomen. Het bewijs daarvoor ligt in het integratieproces zelf vervat. De lidstaten pogen in het kader van de Europese Unie immers greep te krijgen op die situaties die nu juist bepalend zijn voor de vervaging van grenzen (internationalisering van maatschappelijk,

---

[42] Dat deze schaal statisch is blijkt onder meer uit de permanente aandacht voor de bestuurskracht en het draagvlak van overheden. Onder bestuurskracht wordt verstaan de hoeveelheid bestuurlijke hulpbronnen (onder meer een voldoende groot en gespecialiseerd ambtelijk apparaat) in relatie tot de omvang van het territoir dat nodig is om maatschappelijke problemen die het bestuur aantreft, te kunnen oplossen. Draagvlak verwijst naar het verzorgings- en afzetgebied dat nodig is om financieel in staat te zijn overheidsvoorzieningen te verschaffen en te bekostigen.

bestuurlijk en economisch verkeer, over landsgrenzen weglekkende effecten van nationale beleidsinterventies en het onder invloed verkeren en afhankelijk worden van ontwikkelingen die zich buiten het eigen territoir voordoen). Om die reden zijn soevereiniteit, autonomie en de overheidsbevoegdheden (die bij uitstek uitdrukking geven aan de concepten nationale staat en territorialiteit) steeds meer verspreid geraakt en deels op het Europese niveau getild. Op verschillende terreinen van beleid moet tenminste worden vastgesteld dat soevereiniteit en autonomie niet langer meer strikt is gebonden aan een bepaald territoir.

Deze verschuiving en spreiding van overheidsbevoegdheid is overigens van een ander karakter dan de spreiding zoals die zich binnen de staat voordoet. Waar de Unie op nieuwe terreinen beleid ter hand neemt en verder ontwikkelt, is dat veelal niet het resultaat van een formele overdracht van overheidsbevoegdheden. Het omgekeerde is eerder regel. De Unie entameert binnen haar bestaande bevoegdheid op kleine schaal beleidsactiviteiten, om deze vervolgens verder op te bouwen en zodanig in te vullen, dat zij zich op den duur ontwikkelen tot zelfstandige en complementaire beleidsterreinen ten opzichte van soortgelijke beleidsactiviteiten van de lidstaten. Nieuwe beleidsterreinen van de Unie komen zo tot stand in het kader van beperkte formele mogelijkheden en in de marge van de door lidstaten ingenomen beleidsruimte. Pas later groeien zij uit tot nieuwe vormen van staatsbemoeienis en verwerven zij een meer centrale plaats vaak naast de vigerende beleidspraktijk van de lidstaten.[43] In een wat breder verband wordt dit ook wel aangeduid als *spill over*-processen: integratie op een bepaald terrein dat dwingt tot (een vraag naar) integratie op terreinen die aanvankelijk buiten het integratieregime vielen. Zo heeft de ontwikkeling van de douane-unie geleid tot de behoefte aan een interne markt en een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, hetgeen vervolgens monetaire eenheid noodzakelijk maakte (in plaats van de lossere coördinatie van wisselkoersen). Een monetaire unie kan op zijn beurt weer moeilijk los worden gezien van verdergaande sociaal-economische integratie en politieke integratie op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid en op het terrein van het justitie- en politiebeleid. Uiteindelijk zal monetaire integratie ook het begrotings- en fiscale beleid van de afzonderlijke staten steeds verder naar elkaar toetrekken. *Spill over*-processen hebben in de praktijk een geleidelijke uitbreiding en intensivering van harmonisatie en wederzijdse afstemming van wetgeving en

---

[43] Dit betekent in de praktijk dat de Unie zich vaak richt op de meer excentrische terreinen van overheidszorg. EU-beleid ontwikkelt zich in de marge van bestaand beleid van de nationale staten en bestrijkt daar of de meest vooruitlopende ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologiebeleid) of juist de meest achterblijvende (zoals het regionaal-economisch beleid). Zie I. Tömmel, 'Systeem-ontwikkeling door overheidsbeleid', in: M. Wolters (red.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap,* Alphen aan den Rijn 1992, blz. 107-123.

beleid tot gevolg gehad.[44] Nationale staten raken steeds meer op elkaar betrokken, hetgeen weer nieuwe Europese sturing en ordening uitlokt. De Raad constateert dat de band tussen nationale soevereiniteit en nationaal territoir uiteindelijk op steeds meer terreinen aan dwingende kracht gaat verliezen.

Naast de spreiding van soevereiniteit en overheidsbevoegdheid is er een tweede ontwikkeling die wijst op een afnemend belang van het territorialiteitsbeginsel. Processen van beleids- en besluitvorming zijn namelijk minder dan voorheen samengebald binnen het herkenbare kader van een territoriaal gebonden overheid.
De overheid is niet meer het enige vanzelfsprekende kader voor democratisch gelegitimeerde besluitvorming. Deze ontwikkeling heeft binnen de Europese Unie een hoge vlucht genomen. Op Europees niveau is het aantal besluitvormingscentra sterk toegenomen. Er heeft zich een gedifferentieerd netwerk van samenwerking en (in)formele overlegcircuits ontwikkeld tussen verschillende statelijke (nationale en subnationale overheden) en niet-statelijke organisaties (bedrijven, maatschappelijke en belangengroeperingen). Dit wordt aangeduid als een ontwikkeling van *government* naar *governance.* Besluitvorming komt niet tot stand binnen overheidsverbanden die territoriaal en op grond van hiërarchische betrekkingen zijn georganiseerd, maar is het resultaat van onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden die sterk horizontaal en functioneel zijn georganiseerd en waarbij de staat één van de participanten is.[45] De ontwikkeling van *government* naar *governance* betekent een doorbreking van het beginsel van territorialiteit omdat dergelijke constructies niet op territoriale leest zijn geschoeid. Het gaat om uiteenlopende institutionele kaders met een sterk functionele en grensoverschrijdende inslag. Te denken valt aan de nauwe verstrengeling tussen publieke en private actoren op het terrein van de voedingsmiddelensector en de chemische industrie. De ontwikkeling valt inmiddels ook te bespeuren in het ‘open’ karakter van veel nieuwe richtlijnen. De Europese commissie legt in haar richtlijnen slechts procedurele en algemene vereisten vast en laat de concrete normstelling (bijvoorbeeld ten aanzien de elektrotechniek en telecommunicatie) over aan zogeheten normalisatie-instituten en marktpartijen. Ook kan men denken aan gemeenten in grensstreken die zich gaan richten op besluitvormingscentra in staten vlak over de grens.

