

Voorzitter

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het voorstel van rijkswet van het lid Van der Staaij houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie (30874, R1818).

(Zie vergadering van 26 mei 2009.)

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers van harte welkom, evenals de ondersteuning van de initiatiefnemers. Het is heel bijzonder dat de heer Herben in een geheel nieuwe rol aanwezig is. Hij heeft nu alle plaatsen in deze zaal een keer bezet. Ook de heer Van Dijk, assistent van de SGP-fractie heet ik van harte welkom en vanzelfsprekend de minister van Binnenlandse Zaken.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik dank mijn collega's voor hun inbreng in eerste termijn. Ik was aangenaam verrast door het levendige en inhoudelijke debat dat wij in eerste termijn hebben gevoerd. Er is wel eens gezegd dat het constitutioneel besef in de Kamer onder de maat zou zijn, maar wie dit debat heeft gevolgd, heeft het tegendeel gezien. Ook is gebleken – en ik hoop dat dit vandaag verder uit de verf komt – dat discussies over onze Grondwet bepaald niet saai en stoffig hoeven te zijn.

Alle waarderende woorden ten spijt is het mij duidelijk geworden dat de oplossing die in mijn wetsvoorstel wordt geboden, op dit moment nog niet kan rekenen op een Kamermeerderheid. Het trof mij wel dat er brede steun naar voren kwam voor de achterliggende analyse van het constitutionele karakter, de betekenis van de Europese Unie en ook voor de problematische beperkte uitleg die op dit moment wordt gegeven aan artikel 91, lid 3, van de Grondwet. De heer Schinkelshoek noemde het een cryptisch geformuleerd artikel. Dat biedt in ieder geval perspectief. Ik zal mij dan ook inspannen om nut en noodzaak van dit wetsvoorstel – zoals mevrouw Griffith nadrukkelijk vroeg – helder voor het voetlicht te brengen.

Ik heb echter eerst een opmerking aan het adres van de heer Schinkelshoek. De heer Schinkelshoek greep in zijn bijdrage terug op de nogal dubbelzinnige houding van Abraham Kuyper bij het befaamde Kinderwetje van Van Houten in 1874. Abraham Kuyper had toen sympathie voor het initiatief, maar keerde zich vanuit zijn opvatting tegen staatsvoogdij en wees het voorstel op dat moment af. De heer Schinkelshoek weet echter beter dan ik dat Abraham Kuyper zo'n twintig jaar later heel andere ideeën had over het hele sociale programma en zijn hartelijke steun heeft gegeven aan allerlei voorstellen op het terrein van de Arbeidstijdenwet en alles wat daarmee op dat moment samenhangt. Ik hoop en vertrouw erop dat het nu geen twintig jaar hoeft te duren voordat de heer Schinkelshoek zich achter een goede en

adequate regeling voor de goedkeuring van Europese verdragen stelt.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Dit kan ik niet onweersproken laten. Het is bijna een uitdaging. Het raakt precies aan de kern van mijn bezwaren tegen dit voorstel. Net als Kuyper indertijd tegen het initiatiefvoorstel bezwaren had omdat het middel volgens hem ontoereikend was om het gewenste doel te realiseren, heb ik twijfel of dit het goede middel is om het doel waarover wij het eens zijn, te realiseren. Volgens mij ben ik daarin consistentere dan de heer Van der Staaij met een beroep op de parlementaire geschiedenis suggereert.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp de redenering van de heer Schinkelshoek. Het gaat mij erom dat er in het denken van Abraham Kuyper ontwikkeling zat en dat het op dit punt ook zo kan zijn dat wat wij nu nog als middel afwijzen, na een goede discussie anders kan liggen.

Mijn inhoudelijke beantwoording cirkelt rond drie hoofdlijnen, die ik heb genoteerd naar aanleiding van de inbreng van de Kamer:

1. nut en noodzaak van het wetsvoorstel;
2. de reikwijdte van het wetsvoorstel;
3. de verhouding tot artikel 91, lid 3, van de Grondwet.

In dat kader zal ik uiteraard ook ingaan op de vragen die hieruit voortvloeien, zoals de vraag naar de mogelijke schadelijke neveneffecten van het wetsvoorstel.

Ik kom eerst bij de noodzaak. Welk probleem wil dit wetsvoorstel nu precies oplossen en, voeg ik daaraan toe, welk probleem niet? Dat is ook heel belangrijk. Het centrale probleem is constitutioneel van aard. De huidige wijze van goedkeuring door het parlement van Europese verdragen, een lichte procedure met een gewone meerderheid, staat in schril contrast met de zware doorwerking van de Europese Unie in onze rechtsorde. Terwijl voor aanvullingen en wijzigingen van onze Grondwet, bijvoorbeeld voor de vraag of een burgemeester ook voorzitter van de raad moet zijn, een heel zware procedure nodig is, met twee lezingen en uiteindelijk een tweederdemeerderheid, kan een vergaande overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie mogelijk worden gemaakt met een gewone Kamermeerderheid. Dat noem ik een onbalans. Voor die onbalans wil dit wetsvoorstel een oplossing aandragen. Niet meer en niet minder.

