

**Stenografisch verslag van een gesprek in het kader van de
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging
Overheidsdiensten op maandag 11 juni 2012 in de plenaire zaal van de
Eerste Kamer te Den Haag.**

Gesprek met: prof. dr. F. Leijnse, mr. Y.E.M.A. Timmerman-Buck en dr. K.
Veling

Aanvang: 10.00 uur

Voorzitter: de heer R. Kuiper

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie:

F.H.G. de Grave, G. ter Horst, C.A. de Lange, G.H. Terpstra, A. Vliegthart
en M.B. Vos,

alsmede de heer P.A. van Oort, griffier.

De **voorzitter**: Goedemorgen. Ik open deze openbare vergadering van de
parlementaire onderzoekscommissie van de Eerste Kamer. Ik heet in het
bijzonder welkom mevrouw Timmerman-Buck en de heren Veling en Leijnse.
Wij zullen straks in gesprek gaan met deze oud-senatoren.

De Eerste Kamer doet onderzoek naar het privatiserings- en
verzelfstandigingsbeleid dat de rijksoverheid heeft gevoerd in de decennia
die achter ons liggen. Dat beleid heeft grote consequenties gehad voor de
overheid, de samenleving en de relatie met de burger. Over de betekenis en
uitkomsten daarvan wordt tot op de dag van vandaag een brede
maatschappelijke discussie gevoerd. Aangezien de Eerste Kamer zich
bezighoudt met de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving en zelf ook
een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming, heeft zij behoefte aan een
systematische terugblik. Daartoe heeft zij een parlementair onderzoek
ingesteld. De parlementaire onderzoekscommissie richt zich in haar

werkzaamheden op de totstandkoming van beleid, de parlementaire besluitvorming en de wijze waarop is gerekend met de belangen van de burger. Daaruit wil zij lessen voor de toekomst trekken.

Wij spreken vandaag met een groep oud-leden van de Eerste Kamer, onder wie een oud-voorzitter van de Eerste Kamer. De heer Leijnse heeft de langste parlementaire ervaring, ook in de Tweede Kamer. Hij is lid van de Eerste Kamer geweest in de periode 2003-2007. De heer Veling was lid van deze Kamer in de periode 1991-2002. Mevrouw Timmerman-Buck was lid van deze Kamer in de periode 1999-2009, waarvan de laatste zeven jaren als voorzitter. Zij heeft zich in haar positie van oud-voorzitter niet inhoudelijk uitgelaten over het regeringsbeleid. Dat zal zij ook nu niet doen, mede gelet op haar huidige functie als lid van de Raad van State.

Wij beginnen ons gesprek met een terugblik. Hoe hebben besluiten rondom privatisering en verzelfstandiging in deze Kamer hun behandeling gekregen? Ik richt mij daarbij speciaal tot de heren. Hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden? Wij hebben een aantal casusonderzoeken gedaan, onder meer naar NS, KPN en de energiesector. Wij zijn benieuwd naar het oordeel over de wijze waarop de Eerste Kamer haar rol heeft vervuld in die besluitvormingsdebatten. Voor zover de aanwezigen zelf bij een casus betrokken zijn geweest, kunnen zij daar natuurlijk ook over spreken.

Mijnheer Leijnse, kunt u een terugblik geven op de wijze waarop deze Kamer een rol heeft gespeeld in de besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging?

De heer **Leijnse**: Dank, voorzitter, voor de gelegenheid. In mijn tijd als Eerste Kamerlid ben ik zijdelings betrokken geweest bij een tweetal casusposities. In de eerste plaats de elektriciteitssector, de verzelfstandiging van de elektriciteitsbedrijven. In de tweede plaats de post. De andere casussen heb ik niet van zeer nabij meegemaakt.

Wat mij aan die debatten in dit huis is opgevallen, is dat ze tamelijk verward waren. Dat hoorde bij de wetgevingstrajecten, waarbij ik het gevoel had dat ook de woordvoerders niet altijd het overzicht meer hadden over

waar het nu eigenlijk om ging. Dat had te maken met de grote conceptuele onduidelijkheid in het hele privatiseringsdossier. Begrippen als "marktwerking", het laten ontstaan van een markt, de eigendomsverhoudingen, de relatie tussen governance en eigendomsverhoudingen, overheidssturing, alsmede de mate waarin Europese richtlijnen verbindend zijn en wat dat dan precies betekent voor de vorm van de verzelfstandiging, zijn elementen die in zo'n debat tamelijk helder zouden moeten zijn. In mijn waarneming zijn ze in die debatten echter heel lang volkomen diffuus gebleven. Het begrip "marktwerking" is daar wel het treffendste voorbeeld van. Dat begrip werd steeds opnieuw anders ingevuld, terwijl de wijze waarop de markt in het geval van privatisering vorm krijgt en de wijze waarop er de facto een markt ontstaat, dan wel er kartelvorming plaatsvindt of overname door buitenlandse bedrijven, waardoor je greep op de markt heel veel minder wordt, heel essentieel zijn voor de wijze waarop de belangen van de burgers uiteindelijk worden geraakt.

De **voorzitter**: U zei dat u de debatten tamelijk verward vond vanwege conceptuele onduidelijkheid. Wat zegt dat over wetten en besluiten zoals ze deze Kamer bereiken?

De heer **Leijnse**: Dat zegt dat zowel in de wijze waarop de regering het voorbereidt, bijvoorbeeld in memories van toelichting, als in de wijze waarop de Tweede Kamer het behandelt, die duidelijkheid kennelijk niet ontstaat. En dan moet de Eerste Kamer alsnog proberen om dat naar de mate van het mogelijke te doen. Daarmee kom je op een tweede punt. In de loop van de debatten in de Eerste Kamer -- laten wij oneerbiedig zeggen: aan het eind van het wetgevingsproces -- moesten nog tamelijk fundamentele vragen beantwoord worden.

De **voorzitter**: Hebt u gezien dat in uw eigen fractie en in andere fracties gepoogd is om die ordening in die conceptueel verwarde situatie aan te brengen? Was er een brede poging in de Eerste Kamer om dat te doen?

De heer **Leijnse**: Die poging is gedaan, in verschillende bijdragen, al was het maar om greep te krijgen op de vraag: waar zijn wij nu eigenlijk voor of tegen? In een aantal gevallen is die poging in mijn waarneming niet geslaagd. Wij zijn er niet uitgekomen.

De **voorzitter**: Hoe komt dat?

De heer **Leijnse**: Dat zal ongetwijfeld liggen aan de beperkingen van de Eerste Kamer. Ook hier heb je natuurlijk uiteindelijk een afweging te maken: wil ik het helemaal scherp hebben of moeten wij deze wetgeving nu gewoon doorzetten? Daarbij komt dat zijdens de regering niet altijd het maximale is gedaan om die helderheid te scheppen. Ik noem een voorbeeld. In de discussie over de elektriciteitsbedrijven is tot het eind toe volstrekt onduidelijk gebleven wat het voor de productie zou betekenen. Het hoofdnets zou in handen van de overheid blijven en de distributie zou geprivatiseerd worden. Daar zou een soort open markt ontstaan. Dat was op een bepaald moment wel redelijk helder. Onder die wolk van discussie over marktwerking kwam die helderheid er langzaam maar zeker. Wat er met de productie zou gebeuren, is tot op de dag van vandaag niet erg helder.

De **voorzitter**: U zegt dat de Eerste Kamer een poging deed om helderheid te scheppen. Wat was het effect daarvan?

De heer **Leijnse**: Te gering. De uiteindelijke afweging -- ben je voor of tegen? -- moest daardoor vaak in een onbevredigende onduidelijkheid worden gemaakt.

De **voorzitter**: Wat zijn de bepalende factoren waardoor die effectiviteit gering is?

De heer **Leijnse**: De bijdrage van de regering is niet altijd aan de maat. In ons staatsbestel moet je verwachten dat de Tweede Kamer dergelijke vragen heeft geadresseerd, maar dat blijkt niet altijd het geval. De Eerste Kamer

moet dingen overdoen, terwijl zij daarvoor niet aangewezen is. Een deel van de wetgeving is ook gebaseerd op een interpretatie van de uitwerking van Europese regelgeving. Er was soms majeure onhelderheid over wat precies de binding was aan de Europese regelgeving. Hoe moest je die interpreteren? Ik noem het voorbeeld van de post, waarbij de regering voortdurend argumenteerde dat wij het staatsbedrijf moesten afstoten, omdat de markt open moest. Ik weet niet of u wel eens in Frankrijk komt, maar die gele busjes van la poste rijden daar nog steeds rond. Daar is het nog steeds een staatsbedrijf. Zijn wij werkelijk door Europa gedwongen om dat stante pede in dat stadium met alle onduidelijkheden te doen? Of was er in de interpretatie van wat Brussel voorschreef een zeer aanzienlijke discretionaire ruimte voor nationale staten? Die vraag is nooit goed beantwoord.

De **voorzitter**: Dit gesprek richt zich op de rol en de positie van de Eerste Kamer en de betekenis van de besluitvorming in deze Kamer. U wijst op een aantal beperkingen van de Eerste Kamer. U wijst er ook op dat de Eerste Kamer helemaal aan het eind van het proces een aantal grondige opmerkingen heeft willen maken. De effectiviteit daarvan acht u beperkt. Welke lessen moeten wij daaruit trekken? Uw opmerkingen waren principieel van aard en beoogden nadere helderheid te scheppen die volgens u eigenlijk in een eerder stadium nodig was.

De heer **Leijnse**: Laat ik mij op dat punt concentreren. Het speelt niet alleen bij privatiseringswetgeving, maar ook bij andere wetgeving, bijvoorbeeld die over de nationale politie. De Eerste Kamer moet aan het eind van het wetgevingsproces tamelijk fundamentele vragen stellen over de inrichting van de wetgeving. Daar moet in de eerste plaats de Tweede Kamer iets aan doen. De Tweede Kamer zou zich echt moeten afvragen of zij zich niet te veel door de details en de uitwerkingen laat leiden en te weinig principiële vragen stelt over staatsrechtelijke posities, de bevoegdheidsverdeling, de verhouding met andere wetgeving. Dat gebeurt kennelijk onvoldoende in de Tweede Kamer. Voor de Eerste Kamer geeft dat de verplichting om dat beter of opnieuw te doen in een stadium waarin de principiële afwegingen onder

sterke druk staan van de tijd en de noodzaak om die wetgeving in het Staatsblad te krijgen. Je moet twee dingen proberen. Ten eerste moet de Tweede Kamer ervan overtuigd worden dat zij dit beter moet doen. Dat betekent misschien ook dat de Tweede Kamer tegenover adviezen van de Raad van State een andere positie moet innemen. Daar moet zij wat minder makkelijk langs gaan. Vaak zijn de meer principiële punten in die adviezen in ieder geval aangestipt. Ten tweede moeten wij ons de vraag stellen of de Eerste Kamer ook in een eerder stadium van het proces al actief kan worden.

De **voorzitter**: Wat bedoelt u daarmee?

De heer **Leijnse**: Zonder de staatsrechtelijke regel te doorbreken dat deze Kamer pas aan zet komt als de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft afgehandeld en doorgezonden naar de Eerste Kamer, kun je in een eerder stadium, bijvoorbeeld via een beleidsdebat, ingaan op de meer principiële punten van aankomende wetgeving. Dan kun je eens kijken hoe de verhoudingen in deze Kamer liggen en kun je die vragen stellen, opdat de Tweede Kamer ze eerder in het wetgevingsproces kan meenemen.

De **voorzitter**: Op het fenomeen van het beleidsdebat komen wij straks nader te spreken.

Mijnheer Veling, ik stel u een vergelijkbare vraag. Hoe blikt u terug op uw periode? Hoe heeft deze Kamer volgens u geacteerd?

De heer **Veling**: Er is iets bijzonders met de discussie over privatisering en verzelfstanding. Daarmee bedoel ik dat de vraag naar de rol van de overheid constant leidend is. Er is geen wetsvoorstel dat hier behandeld wordt, waarbij niet de vraag moet worden gesteld of de overheid de dingen doet die horen bij de rol van de overheid. Moet er worden geliberaliseerd? Moet dit worden gereguleerd? Kan dit niet worden overgelaten aan de markt? Ik maak het met opzet ruimer. Heeft de overheid hierbij niet vanouds een monopolie dat goed beleid en effectiviteit in de weg zit? Het is een hele rij vragen die hoort bij de vraag naar de legitimiteit van en de titel waarop de

overheid zich manifesteert. Het klinkt abstract, maar het is iets wat in de Eerste Kamer altijd aan de orde is.

In de tijd dat verzelfstandiging en privatisering een rol gingen spelen, waren die vragen nog steeds aan de orde, maar zij kwamen onder een soort ideologische druk te staan. Het imago van de overheid als ondernemer, als slagvaardig opererende actor, alsmede het imago van het maatschappelijk middenveld, het gepraat tussen alles en iedereen, stonden zo onder druk dat er een stemming ontstond in de trant van "dat moet nou maar eens doorbroken worden".

De **voorzitter**: Was het ideologie of was het een stemming in de tijd?

De heer **Veling**: Misschien dat laatste, maar het was moeilijk om je eraan te onttrekken.