---

[44] Besselink en Widdershoven constateren in hun preadvies (paragraaf 3.8) dat lidstaten zelfs steeds vaker overgaan tot *vrijwillige* wederzijdse afstemming (mededinging, drugsbeleid, financieel-economisch beleid, milieubeleid), zelfs als er nog sprake is van nationale autonomie en er dus strikt genomen geen gemeenschapsrechtelijke verplichtingen bestaan tot wederzijdse afstemming.

[45] Voor een uitvoerige verhandeling zie: R.J.P. Schobben, *Beyond Sovereignty and multi-level governance: a multi-disciplinary approach towards a new institutional opportunity,* Enschede 1998.

5.4
Territoriale geleding van het Nederlandse openbaar bestuur doorbroken?

In het voorgaande heeft de Raad enkele ontwikkelingen geschetst die duiden op een doorbreking van de territoriale bepaaldheid van de staat. De vraag die in dit hoofdstuk ter beantwoording staat is in hoeverre dit leidt tot een doorbreking van de *territoriale geleding* van het Nederlandse openbaar bestuur. In paragraaf 5.2 heeft de Raad het uitgangspunt van territoriale geleding openbaar bestuur opgevat als de aanwezigheid van drie volwaardige en zelfstandige bestuurslichamen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. De Raad is de mening toegedaan dat Europese integratie voor deze territoriale inslag vooralsnog geen formele consequenties behoeft te hebben. Het zijn vooral ontwikkelingen van binnenlands bestuurlijke aard die een eventuele afslanking van dat aantal tot gevolg zouden kunnen hebben.[46] Dat verdere Europese integratie *formeel* geen consequenties heeft voor de territoriale geleding van de staat valt gemakkelijk te verklaren. De Unie bemoeit zich niet met de inrichting van de nationale staatsstructuren (zie paragraaf 5.5.1). In *materieel* opzicht daarentegen kan verdere Europese integratie echter wel degelijk ertoe bijdragen dat de bijzondere trekken van de Nederlandse bestuurlijke organisatie onder druk komen te staan. Een belangrijke trend die zich in dat verband voordoet is de regionalisering die zich in tal van lidstaten heeft voltrokken.

5.4.1
Regionalisering in de Unie

Het constitutioneel patroon is in vrijwel alle staten van de Unie aan fundamentele veranderingen onderhevig (geweest). Het schaalniveau dat daarbij de meeste wijzigingen heeft ondergaan en daarmee sterk aan gewicht heeft gewonnen is het regionale bestuur. Terwijl in Nederland nauwelijks regionale varianten zijn beproefd, zijn elders gehele staatsstructuren in beweging gekomen. Niet alleen in landen die al beschikten over een regionaal bestuur, is de positie van regio's in betekenis toegenomen. Ook in staten die aanvankelijk op beginselen van nationale eenheid en unitarisme waren gestoeld, is een vergaande regionalisering mogelijk gebleken (België, Frankrijk, Italië, Spanje). Hoe de processen van regionalisering en federalisering in Europa vorm hebben gekregen, loopt sterk uiteen. Deze verscheidenheid wordt in dit

---

[46] Ter illustratie kan worden gedacht aan het stadsprovincieconcept (zij het dat dit concept wederom op de lange baan is geschoven). De stadsprovincie komt feitelijk neer op een twee-bestuurslagenmodel (Rijk en lokaal/regionaal bestuur). De stadsprovincie verkrijgt immers een provinciale status terwijl ze sterk in lokale problemen en beleid blijft ingebed. Zoals de term al doet vermoeden, komt een stadsprovincie feitelijk neer op het ineenschuiven van gemeenten en provincie waarbij intermediaire en lokale taken op het niveau van één bestuurslaag zodanig met elkaar verknoopt raken, dat de provincie zoals we hem thans kennen komt te vervallen.

advies niet uitgediept.[47] Het gaat de Raad hier om het signaleren van enkele gemeenschappelijke kenmerken.

In de eerste plaats hebben de regionale besturen in Europa veelal een sterk intermediaire en coördinerende functie gemeen. De ons omringende landen laten zien dat regionale bestuursniveaus doorgaans het meest succesvol tot ontwikkeling komen indien ze zich kunnen bewegen tussen een krachtig lokaal bestuur en een krachtig nationaal bestuur.[48] In de tweede plaats constateert de Raad dat het regionale bestuur elders in Europa een ander karakter heeft dan het Nederlandse provinciale bestuursniveau. Men pleegt uit te gaan van grote regionale verbanden die vrij dicht tegen het nationale bestuur zijn gelegen. Dat is in Nederland anders. Nederland is vrijwel het enige land waar het denken over de regionale problematiek en het denken over een eventuele herstructurering van het regionale bestuur exclusief betrekking hebben op een schaal die men elders in Europa zou identificeren als een vorm van bovenlokaal bestuur.[49] Wat hier wordt gezien als regionale problematiek, wordt elders gezien als problematiek die is ingebed in lokale belangen en verhoudingen. De regionalisering die zich in tal van lidstaten heeft voltrokken, heeft in de derde plaats gemeen dat dergelijke staten zich in de Europese besluitvorming niet alleen als natie-staten profileren maar ook steeds meer met regionale structuren zijn gaan werken.[50] Voor de toekomst kan dat betekenen dat de Europese beleids- en besluitvorming op andere bestuurlijke ordeningspatronen komt te rusten. De Raad constateert dat deze nieuwe bestuurlijke ordeningspatronen zich nu al aandienen. Vooral de regionale verbanden in federale staten (Duitsland, Oostenrijk) zetten daarbij de toon. De ‘decentrale’ besturen aldaar kampen onder invloed van voortschrijdende Europese integratie, namelijk met een dubbel soevereiniteitsverlies. De staat hevelt bevoegdheden over naar Brussel die vanuit constitutioneel oogpunt zijn voorbehouden aan de regionale besturen (bijvoorbeeld op het terrein van milieu, gezondheid, onderwijs, veiligheid en cultuur).[51] Dit heeft in deze staten geleid tot een zogenaamde *regionaler Kompetenzkompensation:* regio’s pogen het verlies aan formele autonomie te compenseren met rechtstreekse invloed op en toegang tot de communautaire besluit-

---

[47] Voor een overzicht zie R.J.P. Schobben, *De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in Europa: een vergelijkende analyse,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr. 5, blz. 351-372.

[48] A.M.J. Kreukels, *Regionaal bestuur in internationaal perspectief,* in: Beleid & Maatschappij 1996, jrg. 23, nr. 2, blz. 86-95.