Dit probleem is in 2005 heel zichtbaar geworden bij de behandeling van de uiteindelijk verworpen Europese Grondwet. De regering stelde zich bij de behandeling van het grondwettelijk verdrag op het standpunt dat er geen strijd was met de Grondwet. Artikel 91, lid 3, van de Grondwet, zoals wij dat nu kennen, hoefde niet te worden toegepast. Een Kamermeerderheid achtte dat onbevredigend en vond het wetsvoorstel zodanig ingrijpend dat de normale constitutioneel voorziene goedkeuringsprocedure ontoereikend werd gevonden. Er is toen gekozen – de fractie van de VVD ging daar ook in mee – voor een bijzondere oplossing. Er is toen gekozen voor een referendum, met steun van een Kamermeerderheid. Dat is een illustratie van het feit dat een Kamermeerderheid de normale constitutionele spelregels onbevredigend achtte voor de goedkeuring van dat Europese verdrag. Vanuit een bezinning op die gang van zaken rond de Europese Grondwet is dit wetsvoorstel geboren. Toenmalig LPF-kamerlid de heer Herben,

Van der Staaij

vandaag ook aanwezig, heeft daartoe het initiatief genomen. Ik heb mij daar met enthousiasme achter geschaard. Toen de heer Herben mij kort voor de verkiezingen polste of ik zin had om het wetsvoorstel mee te trekken, heb ik daar enthousiast ja tegen gezegd. De heer Herben voorzag toen ook al dat er naast Fortuynistisch enthousiasme ook enige staatkundig gereformeerde stabiliteit wenselijk was om dit wetsvoorstel in de Kamer verder te kunnen helpen. Tot mijn vreugde is de heer Herben bij deze behandeling aanwezig. Hij ondersteunt mij daarin ook verder, evenals de heer Van Dijk. In een eerder stadium was ook de heer Boswijk aanwezig, maar ik kan nog meer namen noemen van personen die mij op de achtergrond behulpzaam zijn geweest bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel. Het was een heel inspirerend proces. Ik wil ook hen de dank doorgeven die in eerste instantie door de Kamerleden in mijn richting is geuit.

De heer **Kalma** (PvdA): Een vraag naar aanleiding van het voorbeeld dat de heer Van der Staaij noemt. Hij spreekt over de Europese Grondwet, het Verdrag van Lissabon. Daarover kun je inderdaad een heel serieuze discussie voeren. Het was een ingrijpend voorstel dat wellicht past in de redenering van de heer Van der Staaij, maar dat betekent toch niet dat elke andere verandering van Europese verdragen met dezelfde zwaarte moet worden beoordeeld? De heer Van der Staaij sprak over de zware doorwerking van de Europese verdragen. Het bezwaar van enkele fracties, waaronder de mijne, tegen het wetsvoorstel is dat alle verdragen en verdragswijzigingen, grote en kleine, over één kam worden geschoren.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Dat heeft de heer Kalma in eerste termijn ook naar voren gebracht. Mijn tweede punt betreft de reikwijdte van het wetsvoorstel. Dan kom ik terug op wat er wel en niet onder valt en of het niet te zwaar is. Ik zal dan nader proberen aan te geven dat de verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd zodanig belangrijk zijn dat de gekozen reikwijdte in mijn wetsvoorstel zeer goed te verdedigen is.

Ik was gebleven bij de vraag welk probleem hierbij wel en welk probleem hierbij niet belangrijk is. Wat is dan niet het probleem? Europa is niet het probleem en men moet het wetsvoorstel daarom ook niet omschrijven als het verhogen van de dijken. De heer Van der Ham gebruikte deze woorden. Dat is niet het karakter van het voorstel en ook niet mijn bedoeling. Het wetsvoorstel is geen poging om ons af te sluiten van de Europese Unie of een poging om mijn eigen politieke visie op Europa via een grondwetswijziging door te drukken of iets dergelijks.

Het verbeteren van de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming is evenmin het primaire doel van dit wetsvoorstel. De kritiek dat dit wetsvoorstel niet het meest effectief is om dit doel van grotere parlementaire betrokkenheid te bereiken, snijdt daarom geen hout. Het gaat er niet primair om, met dit wetsvoorstel het parlement eerder en beter te betrekken bij de totstandkoming van EU-verdragen. Het kan mijns inziens wel de vrucht zijn van een zwaardere goedkeuringsprocedure. Het gaat hierbij om het constitutionele aspect. De beslissing over de goedkeuring van de Staten-Generaal moet in mijn ogen worden gezien als het sluitstuk van een intensieve parlementaire betrokkenheid.

Mijn voorstel vormt dan ook geen alternatief voor andere vormen van parlementaire controle op de inzet van de nationale regering binnen de Europese Unie, ook in de belangrijke fase van de discussie over aanpassingen of hervormingen van de bestaande verdragen. Deze controle is van groot belang en verdient volgens mij eveneens versterking. Echter, hiervoor is geen wijziging van de Grondwet nodig. Wij kunnen dit bediscussiëren en dat doen wij ook, op andere momenten. Nogmaals, je hoeft hiervoor niet de Grondwet aan te passen.

Het probleem is constitutioneel van aard. Het gaat hierbij, zoals de heer Van Raak puntig opmerkte, om het boekje van de scheidsrechter; om de spelregels van de politieke strijd. Welke parlementaire goedkeuringsprocedure past bij de positie van de Europese Unie in onze nationale constitutionele orde?

Ik wil dit graag nader toelichten. De Europese Unie is, zoals de naam aangeeft, een unie, een politieke gemeenschap van lidstaten, burgers en Europese instellingen, met een constitutioneel karakter. Dit betekent dat haar recht en instellingen onderdeel zijn geworden van of vervlochten zijn met de orde van de lidstaten. Op deze manier heeft de Europese Unie stelselmatig en structureel invloed op de Nederlandse burger en de Nederlandse constitutionele instellingen: de wetgever (de verhouding parlement versus regering), de rechter en het bestuur.