De **voorzitter**: Wij hebben hier gesprekspartners aan tafel gehad die aangaven dat in de jaren negentig vrij breed geaccepteerd werd dat je moest gaan nadenken over het introduceren van marktprikkels, het verkleinen van de overheid, het efficiënter werken.

De heer **Veling**: Er waren drie gremia die verdacht waren. De overheid als uitvoerder van diensten was niet slagvaardig, efficiënt en klantvriendelijk genoeg. Het middenveld was verdacht, omdat de partijen elkaar daar in de klem hielden, waardoor er te weinig gebeurde. Daarnaast waren er professionele groepen, bijvoorbeeld van artsen en notarissen, waarvan gezegd werd dat er een frisse wind door moest waaien. Het standaardantwoord was het volgende: noem de mensen die uiteindelijk profiteren "klanten" en maak dat zij zeggenschap hebben, zodat een prikkel ontstaat. Dan zou er een heel andere dynamiek ontstaan. Daar werden oplossingen van verwacht. Versteende verhoudingen en een vastgelopen inefficiënte bedrijfsvoering zouden verdwijnen.

De **voorzitter**: Dit zijn grote kwesties. Hoe kijkt u terug op de besluitvorming in deze Kamer? De Eerste Kamer is op een zeker moment aan de beurt om zich uit te spreken. Wat zijn uw ervaringen daarmee?

De heer **Veling**: Ik herken wel iets van wat de heer Leijnse zegt. De discussies waren vaak buitengewoon ingewikkeld. Dat lag in de aard van de problematiek, die buitengewoon complex was. Je kunt dan tot de essentie teruggaan: de rol van de overheid, de staatsrechtelijke verhoudingen, de risico's. In mijn ervaring speelden ook in de discussie in dit huis die politieke kwesties, die visiekwesties. Uiteindelijk zijn wij een politiek orgaan met mensen met een politieke herkomst en positie. Terwijl het soms noodzakelijk leek om de discussie te ontdoen van die algemene beelden, terwijl het soms noodzakelijk leek om to the point te komen, was er steeds de invloed van de algemene stemming dat iemand die pleitte voor behoud van een overheidsverantwoordelijkheid, zich moest verweren tegen het verwijt dat hij de geest van de tijd niet verstond.

De **voorzitter**: Lang niet al dit soort besluiten liep via wetgeving. Soms ging het aan de Eerste Kamer voorbij. In de casus van het spoor is er is via contracten gewerkt. De wetswijziging kwam pas veel later hier. Het debat vond eigenlijk plaats nadat de besluiten met NS waren genomen. De Eerste Kamer heeft dan de behoefte om het hele debat te voeren en komt met principiële opmerkingen, maar zit helemaal aan het eind van het traject. Hoe hebt u dat ervaren? Hoe moeten wij dit taxeren? Je zou die principiële opmerkingen liever eerder het in proces gehoord willen hebben.

De heer **Veling**: De ervaring is dat alle betrokkenen, ook de bewindslieden, hierover altijd heel positief waren in die algemene beschouwingen. Er werd gezegd dat die op niveau waren, maar intussen waren de principiële discussies over dat soort algemene punten al gevoerd en gepasseerd. Die beschouwingen hadden dus vaak niet veel effect. Dit heeft natuurlijk ook betrekking op de positie van de Eerste Kamer: wij kunnen aandringen op een heroverweging, maar het gaat natuurlijk om de laatste fase van een

wetgevingstraject. Bij zaken die in beleidsdebatten aan de orde komen omdat zij helemaal niet via een wet moeten worden afgehandeld, krijg je hetzelfde effect. Als ik uitweid en afdwaal, hoor ik dat wel.

De **voorzitter**: Ja, dat hoort u dan wel.

De heer **Veling**: Er zijn twee voorbeelden van de wijze waarop de Eerste Kamer op dit soort algemene kwesties heeft gereageerd. Die voorbeelden hebben niet te maken met privatisering; achteraf is dat misschien een derde casus geweest. Ik herinner mij uit de jaren negentig zeer veel discussies over veranderingen in de sociale zekerheid. Daarbij kwam altijd ook het overgangsrecht aan de orde. De commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van deze Kamer heeft toen unaniem gezegd: laten wij eens een soort beslisboom maken van de dingen die daarbij een rol spelen. Natuurlijk realiseer je je als Kamer dat de afwegingen dan uiteindelijk verschillend zullen uitpakken als gevolg van onze politieke opvattingen. De een hecht meer belang aan behoud van rechten en de ander hecht meer belang aan gelijke behandeling in gelijke gevallen. Dat zij zo, maar dan heb je de vragen wel systematisch op een rij gezet. Dat heeft ook nog geleid tot aanpassing van het handboek voor de wetgeving of hoe dat dan ook heet.

De **voorzitter**: Er is destijds een brief gestuurd waarin letterlijk staat dat binnen de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer een breed gevoel van onvrede bestond over haar rol, plaats en betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces. Dat heeft hiermee te maken. Dat ging over het UWV en alle dingen die al passeerden. Daar doet u dus op. Wat is uw taxatie daarvan? Wat betekent dit en welke lessen moeten wij daaruit trekken?

De heer **Veling**: Het aardige vond ik destijds dat het Kamerbreed was. Het was dus het standpunt van alle fracties. De commissie heeft dus als zodanig op deze manier geacteerd. Dat is de rol van de Eerste Kamer.

De **voorzitter**: Mijn vraag is welke les we daaruit moeten trekken. Wat moet dit betekenen voor de Eerste Kamer? Er wordt een aantal keren opgemerkt dat onze principiële opmerkingen eigenlijk aan het begin en niet aan het eind hadden moeten worden gesteld. Er bestaat dus onvrede over de plaats van de Eerste Kamer en haar betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces, in dit geval bij de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wat moet dit voor de Eerste Kamer betekenen?

De heer **Veling**: Ik zou denken dat de Eerste Kamer op de verschillende beleidsterreinen zou moeten overwegen om een kader te schetsen voor de beoordeling van wetsvoorstellen. Het aardige daarvan zou zijn dat dit, als dit goed in elkaar steekt, ook effect heeft in de voorgeschiedenis van de wet. Als dit bekend is, heeft dit immers mogelijkserwijs een bepaalde ordenende invloed op het hele voortraject in de Tweede Kamer.

De **voorzitter**: Op dat punt zal collega Ter Horst u straks nog een aantal vragen stellen. Ik laat dit nu dus even rusten.

De heer **Veling**: Ik wil ook het tweede voorbeeld even noemen.

De **voorzitter**: Ik wil nu graag doorgaan; wellicht hebben wij daar later gelegenheid voor.

De heer **Veling**: Prima.

De **voorzitter**: Ik richt mij nu tot mevrouw Timmerman-Buck. U bent voorzitter geweest van deze Kamer. Ik weet niet of tijdens uw voorzitterschap het fenomeen van de beleidsdebatten al was ingevoerd of dat u die hebt ingevoerd, maar daar zat eigenlijk ook al de gedachte achter dat het goed zou zijn om door middel van beleidsdebatten op een ander moment bij de regering binnen te komen met principiële opmerkingen. Dat is dus eigenlijk al een verandering ten opzichte van de werkwijze waarbij de Eerste Kamer alleen aan de beurt komt en alleen actief wordt wanneer wetgeving de Eerste

Kamer bereikt. Kennelijk zijn er al meer instrumenten ingezet en beproefd om in een eerder stadium of op een andere wijze de opvatting van de Kamer kenbaar te maken. Kunt u dat toelichten?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De oorsprong van de beleidsdebatten was een andere. De beleidsdebatten kwamen eigenlijk voort uit de wijze waarop de begrotingen werden behandeld. Wij moesten de begrotingen voor 1 mei behandelen en afhandelen. Dat lukte niet altijd, zeker als de Tweede Kamer de begrotingen vrij laat aanleverde. De stemmingen liepen vaak door tot voor het kerstreces. Dat betekende dat de debatten die in het kader van de begrotingen plaatsvonden, op een gegeven moment werden ontkoppeld van de feitelijke autorisatie van de wet in formele zin. Die debatten vonden dus later in het jaar plaats. De koppeling met de begrotingen was er niet altijd meer; soms wel, maar niet altijd. Toen ik voorzitter werd, heb ik van meet af aan sterk gestimuleerd dat die beleidsdebatten een geheel ander karakter zouden hebben dan de begrotingsdebatten zoals die in het begin plaatsvonden. Aanvankelijk nam elke fractie in die begrotingsdebatten haar eigen thema, als krenten uit de pap. Er werd wel altijd bekeken of wij de Tweede Kamer niet dubbelden. Zo werden die debatten gevoerd, terwijl mijn insteek op alle fronten en ook op dit punt was dat de Kamer zich meer als instituut en minder als een optelsom van een aantal fracties zou moeten presenteren. Ik had natuurlijk niet alles in de hand, maar zo werd gaandeweg ...

De **voorzitter**: Wat bedoelt u met uw opmerking dat de Kamer zich meer als instituut zou moeten presenteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Als de Kamer een optelsom is van een aantal fracties, heb je een optelsom van een groot aantal politieke overtuigingen en van mensen die op basis van hun eigen politieke overtuiging buitengewoon toegewijd de kwaliteit van wetgeving toetsen en de controle op de regering uitoefenen. Als je meer insteekt op de Kamer als instituut, houd je die politieke overtuigingen, want de Kamer is en blijft een politiek orgaan. Zo is

de Kamer, al in 1815, ook uitdrukkelijk bedoeld door de grondwetgever. Je zoekt dan echter iets meer naar abstractie, bijvoorbeeld naar thema's die over grenzen van beleidsterreinen heen gaan. Dat was mijn insteek ten aanzien van de beleidsdebatten. Althans, ik heb geprobeerd om dit te stimuleren. Die debatten zouden bij voorkeur sectoroverstijgend en departementoverstijgend zijn en zouden bij voorkeur ook de lange termijn voor ogen hebben.

De **voorzitter**: U kijkt nu terug naar de beleidsdebatten zelf en u gaf antwoord op de vraag wat "de Kamer als instituut" is. Daarmee bedoelt u dus dat de Kamer als eenheid weet op te treden en ook een eigen invulling geeft aan haar staatkundige rol.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja.

De **voorzitter**: Dan gaat het dus inderdaad veel meer om een beleidsdebat. U zegt dat dergelijke debatten sectoren moeten overstijgen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou, dat moet niet, maar het geeft wel een toegevoegde waarde. Als er fragmentatie optreedt in beleid of in wetgeving, past het juist de Eerste Kamer om te bezien of je de dwarsverbanden toch meer tot uitdrukking kunt laten komen en of je de blinde vlekken en de hiaten kunt laten zien.

De **voorzitter**: Bedoelt u dat daarmee ook op de samenhang van het beleid kan worden gelet, door de departementen heen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het ging juist om de samenhang. Je kunt die samenhang op verschillende manieren organiseren. Je kunt dit met die beleidsdebatten doen. Je kunt dit ook meer in organisatorische zin doen, namelijk door de samenstelling van de commissies. Dat is een klein aspectje, dat ik in twee zinnen wil aanroeren. Toen bijvoorbeeld het kabinet-Balkenende de programmaministers voor Jeugd en Gezin en voor WWI

introduceerde, dreigde fragmentatie. Ik zag dat de Tweede Kamer het aantal commissies uitbreidde. Wij hebben toen juist gezorgd voor een indikking van het aantal commissies om ervoor te zorgen dat we beter konden omgaan met de dwarsverbanden en de samenhang der dingen. Een klein voorbeeldje is de samenvoeging van de commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Dat waren drie aparte commissies. Door die samenvoeging kon het hele 3D-beleid van de regering, waarover ook een beleidsdebat is gevoerd, beter tot uitdrukking komen, beter getoetst worden en beter gecontroleerd worden.

Een beleidsdebat dat echt sectoroverstijgend was, een behoorlijke impact heeft gehad en dat voor mij nog steeds een voorbeeld is van de kracht van de Kamer, was het beleidsdebat over de ruimtelijk economische ontwikkeling van Nederland. Bij dat debat waren vier departementen betrokken en er zaten zes bewindspersonen achter de regeringstafel. De hele Kamer had zich behoorlijk op die hele thematiek voorbereid, volgens mij zelfs met twee expertmeetings. Tijdens dat debat met de regering bleek dat er tegenstrijdigheden waren tussen departementen, maar ook blinde vlekken. Dat was soms ook een verrassing voor de betrokken bewindspersonen en de ambtelijke top. Het debat werd gevoerd met het oog op de lange termijn, want juist bij dit type problematiek, de ruimtelijke economische ontwikkeling, heb je het niet over een reguliere kabinetsperiode van vier jaar. Je moet weten waar je over 20 of 30 jaar wilt zijn en wat dat betekent voor het beleid en de wetgeving van nu. Dat debat is zodanig gevoerd dat bijvoorbeeld de VROM-raad dit heeft opgepakt en dit heeft meegenomen in twee aparte adviezen. Kortom, dit heeft behoorlijke gevolgen gehad, ook voor de wetgeving en het beleid nadien.