[49] Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief, de Randstadprovincies uit de pas?,* Leiden 1992, blz. 185.

[50] R.J.P. Schobben, *De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in Europa: een vergelijkende analyse,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr. 5, blz. 362.

[51] W.G.M. Salet, *Gegrond bestuur: een internationale ijking van bestuurlijke betrekkingen,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr. 1, blz. 6-23.

vorming en met het veiligstellen van eigen afgebakende competenties om een eigen EU-beleid te voeren. Zo is de toenemende aandacht van de Unie voor decentrale overheden (te denken valt aan het regionaal economisch beleid en de wijze waarop de Unie daar in concrete zin uitvoering geeft), voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat een aantal regio's zich permanent in de Europese beleids- en besluitvormingscircuits heeft weten te nestelen.

Bovengenoemde ontwikkelingen zouden aanleiding kunnen geven ook de territoriale gelediing van het Nederlandse openbaar bestuur ten principale te herzien. Het ontbreekt in Nederland immers aan een regionaal bestuur dat zich kan verstaan met de regionale overheidsverbanden die elders in de Unie zo sterk in opkomst zijn. De Raad merkt echter op dat daarmee wordt voorbijgegaan aan wat Toonen heeft aanduid als de Nederlandse regionaliseringsparadox. In ons land wordt al geruime tijd gediscussieerd over de behoefte aan regionale sturing en vormen van regionaal bestuur, terwijl men intussen beschikt over een intermediair bestuur (de provincie) dat wat betreft zijn staatsrechtelijke positionering, geldende bevoegdheden (open huishouding) en bestuurlijke taken (bestuurlijke coördinatie en toezicht op gemeenten) in internationaal vergelijkend opzicht uitzonderlijk is toegerust voor het aanpakken en oplossen van vraagstukken waar in andere landen nu juist een meso-bestuur voor moest worden opgetuigd.[52] Omdat ook de staatsrechtelijke positie en taakstelling van de Nederlandse gemeenten niet ongunstig afsteken tegen die van het lokaal bestuur elders, behoeft de territoriale gelediing van de Nederlandse staat, naar de mening van de Raad, niet ten principale ter discussie te staan.

Wel zou vanuit Europese context eerder iets te zeggen zijn voor schaalvergroting van het huidige middenbestuur dan een verkleining of versnippering daarvan terwijl dit laatste in de discussies over de regionale problematiek telkens weer opduikt (paragraaf 5.4). Met provinciale schaalvergroting zou men bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van voordelen die een ruimere schaal biedt zoals een effectieve rol in grensoverschrijdende contacten en in andere vormen van Europese samenwerking; internationale profilering, realiseren van integrale ontwikkelingsplannen, vergroten van economisch draagvlak etc. Daar staat echter tegenover dat enkel het vergroten van de bestuurlijke schaal weinig vruchtbaar zal zijn. Van schaalvergroting gaat geen enkele meerwaarde uit wanneer een versterking van het decentrale bestuur (provinciaal en gemeentelijk) daarbij achterwege zou blijven. Versterking houdt hier in dat aangelegenheden van Europese wetgeving en beleid werkelijk tot het domein van de eigen huishouding van provincies (en evenzeer tot die van gemeenten) worden toegelaten. Daarmee komt de Raad tot een bespreking van de andere bestuurlijke uitgangspunten (naast die van de territoriale gelediing) die bij

---

[52] Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief, de Randstadprovincies uit de pas?,* Leiden 1992, blz. 185.

aanvang van dit hoofdstuk zijn benoemd: de spreiding, hiërarchie en eenheid van bestuur. Ook ten aanzien van deze uitgangspunten gaat er van Europese integratie namelijk een materiële invloed uit. Hierover gaat paragraaf 5.5.

5.5
Geen waarborgen en geen garanties voor het openbaar bestuur

De spreiding en eenheid van bestuur zijn twee tegengestelde bewegingen die in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat samen moeten gaan. Spreiding van bestuur gaat uit van de afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten faveure van gemeenten en provincies. Binnen bepaalde grenzen zijn ze vanuit de beginselen van autonomie en decentralisatie tot zelfstandig handelen bevoegd. Daarvoor behoeven ze geen goedkeuring van hogere bestuursorganen. Er is met andere woorden geen strikte hiërarchische ordening tussen de verschillende bestuurlijke niveaus aangebracht. De spreiding van bestuur betekent echter niet dat in de verdeling van overheidsbevoegdheden scherpe grenzen zijn te trekken. Wezenlijk anders dan in federale staten, is de spreiding van bestuur (verticale machtendeling) niet ten principale geregeld. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat vraagt de spreiding van bestuur juist om instrumenten (medebewind, bevoegdheden tot vernietiging en aanwijzing, toezicht) die de eenheid tussen de verschillende bestuurlijke niveaus kunnen waarborgen.

Deze bestuurlijke uitgangspunten staan in het licht van het integratieproces formeel niet ter discussie. De Europese Unie kenmerkt zich door *binnenlands bestuurlijke neutraliteit.* Dit houdt in dat de Unie zich niet inlaat met de staatsstructuren en de bestuurlijke ordening van de lidstaten. De wijze waarop de staat de relaties tussen bestuurslichamen inricht en overheidsbevoegdheden toedeelt is een zuiver nationale aangelegenheid. Dat een bestuurlijke orde meer dan één bestuurslichaam kent en dat het communautaire recht ook in het handelen van decentrale bestuurslichamen doordringt, doet daaraan niets af. Naar communautair recht is slechts de lidstaat relevant. Decentrale bestuurslichamen maken daarvan deel uit.[53]

Het beginsel van bestuurlijke neutraliteit kan in federale staten aanzienlijke constitutionele problemen met zich brengen. De Raad wees eerder al op het dubbele soevereiniteitsverlies. De nationale staat hevelt bevoegdheden over naar de Unie die, uit constitutioneel oogpunt, aan de soevereine binnenstatelijke verbanden toebehoren. Bovendien kan de Unie besluiten nemen die de federale overheid in de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen nimmer zonder de medewerking van de deelstaten zou kunnen nemen.[54] Door de zo

---

[53] Dit geldt ook voor functioneel gedecentraliseerde bestuurslichamen.