Is deze invloed dan zo anders dan die van andere verdragsorganisaties zoals de Raad van Europa en de Verenigde Naties? Deze vraag werd door de heer Anker namens de ChristenUnie naar voren gebracht. Ja, maar er is wel een belangrijk verschil. De Unie en haar recht werken door haar constitutionele positie direct door in onze nationale rechtsorde, zelfs onafhankelijk van onze Grondwet. Het recht van andere organisaties is eventueel direct toepasselijk in Nederland op basis van het systeem van artikel 93 en 94 van de Grondwet. Het centrale onderscheid tussen de Unie en andere verdragsorganisaties is gelegen in het volgende. De Europese Unie werkt van binnenuit op basis van haar eigen orde, maar andere verdragen en organisaties werken, intergouvernementeel of supranationaal, van buitenaf door middel van ons grondwettelijk systeem voor doorwerking van internationaal recht. Daarbovenop komt het feit van het burgerschap van de Unie dat op unieke wijze is vormgegeven. Op basis hiervan verkrijgen burgers direct rechten bij de Unie.

De ingrijpendheid van deze invloed is evident en al op veel manieren uitgewerkt. Als voorbeeld noem ik de codecisieprocedure, de invloed op ons als Tweede Kamer. De codecisieprocedure voor het Europees Parlement in het Verdrag van Lissabon is op een aantal terreinen in plaats gekomen van het instemmingsrecht van de Eerste en Tweede Kamer. De bevoegdheid van de Tweede Kamer is hiermee aanmerkelijk beperkt. Elke uitbreiding van de codecisieprocedure betekent onmiddellijk een beperking van de invloed van deze Kamer over de besluitvorming. Als er iets constitutioneel van aard is dan is dit het wel.

Ik kan het nog specifiek maken. De Europese bevoegdheden beperken onze mogelijkheid om zelf te bepalen welke vreemdelingen Nederland binnenkomen, bepalen de begrotingsruimte van de overheid en daarmee ons budgetrecht en geven de regering de bevoegdheid om het tot stand komen van regelgeving in Nederland in Brussel te regelen en te onttrekken aan

Van der Staaij

deze Kamer. Bovendien heeft de Europese rechtsorde er zelfs toe geleid dat de Nederlandse rechter de formele wetten, die mede door ons zijn opgesteld, moet toetsen aan ongeschreven recht, zelfs als de Grondwet naar vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dat verbiedt.

Deze uitoefening van Europese publieke bevoegdheden tegenover burgers en deze invloed op nationale instellingen gebeurt, direct of door middel van secundaire regelgeving, op basis van de oprichtingsverdragen. Wijziging van die verdragen is daarmee onmiddellijk bepalend voor onze constitutionele orde, en meer in het bijzonder ook voor de positie van deze Kamer. Deze verdragen ontlenen hun legitimatie aan de goedkeuring van de lidstaten. Deze goedkeuring moet daarom een grondwettelijke basis hebben die daarbij past.

Daarmee komen wij tot de kern van het probleem en tot de noodzaak van dit wetsvoorstel. In tegenstelling tot verschillende andere EU-lidstaten weerspiegelt deze werkelijkheid zich nog op geen enkele manier in de Nederlandse Grondwet. Terwijl voor aanvullingen en wijzigingen van onze eigen Grondwet een procedure van twee lezingen met tussengelegen wijzigingen en een tweederdemeerderheid in tweede lezing nodig is, kan een verregaande verdere overdracht van bevoegdheden aan de EU mogelijk worden gemaakt met slechts de goedkeuring van enkelvoudige Kamermeerderheden. Een tweederdemeerderheid is alleen voorgeschreven in artikel 91, lid 3, van de Grondwet. Dit lid is bedoeld voor verdragen die afwijken van de Grondwet of tot afwijking daarvan nopen. Dat artikel is tot nu toe niet bruikbaar gebleken voor de goedkeuring van verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest. Op dit aspect kom ik uiteraard aan het einde uitgebreid terug.

Hoewel Europa dus een onderdeel is van de Nederlandse constitutionele orde, zwijgt de Grondwet op dit belangrijke punt. Dat zie ik als een fundamentele onevenwichtigheid. De heer Van der Vlies zei al in zijn termijn dat dit door hoogleraren zelfs als constitutioneel slaapwandelen is aangeduid.

Ik kom op het nut van dit wetsvoorstel. Het nut is het repareren van deze constitutionele onevenwichtigheid. Op dit moment doet de inhoud van onze Grondwet onvoldoende recht aan de geheel eigen aard van de EU en aan de wijze waarop zij ingrijpt in de eigen nationale constitutie. Subsidiariteitstoetsen en behandelvoorbehouden zijn heel belangrijk, maar bieden geen oplossing.

De Europese invloed is constitutioneel, het probleem is constitutioneel, de oplossing is daarom mijns inziens constitutioneel. De positie van Europa in onze rechtsorde is daarom naar mijn mening aanleiding om bij de wijziging en de aanvulling van de verdragsbasis van de Unie een grondwettelijke procedure te volgen die daarmee in overeenstemming is, namelijk een tweederdemeerderheidseis.

Deze gekwalificeerde meerderheid vormt een erkenning van het gegeven dat Europese verdragen vanwege hun grote invloed op ons constitutionele bestel alleen met een breed draagvlak in de volksvertegenwoordiging goedgekeurd kunnen worden. Daarin voorziet dit wetsvoorstel.

Er is terecht al gezegd dat dit wetsvoorstel verre van revolutionair is, maar het brengt onze Grondwet eenvoudigweg bij de tijd. Als het gaat om het weerspiegelen van het belang van de EU in de Grondwet, loopt

de Nederlandse Grondwet immers sterk achter bij zowel de nieuwe als de oudere lidstaten van de EU.

Daarnaast zijn er positieve bijkomstige effecten, namelijk het versterken van de democratische legitimatie, het versterken van de positie van het parlement bij onderhandelingen en de erkenning van onze bijzondere verhouding tot de Europese Unie.