De **voorzitter**: Ik wil dat nog aanscherpen. U zei dat een belangrijk effect van de hier gevoerde beleidsdebatten is dat zij samenhang brengen en dat zij misschien ook de ministers achter de regeringstafel helpen om zelf die samenhang te ontdekken of beter aan te brengen in hun beleid.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Door fundamentele vragen te stellen.

De **voorzitter**: Hadden die beleidsdebatten ook ten doel om eerder in het proces waarin deze Kamer met de regering spreekt, invloed te hebben op het regeringsbeleid?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik heb dat nooit concreet begrepen van de Kamerleden zelf. Er was wel de behoefte om datgene wat men bij concrete behandelingen van wetten en AMvB's als problemen ervoer, in die context aan de orde te stellen.

De **voorzitter**: Ik gaf zojuist twee voorbeelden. Met betrekking tot de behandeling van het spoor zei de Kamer dat alle besluiten al waren genomen toen zij haar principiële opmerkingen maakte. Het tweede voorbeeld werd ook al genoemd door de heer Veling: brieven van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van deze Kamer, waarin onvrede werd geuit over de rol, de plaats en de betrokkenheid bij het beleids- en wetgevingsproces. Dat zijn twee voorbeelden uit deze Kamer voordat die beleidsdebatten werden ingesteld. Er was er in deze Kamer langzamerhand dus een behoefte gaan spelen die resulteerde in de instelling van dit type debatten. Ziet u dat verband?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja, daar kan zeker een verband in worden gezien. De Kamer heeft vele mogelijkheden om te interveniëren, maar mijn overtuiging is nog steeds dat zij dit moet doen binnen de grondwettelijke context.

De **voorzitter**: Uiteraard.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou ja, voordat je het weet, zit je mee te regeren. Zo vanzelfsprekend is dat dus niet. In deze Kamer zitten ook allemaal politieke dieren. Dat hoef ik dit gezelschap niet uit te leggen.

De **voorzitter**: U zei dat deze Kamer instrumenten heeft. Licht u dat eens toe?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja, maar binnen het grondwettelijk kader, binnen het kader dat in ons staatsbestel aan de Eerste Kamer is toegedacht.

De heer **Leijnse**: Als medewetgever.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Eerste Kamer is medewetgever en heeft dus duidelijk ook een eigen verantwoordelijkheid, maar zij heeft niet het recht van amendement en het recht van initiatief. Zij is niet voor niets bijna aan het eind van de wetgevingslijn geplaatst. Dit betekent dat de Kamer sowieso niet "Tweede Kamer moet gaan spelen", maar dat zij ten behoeve van het goed uitvoeren van haar taak als medewetgever naar instrumenten grijpt die haar niet duwen in de rol van de Tweede Kamer en waarmee zij ook niet gaat meeregeren met de regering, want dat zou het allerlaatste zijn wat wij moeten willen. De Kamer moet bijvoorbeeld met een type beleidsdebatten, via het vragen van voorlichting aan de Raad van State -- dat hoeft tegenwoordig niet meer via de regering, want dat kan rechtstreeks -- of via het vragen van adviezen aan de adviesorganen proberen de informatie te verkrijgen die zij nodig heeft om wetten kwalitatief goed te kunnen beoordelen. Ook kan zij de regering en wellicht ook de Tweede Kamer iets méér voorhouden waarmee men daar zijn voordeel kan doen, maar binnen de grondwettelijke positie.

De **voorzitter**: Deze Kamer heeft zichzelf een bepaalde taak gesteld op het punt van de kwaliteit van wetgeving, uiteraard binnen het kader van de bevoegdheden van deze Kamer. Zij heeft een rol als medewetgever en controleur en heeft kennelijk van tijd tot tijd de behoefte om daar nader invulling aan te geven. Daarmee sluit ik wellicht ook aan bij de ervaringen van de heer Leijnse: wanneer de wetgeving hier komt, vindt deze Kamer, die zich voor de taak geplaatst ziet om daar nadere ordening in aan te brengen, het een bijzonder complexe taak om die wetgeving te behandelen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Deels is dat inherent aan de grondwettelijke positie van de Kamer zelf. De problemen die je vanwege die positie ondervindt, kun je deels niet zozeer oplossen als wel proberen zo goed mogelijk te hanteren, bijvoorbeeld door het voeren van beleidsdebatten. De Kamer heeft echter natuurlijk ook andere buitengewoon krachtige instrumenten, zoals het recht van motie, het recht van interpellatie en het recht om vragen te stellen. De Kamer heeft ook laten blijken dat haar controlebevoegdheden behoorlijk krachtig zijn. Die bevoegdheden zijn overigens te vergelijken met die van de Tweede Kamer, maar worden terecht op een andere wijze, terughoudender, gehanteerd, ook om de bijl niet bot te maken. Er zijn hier moties aangenomen die de werking van wetten hebben stilgelegd, de reikwijdte van een wet behoorlijk hebben ingeperkt of nieuwe wetten hebben geïnitieerd. Je kunt je afvragen of dat staatsrechtelijk allemaal zuiver was, maar ik constateer nu dat die middelen buitengewoon krachtig zijn. De Kamer is ook zo sterk als de Kamer wil zijn.

De **voorzitter**: Dank. Ik wil de vraag ook stellen aan de heer Leijnse, die al bijna intervenieerde. Mijnheer Leijnse, u zei dat deze Kamer een medewetgevende verantwoordelijkheid heeft. Vindt u dat de Kamer de door mevrouw Timmerman genoemde instrumenten voldoende heeft gebruikt? Ik refereer aan uw eerste inbreng, waarin u zei dat de situatie soms behoorlijk verward is wanneer wetten hier komen. Hadden er dan eerder vragen moeten worden gesteld, had er moeten worden geïnterpelleerd of had hier een ander type debat moeten worden gevoerd om voldoende inhoud te geven aan die medewetgevende taak? Wat is uw reactie daarop?

De heer **Leijnse**: Mevrouw Timmerman sloot heel puntig en terecht af met de stelling dat de Kamer binnen het staatsrecht zo sterk is als zij zelf wil zijn. Niets belet ons om een rol te spelen. De wijze waarop wij het staatsrecht op dit punt interpreteren, is dynamisch. Met andere woorden: als de Tweede Kamer haar taken op een bepaalde manier interpreteert, ontstaat er ruimte voor de Eerste Kamer om ook haar taak anders in te vullen. Als wij vinden

dat de principiële vragen in een aantal van dit soort wetgevingstrajecten te laat worden gesteld, kun je binnen de staatsrechtelijke gegevens een weg zoeken om die vragen in een eerder stadium op tafel te krijgen. Die mogelijkheden heeft de Eerste Kamer. Dat blijkt eigenlijk ook uit de verschillende bijdragen. We zoeken daarnaar via de beleidsdebatten en het vragen van voorlichting aan de Raad van State over het advies. Mevrouw Timmerman noemde ook de interpellatie. Dat lijkt mij een minder geslaagd middel. Je wilt voorkomen dat je in het debat in de Eerste Kamer, aan het eind van het wetgevingsproces, met het vragen van een novelle -- dat is staatsrechtelijk niet heel chic -- of met het bij motie afdwingen van bijvoorbeeld reparatiewetgeving, wat steeds vaker gebeurt, nog een beetje ruw te werk moet gaan, terwijl die zaak beter in een eerder stadium goed op tafel had kunnen komen.

De **voorzitter**: Geef ons dan de les eens mee. U zegt dat de Kamer vrij ruw te werk moet gaan, maar op zich voldoende instrumenten heeft om anders te werk te gaan. Geef ons eens een les mee; wat moet deze Kamer hiervan leren?

De heer **Leijnse**: Om voort te borduren op wat andere sprekers hebben gezegd: je zou je kunnen afvragen of het beleidsdebat systematischer kan worden toegepast op het moment dat majeure wetgeving, die haar schaduw vooruitwerpt op een proces, bijvoorbeeld van de privatisering, van de regering naar de Tweede Kamer gaat met advies van de Raad van State. Zouden we dan een moment kunnen zoeken om in brede zin over een aantal principiële uitgangspunten te spreken? Dat zouden we in een beleidsdebat kunnen doen, waarin wij een signaal afgeven aan de regering. Zo'n debat is niet besluitvormend, er worden ook geen moties bij ingediend, maar de Kamer als geheel probeert daarin op een rijtje te krijgen welke punten zij graag uitgebreid behandeld zou willen zien, ook in de Tweede Kamer.

De **voorzitter**: Mevrouw Timmerman, u wilt hierover ook nog iets zeggen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik ga kort in op het laatste. L'histoire se répète, zou ik bijna willen zeggen. Deze discussies zijn er immers allemaal geweest, ook in het College van Senioren. Toen het aantal beleidsdebatten, uit al te grote betrokkenheid en enthousiasme van de Kamer, uitdijde tot wel zeker tien per jaar, stuitte dat natuurlijk op beperktheid in tijd en menskracht, zowel bij de leden als bij de ondersteuning. Daarom is toen in het College van Senioren precies datgene besloten waarop de heer Frans Leijnse doelt: ware het niet goed om gezamenlijk te bepalen of wij per jaar in ieder geval twee, hooguit drie, debatten kunnen voeren waarvan wij niet alleen gezamenlijk vinden dat ze horen bij de positie van de Eerste Kamer maar waarvan we ook vinden dat het nodig is om ze te voeren?

De **voorzitter**: Dat is een praktisch argument. De tijd is een praktisch argument. De Kamer komt kennelijk niet toe aan haar werkzaamheden ...

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het is een praktisch argument, maar daarmee is dat argument nog niet minder hard. Ik wilde nog iets anders aanvoeren bij wat de heer Leijnse terecht zei over de instrumenten die de Kamer in staatsrechtelijke zin heeft en haar grondwettelijke bevoegdheden. De wereld is natuurlijk groter dan alleen datgene wat wij aan staatsrechtelijke middelen hebben. Ik weet uit mijn tijd als fractievoorzitter -- dat was dus met een andere pet op -- dat er niet alleen vanuit de lijn van de fractievoorzitters maar ook vanuit de lijn van de fractiecommissies, bindingen en regelmatige overleggen waren met de geestverwante collegae aan de overkant, in de Tweede Kamer. Ook vanuit andere fracties werd destijds zo gewerkt, weet ik. Die overleggen vonden met een behoorlijke regelmaat plaats, bijvoorbeeld één keer per maand. Daardoor kon je vervolgens aan de collegae in de Tweede Kamer vragen of zij naar bepaalde aspecten wel hadden gekeken of dat zij aan andere aspecten wel hadden gedacht. Als dat niet zo was, kon je aan hen voorstellen dat wij aandacht daaraan zouden besteden. Los van de grondwettelijke bevoegdheden en instrumenten zijn er dus mogelijkheden om er als parlement gezamenlijk voor te helpen zorgen dat problemen die zich hier voordoen, vanwege de positie van de Eerste Kamer bijna aan het eind

van de wetgevingslijn, zo goed en zo kwaad als het gaat kunnen worden voorkomen.

De **voorzitter**: Dank. Ik geef het woord nog aan de heer Veling voor een reactie op wat hij nu gehoord heeft over de instrumenten van de Eerste Kamer en het gebruik daarvan. Daarna sluit ik deze ronde af en zal een collega verdergaan.

De heer **Veling**: Als het de taak van de Eerste Kamer is om de kwaliteit van wetgeving te beoordelen, helpt het als je de Kamer zo breed mogelijk laat weten wat daarmee wordt bedoeld. Hoe explicieter je daarin kunt zijn, hoe meer invloed je hebt. Daarmee wordt dan niet zozeer invloed op het feitelijke verloop van het wetgevingsproces uitgeoefend, maar maak je wel duidelijk dat de Eerste Kamer zich zal opmaken om op een bepaalde manier te gaan oordelen. Als dat duidelijk en bekend is, zal dat zijn invloed hebben, hetzij via de fractielijn, hetzij algemeen. Als je de Tweede Kamer als het roer van de zeilboot ziet, is de Eerste Kamer de kiel. Wij sturen niet zozeer, maar wij willen wel de koers vasthouden. Dat beeld gebruik ik daarvoor weleens.

De **voorzitter**: Dat is wel een mooi beeld.

De heer **Veling**: Als wij duidelijk maken dat wij hier consistentie, uitvoerbaarheid en nog het een en ander duidelijk aan de orde zullen stellen, en dat iedereen erop mag rekenen dat wij daarbij zus en zo te werk zullen gaan, heeft de Kamer als instelling een heel waardevolle toegevoegde betekenis voor de kwaliteit van wetgeving. Dat heeft de Kamer gepoogd, en zo zijn er goede dingen gebeurd, maar als ik een aanbeveling zou moeten formuleren zou het deze zijn: misschien moet dat strakker en misschien kan daarvan nog systematischer werk worden gemaakt. Daarmee kunnen wij onze invloed in feite vergroten, binnen de kaders van het staatsrecht.

De **voorzitter**: Op de kwaliteit van wetgeving komen wij zo meteen. Mijnheer Leijnse, had u nog iets over de werkwijze van de Kamer?