[54] In Duitsland spreekt men in dat verband van een *Schwächung der Eigenstaatlichkeit der Bundelländer* of van een *Bundesstaatlicher Erosion.* Zie D.H. Voss, *Regionen und regionalismus im Recht der Mitgleidstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Strukturelemente einer Europäischen Verfassungsordnung,* Frankfurt am Main 1989.

gecompliceerde afstemming tussen de Europese en de binnenstatelijke constitutionele verhoudingen, leidt een verdere Europese integratie in federale staten dan ook onherroepelijk tot vragen omtrent de constitutionele bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Niet zelden moet de rechter daaraan te pas komen. In het Nederlandse openbaar bestuur zijn dergelijke principiële competentievraagstukken nagenoeg niet aan de orde.[55] De lichamen van decentraal bestuur bezitten weliswaar autonomie maar geen constitutioneel verankerde soevereiniteit. Deze berust bij het rijksoverheid. De mate waarin wordt gedecentraliseerd, de wijze waarop bestuurlijke verhoudingen vorm krijgen, de wijze waarop bevoegdheden worden toebedeeld, heeft de rijksoverheid binnen bepaalde grenzen goeddeels zelf in de hand. Het proces van Europese integratie heeft voor de grondslagen van de Nederlandse bestuurlijke inrichting dan ook geen directe formele consequenties.

Daarmee is niet gezegd dat er van Europese integratie geen materiële invloed uitgaat. Weliswaar dwingt het binnenlands bestuurlijk neutrale karakter van de Unie niet tot afwijking in de Nederlandse constellatie van bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheidstoedeling. Het verschaft evenmin garanties voor handhaving daarvan. De bestuurlijk neutrale houding van de Unie moet de ogen dan ook niet doen sluiten voor invloeden die desondanks kunnen uitgaan van verdere Europese integratie, juist vanwége dat neutrale karakter. Hierbij spelen tenminste twee problemen een rol. Deze worden besproken in de laatste twee subparagrafen van dit hoofdstuk: 5.5.1 en 5.5.2.

5.5.1
Nationale bevoegdheidsverdeling in de knel

Handelen in medebewind
In de eerste plaats constateert de Raad dat het *handelen in medebewind,* waartoe het decentrale bestuur is geroepen, problemen oplevert nu de rijksoverheid zelf steeds vaker in een medebewindspositie is komen te verkeren.[56] Vanouds zijn decentrale bestuursorganen aansprakelijk voor schade die zij veroorzaken bij het uitvoeren van medebewindstaken. Dit stuit vanuit een Europese context echter op het probleem dat decentrale bestuurslichamen ook aansprakelijk worden gehouden voor de uitvoering van medebewindswetten die

---

[55] W.G.M. Salet, *Gegrond bestuur: een internationale ijking van bestuurlijke betrekkingen,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr.1, blz. 6-23

[56] Het 'Europese medebewind' moet overigens niet worden verward met het in het Nederlandse constitutionele recht gangbare begrip medebewind. Waar het medebewind in het binnenlands bestuur vaak in de sfeer terechtkomt van een gebonden mechanische uitvoering van hogere regelgeving, neemt Europees medebewind veeleer de gedaante aan van een werkelijk mede bewind: bindend ten aanzien van de te bereiken resultaten maar vrij ten aanzien van de wijze waarop die resultaten bereikt moeten worden (vorm en middelen).

het communautaire recht onjuist implementeren. Met andere woorden, provincies en gemeenten draaien op voor schade als de rijksoverheid fouten maakt bij het omzetten van communautaire regels in nationale wetgeving. Naar het oordeel van de Raad verhoudt deze aansprakelijkheid voor het handelen in medebewind zich slecht met het Europese medebewind. Wie niet rechtstreeks greep heeft op de omzetting van Europese wetgeving, dient ook niet op de mogelijk nadelige consequenties ervan te worden afgerekend.

Handelen in autonomie
In de tweede plaats doet zich een probleem voor ten aanzien van het *autonome handelen* van provincies en gemeenten. Het gaat om het principiële verschil tussen autonomie en medebewind: toezicht en ingrijpen van de rijksoverheid indien een decentraal bestuursorgaan in gebreke blijft. In geval van medebewind kan een hoger bestuursorgaan voorzien in hetgeen door een lager bestuursorgaan is nagelaten. In geval van autonomie is ingrijpen slechts mogelijk ingeval van ernstige taakverwaarlozing. Vanuit een Europese context kunnen zich nu problemen voordoen wanneer er Europeesrechtelijke verplichtingen bestaan die provincies en gemeenten in het kader van hun *autonome bevoegdheid* moeten naleven.[57] Indien een lager bestuursorgaan het gemeenschapsrecht niet correct heeft toegepast, is vernietiging van hogerhand mogelijk. Vernietiging is echter niet mogelijk als een lager bestuursorgaan in het geheel niet in actie is gekomen, heeft *nagelaten* aan zijn communautaire verplichtingen te voldoen, er valt dan immers niets te vernietigen. Bovendien leidt vernietiging er nog niet toe dat het lagere bestuurslichaam wèl doet wat Brussel van hem verlangt. Daar komt nog bij dat de Unie het betreffende decentrale bestuursorgaan nimmer zal aanspreken op nalatigheid maar de rijksoverheid aansprakelijk houdt voor het niet naleven van het communautaire recht. Deze kan zich niet verschuilen achter de constitutionele onafhankelijkheid van het decentrale bestuur.

De oplossingen voor bovengenoemde problemen moeten onder meer worden gevonden in zaken als civielrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden, het verhalen van boetes op het decentrale bestuur, regresrecht van provincies en gemeenten op de staat indien deze het communautaire recht niet correct omzet etc. De Raad acht dergelijke meer juridische oplossingen gewenst maar niet afdoende om de meer fundamentele (intrinsieke) spanning in de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en de nationale verdeling van overheidsbevoegdheid tussen centrale en decentrale overheden weg te nemen. Dit is in de bestuurspraktijk ook merkbaar. In unitaire staten, zoals Nederland, ziet men namelijk een opwaartse druk in de bestuurlijke organisatie ontstaan, in de zin dat Europese integratie een argument gaat vormen om de implemen-

[57] Ook decentrale besturen zijn immers gehouden het communautaire recht toe te passen. Zie paragraaf 4.4.

tatie van Europese wetgeving naar de rijksoverheid toe te trekken.[58] De rijksoverheid draagt immers de stelselverantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regelgeving (Brussel spreekt alleen de nationale staat erop aan) en probeert uit dien hoofde liever de 'zaak bij zich te houden' dan kans te lopen dat decentrale bestuurslichamen bij herhaling in de fout gaan. Vanuit een Europees perspectief moet de spreiding van bestuur het hier afleggen tegen de eenheid van bestuur.