Uit de reacties van de leden in eerste termijn kon ik afleiden dat er drie soorten bezwaren leven tegen dit wetsvoorstel. In de eerste plaats werd er gezegd dat het niet nodig is en dat het praktisch niet meer noodzakelijk is, omdat de overdracht van soevereiniteit een feit is. Een andere variant op dat argument dat het niet nodig is, is dat er in de praktijk al een tweederdemeerderheid voor Europese Verdragen is.

Het tweede bezwaar is dat het verkeerd uitpakt. Het houdt Europese ontwikkelingen tegen, het is een obstakel voor besluitvorming en een gebrek aan openheid.

Het derde bezwaar is dat het middel is te zwaar is. De oplossing is niet proportioneel, want het criterium is te ruim en het gaat allemaal wat te ver. Ik ga daar nu verder op in.

Dus het eerste bezwaar is: het is niet meer nodig. Dan gaat men ervan uit dat het zinloos is om nog te proberen soevereiniteitsoverdracht op deze wijze te legitimeren omdat het nu allemaal al heeft plaatsgevonden. Ik noem dit het "mosterd na de maaltijd"-argument. Ik vind dat geen overtuigend bezwaar. Het is zeker waar, om bij dit bezwaar te blijven, dat de maaltijd al ver gevorderd is, dat er al heel wat ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de ontwikkeling van de Europese Economische Gemeenschap. Maar ja, wie zal zeggen dat de Europese maaltijd klaar is, dat de Europese constitutionele orde geen ingrijpende wijzigingen zal ondergaan? Dat is in feite niets meer dan speculatie. Ik zou zeggen: het wetsvoorstel levert mosterd bij de maaltijd. Die maaltijd wordt nog bereid. De Europese Unie is nog steeds in ontwikkeling. Je zou ook kunnen zeggen dat juist toekomstige ontwikkelingen heel goed controverse van karakter kunnen zijn, omdat zij steeds dichterbij komen bij de kern van de nationale soevereiniteit. Ik noem discussies over bevoegdheden op het gebied van industrieel beleid, de auto-industrie, jachtvliegtuigen, ingrijpende bevoegdheden bij de huidige financiële crisis, krachtige institutionele concentratie op buitenland- en veiligheidsbeleid, discussies over strafrechtelijke normen en strafformen, discussies over al dan niet overgang op termijn naar een eenhoofdig presidentieel stelsel, voorrang en directe werking van Europese besluiten ook in het buitenlands defensiebeleid. Is die maaltijd dan inderdaad klaar? Dat weten we niet. Op grond van het feit dat er al veel geregeld is, zou het voorbarig zijn om te zeggen dat wij een dergelijke bepaling niet meer nodig hebben.

Daarnaast is door diverse woordvoerders naar voren gebracht – een beetje andere variant van het "het is niet nodig"-argument – dat het niets toevoegt omdat er in de praktijk toch al een tweederdemeerderheid is voor Europese verdragen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de regering bij het goedkeuren van het verdrag al op zoek gaat naar zo veel mogelijk steun en de verdragen, juist doordat die gerichtheid er al is, als het ware op die tweederdemeerderheid kunnen rekenen. Je kunt allereerst zeggen dat behaalde resultaten in het verleden

Van der Staaij

geen garantie zijn voor de toekomst. Dat het de praktijk was, is prachtig, maar het is niet verplicht, het ligt niet vast. Bij andere zaken die in de Grondwet staan, zeggen we toch ook niet dat er wel voldoende steun zal zijn voor het Koninklijk Huis en de belastingvrijstelling zodat wij geen tweederdemeerderheid nodig hebben om dat te veranderen omdat er ruim draagvlak voor is. Hoe het praktisch uitpakt, is iets anders dan of je, gelet op het ingrijpende karakter van de besluiten die aan de orde zijn, gewoon zo'n tweederde-eis gerechtvaardigd vindt. Bovendien vraag ik me af wat er op tegen is om het vast te leggen als geconcludeerd wordt dat het nu eenmaal de praktijk is. Dan is het juist een argument om dit te doen. Dan is het niet revolutionair, geen zware modificatie, maar vooral een codificatie van de bestaande praktijk.

Dan het argument dat het verkeerd uitpakt. Door het invoeren van een tweederdemeerderheid achten sommigen het te voorzien dat de Europese ontwikkelingen worden gestremd, dat de positie van Nederland wordt ondermijnd. Dat argument is in allerlei toonaarden naar voren gebracht, onder anderen door de heren Van der Ham en Schinkelshoek. De heer Schinkelshoek vroeg zich af of de indiener zich ervan bewust is dat Nederland niet zonder Europa kan, dat Europa wel door moet kunnen. Sommigen verwezen ook naar interviews die ik daarover heb gegeven. Er wordt met een zekere argwaan naar het wetsvoorstel gekeken. Is het niet een anti-Europees wetsvoorstel, vraagt men zich af. Daarop zou ik willen zeggen: de herpositionering van lidstaten tegenover de Europese Unie zou juist moeten worden gezien als een ontwikkeling binnen die Europese Unie. De Europese Unie is niet als een soort object buiten ons, waarbij wij ons moeten afvragen hoe wij ons verhouden ten opzichte daarvan; het is juist een onderdeel van die constitutionele ordening waar wij hier mee te maken hebben. Je zou dus kunnen zeggen dat de Europese ontwikkeling juist wordt versterkt en dat het belang van de Europese Unie op deze manier juist wordt onderkend. Het is geen dijk om de Europese Unie erbuiten te houden. Sterker nog, het bijkomende voordeel van dit wetsvoorstel is dat de positie van Europa een plaats krijgt in onze Grondwet, terwijl daar op dit moment geen sprake van is. Het is toch eigenlijk heel vreemd dat de impact die de Europese Unie heeft op geen enkele manier zichtbaar wordt in de letterlijke grondwetsbepalingen. Dus ik vind dat het juist een expliciete erkenning is van de belangrijke positie die de Europese Unie heeft in de Nederlandse rechtsorde, waar idealisten, realisten en nationalistten allen mee kunnen instemmen. Terecht heeft de heer Van Raak ernaar verwezen. Regering en parlement zijn met elkaar de grondwetgever. Het gaat er niet om wat iemands individuele opvattingen zijn over de gewenste koers van Europa. Daar hebben wij een duidelijke opvatting over die wij ook in debatten naar voren brengen. Het gaat hier om de vraag wat je constitutioneel eerlijke spelregels vindt. Hoe je ook verder denkt over de ontwikkeling van de Europese Unie, daar zou je elkaar toch in moeten kunnen vinden.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): De heer Van der Staaij kan toch niet ontkennen dat zijn initiatiefvoorstel er in de praktijk toe leidt dat de lat hoger wordt gelegd, dat de horde om een verdrag geaccepteerd te krijgen verzaamd wordt?