De heer **Leijnse**: Ik had nog één opmerking over het beleidsdebat. Wij hoeven elkaar niet te bestrijden over de vraag waarom wij het aantal beleidsdebatten hier hebben beperkt. Daar heb ik ook wel een idee over, maar dat staat hierbuiten. Kun je in een eerder stadium van het wetgevingsproces de principiële punten in ieder geval op de agenda krijgen? Mijn stelling is dat een goed gekozen beleidsdebat daarvoor een gelegenheid zou kunnen zijn. Als wij nog begrotingsdebatten hadden, zouden die daarvoor de gelegenheid zijn, want daarin wordt het algemene beleid behandeld en dus ook de aankomende wetgeving. Omdat wij die min of meer hebben afgeschaft, ook al omdat ze te veel tijd vergden, zou het gerichte beleidsdebat best een interessant middel kunnen zijn voor de Eerste Kamer. Ik doel op een beleidsdebat in deze zin: er komt een aantal privatiseringswetsvoorstellen aan; laten wij in een vroeg stadium even over de principes praten.

De **voorzitter**: Hebt u nog een opmerking over dit punt, mevrouw Timmerman? Ik wil nu namelijk graag ook een collega de gelegenheid geven.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Heel kort: ik mag toch hopen dat de Eerste Kamer de echte begrotingsdebatten niet heeft afgeschaft. Als je met een beleidsdebat ook een machtsmiddel achter de hand wilt hebben, dan zet je het natuurlijk in het kader van de behandeling van een begroting. Dat heeft niet altijd voor 100% zijn effect, maar de historie heeft bewezen dat het behoorlijk veel druk kan zetten op bewindspersonen, niet alleen om antwoord te geven op vragen maar ook om beweging te vertonen waar de Kamer vindt dat beweging nodig is.

De **voorzitter**: U zegt dus eigenlijk dat je het beleidsdebat weer zou moeten koppelen aan de concrete begroting zoals die hier binnenkomt, binnen de termijn van een jaar?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Kamer heeft bijvoorbeeld een beleidsdebat gevoerd over het adviesstelsel. Mevrouw Ter Horst zal zich dat nog herinneren. Vervolgens heeft de Kamer op een gegeven moment de successieve begrotingen waarin de eventuele bezuinigingen aan de orde zouden zijn, aangehouden totdat er van de kant van de regering meer duidelijkheid was over de bedoeling en over de vraag of aan de kanttekeningen en de kritiek van de Kamer tegemoet kon worden gekomen. In die zin kan die koppeling dus wel degelijk van belang zijn.

De **voorzitter**: Dank voor de lessen ons hier aangereikt. Ik geef nu het woord aan collega Terpstra, die de gedachtewisseling zal voortzetten, specifiek over de kwaliteit van wetgeving.

De heer **Terpstra**: Ik stel graag een vraag aan mevrouw Timmerman. De Eerste Kamer zegt vaak van zichzelf dat zij met name let op kwaliteit van wetgeving, het punt dat de heer Veling noemde, en op de uitvoerbaarheid van wetgeving. Wat bedoelt de Eerste Kamer exact met "kwaliteit van wetgeving", en op welke wijze heeft de Eerste Kamer die proberen te verbeteren naar uw mening?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Kwaliteit van wetgeving is natuurlijk een heel breed begrip, dat je handen en voeten moet geven. Om dat te doen heeft de Eerste Kamer een aantal criteria geformuleerd: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van wetgeving. Dat staat allemaal in mooie rapporten die daarover binnenskamers zijn verschenen. Ik heb ook behoorlijk gestimuleerd dat die er kwamen, mag ik wel zeggen. Wat met die begrippen wordt bedoeld -- dat zal uw vervolgvraag zijn -- is het volgende.

De rechtmatigheid van wetgeving, wat een heel breed begrip is, ziet op verschillende aspecten. Allereerst is er het puur wetstechnische aspect. Is er sprake van gedelegeerde regelgeving? Heeft de norm dan nog een wettelijke verankering? Hoe staat het met het overgangsrecht en de

terugwerkende kracht? Is er sprake van implementatie van EU-regelgeving en zijn er nationale koppen? Om dat type aspecten gaat het daarbij.

Vervolgens is er de wat bredere juridische toets, die ziet op de vraag of het voorgestelde in overeenstemming is met onze Grondwet, met Europese regelgeving, met internationale verdragen en, als zich dat voordoet, met het Statuut voor het Koninkrijk. Het laatste maar niet het minst belangrijke aspect -- het is ook het meest materiële aspect -- dat onder de rechtmatigheidstoets valt, is dit: wat is het effect van het voorgestelde op de verhoudingen in onze democratische rechtsstaat? Daarbij gaat het niet alleen om het effect op de verhoudingen tussen overheden, afhankelijk van het onderwerp waarop het wetsvoorstel ziet, maar ook op de verhouding tussen overheid en burger, op de legitieme belangen van maatschappelijke organisaties en bedrijven. Met name is daarbij de vraag aan de orde: welke verantwoordelijkheden liggen waar, welke bevoegdheden horen daarbij en welke belangen, ook publieke belangen, moeten waar worden geborgd? Dit valt im grossen ganzen onder de rechtmatigheidstoets; ik zeg het maar even in het kort, want er zijn boeken over geschreven.

Als het gaat om de uitvoerbaarheid van regelgeving, wordt gekeken naar een aantal aspecten. In ieder geval wordt gekeken naar de actoren: wie zijn de organen of de organisaties die het ter hand moeten nemen, en zijn die daartoe geëquipeerd, niet alleen qua deskundigheid maar ook qua financiële middelen, menskracht enzovoorts? De toets is echter breder. Ik roep in de herinnering het rapport van de Algemene Rekenkamer waaraan in deze Kamer ook weer een beleidsdebat is gewijd. Daarin was sprake van het probleem van beleidsstapeling. Beleid werd op beleid gestapeld, waardoor er in de uitvoering nauwelijks meer zicht was op wat men moest uitvoeren en waartoe, hetgeen leidde tot bureaucratie. Daarop ziet de uitvoerbaarheid van wetgeving.

Een heel ander aspect is de handhaafbaarheid, die ook weer verschillende deelaspecten kent. Handhaafbaarheid ziet niet alleen op de eenduidigheid en de duidelijkheid van de norm, bijvoorbeeld bij strafrechtelijke normen, en op de vraag of die norm te handhaven is, maar

ook op de organen en de instanties die moeten handhaven: is daar de benodigde capaciteit en deskundigheid aanwezig?

Als het gaat om de effectiviteit van wetgeving -- ik vat het allemaal maar even in een nutshell samen -- wordt belicht wat met het wetsvoorstel beoogd is. Het gaat daarbij om de vraag of dat doel niet alleen bereikt kan worden met dat middel, maar ook, breder en wellicht diepgaander, of dat instrument wel het goede instrument is. Is het type wet wel het juiste instrument? Of is, in het kader van deregulering, wetgeving, regulering, eigenlijk wel het goede middel, gelet op alles wat in een beleidssector voorhanden is aan mogelijkheden om het probleem tot een oplossing te brengen?

Dit is de toets zoals de Eerste Kamer die, in ieder geval in mijn tijd, beoogde uit te voeren. Dat is in mijn tijd verder ontwikkeld met behulp van de wetenschap. Wij hebben dat getoetst bij onder andere de Raad van State, die immers een eigen toets heeft, evenals bij de Algemene Rekenkamer waaraan wij hebben gevraagd hoe zij dit uit het oogpunt van uitvoerbaarheid toetst. Met de input van deze andere Hoge Colleges van Staat hebben wij geprobeerd om de inhoudelijke toets zo adequaat mogelijk te maken. Wij hebben dat neergelegd in wetgevingsdossiers, die ik ook heb ontwikkeld. Daarbij wordt als klein hulpmiddel gewerkt met een soort aanvinkstelsel om iedereen, zowel de mensen bij de ondersteuning van de Kamer als de leden zelf, alert te houden op de verschillende aspecten die aan de orde kunnen zijn.

De heer **Terpstra**: Welke instrumenten heeft de Eerste Kamer in de afgelopen jaren met name gebruikt om dit proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Bij de kwaliteit van wetgeving?

De heer **Terpstra**: Ja. Wat u naar voren brengt, is zeer helder, maar wat heeft de Kamer gedaan om dat proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Wat bedoelt u precies met de verbetering van het proces?

De heer **Terpstra**: De Eerste Kamer wil de kwaliteit van de wetgeving verbeteren. U noemde als voorbeeld wetgevingsdossiers. Zijn er nog meer instrumenten die de Eerste Kamer heeft gebruikt om het proces dat u schilderde, op een hoger plan te brengen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: In organisatorische zin bedoelt u?

De heer **Terpstra**: Organisatorisch en inhoudelijk. De EU-richtlijnen zijn in de Eerste Kamer in de latere tijd bijvoorbeeld meer bestudeerd dan in de Tweede Kamer, dacht ik. Zijn er nog meer voorbeelden, naast wetgevingsdossiers en het meer kijken naar Europese richtlijnen, van zaken waarmee de Eerste Kamer gepoogd heeft om dit hele proces te verbeteren?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Er zijn hier wetsvoorstellen aan de orde geweest, bijvoorbeeld wetsvoorstellen inzake cameratoezicht en inzake het DNA-onderzoek in strafzaken, waardoor de hele problematiek van de wijze waarop bij wetgeving de privacyaspecten getoetst kunnen worden, op tafel kwam te liggen. Daarover is bijvoorbeeld een expertmeeting gehouden. Die was niet uitsluitend toegespitst op die twee wetsvoorstellen, maar daarbij ging het ook om de vraag hoe wij ervoor kunnen zorgen dat niet alleen de Eerste Kamer aan het eind van het wetgevingstraject met zulke aspecten komt, maar dat dit type aspecten ook al in het begin van het wetgevingstraject wordt meegenomen. Het idee van de privacy impact assessments is uit deze Kamer gekomen. Laatst heb ik bij de Raad van State het eerste voorstel van de regering gezien waarbij dat is meegenomen. Bij de memorie van toelichting daarbij zat zo'n impactassessment op het gebied van privacy, waarmee werd aangeduid waar de risico's en mogelijke dreigingen zaten.

Op het gebied van de uitvoerbaarheid van wetgeving is, weer mede door dat beleidsdebat over het Rekenkamerrapport, de regering gevraagd

om juist aan het begin van wetgeving of regelgeving te onderzoeken hoe datgene wat men met een bepaald voorstel of bepaalde regelgeving beoogt, in het veld zal landen qua uitvoerbaarheid, en de rapportage daarover toe te voegen aan de memorie van toelichting, zodat dit automatisch in de Raad van State en in de Tweede Kamer maar ook in de Eerste Kamer wordt gecoverd en de alertheid groter is.

De Kamer heeft in mijn tijd -- maar ook daarvoor, naar ik aanneem -- niet alleen gepoogd om per wetsvoorstel te bezien hoe de kwaliteit van het voorstel zo adequaat mogelijk kan worden getoetst, maar vooral ook te bezien hoe ervoor gezorgd kan worden dat de problemen die de Eerste Kamer ontmoet, gegeven haar staatsrechtelijke positie bijna aan het eind van de wetgeving, eerder in het wetgevingsproject worden getackeld. Dat is allemaal geboren uit deze Kamer. Op die manier hebben wij ook geprobeerd om verder te reiken dan alleen dat wat ons gegeven is bij de behandeling van één enkel wetsvoorstel.

De heer **Terpstra**: Dank u zeer. De heer Veling noemde de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die eigenlijk baanbrekend werk heeft verricht op het gebied van het overgangsrecht. Waarom is dat naar uw mening niet gebeurd bij het dossier verzelfstandiging overheidsdiensten? Is er wel eens over gediscussieerd in de Kamer om het daarvoor ook te doen? Zo nee, waarom denkt u dat het daarbij niet is gebeurd?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik kan mij niet herinneren dat het in discussie was om dat op die manier te tackelen, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik natuurlijk niet bij alle commissievergaderingen ben geweest. Dat heb ik ook nooit gewild. Daarvoor moet u dus naar mijn buurman kijken.

De heer **Terpstra**: Als er een diepe gedachte aan ten grondslag ligt, komt het natuurlijk wel bij het seniorenoverleg terecht. Is er, voor zover u weet, nooit de gedachte geweest om zo'n beslisboom ook voor dit onderwerp te maken?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik kan me dat niet zo een-twee-drie herinneren, maar misschien kan mijnheer Veling daar meer over zeggen.

De heer **Veling**: Op die manier is dat plan daar nooit ontstaan, althans niet in mijn tijd. Een belangrijke reden daarvoor was dat het op heel veel verschillende beleidsterreinen plaatsvond, denk ik. Zo simpel is het soms. Wel gebeurde er het een en ander op het gebied van Europa; dat is een beetje vergelijkbaar met wat in de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsvond. In de jaren negentig liep de Eerste Kamer voorop wat betreft aandacht voor Europa, met het bureau waarmee de Kamer nog steeds eer inlegt.