De Raad vindt deze centralisering in het openbaar bestuur als gevolg van Europese integratie echter een verkeerde ontwikkeling. Het neemt de intrinsieke spanning tussen Europese integratie en nationale bevoegdheidsverdeling namelijk niet weg maar zal deze veeleer doen toenemen. Centralisering gaat namelijk voorbij aan het feit dat communautaire regelgeving altijd (en naar verwachting in toenemende mate) aan het medebewind en het autonome handelen van het decentrale bestuur zal raken (structuurfondsen, aanbestedingsrichtlijnen, milieu, mededinging, gelijke behandeling, arbeidsvoorziening etc.)[59] Centralisering zal in zo'n geval leiden tot omstandigheden waarin het decentraal bestuur in financieel en bestuurlijk opzicht wordt 'overvallen' door Europese wetgeving en beleid. De toenemende vervlechting tussen gemeenschapsrecht en de bevoegdheden van lagere overheden zal, naar de opvatting van de Raad, moeten leiden tot een aanzienlijke medeverantwoordelijkheid van decentrale bestuurslichamen voor Europese aangelegenheden.

De Raad acht het daarom wenselijk de eigen identiteit en de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten ten aanzien van het verwerken van het communautaire recht in de nationale rechtsorde scherper te accentueren. Dit kan worden bewerkstelligd door hen meer te betrekken bij de implementatie en uitvoering van communautaire regelgeving. Daar waar dat niet afdoende uit de verf komt zullen verschillende nadelige consequenties ontstaan die de intrinsieke spanning tussen het gemeenschapsrecht en de nationale bevoegdheidsverdeling verder zullen voeden. Zo zal de herkomst van wetgeving voor provincies en gemeenten nagenoeg onbekend blijven. Europese regelgeving is voor deze bestuurslichamen niet als zodanig herkenbaar omdat die regelgeving hen altijd in de gedaante van nationale wetgeving

---

[58] B. Hessel en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland,* Deventer 1997.

[59] Dit heeft inmiddels geleid tot een tweeslachtige houding van de rijksoverheid. Zo stelde Nederland onlangs ten aanzien van enkele richtlijnen over de kwaliteit van water enerzijds formele omzettingsregelgeving in het vooruitzicht maar beargumenteerde ten overstaan van het Hof van Jusitie tegelijkertijd dat het waterkwaliteitsbeheer in Nederland via een gedecentraliseerd stelsel plaatsvindt. B. Hessel en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland,* Deventer 1997, blz. 105.

zal bereiken. Het probleem van de geringe kenbaarheid leidt op zijn beurt tot situaties waarin het voor provincies en gemeenten onmogelijk is te achterhalen of eventuele uitvoeringsproblemen toegeschreven moeten worden aan op communautair recht gebaseerde wetgeving of aan van oorsprong nationale wetgeving. Dientengevolge zijn decentrale overheden evenmin in staat na te gaan of het implementatieproces op juiste wijze is verlopen.[60] En dat terwijl provincies en gemeenten naar de overtuiging van de Raad nu juist bij uitstek de bestuurlijke niveaus dienen te vertegenwoordigen die de rijkoverheid en Europese bestuursorganen behoren aan te spreken op mogelijke problemen in de uitvoering van Europese wetgeving.

De Raad pleit derhalve voor voorzieningen die kunnen garanderen dat de ervaringen die provinciale en gemeentelijke overheden opdoen in de uitvoering van Europese regelgeving en beleid stelselmatig worden teruggekoppeld naar de rijksoverheid. De Raad acht dit temeer van belang omdat voor de uitvoerbaarheid van Europeesrechtelijke regelgeving en beleid thans weinig aandacht bestaat. Er is nauwelijks sprake van terugkoppeling van subnationale beleidsinstanties naar het centrale en communautaire niveau. Europese beleids- en besluitvorming richt zich nog altijd sterk op politieke haalbaarheid en politieke compromissen. Een betere afstemming tussen beleidsuitvoerende instanties met het bestuurlijk niveau waar de beleidsvorming plaatsvindt, acht de Raad dan ook gewenst. Daar waar nationale beleidsinstanties het Europese bestuur echter onvoldoende kunnen aanspreken op de uitvoerbaarheid van Europees beleid, ondervindt de kwaliteit, de effectiviteit en de legitimiteit van Europees beleid in het binnenlands bestuur schade.

Indien Europese wetgeving voor decentrale besturen ‘onzichtbaar’ blijft, zal het hen om het even zijn of het medebewind nu zijn oorsprong vindt in Den Haag of in daaraan voorafgaande Brusselse normen. Provincies en gemeenten zullen immers beide keren in actie moeten komen. Het verschil in oorsprong maakt echter wel degelijk wat uit. Zoals gezegd kan de centrale overheid communautaire regelgeving incorrect of niet tijdig omzetten terwijl deze omstandigheid het decentrale bestuur nimmer van de plicht ontslaat zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen te kennen en na te komen. Zelfs als richtlijnen wèl correct in nationale wetgeving zijn verwerkt, is het noodzakelijk dat het decentrale bestuur zich niet alleen richt op de omgezette (dus nationale) wetgeving. Zo zal een gemeente niet enkel rekening moeten houden met in nationale wetgeving omgezette richtlijnen voor openbare aanbestedingen maar ook alert moeten zijn op ander daarmee samenhangend

---

[60] Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief, de Randstadprovincies uit de pas?,* Leiden 1992, blz. 155.

gemeenschapsrecht zoals productclausules die strijdig zijn met het verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen.[61]

De Raad is van oordeel dat provincies en gemeenten ten aanzien van de vraag of hun handelen in overeenstemming is met het communautaire recht, zich niet kunnen verlaten op nationale wetgeving waarin voor het decentrale bestuur relevante Europese regelgeving al dan niet deugdelijk is omgezet. Het decentrale bestuur draagt inzake het communautaire recht een eigen verantwoordelijkheid en mag daarbij niet blindelings afgaan op het omzettingsvermogen van de rijksoverheid. Een verbeterde oriëntatie van lagere overheden op de voor hen relevante Europese regelgeving zèlf in plaats van de enkele gerichtheid op nationale regelgeving, en het inrichten van de eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie om deze oriëntatie mogelijk te maken, acht de Raad dan ook noodzakelijk.