De heer **Van der Staaij** (SGP): In de praktijk betekent het dat je de impact van de Europese verdragen op waarde schat. Ze zijn zo ingrijpend dat er een ruim draagvlak voor nodig is, ook al zijn wij erg voor de ontwikkeling van de Europese integratie. Ik ken het CDA ook als een pro-Europese partij. Dan zou je toch niet moeten willen dat het anders wordt geregeld. Het moet stevig worden geregeld. Wij moeten geen vergaande bevoegdheden overdragen zonder parlementaire steun. Natuurlijk is een gekwalificeerde meerderheid een hogere eis dan een gewone meerderheid. Dat is feitelijk geheel correct. Het is alleen geen irrationele drempel of een verhoogde dijk. Het is meer een erkenning van de Europese realiteit die wij de afgelopen decennia hebben zien groeien. Je komt het ook tegen in de constituties van andere Europese lidstaten.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Nee, het is meer een weging. Is dit het goede middel om het door ons gewenste resultaat te bereiken? Ik heb het niet over irrationele verzwaring gehad. Wij vragen ons af of dit een goed middel is om parlementaire, politieke betrokkenheid bij Europese verdragsvorming te garanderen. U komt met een voorstel om alles over één kam te scheren. Wij zullen dadelijk vast nog over de reikwijdte spreken. U zet alles als het ware op de automatische piloot, terwijl wij ervoor pleiten om van geval tot geval te bekijken welke verdragen door de constitutionele beugel kunnen. Dat is toch een veel subtielere benadering? Nu zet u ons weg met de suggestie dat wij er te gemakkelijk over denken.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Op de discussie over de reikwijdte komen wij later nog terug. Ook als je vanuit een pro-Europees perspectief denkt, kan ik mij voorstellen dat je het onbevredigend vindt om met 76 zetels te beslissen over de overdracht van bevoegdheden naar Europa. Juist omdat ik die visie heb, moet er ook een stevig draagvlak zijn. Ik zou niet anders willen. Dat proef ik ook in de benadering van de heer Schinkelshoek. Ik zet vraagtekens bij de praktijk tot nu toe dat er voor geen enkel Europees verdrag, hoe vergaand ook, een tweederdemeerderheid moet zijn. Dat vind ik onbevredigend. Hoe ver je dan moet gaan, is punt twee. De praktijk tot nu toe werpt op z'n minst vragen op.

Voorzitter. Mijn wetsvoorstel werkt dan ook – zo zeg ik tegen de heer De Roon – twee kanten op. Voor het overdragen van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie is een tweederdemeerderheid nodig, maar voor het overdragen van bepaalde EU-bevoegdheden naar het nationale vlak eveneens. Dat komt ook omdat ik niet louter voor het criterium heb gekozen van overdracht van bevoegdheden. Ik heb een ruimer criterium gekozen, namelijk wijziging van verdragen, waarop de Europese Unie is gefundeerd. Het criterium van soevereiniteitsoverdracht alleen vind ik te smal. Ik had het net over een verandering in een eenhoofdig presidentieel stelsel, een ingrijpende verandering in de stemmenverhoudingen of een EU-minister van Buitenlandse Zaken. Dat soort institutionele wijzigingen in Europa zijn van zodanig belang dat zij onder de tweederdemeerderheidseis moeten vallen.

Dan de vraag of er niet een te groot obstakel wordt gecreëerd door voor alle Europese verdragen een tweederdemeerderheid te eisen. Werkt dit niet isolerend? Onder meer de heer Schinkelshoek en de heer Van der

Van der Staaij

Ham wierpen in alle scherpste deze vragen op. Er is geen sprake van dat het wetsvoorstel de wens ademt om te komen tot een geïsoleerde positie in Europa, zoals de fractie van D66 suggereerde. Landen als Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Griekenland, Slowakije, Tsjechië, Polen, Bulgarije en Roemenië hanteren allemaal een verzwaarde procedure. Je kunt niet zeggen dat dit is gekomen door de wens om je af te sluiten van de wereld.