Dat is destijds eigenlijk ontstaan vanuit het motief dat ik zo-even aangaf toen het ging om het overgangsrecht. Stel, je streeft een doel na en je maakt daarvoor een wetsvoorstel waarmee je een effect beoogt. Dan kan het zomaar zo zijn -- dat is een paar keer gebleken -- dat Europese regelgeving daar onvoorzien doorheen loopt. Dat vonden wij vanzelfsprekend buitengewoon onwenselijk, maar de Kamer vond het ook een taak om dat in ieder geval te ontdekken. Dat heeft te maken met de beoordeling van de kwaliteit van het wetsvoorstel. Dit was een van de belangrijke motieven om te zeggen dat de Eerste Kamer zichzelf zou moeten equiperen om zo veel mogelijk te beoordelen, te volgen en te ontdekken welke complicaties zich voordoen. Dwingt een Europese regel ons? Is er mogelijkwijs een Europese regel die wij nu nog even niet goed in beeld hebben maar die ons dwingt om het wetsvoorstel dat wij straks zullen aannemen, uit te voeren op een manier die wij niet hebben voorzien? Daarvan zijn natuurlijk echt vervelende voorbeelden gebleken. Dat is wel een voorbeeld van wat de Kamer heeft gedaan en zou moeten doen. Bij het beoordelen van de kwaliteit gaat het om het maatschappelijke en politieke doel. Daar kun je over van mening verschillen, want dat is een politieke kwestie. Als je eenmaal een doel hebt, ga je het instrumentarium, het wetsvoorstel, beoordelen met het oog op de uitkomst. Heeft het de beoogde uitkomst? Zijn we daar zeker van? Is de overgang goed geregeld? Zijn er misschien effecten die we niet voorzien? Kunnen we die bedenken? Zoiets zou inzake de privatisering en

verzelfstanding natuurlijk ook een belangrijke kwestie zijn. Zijn er effecten die we gezien de doelstelling wel wensen, maar waarmee het in de uitvoering mogelijkwerijs spaak zal lopen? Die rol heeft de Eerste Kamer. Dat vraagt om een abstractieniveau en een benaderingswijze die politieke verschillen overstijgen. Dan kunnen we in ieder geval oog krijgen voor de verbinding tussen het doel, het instrumentarium en de effecten.

De heer **Terpstra**: Dank u zeer. Dan ga ik naar de heer Leijnse. Hij is actief geweest op een aantal vlakken waarnaar wij onderzoek hebben gedaan. In hoeverre zijn de normen die de Eerste Kamer heeft ontwikkeld en die voortreffelijk zijn verwoord, toegepast op de dossiers waarmee u te maken had? U hebt er al iets over gezegd, maar zou u het nog even kunnen toespitsen op uw dossiers? Hoe zijn deze normen toegepast?

De heer **Leijnse**: Laat ik een aantal algemene opmerkingen hierover maken. Die komen voort uit mijn waarneming op die verschillende dossiers. Er zijn hier vaak bewindslieden vertrokken met de verzuchting dat ze hier een veel beter debat hadden dan in de Tweede Kamer over hetzelfde onderwerp. Daarbij zeiden ze soms: had ik het zo maar eerder gehad. Misschien is dat een selectie van de serieuzere bewindslieden, maar ik heb dat in ieder geval vaak genoeg gehoord. Ik denk dat u dat ook wel met enige regelmaat gehoord zult hebben. Als ik het goed zie, komen ze tot die beoordeling op een paar punten die onder andere met de kwaliteit van de wetgeving te maken hebben. In mijn waarneming heeft deze Kamer een poging gedaan om het begrip "kwaliteit van wetgeving" inhoud te geven, onder andere in de debatten over de privatisering, op minstens drie punten.

In de eerste plaats gaat het om de vraag of onze verhouding tot Europese regelgeving wel helder is. Vaak is er debat geweest over de vraag of Brussel iets écht voorschrijft, zoals de regering soms suggereerde, of dat Brussel iets anders voorschrijft en er ruimte is om te manoeuvreren. Wat is eigenlijk de binding in dit verband? Hoe groot is het nationale speelveld? Dat is een wezenlijk punt, zeker bij privatiseringswetgeving. De Eerste Kamer streeft meer kwaliteit in de discussie over de verhouding tussen nationale

wetgeving en Europese regelgeving na. Dat is van oudsher een thema dat in deze Kamer meer speelt dan in de Tweede Kamer. Vanuit dat oogpunt zou je je ook af moeten vragen of je niet eerder in het proces zou moeten interveniëren.

In de tweede plaats gaat het om de technische kwaliteit van wetgeving. Veel van onze collega-senatoren beschouwden dit vooral als een wetstechnische kwestie. We keken naar de verhouding tot de Grondwet en andere wetgeving. In hoeverre gaat wetgeving in tegen wat in andere wetten is neergelegd? Hoe moet je dat zien? Ik noem dat maar even "wetstechnisch", maar het is een element dat altijd een rol speelt.

Het derde element, dat er steeds vaker uitsprong, is het belang van de burgers, met name in de uitvoering. Hoe gaat iets in de samenleving werken? Bij de complexe wetgeving op het terrein van privatisering is mij altijd één ding opgevallen. Er waren vage noties over de heilzame effecten van marktwerking, namelijk meer efficiency, meer klantgericht opereren, meer concurrentie en daardoor lagere prijzen. Die vage noties zijn ook in het debat in de Eerste Kamer onvoldoende geconcretiseerd. De Kamer heeft er wel voortdurend naar gevraagd, maar heeft dat onvoldoende scherp kunnen krijgen. Daar lag naar mijn idee een punt. Als de Kamer in den brede zich meer had vastgebeten in dit punt -- heeft het wel een waarneembaar positief effect voor de burger en wordt het wel goedkoper en beter dan in staatshanden? -- dan was hier meer wetgeving gesneuveld dan uiteindelijk het geval is geweest. Daarbij moet je de vraag stellen of de positie van de Eerste Kamer te beperkt was omdat zij aan het eind van het proces zat. Die vragen hadden wellicht eerder in het proces aan de orde moeten komen. Met het oog op kwaliteit zou ik die drie dingen willen benoemen en naar voren willen schuiven in het proces om ze principiëler aan de orde te stellen.

De heer **Terpstra**: Maar hebt u ook een advies of een idee om binnen ons staatsbestel de Eerste Kamer eerder te betrekken? Nu gebeurt het vaak per partij of per commissie. Hebt u ideeën hoe je deze principiële vragen vanuit de Eerste Kamer eerder aan de orde zou kunnen stellen bij grote operaties?

De heer **Leijnse**: Daar hebben we net al even over zitten praten. Dat zou met een vorm van beleidsdebatten kunnen, bijvoorbeeld als een zaak nog in de Tweede Kamer aanhangig is. Je kunt dan wel proberen die onderwerpen op de agenda te krijgen. Dat is een agenderende manier van interveniëren in het proces op een eerder tijdstip.

De **voorzitter**: Collega Vliegenthart wil hierover ook graag een vraag stellen.

De heer **Vliegenthart**: In hoeverre heeft het feit dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is hiermee het maken? Dan doel ik niet eens zozeer op partijpolitiek, maar op politiek in de zin van de tijdgeest zoals de heer Veling aangaf. Heeft dat een rol gespeeld in de besluitvorming? Heeft die politieke component invloed gehad, naast het feit dat de Eerste Kamer aan het eind van het wetgevingstraject zit waardoor beschikbare middelen laat worden ingezet? Misschien heerste er wel een politieke consensus: wat we aan het doen zijn, is goed.

De heer **Leijnse**: Dat is denk ik een sociologische vraag over hoe sterk de tijdgeest is en in hoeverre de Eerste Kamer een eigen positie inneemt. Ik zou nooit willen ontkennen dat de Eerste Kamer ook onderhevig is aan de tijdgeest. Ik geloof dat Koos Rietkerk dat begrip als eerste gebruikte in dit verband. Natuurlijk zijn wij ook een kind van onze tijd. Tegelijkertijd heeft dit orgaan een aantal staatsrechtelijke taken die maken dat we misschien iets meer afstand nemen van de waan van de dag. Ik vind een ander element veel belangrijker. Omdat dit een deeltijdparlement is, staan de senatoren in hoge mate in de samenleving via allerlei belangenposities, taken en functies die zij bekleden. Dat is een grote bron voor de inbreng -- dat is ook in de verslagen van de debatten na te lezen -- over wat iets in de praktijk gaat betekenen. Hoe gaat iets uitwerken? Wat gaat er werkelijk gebeuren in de praktijk? Wat gaat dit voor de burger betekenen? Daar kan iedereen zijn eigen interpretatie van hebben, maar het is wel een bron die je vast moet houden. Vanuit de positie dat je een parlementair orgaan bent met een vrij stevige systematische binding met de samenleving, waardoor het een kanaal

kan zijn om het oordeel over de kwaliteit van de wetgeving voor de burger van belangrijke input te voorzien, zou je je af moeten vragen of je instrumenten kunt vinden om dat beter en eerder in het afwegingsproces te betrekken. We zijn het er tenslotte in ieder geval over eens dat die elementen te laat en onvoldoende worden afgewogen. Daarvoor is deze enquête ook ingesteld.

De **voorzitter**: Mijnheer Veling, wilt u ook nog reageren?

De heer **Veling**: Graag. Ik denk dat het realistisch is om je te realiseren dat de mensen die hier oordelen ook hun plek hebben in de samenleving en hun politieke opvattingen hebben. Als je systematisch naar verbetering en aanscherping van de rol van de Eerste Kamer toe wilt, zal het vooral gaan om het scherp articuleren van de vragen in de vorm van een beslisboom. Hier zit expertise waardoor we het kabinet niet moeten laten weggkomen met een te makkelijk antwoord. Als het om privatisering en verzelfstandiging gaat en er is sprake van een doel, instrumenten en effecten, dan moet je systematisch vragen of de effecten op kwaliteit en prijs goed ingeschat zijn. Zijn er andere effecten of risico's voor beroepsgroepen die mogelijk hun positie kwijtraken? Heeft aanbesteding consequenties waardoor bepaalde uitvoerende werknemers mogelijk de klappen moeten opvangen? Moet er tijd geschreven worden? Worden de lonen onder druk gezet doordat iemand laag inschrijft, maar het toch moet verhalen? Die vragen moeten aan de orde komen, net als de opbrengsten. Wat kan marktwerking betekenen? Gaat het betere producten en efficiëntere dienstverlening opleveren? Die vragen kun je scherp stellen. Die kun je ook Kamerbreed scherper articuleren dan in het verleden gebeurd is, hoewel het op een aantal punten wel is gedaan. We moeten ons wel realiseren dat het inschatten van de risico's en effecten wel wordt ingegeven door ieders eigen positie. Dat is ook niet gek. De vragen worden dan tenminste aan de orde gesteld. Ik vind het niet terecht om te zeggen dat de regering niet voldoende inzicht heeft gegeven of de vragen niet goed heeft beantwoord. Die werden wel beantwoord, maar dat gebeurde natuurlijk vanuit een politieke invalshoek. Dat is op zichzelf niet gek, daar

ontkomen we niet aan. Het blijft een politiek orgaan dat goede vragen stelt. Laat dat maar scherp, gearticuleerd, systematisch en in samenhang gebeuren. Vervolgens zal het oordeel hier een politiek oordeel zijn. Ontstegen aan de tijdsgeest zal ook de Eerste Kamer niet geraken.

De heer **Terpstra**: Ik heb nog een korte vraag aan de heer Leijnse. In 1994 heeft mevrouw Sint een soort beslisboom ontwikkeld ten aanzien van privatisering en verzelfstanding. In hoeverre is daarvan in de politiek gebruikgemaakt om het proces rondom privatisering en verzelfstanding en de kwaliteit van wetgeving te verbeteren? Hebt u in uw werk iets aan het rapport van mevrouw Sint gehad?

De heer **Leijnse**: Ik kan het mij niet herinneren, maar dat zal aan mijn geheugen liggen.

De **voorzitter**: Kunnen anderen het zich wel herinneren?

De heer **Veling**: Ik kan het mij wel herinneren. Er waren meer wetenschappelijke studies waarin werd ingegaan op de problematiek van privatisering en verzelfstanding. Het was mogelijk om systematische aandacht te geven aan het inschatten van de positieve en negatieve gevolgen. Daar waren publicaties over.

De **voorzitter**: Dan zal de gedachtewisseling nu door collega Ter Horst worden voortgezet.

Mevrouw **Ter Horst**: Mijn eerste vraag is gericht aan de heer Leijnse en sluit aan op wat collega Vliegenthart heeft gevraagd. Ik wil het toespitsen op de casus waarbij u betrokken bent geweest, namelijk de energiesector, met name de splitsing van netten en commerciële activiteiten. Daarover zei u dat het kabinet onvoldoende duidelijkheid had geboden, ook tegenover de Tweede Kamer, om ja of nee tegen het wetsvoorstel te kunnen zeggen. Waarom hebt u dan niet gewoon nee gezegd? Wat waren de argumenten,

ondanks dat u aan het eind van de lijn zat en het onduidelijk was, om geen nee tegen het wetsvoorstel te zeggen?

De heer **Leijnse**: Ik zou nader in willen gaan op de aard van die onduidelijkheid, maar daar vraagt u niet naar. U vraagt waarom ik niet tegenstemde. In de periode van de totstandkoming van de wetgeving was de coalitiedruk erg sterk. Die werkt ook in de Eerste Kamer door; over tijdgeest gesproken. Op een bepaald moment hebben we de weg gekozen van aannahme van de wet, maar met een motie die een aanzienlijke wissel op het vervolgtraject trok.