De Raad is echter van opvatting dat tegelijkertijd institutionele voorzieningen getroffen dienen te worden die de bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van decentrale bestuurslichamen ten aanzien van de implementatie van Europese regelgeving kunnen versterken. De Raad acht het in dat verband wenselijk dat decentrale bestuurslichamen nadrukkelijker worden betrokken bij de voorbereiding van implementatiewetgeving op centraal niveau of zelfs eigen verantwoordelijkheden verkrijgen voor de implementatie van Europeesrechtelijke normen die hen raken.

In dat kader zou kunnen worden aangeknoopt bij de gemeentewet (art. 117) en de provinciewet (art. 107): een terrein van overheidszorg wordt slechts dan tot rijksbeleid gerekend, indien de overheidstaak niet op doelmatige en doeltreffende wijze door het decentrale bestuur kan worden uitgeoefend. Op deze wijze houdt men decentrale bestuurslichamen scherp en verantwoordelijk voor het eigen handelen met betrekking tot communautaire verplichtingen. Ook uit een oogpunt van kenbaarheid en betrokkenheid bij Europese regelgeving en beleid valt hiervoor veel te zeggen. Tenslotte verzetten het gemeenschapsrecht noch de eigen grondwetssystematiek zich tegen implementatie van richtlijnen die naar hun onderwerp, en mede gezien de grondwettelijke competentieverdeling, voor regeling door het decentrale bestuur in aanmerking komen.[62]

---

[61] In het algemeen geldt dat decentrale overheden zich uit hoofde van het beginsel van gemeenschapstrouw niet kunnen verschuilen achter de nationale staat. Zie ook B. Hessel en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland,* Deventer 1997, p. 37 beginsel van gemeenschapstrouw), blz. 37, 104 en 109.

[62] A.J.C. de Moor-van Vugt e.a., *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten?, Implementatie van EG-regelingen in de Nederlandse rechtsorde,* Zwolle 1993.

Wel zal de centrale overheid vanuit zijn algehele stelselverantwoordelijkheid de bevoegdheid moeten hebben een onvolledige, onvoldoende of niet tijdige implementatie van het decentrale bestuur te corrigeren. De Raad is van opvatting dat het huidige taakverwaarlozingsregime daarvoor niet toereikend is. Dit regime is weliswaar bevredigend voor de nationale constitutioneel-rechtelijke verdeling van bevoegdheden maar niet geschikt op het moment dat het gemeenschapsrecht in de nationale bevoegdheidsverdeling (verticale relatie tussen Rijk, provincie en gemeente) doordringt en al evenmin indien lagere overheden een zelfstandige bevoegdheid tot implementatie zouden verkrijgen.

5.5.2
De voorafgaande betrokkenheid van het decentrale bestuur

In het voorgaande is uiteengezet dat Europese integratie centraliserende tendenties in het bestuur kan oproepen hoewel de Unie daar op grond van haar binnenlands bestuurlijke neutraliteit niet toe dwingt. Deze centraliserende werking doet zich ook voelen daar waar het gaat om de voorafgaande betrokkenheid van decentrale bestuurslichamen bij de Europese besluitvorming. Zo zijn het meestentijds vertegenwoordigers van de centrale overheid die Nederland op Europees niveau vertegenwoordigen, ook als het gaat om beleidsaangelegenheden die naar constitutioneel recht behoren tot de bevoegdheid van het decentrale bestuur. Dit leidt onder meer tot situaties waarin onderhandelingen over richtlijnen worden gevoerd door anderen dan degenen die met de feitelijke uitvoering ervan zijn belast. Zo is het voorgekomen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken onderhandelde met DG XI (milieu) over provinciale afvalbeheersplannen terwijl de provincies, noch het ministerie van VROM daarvan wisten.[63]

Het beginsel van binnenlands bestuurlijke neutraliteit van de Unie verschaft ook hier geen formele garanties die de inbreng van decentrale bestuurslichamen in de Europese besluitvorming kunnen verzekeren. Weliswaar is er een toenemende bestuurlijke samenwerking tussen Europese bestuurorganen en lagere overheden te bespeuren (het partnerschap inzake de structuurfondsen is een van de meest treffende illustraties daarvan) maar werkelijke institutionele waarborgen kunnen enkel worden verschaft door het nationale juridische en politieke kader. Mede door de relatief zwak verankerde staatsrechtelijke autonomie van het decentraal bestuur, ontbreekt het echter aan deze institutionele arrangementen. Zo nemen lagere overheden, voor wat betreft de Nederlandse standpuntbepaling, geen deel aan politiek en ambtelijk overleg op nationaal niveau. Er is alleen voorzien in een maandelijks beraad tussen VNG, IPO, en de ministeries van Binnenlandse en Buitenlandse Zaken. Er zijn echter geen juridische structuren die voorzien in geïnstitutionaliseerde

---

[63] Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief, de Randstadprovincies uit de pas?,* Leiden 1992, blz. 157.

deelname van het provinciale en lokale bestuur aan de nationale besluitvorming inzake Europees beleid. De Raad betreurt dat, temeer omdat vanuit Brussel niet zelden wordt aangedrongen op de inbreng van ambtelijke deskundigheid van decentrale overheden van de lidstaten. Bovendien leidt dit tot een ontwikkeling waarin het decentrale bestuur de centrale overheid gaat omzeilen en rechtstreekse bindingen gaat onderhouden met het Europese bestuur. De Raad acht dit een alleszins gerechtvaardigde bezigheid, maar dergelijke lobby-activiteiten zijn nog altijd tezeer gericht op het verwerven van subsidies. Een gecoördineerde en structurele beleidsbeïnvloeding van communautaire wetgeving die het beleid van het decentrale bestuur zou kunnen regarderen, heeft veel minder prioriteit.

De Raad acht een te geringe voorafgaande betrokkenheid van het decentrale bestuur schadelijk voor de legitimeit van Europees beleid en voor de uiteindelijke kwaliteit, de effectiviteit en het draagvlak van dat beleid. Waar het decentraal bestuur niet betrokken is bij beleidsprocessen die in de wisselwerking tussen Den Haag en Brussel totstandkomen (terwijl het desbetreffende beleid wel raakt aan het beleidsdomein van het decentrale bestuur) neemt bovendien de zo noodzakelijke kenbaarheid van Europese regelgeving en beleid af. De geringe betrokkenheid van het decentrale bestuur in de daartoe aangewezen juridische structuren doet bovendien geen recht aan de complementariteit van nationale en lokale verantwoordelijkheden in het Nederlandse openbaar bestuur. In onze samenleving en daarmee in de bestuurlijke organisatie hebben vraagstukken immers naast een nationale dimensie, vaak ook een regionale en lokale dimensie. In de aanpak van dergelijke vraagstukken komt het concept van complementariteit dan ook steeds vaker tot uitdrukking. De Raad is van oordeel dat dit ook gestalte zou moeten krijgen in de voorbereiding van de Europese beleids- en besluitvorming.

