

Opening van de Dag van de Wetgeving door de Voorzitter van de Eerste Kamer, mevrouw Yvonne Timmerman-Buck

“De ambtenarentop is de laatste twintig jaar steeds meer gevuld met verkopers en handelsreizigers. Luisteren naar wetgevingsjuristen – en daarvan hebben we hele goede – is er vaak niet meer bij: die moeten namelijk hun mond houden. Veel topambtenaren willen slechts politieke doelen verwezenlijken, juristen worden gezien als formalisten die het proces alleen maar vertragen”¹. Was getekend: professor Kortmann in de Staatscourant, geïnterviewd ter gelegenheid van de afsluiting van zijn Nijmeegse hoogleraarschap deze maand.

Dames en heren, deze cri de coeur duidt onder meer op de verschillende rationaliteiten die zich manifesteren bij de voorbereiding van wetgeving. Ik noem er vier: de politieke, de juridische, de financieel-economische en de wetenschappelijke. Wij weten allen dat deze elkaar in theorie kunnen bevruchten, wij weten allen eveneens dat deze in de praktijk meer dan eens conflicteren. Gebrek aan voldoende balans tussen deze rationaliteiten bij de voorbereiding van wetgeving beïnvloedt de kwaliteit van de wetgeving in negatieve zin. Die kwaliteit is mede, maar niet uitsluitend gegeven met degelijkheid en deugdelijkheid in juridisch opzicht. Een wet behoort ook in de praktijk te werken, zoals beoogd.

De complexiteit van de totstandkoming van ook Europese regelgeving is gelegen in het brengen van evenwicht tussen de verschillende rationaliteiten. Daar komt bij dat in toenemende mate sprake is van continue beïnvloeding door vele actoren, variërend van bewindspersonen, ambtenaren en decentrale overheden tot regionale verbanden, maatschappelijke organisaties, wetenschappelijke denktanks en vele lobbyisten; dit alles vanuit de verschillende lidstaten met hun vaak verscheidene situaties en belangen. Hoe complexer de werkelijkheid, des te belangrijker de terugkeer naar vragen van fundamentele aard: reculer pour mieux sauter. Dat noopt tot verschuiving van de vraag of we de dingen goed doen naar de vraag of we nog wel de goede dingen doen. Een verschuiving van de vraag hoe een nieuwe wet moet luiden naar de vraag of deze er wel moet komen. En een verschuiving naar de werking van een wet in de praktijk.

De eerste basale vraag, die naar nut en noodzaak van nieuwe wettelijke regels, wordt ten onrechte niet steeds gesteld. De stelling dat het meer gaat om de kwaliteit dan om de kwantiteit, is maar ten dele juist. Kwantiteit kan immers ook als kwaliteitsaspect worden beschouwd. Het WODC-rapport “Alle regels tellen”², een onderzoek naar de groei van nationale regelgeving, is tot stand gekomen na aandringen daarop vanuit de Eerste Kamer. De Kamer is door de minister van Justitie vervolgens toegezegd de regelgroei zodanig te monitoren dat zicht kan worden verkregen op de relevante actoren bij het ontstaan van nieuwe regelgeving. Dat kan leiden tot inzichten die terughoudendheid bij nieuwe regelgeving steunen. Onderzoek en monitoring ter zake op ook Europees niveau zijn mijns inziens aangewezen. Zo is het bijvoorbeeld van belang of nieuwe regels voortkomen uit nieuw beleid of uit harmonisatie van bestaande nationale regels. Niet alleen voor een realistische beeldvorming ter zake bij burgers en –zo voeg ik eraan toe – bij politici, maar met name ook voor inzicht bij diegenen die in een vroeg stadium bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving zijn betrokken; zoals velen van u. Wat het parlement betreft wijs ik uiteraard op

¹ Staatscourant woensdag 4 maart 2009, nummer 9 (p. 2)

² Jong, E. de (2004). Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en ministeriële regelingen in Nederland. WODC, Rijksuniversiteit Groningen.

de subsidiariteitstoets door de beide Kamers der Staten-Generaal als relevant instrument in deze. Bij de Eerste Kamer ronden we binnenkort een proces van bezinning af over onze Europese werkzaamheden. Dat bezinningsproces is niet gestart omdat er kritiek zou zijn. Integendeel, in Nederland maar ook vanuit het Europese is er veel waardering voor hetgeen de Eerste Kamer in Europa doet. De reflectie komt eenvoudig voort uit een goed ontwikkeld zelfkritisch vermogen.