Mevrouw **Ter Horst**: Dat is precies het punt waar ik naartoe wil en waar collega Vliegenthart in feite ook naar vroeg. Het beoordelingskader waarover mevrouw Timmerman sprak, namelijk de punten waarop de Eerste Kamer toetst, zou je interessant, nuttig en vrij klinisch kunnen noemen. Toch spelen politieke druk, coalitiedruk en belangenbehartiging van partijen die allemaal brieven sturen aan de Eerste Kamer natuurlijk ook een rol. Hoe kan de Kamer haar rol inzake privatisering en verzelfstandiging nou mooi spelen? Moet zij zich verzetten tegen die coalitiedruk? Of moet dat betrokken worden in het gehele proces en moet daar gewoon eerlijk over gedaan worden?

De heer **Leijnse**: Dat is een beetje een gewetensvraag. Ik heb namelijk in beide Kamers gefunctioneerd en dan bekijk je dat vanuit beide invalshoeken. Mijn algemene opvatting is dat de Eerste Kamer meer dan de Tweede Kamer in de positie is om een zelfstandige afweging te maken en zich niet te zeer door coalitiedruk te laten leiden. Dat zit 'm ook een beetje in de samenstelling en de legitimiteitsbasis van de Eerste Kamer. Het is minder een volksvertegenwoordiging in de directe zin van het woord. Dat schept dus ruimte. Bovendien onderschrijven partijen in deze Kamer het regeerakkoord niet. Dat is in de Tweede Kamer wel het geval. Regeerakkoorden hebben in Nederland de neiging veel te uitgebreid te zijn, waardoor bindingen ontstaan die eigenlijk niet zouden moeten ontstaan en die het parlementaire debat beperken. Aan die bindingen is de Eerste Kamer gelukkig niet gebonden. Ze

zou die vrijheid denk ik nog meer kunnen benutten. Dat laat onverlet dat altijd ergens in het proces, meestal aan het eind, natuurlijk de vraag ontstaat of we de coalitie waarvan we in de Tweede Kamer deel uitmaken in een lastig parket brengen of niet. Ook hier kan de portefeuillekwestie namelijk aan de orde zijn. Dat voorkom je niet, maar een parlement kan wel lang opereren in een ruimte die het zelf gecreëerd heeft. We kunnen bepalen iets niet langs de lijn van de coalitiedruk, maar op zijn merites te bekijken. Ik constateer dat in ons staatsbestel die ruimte voor de Eerste Kamer echt veel groter is dan voor de Tweede Kamer. Ik pleit ervoor die ruimte meer te benutten.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik zou nog wat aan mevrouw Timmerman willen vragen. U sprak over de elementen waaraan de Eerste Kamer wetgeving toetst. Daar zaten geen maatschappelijke opvattingen bij, of opvattingen van individuen of groepen in de samenleving. Daar worden de Eerste Kamerleden natuurlijk wel mee geconfronteerd en ook in de periode van de privatisering en verzelfstandiging zijn zij daar sterk mee geconfronteerd. Waar past dit in het kader zoals u dat schetste?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het is niet zozeer een apart toetspunt, maar het is inherent aan wat Kamerleden en fracties hier vanuit hun politieke overtuiging te berde brengen. Je hebt een bepaalde visie op de taak van de overheid, op de mens en op de inrichting van de samenleving. Dat zijn de drie ijkpunten van een politieke overtuiging. Omdat je het land, het welzijn en de welvaart van individuele mensen wilt dienen, passen de opvattingen van die mensen zelf daarbij. Die worden op die manier meegenomen. Ik heb het tenminste nog nooit anders gezien. Ik wil nog wel even reageren op het aspect dat u net in de vraag aan de heer Leijnse noemde, namelijk het beroep dat op Kamerleden wordt gedaan door lobbyisten, actiegroepen en beroepsgroepen. De Eerste Kamer is geen kamer van beroep. Dat mag ze ook niet zijn. Dat is iets anders dan dat je wat bevolkingsgroepen of vertegenwoordigers van beroepsgroepen je voorhouden, laat meewegen. Natuurlijk moet je altijd openstaan voor nadere wijsheid en wordt die

meegewogen, maar op voorhand kan en mag dat nooit leidend zijn omdat Kamerleden hun eigen afweging maken.

Mevrouw **Ter Horst**: Hebt u het idee dat een dergelijke inbreng bij de Eerste Kamer sterker een rol speelt dan in de Tweede Kamer? Of is dat in gelijke mate het geval? Of juist andersom?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De druk van buitenaf bedoelt u?

Mevrouw **Ter Horst**: Ja.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Die druk is wel toegenomen in de loop van de jaren. Dan heb ik het echt over een periode van tien, twintig jaar. Men heeft de Eerste Kamer wat dat betreft meer dan voorheen gevonden. Misschien komt dat ook doordat de Kamer meer zichtbaar maakte wat zij eigenlijk deed en op welke wijze ze gebruikmaakte van haar bevoegdheden. In die zin denk ik dat de gang naar de Eerste Kamer van buitenaf wel is toegenomen. Maar dat is op zichzelf niet zo relevant. Het is de vraag hoe de Kamer daarmee omgaat. Wat bevolkings- of beroepsgroepen hier aandragen vanuit hun eigen opvatting en ervaring, nemen alle fracties en elk Kamerlid mee. Die mensen worden immers geconfronteerd met wetgeving die kennelijk onwelgevallig is om welke reden dan ook. Wat mensen aandragen, is vaak ook nuttig en behulpzaam, want het is niet allemaal al bekend. Niet alles is verrassingsvrij. Het kan heel nuttige informatie zijn die gebruikt wordt, vaak ook in de debatten met de regering. Zo hoort het natuurlijk ook. Bepaalde informatie kan de Kamer nog niet geworden zijn. Bepaalde specifieke problemen, die nog niet voorzien waren en misschien niet voorzien hadden kunnen worden door de regering en de Tweede Kamer, blijken soms immers pas in de loop van het wetgevingstraject. Vaak zorgen amendementen of nota's van wijziging namelijk voor nieuwe problemen of aspecten die niet eerder belicht waren. Op dat moment is die informatie buitengewoon nuttig.

De Kamer moet die informatie overigens niet afwachten. De leden der Kamer hebben -- de heer Leijnse zei dit reeds -- hun maatschappelijke

worteling als groot voordeel. Daardoor hebben zij een behoorlijke bagage en expertise vanuit de praktijk. De wet- en regelgeving zijn echter vaak dermate complex -- de ingewikkeldheid van de samenleving helpt daar ook aan mee - - dat aparte zittingen om experts te horen over de effecten van bepaalde wetten en beleidsmaatregelen er tegenwoordig bij horen. Men moet dit echter niet overdrijven, zeg ik er waarschuwend bij. Anders kun je op de lange duur het effect krijgen dat dit invloed heeft op de scouting of selectie van Eerste Kamerleden omdat die wel voort kunnen, als je maar voldoende expertise inhuurt. De Kamerleden zelf horen in eerste instantie die expertise te hebben. Dit was wat ik wilde zeggen over de invloed van buitenaf. Die kan een welkome aanvulling zijn, maar je moet wel bestand zijn tegen het beeld van een kamer van beroep.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik wil nog even vooruitkijken en nog wat meer inzoomen op het afwegingskader waar de heer Veling over gesproken heeft. Stel dat een volgend kabinet bedenkt dat een bepaalde sector -- wij noemen verder geen namen -- geprivatiseerd zou moeten worden en wij dat proces beter willen inrichten dan in de afgelopen twintig jaar het geval was. Ik kijk in dezen voornamelijk naar de rol van de Eerste Kamer in dit proces. U beiden heeft reeds een aantal dingen aangegeven. Je zou wat eerder in het proces moeten gaan zitten. Je zou meer informatie moeten vragen. Je kunt je afvragen of je dan niet te veel op de stoel van de Tweede Kamer gaat zitten. Als je voor de toekomst een dergelijk afwegingskader zou maken -- de heer Veling heeft al een aantal vragen geopperd die in zo'n proces gesteld zouden moeten worden -- op welke momenten moet de Eerste Kamer dan een rol spelen en welke rol zou dat moeten zijn? Ik vraag dan met name naar het onderscheid met de rol die de Tweede Kamer daarin speelt. Kunt u alle drie daar iets over zeggen? Ik begin bij de heer Leijnse, omdat hij al iets daarover heeft gezegd. Is mijn vraag helder?

De heer **Leijnse**: Ja, althans, ik denk dat ik de vraag begrepen heb. Dat zal wel uit de beantwoording blijken.

Als de regering een wetsvoorstel aankondigt om een majeure privatisering door te voeren of als bekend is dat er een Europese richtlijn is die voorschrijft dat wij op enig gebied de verhoudingen binnenkort gaan herschikken in de richting van verzelfstanding of privatisering, kan de Eerste Kamer het volgende doen. Men kan zich dan afvragen, bijvoorbeeld in de commissie, of dit een majeur onderwerp is. Moet de Eerste Kamer dan op een aantal principiële punten zo vroeg mogelijk een signaal afgeven? Stel dat je die vraag met ja beantwoordt -- dit moet je lang niet op alle punten doen -- dan kun je even de springende punten op een rij zetten.

Ik beveel daarbij drie luiken aan. Het eerste luik is de vraag wat de nationale soevereine ruimte is. In welk gebied kunnen wij wetten maken? Wat is een voorschrift uit Europa en wat is vooral ter interpretatie? Op die vragen moeten wij een helder antwoord hebben. Wij moeten het gebied afbakenen. Hoe ver kunnen wij manoeuvreren? Hoe ver moeten wij gaan?

Het tweede luik is de vraag hoe het gebied er uiteindelijk gaat uitzien, als wij in een gebied meer ruimte creëren. Als wij meer aan marktwerking doen, wat is dan de markt? Op welke punten gaat er dan een markt opereren en welke marktpartijen zullen er naar verwachting zijn? Hoe zullen die bovendien met elkaar opereren? Ik maak in dit kader even een opmerking terzijde. Een belangrijk punt van onduidelijkheid in alle debatten is dat het begrip "marktwerking" op een zeer diffuse wijze wordt gehanteerd. Je weet niet wat daar precies achter schuilgaat. Het tweede luik is de concretisering daarvan.

Het derde luik is dat wij ons moeten afvragen wat dit gaat betekenen voor de burger? Welke effecten zal dit hebben op de dienstverlening aan de burger? Wat zal de burger ervan merken? Hebben wij daar een beeld van?

Die drie vragen moeten wij centraal stellen. Daarna kunnen wij ons de vraag stellen of het zinnig is om in een vroeg stadium, misschien zelfs als de wetgeving nog in voorbereiding is op het departement, reeds een beleidsdebat te houden in de Eerste Kamer. Dan kan de Kamer op basis van de bestaande informatie met de regering erbij trachten deze drie vragen in te vullen. Dan krijg je een beeld van wat die vragen eigenlijk inhouden. Aan het eind van het beleidsdebat kun je dit aan de regering meegeven, zodat die dit

kan meenemen zowel bij de opstelling van het wetsvoorstel als bij de memorie van toelichting, waardoor de Raad van State zich over die punten zal uitspreken en wellicht de Tweede Kamer. Dan weet de Eerste Kamer minstens redelijk zeker dat die zaken geadresseerd zijn zodra alles hier terugkomt. Dan kun je later nog tot de conclusie komen dat dit inadequaatt geadresseerd is; allemaal tot je dienst. Dan heb je in ieder geval de spijtoptie van "hadden wij dit maar eerder gezegd" voorkomen.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik stel dezelfde vraag aan mevrouw Timmerman.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik kan mij veel voorstellen bij wat de heer Leijnse zegt. Toch aarzel ik enigszins. Die aarzeling is hierin gelegen. Het is niet verwonderlijk dat de commissie die privatisering en verzelfstanding onderzoekt en de rol van het parlement, kijkt naar de wijze waarop de Eerste Kamer mogelijk eerder kan interveniëren bij wellicht weer een nieuwe privatiseringsslag. Ik bekijk dit echter wat breder. Het probleem dat bij privatisering en verzelfstanding geschetst wordt, doet zich niet alleen daar voor. Dit komt vanwege de positie van de Eerste Kamer vrijwel aan het einde van het wetgevingstraject. Dit probleem doet zich ook bij alle andere complexe wetgevingstrajecten voor. Als er binnenkort weer zoiets te gebeuren staat, kan ik mij voorstellen dat het, gezien de focus van de commissie, goed lijkt om, zoals de heer Leijnse voorstelt, de Eerste Kamer eerder fundamentele vragen te laten stellen, althans om eerder te proberen om een antwoord op die vragen te krijgen, opdat de regering, de Raad van State en het parlement dit alles in het voortraject kan meenemen. Wat betekent dit echter in den brede? Waarom zou de Kamer zich dan niet gehouden moeten weten om dit ook te doen bij allerlei complexe wetgevingstrajecten buiten privatisering en verzelfstanding? Wat betekent dit niet alleen voor zoiets haast triviaals als de werklust van de Kamerleden maar met name voor de algehele positie van de Eerste Kamer? Is dat nu wel juist? De Kamer blijft natuurlijk toch een chambre de réflexion binnen haar eigen plek en positie bijna aan het eind van het wetgevingstraject. Als men dit niet alleen inzet bij privatisering en verzelfstanding -- met alle goede

bedoelingen, maar daar gaat het nu niet om -- maar ook op alle andere fronten, moet men zich heel goed realiseren wat dit betekent voor de positie van de Kamer. Daar ligt absoluut mijn aarzeling.