Ten aanzien van de Nederlandse inbreng in de Europese besluitvorming acht de Raad een duidelijker markering van de positie van het decentraal bestuur gewenst. Dit sluit aan bij ontwikkelingen in de ons omringende lidstaten van de Unie waar overheidsbevoegdheden steeds meer verschuiven in de richting van regionale en gemeentelijke overheden en waar decentrale bestuurslichamen steeds meer betrokken raken bij de voor hen relevante nationale standpuntbepaling inzake communautair beleid. Waar communautaire regelgeving het decentrale bestuur raakt, dient dat bestuur ook medeverantwoordelijkheid te dragen in het nationale beleid.

De Raad acht het in dat verband aanbevelenswaardig ambtelijke deskundigheid van provincies en gemeenten nadrukkelijker te betrekken bij het werk van de expertgroepen van de Europese Commissie die de commissievoorstellen tot Europees beleid opmaken en de werkgroepen die de besluitvorming in de Raad van Ministers voorbereiden. Voorts acht de Raad het wenselijk de nationale coördinatiestructuur voor Europese aangelegenheden tussen rijks-

overheid en decentrale besturen te verbeteren. De Raad is in dat verband van opvatting dat decentrale overheden nadrukkelijker betrokken moeten worden bij of zelfs een formele positie toegekend moet krijgen in de nationale ambtelijke en politieke organen die de Nederlandse standpunten inzake Europees beleid voorbereiden. In dat verband kan onder meer worden gedacht aan de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen.

Daarnaast verdient het, naar de mening van de Raad, overweging na te gaan wat de decentralisatie- en subsidiariteitsbepalingen in provincie- en gemeentewet betekenen voor het handelen van de vertegenwoordigers van de centrale overheid in de besluitvormende organen van de Unie. In dat verband acht de Raad het wenselijk bepaalde procedurele vuistregels te ontwikkelen die de centrale overheid in de Nederlandse standpuntbepaling, in acht dient te nemen.

Rood

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., 'Europese integratie en subsidiariteit', in: V.J.J.M. Bekkers, H.T.P.M. van den Hurk en G. Leenknegt (red.), *Subsidiariteit en Europese integratie,* Zwolle 1995, blz. 1-17.
- Besselink, L.F.M., 'Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 125-158.
- Besselink, L.F.M. en R.J.G.M. Widdershoven, preadvies ten behoeve van de Raad voor het openbaar bestuur, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid,* Utrecht 1998.
- Bonnes, J., *Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland,* Zwolle 1994.
- Dehousse, R., 'European integration and the nation state', in: M. Rhodes e.a., *Developments in West European politics,* London 1997, blz. 37-54.
- Geelhoed, L.A., 'Competentieperikelen; de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten in het licht van de evolutie van het Europese integratieproces', in: H.J. de Ru en J.A. Hofman (red), *Nieuw Europees constitutioneel recht,* Nijmegen 1992, blz. 82-101.
- Hessel, B. en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland,* Deventer 1997.
- Jans, J.H., 'Autonomie van de wetgever? Voorafgaande bemoeienis van Europese instellingen met nationale regelgeving', in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 51.
- Jong, H.M. de, *Norm en Feit in de Gemeente,* Enschede 1988.
- Koch, K., 'Misbaar over de staat. Het proces van 'ontstatelijking' in Europa', in: A. van Staden (red.), *De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar?,* 's-Gravenhage 1996, blz. 17-30.
- Kreukels, A.M.J., *Regionaal bestuur in internationaal perspectief,* in: Beleid & Maatschappij 1996, jrg. 23, nr. 2, blz. 86-95.
- Lane, J.E., *Governance in the European Union,* in: West European Politics 1997, vol. 20, nr. 4, blz. 200-208.
- Lauwaars, R.H. en C.W.A. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek,* Groningen 1991.
- Lauwaars, R.H., *Constitutionele erosie,* Afscheidsrede, Groningen 1994.
- Moor-van Vugt, A.J.C. de, e.a., *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten?, Implementatie van EG-regelingen in de Nederlandse rechtsorde,* Zwolle 1993.
- Rood, J.Q.Th., *De staat van de staat, het étatisme voorbij. Over economische schaalvergroting en politieke autonomie,* in: Facta 1997, jrg. 5, nr. 1, blz. 6-10.
- Rosenthal, U., *Internationale en lokale kansen, de nationale staat uit de klem,* in: Beleid & Maatschappij 1995, jrg. 22, nr. 4, blz. 215-223.
- Salet, W.G.M., *Gegrond bestuur: een internationale ijking van bestuurlijke betrekkingen,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr.1, blz. 6-23.

- Schendelen, M.P.C.M. van, *Tweede Kamer weet niets van Europa,* in: Intermediair 1998, jrg. 34, nr. 23, blz. 21.
- Schobben, R.J.P., *De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in Europa: een vergelijkende analyse,* in: Bestuurswetenschappen 1995, jrg. 49, nr. 5, blz. 351-372.
- Schobben, R.J.P., *Beyond Sovereignty and multi-level governance: a multi-disciplinary approach towards a new institutional opportunity,* Enschede 1998.
- Soetendorp, B. en K. Hanf, *De aanpassing van kleine staten aan de Europese Unie,* in: Internationale Spectator 1997, jrg. 51, nr. 3, blz. 141-145.
- Timmermans, C.W.A., 'Bestuur en uitvoering in de EG', in: H.J. de Ru en A. Hofman, *Nieuw Europees constitutioneel recht,* Nijmegen 1992, blz. 39-48.
- TK 1996-1997, 25 389, nr. 19.
- Toonen, Th.A.J., *Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur,* in: Beleid & Maatschappij, jrg. 8, 1981, blz. 334-342.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over Binnenlands Bestuur; theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd,* 's-Gravenhage 1987.
- Toonen, Th.A.J. Toonen e.a., *Meso-bestuur in Europees perspectief, de randstadprovincies uit de pas?,* Leiden 1992.
- Toonen, Th.A.J., *Europe of the administrations: the challenges of '92 and beyond,* in: Public Administrations Review 1992, jrg. 52, nr. 2, blz. 108-115.
- Tömmel, I., 'Systeem-ontwikkeling door overheidsbeleid', in: M. Wolters (red.), *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap,* Alphen aan den Rijn 1992, blz. 107-123.
- Vijver, O. van der, *Tweede Kamer worstelt met Europa,* in: Binnenlands Bestuur 1998, jrg. 19, week 24, blz. 14.
- Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving,* Zwolle 1991.
- Vlies, I.C. van der, *Rechtseenheid als monoliet of als open constructie,* in Ars Aequi, jrg. 45, 1996.
- Vlies, I.C. van der, *De meldingsplicht in de praktijk,* in: L.F.M. Besselink, A.W. Hins e.a., *Europese Unie en nationale soevereiniteit,* Deventer 1997, blz. 115-124.
- Voss, D.H. *Regionen und regionalismus im Recht der Mitgleidstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Strukturelemente einer Europäischen Verfassungsordnung,* Frankfurt am Main 1989.
- WRR, *Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid,* 's-Gravenhage 1992, blz. 110 en blz. 174.
- WRR, *Om recht en staat, Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen,* 's-Gravenhage 1994.
- WRR, *Europa, wat nu?,* 's-Gravenhage 1995.
- WRR, *Staat zonder land, een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie,* 's-Gravenhage 1998.