De heer **Kalma** (PvdA): De heer Van der Staaij gebruikt nu voor de tweede maal als vrij zwaar argument dat het feit dat het elders in Europa zo geregeld is, maakt dat het ook in Nederland zo zou moeten zijn. De heer Van Raak deed dat in eerste termijn. Dat verbaast mij bijzonder van partijen die, hoe verschillend ook, het belang van nationale identiteit, ook als het om de Grondwet gaat, tamelijk hoog in het vaandel schrijven. Wat is het argument waard dat het elders zo geregeld is? Zou het kunnen zijn dat, los van de merites ervan, Nederland een wat andere positie heeft vanwege artikel 91, lid 3?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp de redenering van de heer Kalma. Ik neem aan dat hij opgemerkt heeft dat ik de vergelijking met andere landen trek naar aanleiding van het bezwaar dat je je afsluit van Europa als je de zaak gaat regelen door middel van een verzwaarde procedure. Tegenover dat bezwaar is mijn verweer dat dit niet zo is, omdat dan wel heel veel landen in Europa zich zouden afsluiten voor Europa. En Europa zijn wij juist met elkaar. Ik zeg dus niet dat wij het ook zo moeten doen omdat het in andere landen zwaarder geregeld is, maar het is wel degelijk een serieuze indicatie dat het niets buitenissigs is of geen voorbeeld is van kleinnederlands denken om het zo te regelen, zoals dat hier en daar werd gesuggereerd. Wij hechten er zeker aan onze eigen nationale afwegingen te maken, ook in de vormgeving van ons constitutionele kader.

De heer **Kalma** (PvdA): Dat is waar. In ieder geval heeft mijn fractie het argument niet gebruikt dat wij ons in Europa zouden isoleren. Als je dat niet gebruikt, blijf je toch zitten met de vraag wat de verwijzing naar andere landen precies waard is. Als het alleen bedoeld is om aan te geven dat het niet zo buitenissig is, kan ik mij dat wel voorstellen, maar een krachtig argument vind ik het niet.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het enkele feit dat andere landen het ook doen, is op zich geen argument dat Nederland het ook zou moeten doen. Een indicatie is wel dat andere landen kennelijk belang zien in en gewicht toekennen aan de Europese verdragen en dat een goede reden vinden om aan een verzwaarde procedure vorm te geven. Opvallend genoeg gebeurt dat in de verschillende Europese landen met alle mogelijke varianten. Dat is naar aanleiding van het verslag nog eens verder uitgewerkt.

De heer Kalma vroeg nog of mijn wetsvoorstel niet op gespannen voet zou staan met de openheid van onze Grondwet ten aanzien van internationale verdragen. Ik zou zeggen dat mijn wetsvoorstel juist heel in het bijzonder spoort met artikel 90 van de Grondwet dat de regering opdraagt om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Het voorstel impliceert

immers de bijzondere positie van de EU in onze rechtsorde. Het kan niet veel opener. Juist deze openheid vraagt passende voorwaarden. Het enkele gegeven dat artikel 91, lid 3, van de Grondwet al een gekwalificeerde meerderheid voorschrijft, een artikel dat in de huidige vorm gelijktijdig met artikel 90 in de Grondwet van 1983 is ingevoerd, duidt erop dat er geen strijdigheid moet worden gezien tussen de openheid tegenover enerzijds internationale ontwikkelingen en, als dat aangewezen is, anderzijds het stellen van een gekwalificeerde meerderheid. Dat kan heel goed in één pakket samengaan.

Het is mij duidelijk geworden dat er nog onduidelijkheid bestaat over de noodzaak van een gekwalificeerde meerderheid bij toetredingsverdragen. Bij een toetredingsverdrag worden er toch geen bevoegdheden overgedragen, zo hebben sommigen terecht gezegd. Waarom dan toch een aparte bepaling over toetredingsverdragen, waarbij naar mijn mening de eis van een tweederdemeerderheid moet worden gesteld? Het gaat er kort gezegd om dat in dat geval het grondgebied van de Unie wordt uitgebreid. Toetredingsverdragen worden bewust aangegaan met een groep gelijkgezinde staten om te komen tot een steeds hechter politiek verbond tussen de Europese volkeren, zoals dat officieel heet. Dit leidt tot het wederzijds aangaan van bindende politieke, juridische en economische verplichtingen met een andere staat. Dat kan heel goed controversiële aspecten hebben, zelfs indien men het politiek wenselijk vindt om de desbetreffende staten tot de Unie toe te laten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de toetreding van Spanje, Portugal of Oost-Europese landen. Verschillende lidstaten, en Nederland was geen uitzondering, vreesden een grote toevloed van goedkope arbeidskrachten en van goedkope landbouwproducten die de markt ernstig zouden verstoren. Derhalve werden overgangstermijnen bedongen die de uitoefening van fundamentele vrijheden uitstelden. De verhoudingen tussen de lidstaten van de Europese Unie worden bij een toetreding wel degelijk beïnvloed waarmee ook de positie van Nederland binnen de Europese Unie kan veranderen. Denk aan de stemverhoudingen in de Raad en het aantal afgevaardigden voor Nederland in het Europees Parlement. Zeker wanneer het gaat om toetreding van meerdere lidstaten of van grote lidstaten zal dit gevolgen hebben voor de stem van Nederland in Europa. Het is wel wat anders als je spreekt over een Europa van de Zes of een Europa van de Zevenentwintig.