Mevrouw **Ter Horst**: Stel dat u iets minder zou aarzelen en zou zeggen dat je dit niet moet doen. Wat zou de Eerste Kamer dan wel kunnen doen? Wat zou in het besluitvormingsproces anders kunnen worden ingericht, zodat de Eerste Kamer beter haar rol kan spelen dan in de afgelopen twintig jaar op het vlak van privatisering is gebeurd?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik weet niet zozeer of gedacht moet worden aan een andere inrichting. Misschien moet je eerder denken aan een andere wijze van hantering van de rechten en de bevoegdheden.

Mevrouw **Ter Horst**: Ga uw gang.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Wij spraken niet alleen over de mogelijkheid om beleidsdebatten te voeren. Ik heb het ook gehad over het tegenwoordig rechtstreeks vragen om voorlichting door de Raad van State. In het verleden heeft de Kamer geen optimaal gebruikgemaakt van de bestaande adviesorganen die telkens, ook bij mij als voorzitter, hun diensten kwamen aanbieden. Dit gebeurde bijvoorbeeld ook bij het ontwerp van het onderzoeksprogramma. Men vroeg dan aan welke thema's de Eerste Kamer wellicht behoefte had. Op die wijze kan de Kamer natuurlijk veel meer doen dan via rechtstreeks interveniëren in het wetgevingsproces. De WRR of het College bescherming persoonsgegevens kunnen bij de Kamer langskomen -- die kan er ook zelf naartoe gaan, dat kan allemaal -- en doorgeven welk type problemen men verwacht en bovendien aangeven dat men een dringende behoefte heeft om een aantal fundamentele zaken te doordenken. Vervolgens kan de Kamer dit alles gebruiken om daarover eventueel in debat te gaan met de regering of om de regering daar een reactie op te vragen. Dit soort instrumenten en bevoegdheden heeft de Kamer, maar daarvan is weinig gebruikgemaakt.

Mevrouw **Ter Horst**: Ik vat even samen wat mevrouw Timmerman heeft gezegd. Volgens haar komt de Eerste Kamer in de problemen, als zij andere dingen zou doen en andere mogelijkheden aan zich zou trekken, zowel wat betreft haar rol als de tijd die de Kamer daarvoor heeft. Zij vindt dat de Eerste Kamer de huidige instrumenten beter kan benutten. Dit zou het besluitvormingsproces over privatisering kunnen verbeteren. Is dit een goede samenvatting?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: De Kamer heeft inderdaad heel krachtige bevoegdheden en instrumenten.

De heer **Veling**: Ik ben er geen voorstander van om de Eerste Kamer in een eerder stadium van het wetgevingsproces een krachtige rol te geven. Ik ben wat dat betreft dus niet meer de heer Leijnse eens. Naar mijn idee is de belangrijkste rol van de Eerste Kamer in het voortraject om helder te maken waar een wetsvoorstel uiteindelijk op getoetst wordt. Hoe helderder je dat maakt, hoe meer dit zijn werking heeft op momenten dat de Kamer zelf niet daarbij betrokken is. Iedereen weet dan echter wel wat er ooit aan de orde zal komen.

Ik geef een voorbeeld. Stel je voor dat er geen verplichte milieueffectrapportage zou zijn en de Kamer wel de effecten wil meten. De Kamer kan dat dan op dat moment willen, maar zij kan ook iets teweegbrengen waardoor die rapportage, het onderzoek naar de effecten, al in het voortraject deel gaat uitmaken van het dossier. Als het niet was aangeleverd, had de Eerste Kamer dit gevraagd. Doordat men dit echter al wist, is het er nu. Men is er dan op voorhand op ingegaan. Dit zou op het gebied van privatisering en verzelfstandiging ook kunnen. Dit betekent niet dat het gaat over uitgangspunten, want iedereen heeft een eigen politieke achtergrond. De Kamer moet echter wel zeggen dat zij op dit en dat let. Je kunt in een beleidsdebat nog eens articuleren om welke dingen het gaat. Vervolgens ga je ervan uit dat daarvoor in het voortraject de nodige informatie op tafel komt, zodat je ter zake kunt zijn. Als het niet deugt, heb je

ook een krachtige positie -- ook in een moeilijke coalitieverhouding -- om te zeggen: alles goed en wel, jullie hebben het geweten; nu is dit zo en nu ...

Mevrouw **Ter Horst**: Laten wij dit aan de hand van een voorbeeld proberen te concretiseren. In een regeerakkoord staat -- dat gebeurt nog weleens -- dat men denkt dat het goed is om te onderzoeken of sector x geprivatiseerd kan worden of zelfs om die sector te privatiseren. Als de Eerste Kamer dit regeerakkoord leest, zegt die dan tegen de regering dat het om een majeure privatisering gaat en dat de Kamer daarom een aantal vragen zal formuleren -- dat zegt u in feite -- waaraan het wetsvoorstel straks, als het in de Eerste Kamer komt, wordt getoetst?

De heer **Veling**: Prima. Ik zou dan hopen dat dit niet als een politiek oordeel wordt beschouwd, maar als een voortvloeisel uit de taak van de Eerste Kamer. Ook als dit er niet zou staan, moet men ook weten dat de Eerste Kamer dit gaat beoordelen.

Mevrouw **Ter Horst**: Het is mij helder.

De heer **Leijnse**: Dat is precies wat ik voorstelde. Ik stelde geen nieuwe instrumenten voor, maar een instrument dat de Kamer makkelijk zelf kan gebruiken. Ik zei wel interveniëren, maar ik bedoelde dat de Kamer vroeger in het proces een signaal moet afgeven.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Het kan. Natuurlijk kan het. Mijns inziens moet dan goed doordacht worden wat voor effect dat heeft op de Tweede Kamer. Aan deze tafel wordt gezegd dat de problemen die wij aan het einde van het wetgevingstraject hebben, het gevolg zijn van het voortraject. Ik spreek niet in verwijtbaarheden, maar in constatering. Hoe krijg je dan de actoren aan het begin van dat traject zo sterk mogelijk? Ik weet niet welk effect het eerder interveniëren van de Eerste Kamer op een dergelijke concrete wijze, dus op iets wat in het regeerakkoord staat, zal hebben op de Tweede Kamer. Als je de Tweede Kamer zo sterk mogelijk wilt hebben -- en de Tweede Kamer zal

de laatste zijn die dat niet wil -- kan ik mij voorstellen dat dan een soortement rivaliteit tussen de Kamers ontstaat. Dan ontstaat tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een verhouding die niet dienstbaar aan een zo krachtig mogelijk parlement. Daar gaat het om. Het gaat niet om de Eerste Kamer, maar om zo goed mogelijke wetgeving en dus ook om een zo krachtig mogelijk parlement.

Mevrouw **Ter Horst**: Uw aarzelingen zijn mij echt duidelijk.

De heer **Veling**: Ik heb nog een opmerking, misschien ten overvloede. Het ging mij er juist om -- dat zei ik ook in mijn laatste opmerking -- dat een reactie op een regeerakkoord natuurlijk geen politieke lading mag hebben. Het moet eigenlijk overbodig zijn, omdat het duidelijk is dat dit soort zaken, die vragen, aan de orde zullen komen in de Eerste Kamer. Dat je de regering daar nog eens even op attendeert na een regeerakkoord, is uitstekend. Dit moet natuurlijk niet zo worden opgevat alsof de Eerste Kamer zich gaat bemoeien met de politieke koers van een nieuw kabinet. Dat ben ik eens met mevrouw Timmerman.

De heer **Leijnse**: Het moet vooral agenderend zijn.

De heer **De Grave**: Ik neem het stokje even over. De opmerking van de heer Veling puzzelde mij. Ik begrijp het wel goed. Op een gegeven ogenblik is er voor de sociale zekerheid een soort algemeen toetsingskader gekomen. Dat raakt het punt dat de heer Leijnse maakte, namelijk dat hij de conceptuele grondslag onder de wetsvoorstellen miste.

Wij hebben gesproken over de tijdgeest. Er is een periode geweest van een kleine twintig jaar, beginnende in de jaren tachtig met vooral bezuinigingen en vervolgens het nieuwe denken over de inrichting van de overheid. Dit kwam vooral uit het Verenigd Koninkrijk: good governance met allerlei elementen. In 2000 kwam daar de reactie op. De WRR stelt dit ook vast. Tot 2000 bestond er een brede maatschappelijke en wetenschappelijke consensus over deze lijn. Het gaat dus om een langere periode, om

verschillende woordvoerders en om verschillende terreinen. Zoiets helpt niet echt om de conceptie, het toezichtkader, te krijgen.

Ik herinner mij uit het grijze verleden dat er in de Tweede Kamer een commissie-ISMO is geweest, de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik. Dat is niet zo interessant. Wel interessant is dat de Kamer toen heeft besloten om voor misbruik en oneigenlijk gebruik op de terreinen van sociale zekerheid, belastingen, volksgezondheid en gemeenten een gezamenlijke commissie te maken die gedurende ongeveer acht jaar alle wet- en regelgeving op dit punt heeft behandeld. U begrijpt wel waar ik heen wil. Kan dit voor dit soort grote operaties over een langere periode een oplossing zijn voor het feit dat allerlei zaken op verschillende terreinen gebeuren en de conceptie niet bij elkaar komt? Is het een gedachte om zoiets ook te doen voor de Eerste Kamer? Als er grotere operaties zijn over langere periodes, laten wij die dan in handen geven van een gezamenlijke commissie. Dan krijg je ook gemakkelijker een conceptuele eenheid in de behandeling. Misschien kan het ook ietsje meer zijn, zoals mevrouw Timmerman aangaf, namelijk dat de Eerste Kamer als instituut functioneert en wat zich meer distantieert van de partijpolitiek. Wellicht kan een gezamenlijke lijn geformuleerd worden voor de uitgangspunten. Wat vindt u van deze gedachte? Hier zitten ongetwijfeld haken en ogen aan. Misschien kunt u daar wat over zeggen. Deze vraag stel ik aan alle drie.

De heer **Veling**: Ik kan mij daar wel wat bij voorstellen. Zou het bijvoorbeeld niet werkbaar zijn om daar een brede ad-hoccommissie van te maken? Ik herinner mij dat het rond Europa destijds zo gebeurde. Er was een commissie die dat als eerste taak had. Maar juist omdat het ook ging over sociale zekerheid en allerlei economische kwesties, is, toen het ging om het Europabureau van de Eerste Kamer en wat dat zou moeten doen en welke signalen het zou moeten afgeven, ook die breedte gezocht buiten de eigen commissie. Dat zou ook een antwoord zijn op de voor de hand liggende tegenwerping dat het wel een enorme taakbelasting zou betekenen voor de leden als het ad hoc gaat. Als je ziet dat op verschillende terreinen vergelijkbare, verwante kwesties spelen en als je er eens voor gaat zitten om

te bedenken op welke wijze de Kamer daarmee bezig kan gaan, dan kan dat iets opleveren. Dat zou ook voorkomen dat het kan worden uitgelegd als een politiek statement over een regeerakkoord bijvoorbeeld, omdat het niet anders is dan de vraag hoe de Eerste Kamer haar taak zo goed mogelijk gaat invullen op dit complexe terrein waar zo veel verschillende beleidsonderwerpen spelen. Ik zou er dus wel veel in zien, maar dan niet zozeer door de permanente structuur aan te passen, als wel in een ad-hoccommissie, om te bezien hoe we in de toekomst op een systematische wijze gaan oordelen.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik herinner mij dat uit de Nationale Conventie de gedachte voortkwam om bij de beide Kamer niet zozeer te werken met commissies die gekoppeld waren aan departementen, als wel om commissies thematisch in te richten. Dat is als regel niet goed werkbaar, omdat je toch je debatten houdt met bepaalde bewindspersonen en je daarop in je werkproces ook ingericht moet zijn. Maar bij de slag in de Eerste Kamer ten behoeve van de samenhang en ten behoeve van het zicht op dwarsverbanden en de wat langere termijn, hebben we in de Eerste Kamer al een aantal commissies samengevoegd. Hoe het nu is, weet ik niet. Natuurlijk is het mogelijk en kan het wel degelijk effect hebben om een bijzondere commissie samen te stellen, maar dan niet voor vier jaar maar meer permanent, voor bijvoorbeeld dit soort complexe wetgevingstrajecten. Dat is heel wel mogelijk. Ik sluit aan bij wat ik eerder heb gezegd. Het is heel begrijpelijk dat de onderzoekscommissie vanuit haar opdracht, privatisering en verzelfstandiging, bekijkt of dat een goed idee zou zijn. Het zou een navenant goed idee kunnen zijn bij heel andere trajecten. Mij lijkt dan wel dat de Kamer, even los van de concrete onderzoeksopdracht van deze commissie, zich moet bezinnen op wat zij nog meer ziet en waarvoor zij kiest om dit soort grote wetgevingstrajecten te kunnen handlen. Ik denk dat het zou kunnen werken, maar ik wijs erop dat er nog wel meer is buiten privatisering en verzelfstandiging. Er zou eens gekeken moeten worden hoe zich dat vindt in de organisatie van de Kamer.