- Wusten, H. van der, *De gedeeltelijke vergruizing van de geopolitiek,* in: Beleid & Maatschappij 1998, jrg. 25, nr. 2, blz. 66-73.

Rode

/60/

Bijlage I
Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Aan
De Raad voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	97/90	CWI97/U720	4 juli 1997

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
mr. G.J. Bronkhorst	(070)3027526

Onderwerp	Departementsonderdeel
Vooronderzoek gevolgen Europese integratie voor nationale beleidsruimte	CZWI

Geachte Raad,

In uw bovenvermelde brief, die mij eind mei bereikte, zet u uiteen op welke wijze u de eerder in het concept-werkprogramma voorgelegde adviesaanvrage inzake Europese integratie zult uitvoeren. U geeft daarbij aan de vraag te willen concretiseren door het kiezen van twee beleidsterreinen die al jaren communautair van aard zijn en twee terreinen die daarmee raakvlakken hebben maar waar Europa een minder belangrijke rol speelt.
Zoals u stelt in uw brief is de eerdere vraagstelling van het kabinet vrij ruim en u beperkt deze vraagstelling door u met name te richten op de beantwoording van de vraag welke gevolgen Europese integratie heeft voor de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland. Ik kan daarmee instemmen.
U stelt voor een tweetal terreinen te nemen waarop al sprake is van vergaande Europese integratie, nl. het landbouwbeleid en één van de structuurfondsen en twee terreinen met raakvlakken, nl. ruimtelijke ordening en grote-stedenbeleid.

In algemene zin lijkt mij dit een prima benadering. Vanuit die houding wil ik graag uw aandacht voor enkele opmerkingen willen vragen.

Momenteel is op enkele beleidsterreinen sprake van een zekere onduidelijkheid in de interne Nederlandse verhoudingen; het gaat daarbij om terreinen waarop de communautaire regelgeving van kracht is, maar waar de uitvoering in Nederland (mede) geschiedt als autonome taak op een ander dan het rijksniveau en waarbij een overheid soms ook een rol als producent of consument heeft.
Ik denk hierbij aan zaken als aanbestedingen, staatssteun en privatisering van overheidsbedrijven c.q. commerciële activiteiten, die door overheidsbedrijven worden ondernomen. In de praktijk blijkt dat de uitvoering van de regels op dit terrein, die door de Europese Gemeenschap zijn vastgesteld bij tijd en wijle op problemen stuit.

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeke bij beantwoording datum, kenmerk en onderwerp te vermelden

Deels komt dit door interpretatieproblemen, deels heeft dit ook te maken met onvoldoende bekendheid met deze regels.

Daarbij doet zich ook een spanning voor in de verhouding tussen enerzijds de Europese Unie en de lidstaat Nederland, die uitsluitend op rijksniveau wordt aangesproken, aangezien de Europese Unie zich niet mengt in de interne verhoudingen van een lidstaat, en tussen anderzijds de rijksoverheid in Nederland en de andere bestuurslagen. Indien bepaalde Europese regels niet juist worden uitgevoerd, spreekt de Europese Commissie de lidstaat, in casu de rijksoverheid, daarop aan. Ook kan een onjuiste handelwijze grond zijn voor schadevergoedingsacties.
De vraag doet zich dan voor voor hoe daarmee in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen moet worden omgegaan.
Met de verdere verfijning van de regelgeving vanuit de Europese Unie zal dit probleem in de toekomst zich mogelijk steeds vaker voordoen.

De regelgeving in bovengenoemde voorbeelden komt voort uit de verdere invulling van het interne marktbeleid op EU-niveau, waarbij de mededingingsregels worden aangescherpt en het bestrijden van ongeoorloofde bevoordelingen worden bestreden. Naar mijn mening is dit beleidsterrein, dat weliswaar al jaren communautair van karakter is, maar nog volop in ontwikkeling is, zeer relevant voor de beantwoording van de vraag die u centraal zet.

Ik heb de indruk dat de verdere invulling van het interne marktbeleid nu en in de komende jaren een grote impact zal hebben op de Nederlandse bestuurspraktijk.
Om die reden zou ik u willen suggereren het onderwerp interne marktbeleid mede te nemen als te onderzoeken beleidsterrein, waarbij aandacht besteed zou kunnen worden aan het aanpalende gebied van de overheidsinvesteringen c.q. openbare werken.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

H.F. Dijkstal

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting, bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie	oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid én bedrijfleven	oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme	november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT, over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening	april 1998
5. Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur	april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO	april 1998
7. Illegale Blijvers	april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed	september 1998

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie — januari 1998

2. A. Zuurmond e.a., Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening — april 1998

3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid — september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 — september 1997

2. Verslag studiemiddag, Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursintrumentarium bij (financiële) decentralisatie — september 1997

3. Jaarverslag 1997 — maart 1998

4. Verslag symposium, De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond — maart 1998

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

voorzitter	:	mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**, commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
vice-voorzitter	:	de heer **prof.dr. H.G. Sol**, hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
leden	:	de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**, hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht;
	:	mevrouw **drs. A.C. van Es**;
	:	mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**, directeur Legato opleidingen;
	:	de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**, hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
	:	de heer **ing. E.M. Mastenbroek**, oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
	:	mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**, associée BCG;
	:	de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**, directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
	:	mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**, hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
secretaris	:	de heer **drs. M.P.H. van Haeften** (geen Raadslid).