Nut en noodzaak van nieuwe regelgeving op Europees niveau zijn gerelateerd aan een tweede fundamentele notie, namelijk de werking van Europese wetgeving in de praktijk. Alom wordt inmiddels erkend - in ieder geval in woord - dat het van wezenlijk belang is om de mogelijke gevolgen voor ons rechtssysteem en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in een zo vroeg mogelijk stadium anticiperend te onderkennen. De toenemende verwevenheid van de Europese en de nationale rechtsorde maken niet alleen dat doordacht moet worden welke keuzes bij de wijze van implementatie het meest adequaat zijn, maar ook dat wij onze wetsystematiek wellicht meer moeten modelleren naar de Europese. Het nut van een rechtsvergelijkend onderzoek om hieromtrent meer inzicht te krijgen kan zeker worden onderschreven. Bij de opzet van een dergelijk onderzoek behoren evenwel rechtspolitieke vragen geëxpliciteerd te worden. Wat mogelijk is, hoeft immers nog niet wenselijk te zijn. Zo kan de algemeenheid van de gedachte van aanpassing aan Europese snit om gebrekkige implementatie te voorkomen, adequate implementatie op specifieke rechts- en/of beleidsterreinen juist in de weg staan. Blinde aanpassing kan onze nationale sturingsinstrumenten minder optimaal maken. Zo ligt het niet voor de hand om ter wille van eenvoudiger implementatie ons burgerlijk recht al vast te modelleren naar de Principles of European Contract Law. Ons Burgerlijk Wetboek is immers tamelijk recent en het innerlijk samenhangend product van een ontwikkeling van een aantal decennia aan jurisprudentie, literatuur en parlementaire keuzes. De Principles zijn bovendien tamelijk algemeen en er liggen ook rechtspolitieke keuzes aan ten grondslag. De Eerste Kamer is zelfs van mening dat de instellingen van de Europese Unie terughoudend moeten zijn met toepassing hiervan bij de vaststelling van verordeningen en richtlijnen.

Betrokkenheid en interventie in een zo vroeg mogelijk stadium impliceren dat al bij groenboeken, witboeken en mededelingen expertise vanuit de uitvoering en handhaving alsook vanuit juridische zijde moet worden betrokken. Bij deze notie, ook naar voren gebracht door de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, wordt door het kabinet ten aanzien van de inzet van juristen naast beleidsmedewerkers gewezen op capaciteitsproblemen en taakstellingen. De hardnekkige vraag dringt zich op of hier niet sprake is van enige kortzichtigheid. Degelijkheid vanaf het vroegste stadium bij de voorbereiding van Europese regelgeving en er personele inzet bij de implementatie van richtlijnen of handhaafbaarheidshandhaving van verordeningen verhouden zich immers tot elkaar als communicerende vaten. Ook de vakcommissies in de Eerste Kamer bezien al in een vroeg stadium of interventie aangewezen is. Kennis van deze werkzaamheden zal behulpzaam kunnen zijn voor hetgeen op (inter)departementaal niveau speelt, misschien zelfs juist als dat niet past in lijnen die al zijn uitgezet. Opgemerkt zij tevens dat wij niet altijd de komst van de BNC-fiches, waar overigens verbeteringen mogelijk zijn, afwachten. Vanuit Brussel is het Better regulation programme verder ontwikkeld met verbeterde impact assessments en met de Impact Assessment Board die blijkens zijn recente jaarverslag kritisch te werk blijft gaan. Het is van belang te bezien hoe deze bewegingen vanuit Brussel en die van de lidstaten elkaar adequaat kunnen versterken. De omslag naar 'evidence-based lawmaking' is namelijk ook een cultuuromslag. Die moeten wij - 'Brussel' en 'Den Haag', regering en parlement, politiek en samenleving - vanuit onze onderscheiden verantwoordelijkheden gezamenlijk maken.

Dames en heren,

Tot slot zou ik, als voorzitter van een medewetgevend orgaan dat aan het einde van het wetgevingsproces acteert, graag gebruik willen maken van de gelegenheid dat ik hier verkeer in het gezelschap van zo velen die aan het begin van het wetgevingsproces staan.

Allereerst breng ik onder uw aandacht dat de gehele Eerste Kamer zich bij herhaling heeft gekeerd tegen delegatie om bij ministeriële regeling regels uit wetten in formele zin buiten werking te stellen ter implementatie van nieuwe Europese regels. U kunt mede voorkomen dat de Kamer zich mogelijk eens genoodzaakt zal zien (mede) om die reden een wetsvoorstel te verwerpen.

Die stap heeft de Kamer daadwerkelijk en unaniem gezet - dit is mijn tweede en laatste punt - bij de verwerping van het wetsvoorstel inzake de financiële zekerheidsovereenkomsten, waar bij de implementatie van Europese regelgeving sprake was van een problematische nationale kop. Ik zou u willen vragen met deze kennis bij uw toekomstige werkzaamheden ruimte te laten voor wijsheid.

Het thema van deze vierde Dag van de Wetgeving is 'Over de grenzen'. Ik wens u graag een dag toe met grensoverschrijdend denken ten behoeve van grensverleggend handelen.