De heer **Leijnse**: Het lijkt me dat we het over een paar dingen eens zijn. Allereerst dat de Eerste Kamer als instituut wil optreden en dus niet zozeer de politieke vragen wil stellen. Daarvoor is de lezing van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer bedoeld.

De **voorzitter**: De Tweede Kamer.

De heer **Leijnse**: Ook in de Eerste Kamer; dan komen de politieke verschillen wel boven. Maar je wilt in een eerder stadium vooral agenderend werken. Je wilt vragen aangeven waarvan je aankondigt dat ze belangrijk zullen zijn voor alle partijen in de Eerste Kamer bij de uiteindelijke afweging. Je wilt dat doen in een stadium dat andere partijen die bij dat proces betrokken zijn, daar nog rekening mee kunnen houden en die vragen van een adequaat antwoord kunnen voorzien. Het is dus vooral agenderend en als instituut optredend. Het onderwerp privatisering en verzelfstandiging in den brede is een interessant onderwerp om te zeggen: daarbij willen we dat met name doen.

Ik zou inderdaad de weg opgaan van de ad-hoccommissie of de thematische commissie die die afweging maakt. Die commissie zou voor zichzelf een aantal van dit soort vragen op een rijtje moeten zetten: de beslisboom waar de heer Veling het over had. Ik heb er zelf drie genoemd.

1. Wat is de verhouding tot de Europese regelgeving en wat is de nationale wetgevingsruimte?
2. De kwestie van hoe vraag en aanbod zich gaan gedragen als je de privatisering doorvoert; dus wat voor soort markt ontstaat er eigenlijk?
3. Wat gaat de burger ervan merken, in positieve en in negatieve zin?

Er zijn ongetwijfeld nog meer vragen te stellen. Dan kan die commissie wel degelijk, daar waar signalen zijn dat er wetgeving aan gaat komen, beslissen of ze wel of niet een dergelijk signaal namens de Kamer wil afgeven. Gezien een aantal slagen die we in de zorg nog te maken hebben, zou het misschien niet gek zijn om er daar een van te pakken en van tevoren een signaal af te geven dat we een aantal toetsstenen daarvoor zullen hebben, onderwerpen waar we in ieder geval diepgaand over door willen

praten. Hoe vullen we die signalen dan in? Misschien moet de Eerste Kamer een beleidsdebat houden over de vraag hoe die vragen nader van een specifiekere invulling kunnen worden voorzien om ze vervolgens bij de regering neer te leggen. Dan zien we het resultaat wel terug op het moment dat het wetsvoorstel hier voorligt.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik heb toch moeite met het begrip "agenderend". Het schuurt te veel met het karakter van de Kamer als *chambre de réflexion*, en daar wil ik toch aan vasthouden. Natuurlijk kan de Kamer signaleren. De Kamer moet toetsen. De Kamer kan en moet onderzoeken. De Kamer moet vooral de eigen verantwoordelijkheid nemen om het vetorecht te gebruiken als dat echt aan de orde is. Maar agenderen in die zin dat je, voordat een wetgevingstraject start of helemaal aan het begin ervan, gelijk al bij de regering zaken agendeert, anders dan signaleren via rapporten van adviesbureaus of anderszins? Dat zijn nuances die ik van groot belang vind voor uiteindelijk de positie van de Eerste Kamer. Met een agenderende Eerste Kamer aan het begin van het wetgevingstraject -- ik zeg het maar ronduit -- zou ik grote moeite hebben. Dat zou niet juist zijn.

De **voorzitter**: Maar de overige woorden die hieromheen zijn gevallen, als dat de Kamer in een vroeg stadium laat weten hoe zij uiteindelijk zal toetsen, een beoordeling wil geven? Die woorden hebben de collega's ook gebruikt. Zou dat volgens u wel de goede nuance zijn?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ja. Daarbij hangt het ook af van de wijze waarop je dat doet.

De **voorzitter**: Uiteraard.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Nou ja, uiteraard ... Dat is wel van belang voor de positie van de Kamer en de bewaking van wat de grondwetgever met deze Kamer heeft bedoeld.

Mevrouw **Ter Horst**: Zou het u helpen, mevrouw Timmerman, als je in beschouwing neemt het element dat het nogal eens voorkomt dat een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer komt en dat uitvoerende organen eigenlijk al aan het werk zijn gegaan om het wetsvoorstel uit te voeren nadat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen? Met andere woorden, dat het argument dat in de samenleving de wet al wordt uitgevoerd, voor de Eerste Kamer een argument wordt om maar voor het wetsvoorstel te stemmen. Daarvan zeggen wij dat het eigenlijk niet zou moeten. Als je nu, zoals de heer Veling voorstelt en de heer Leijnse steunt, in een vroeg stadium elementen formuleert waarvan je zegt "let wel, regering en Tweede Kamer, wij zullen daarop toetsen", dan wordt de mogelijkheid voor de Eerste Kamer om daadwerkelijk nog nee te zeggen groter. Zij wordt dan minder onder druk gezet door het feit dat in de samenleving een wetsvoorstel al vaak in uitvoering is voordat de Eerste Kamer een oordeel heeft gegeven. Zou dat voor u een reden zijn om er toch iets voor te voelen om het naar voren te halen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: In deze Kamer was bij elke fractie de algemene opvatting dat de Wet op de jeugdzorg niet, om het diplomatiek uit te drukken, het toppunt van deugdelijkheid was. De hele Kamer zei: dit kan eigenlijk niet. Precies wat u zegt was daar aan de hand. Het veld had zich al, ik geloof een decennium lang, erop voorbereid. Wat de Kamer dan moet doen en ook heeft gedaan, is naar het veld gaan en zeggen: luister eens, zien jullie die problemen niet? Het veld zei dat de wet heel problematisch ging worden. Alleen zei het veld ook dat het liever had dat de vigerende wetgeving zou veranderen en dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet zou verwerpen. Dat was de keuze van het veld, om tal van redenen. Dat kan een heel legitieme afweging voor de Kamer zijn en dat is het ook geweest, om kiezend uit twee kwaden -- dat is wat anders dan het optimum van de kwaliteit van de wet zien te realiseren -- te kiezen voor het minst kwade. Het is niet alleen legitiem. Het is ook -- dat is en blijft mijn punt -- de klempositie waarin de Kamer zich bevindt. Die is voor een groot deel inherent aan de grondwettelijke positie die de Kamer heeft.

Mevrouw **Ter Horst**: Maar mijn vraag was of wat de heer Veling hier voorstelt, namelijk in een vroeg stadium zeggen waar de Eerste Kamer op zal toetsen, kan helpen om de klem waarin de Eerste Kamer terecht komt, kleiner te maken. Of zegt u: nee, dat hoort gewoon bij het werk van de Eerste Kamer en dat is voor mij geen argument om ervoor te zijn om in een vroeg stadium vragen te stellen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Ik weet niet of het zo veel indruk maakt als men weet waarop de Kamer zal gaan toetsen, zal ik u eerlijk zeggen. We kennen de realiteit van alledag. De regering en de Tweede Kamer weten heel wel waar de Eerste Kamer met regelmaat op toetst. Als je met het voorstel van de heer Veling indruk wilt maken, moet je behoorlijk wat concreter zijn dan het stellen van de fundamentele vragen die redelijk verrassingsvrij zijn en die uit alle rapporten al zijn gebleken. Dus even verder denkend: als je als Eerste Kamer niet in die klempositie wilt raken, waarin je volgens mij inherent aan je grondwettelijke positie zit, zoek dan instrumenten die ook wat effectiever zijn en gebruik de bevoegdheden die je hebt anders dan het signaleren van je principiële vragen. Ik weet niet of dat laatste wel effectief is.

De **voorzitter**: De heer Veling wil hier nog op reageren.

De heer **Veling**: Dit zal natuurlijk nooit voorkomen dat je in zo'n klem kunt komen te verkeren. Maar als de Kamer expliciet maakt en heeft gemaakt dat op bepaalde punten echt een toets zal worden aangelegd, dan gaan de spelers, ook de partijen in het veld als het goed is, dat ook weten. Dan wordt het iets minder vanzelfsprekend dat men denkt "ach, dat komt wel in orde". Dan gaat het hopelijk een beetje rond zoemen dat het nog geen gelopen race is. Dan krijg je ook dat partijen iets minder gemakkelijk zeggen "ach, laten we alvast maar beginnen". Nogmaals, het zal niet voorkomen dat je toch weer in een dergelijke situatie verzeild raakt, maar je moet als Eerste Kamer doen wat je kunt om je die ruimte te verschaffen. Dan kan naar mijn

idee zo'n agendering -- de terminologie is misschien niet gelukkig -- het voorspelbaar worden in hoe je gaat oordelen, helpen.

De heer **Leijnse**: De complexiteit van de eindafweging in deze Kamer is bekend. Die reduceer je niet op deze manier; die blijft gewoon. Wat je wel kunt proberen, is hetgeen te doen wat in je vermogen ligt binnen de gegeven bevoegdheden om andere partijen in het spel in ieder geval in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te stellen van de dingen die je werkelijk belangrijk zult vinden in de behandeling, zodat ze daarop kunnen anticiperen. Als die andere partijen daar niet op anticiperen, omdat ze zeggen dat de complexiteit van de eindafweging er toch wel toe zal leiden dat de Eerste Kamer voorstemt, dan kom je als Kamer voor het dilemma te staan of je dan een paar keer tegen andere partijen wilt zeggen: dan stemmen wij maar eens een keertje tegen; dan zullen jullie het voelen. Dan gaat het mechanisme ook heel goed werken. Maar ik ben een optimist. Ik heb de neiging om te denken dat als je in een vroeger stadium dat signaal afgeeft, dit best een positief effect kan hebben op de wijze waarop bijvoorbeeld de Tweede Kamer wetsvoorstellen gaat behandelen. Ik zie dus eerder minder spanning ontstaan met de Tweede Kamer dan meer.

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Er zijn natuurlijk bevoegdheden die de Kamer op die manier zou kunnen gebruiken. Maar het gaat niet alleen om het feit dat je die bevoegdheden hebt, het gaat ook om de wijze waarop je ze gebruikt. Mag ik een voorbeeld geven dat helemaal buiten de privatisering staat? Artikel 100 Grondwet. Toen dat werd ingevoerd, had de Eerste Kamer exact hetzelfde recht op inlichtingen voordat de krijgsmachten werden ingezet als de Tweede Kamer. Intern heeft de Eerste Kamer terecht en passend bij de positie die zij heeft, besloten dat pas op het moment dat haar werkelijk en wezenlijk niet zou zinnen wat de Tweede Kamer op dat punt zou doen, überhaupt van dat recht gebruik zou worden gemaakt. Ik wijs op hoe wordt omgegaan met moties. Zeer terughoudend allemaal. Passend bij de positie van de Kamer. Daarom noemde ik dat krachtig. Ik heb daar

voorbeelden van gegeven. Ik noem dat even als context, ook om mijn aarzelingen en vooral mijn zorg om de positie van de Kamer te duiden.

De **voorzitter**: Dank u.

Ik kijk nog even de tafel rond en constateer dat collega Vliegenthart nog een vraag wil stellen. Ga uw gang.

De heer **Vliegenthart**: Mevrouw Timmerman, ik begrijp uw bedenkingen omtrent het besliskader en een activistische opstelling van de Eerste Kamer in casussen zoals de privatisering goed, en dat dit het risico met zich brengt dat men dat dan ook op andere beleidsterreinen zal moeten doen. Maar als u terugkijkt, hoeveel van die majeure casussen denkt u dat er langs zouden zijn gekomen? Hoe bijzonder is de casus die deze commissie onderzoekt? Had zij net zo goed een heleboel andere casussen aan een onderzoek kunnen onderwerpen?

Mevrouw **Timmerman-Buck**: Er zijn natuurlijk ook andere casusposities denkbaar, en dat hoeven niet eens van die heel complexe trajecten te zijn, waarvan een deel buiten de Kamer om gaat, namelijk op beleidsterreinen en anders dan via wetgeving. Ik heb de Wet op de jeugdzorg al genoemd. Dat zijn trajecten met een voorgeschiedenis van soms wel tien jaar voordat ze bij de Eerste Kamer arriveren. Die dynamiek, niet alleen in het wetgevingstraject, maar ook beleidsmatig en vooral in het spel tussen overheid en samenleving, moet bepaald niet worden onderschat. Je kunt het allemaal niet zo gemakkelijk vangen. Je kunt proberen om je taak zo goed en zo adequaat mogelijk te verrichten. Alleen zie ik veel meer problemen dan alleen bij privatisering en verzelfstandiging, hoezeer van belang ook.

De **voorzitter**: Dank.

We zijn nu echt aan het eind. U hebt allen, hopelijk, ruim de gelegenheid van ons gekregen om uw inzichten met ons te delen, maar hebt u nog iets op uw hart wat u mee wilt geven aan deze commissie en wat nog niet genoemd is? Ik zie heel tevreden gezichten aan de overkant van de

tafel. Aan deze kant ook. Ik dank u allen voor uw komst en uw beschikbaarheid voor ons.

Sluiting 11.58 uur.