Ik wil nog wat verder gaan. Zoals de naam al aangeeft, is de Europese Unie een unie, een politieke gemeenschap van lidstaten, burgers en Europese instellingen die jegens burgers en lidstaten openbaar gezag uitoefenen op basis van oprichtingsverdragen. Over de Europese Unie en de voorganger daarvan werd gezegd dat het gaat om een lotsgemeenschap, een politieke gemeenschap met een gemeenschappelijke politieke lotsbestemming. Ook als je dat wat verheven, wat gezwollen taal vindt en daar vraagtekens bij zet, is de vraag wie daarbij hoort wel degelijk van groot praktisch belang. Vanwege de economische kernbepalingen van de Europese Unie – het vrije verkeer van goederen, diensten, werknemers en kapitaal – en op grond van het Europese burgerschap maken Polen, Litouwers, Portugezen, Maltezen en Zweden deel uit van dezelfde rechtsgemeenschap en politieke gemeenschap als Nederlanders. Nederlanders kunnen zich vrij binnen de Europese Unie vestigen en dat geldt ook voor al die andere EU-burgers, maar niet

Van der Staaij

voor niet-EU-onderdanen, Australiërs, Nieuw-Zeelanders, Zuid-Afrikanen, Canadezen of Amerikanen, hoezeer met die landen en Nederland ook nauwe banden bestaan. Bij toetreding wordt besloten welke burgers bij ons horen en bij welke wij Nederlanders horen. Het gaat over wie wel en wie niet deel uitmaakt van dezelfde unie en dezelfde gemeenschap als de onze, een unie die een rechtsgemeenschap vormt, maar die gezien de omvang van de gezagsuitoefening over burgers door de EU-instellingen ook een politieke gemeenschap is. Het is toch lastig vol te houden dat de vraag wie er wel en niet bij de Europese Unie horen een ondergeschikte kwestie zou zijn. We zien dat ook in de nationale constitutionele regelingen. De vraag wie er bij het Koninkrijk hoort, is uiteindelijk ook geregeld in constitutionele documenten, zelfs met een hogere rang dan de Grondwet, namelijk in het Statuut. En dat is toch bij uitstek een constitutionele aangelegenheid.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Tot nu toe heeft de heer Van der Staaij steeds gezegd dat deze tweederde-regeling niet bedoeld is als een obstakel, om de drempel hoger te leggen. Nu hij het verhaal over toetredingsverdragen houdt, krijg ik toch sterk de indruk dat dit hier wel het geval is. Kan hij dat nog eens beargumenteren?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik meen dat ik op geen enkele manier heb gezegd dat door deze eis ook bij toetreding te stellen, hoewel dat niet in de rede ligt, wij wel een aantal ongewenste toetredingen tegen kunnen houden. Als dat mijn redenering zou zijn, had de heer Van Beek een punt, dan zou dat een onzuivere argumentatie zijn geweest. Ik heb juist geprobeerd om een constitutionele argumentatie te geven en gezegd dat ook de vraag wie er bij een Europese Unie behoren, tegenover wie die vrijheden werken, als je het nuchter constitutioneel beziet bij uitstek toch een aspect is van constitutionele aard.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. De heer Van der Staaij heeft het tot nu toe niet benaderd vanuit de vraag wie er niet bij mochten komen, maar wie er wel bij mochten komen. Bij de benadering van wie er wel bij mogen komen, zei hij dat als je toetreedt tot dezelfde waardengemeenschap en je allemaal dezelfde rechten en plichten hebt – ik vat het zo maar even samen – het wel goed zou zijn dat wij het daar met elkaar met meer dan 50% over eens zijn. Dan legt hij toch de toetredingseis hoger?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Je zegt daarmee inderdaad dat zo'n wijziging van een verdrag waarop de Europese Unie is gebaseerd, in welke vorm dat ook gegoten is, zo belangrijk is, zo zeer constitutioneel van aard is dat daar ook die eis van dat ruime draagvlak geldt. Overigens is dat ook al zo in een aantal andere landen waar wij het net over hadden. Op grond van eenzelfde redenering, dus geen ad-hocredenering of een gelegenheidsargumentatie om een bepaalde toetreding tegen te gaan, en gelet op de impact van zo'n beslissing wordt daar gezegd dat dit een reële constitutionele eis is. Het gaat om ingrijpende, veelomvattende beslissingen, waarvoor zo'n tweederde-meerderheidseis geboden is.

Het zal dan ook niet verbazen dat ik de aanvaarding van het amendement-Pechtold stevig moet ontraden. Dat amendement zegt eigenlijk dat het artikellid dat ziet op

de toetreding van nieuwe landen tot de Europese Unie, uit het wetsvoorstel moet worden gehaald. In eerste instantie zag ik als zonzijde van dat amendement dat de andere twee artikelliden die ik aan artikel 91 wilde toevoegen, door de D66-fractie kennelijk wel als waardevol werden beschouwd. Uit de toelichting in eerste termijn moet ik echter helaas opmaken dat dit niet het geval is.

De heer **Van Raak** (SP): Wij zullen dat helaas niet weten. De heer Pechtold kan zichzelf nu niet verdedigen, want hij is niet aanwezig. Ik hecht eraan dit even te melden.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Akkoord. Ik heb nu het eerste onderdeel gehad. Conform de opbouw van de protestantse preek heb ik drie punten. Ik ben nu aangeland bij het tweede: wat is de reikwijdte van het wetsvoorstel, in het bijzonder lid 4?

Verschillende fracties, zoals ChristenUnie, CDA, D66 en PvdA hebben vragen gesteld die eigenlijk gingen over de proportionaliteit van het voorstel. De eerste interruptie van de heer Schinkelshoek ging daar ook over. Is het allemaal niet wat zwaar aangezet? Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, gaat dat niet veel te ver? Wat valt er nu precies onder het criterium? Ik heb geprobeerd om dit op de pagina's 9 en 10 van de memorie van toelichting uiteen te zetten. De oprichtingsverdragen vallen hieronder, het EU-verdrag, het Werkingsverdrag, de Europese aktes die de grondslagen van de Europese Unie betreffen, zoals de akte betreffende de verkiezing van vertegenwoordigers in het Europees Parlement, het Handvest van de Grondrechten van de EU, die nu ook bindend doorwerken in het verdrag. Omdat het kan lijken dat alles eronder valt, is het misschien ook goed om even te beklemtonen wat erbuiten valt. Buiten dit criterium vallen de verdragen die op basis van de attribuerende bepalingen in de oprichtingsverdragen worden gesloten, zoals verdragen gesloten door de Europese Unie, handelsovereenkomsten, associatieovereenkomsten, toetredingsverdragen, en secundaire regelgeving als richtlijnen en verordeningen. Dat criterium is beslist scherp; scherper dan bijvoorbeeld al dan niet aanmerkelijke overdracht van bevoegdheden, invloed op de grondrechten en dergelijke criteria, die ook wel zijn genoemd. Dat zijn wat zachtere, vagere criteria, die naar ik vrees afbreuk zouden kunnen doen aan de noodzaak van heldere en werkbare grondwetsbepalingen. Ik denk dat een heel duidelijk en scherp criterium belangrijk is, omdat er geen rechtsonzekerheid moet ontstaan over de vraag of de tweederde-meerderheidseis nu wel of niet van toepassing is. In feite lopen we daar nu al tegenaan met het huidige artikel 91, lid 3. Discussie hierover kan snel leiden tot politiek en procedureel gesteggel over de vraag of het er wel of niet onder valt. Ik vind dit ook een belangrijke reden, inclusief de patstellingen die kunnen ontstaan als de Eerste Kamer er anders over denkt dan de Tweede Kamer; denk hiervoor aan de Lockerbie-discussie. Dit zijn voor mij allemaal redenen om een zo helder mogelijk criterium te kiezen.

Maar hoe zit het dan met andere verdragen, zoals het Verdrag van Lanzarote, dat in het kader van de Raad van Europa tot stand is gebracht en recentelijk in de Kamer aan de orde is geweest? De heer Anker noemde dit als voorbeeld: een verdrag voor het bestrijden van seksueel misbruik van kinderen is toch ook een belangrijk

Van der Staaij

verdrag? Ja, er zijn heel veel belangrijke verdragen, maar die vallen inderdaad niet onder de bepaling die ik voorstel; die is echt specifiek toegesneden op de Europese Unie, vanwege het eigen constitutionele karakter van de Europese Unie. Kunnen al die andere verdragen dan wel zomaar zonder tweederdemeerderheid? Neen, want het bestaande artikel 91, lid 3, laat mijn wetsvoorstel onaangetaast. Het gaat om een specifieke bepaling voor de Europese Unie, maar ook om andere verdragen. Als die tot een afwijking van de Grondwet aanleiding geven, geldt natuurlijk wel die tweederdemeerderheidseis op basis van artikel 91, lid 3.

Maar hoe moet het dan met relatief kleine of technische wijzigingen van de verdragen? Het is goed om te beseffen waar wij het feitelijk over hebben. Er is min of meer gesuggereerd dat we in de afgelopen jaren meermalen te maken zouden hebben gehad met kleine, eenvoudige verdragswijzigingen. Er is echter nauwelijks een verdrag tot wijziging van de oprichtingsverdragen te noemen dat klein kan worden genoemd. Was het Verdrag van Maastricht klein? Was het Verdrag van Amsterdam klein? Was het Verdrag van Nice klein? Was het Verdrag van Lissabon klein? Was de Europese akte waarbij de binnengrenzen werden afgeschaft klein? Ik heb eerlijk gezegd dus geen idee op welke kleine verdragen tot wijziging van de verdragen waarop de EU is gebaseerd, de betreffende woordvoerders doelen. Ik had zelfs het gevoel dat bij sommigen de gedachte had postgevat dat allerlei secundaire richtlijnen, verordeningen en wat dies meer zij onder het bereik van dit wetsvoorstel zouden vallen. Dat is geenszins het geval. Het criterium "verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd" houdt namelijk wel degelijk een aanzienlijke begrenzing in.

Niettemin, ook bepalingen die schijnbaar enkel technische onderwerpen regelen, zijn uiteindelijk van belang. Technische onderwerpen als de te volgen procedure kunnen wel degelijk consequenties hebben voor de positie van Nederland. Ik refereerde reeds aan de codecisieprocedure. Maar ook het wel of niet besluiten met unanimiteit, met gekwalificeerde meerderheid of gewone meerderheid is van belang. Vereenvoudigde verdragswijzigingen, die ook uitdrukkelijk onder het wetsvoorstel worden gebracht, hebben dezelfde status als verdragen en kunnen onze rechtsorde raken.

In dit verband zijn terecht de passerelles genoemd, want het is niet voor niets dat in de mogelijkheid van een vereenvoudigde verdragswijziging wordt voorzien. Het gaat dan dus nog steeds om een wijziging van het verdrag en niet om iets wat niet aan het verdrag raakt. Verder betreffen passerelles nogal eens het opgeven van een nationaal veto. Dat zijn serieuze consequenties. Een verzwaarde procedure doet daar recht aan. Voor alle helderheid: de verzwaarde procedure betreft uitsluitend de eis van gekwalificeerde meerderheid. Er is daarom geen enkele reden om te verwachten dat daardoor vertraging in het proces zal optreden. Van vertraging zou wel sprake kunnen zijn als je voorstelt om dergelijke wijzigingen in twee lezingen te behandelen, zoals bij een gewone grondwetsherziening. Twee lezingen zouden namelijk wel degelijk aanzienlijke gevolgen hebben voor de besluitvorming. Dat is dan ook niet wat ik heb gevraagd. Ik heb aangesloten bij artikel 91, lid 3, waarin alleen de eis van een tweederdemeerderheid wordt gesteld.

In dit verband hebben de heren De Roon en Kalma naar de mogelijkheid van een referendum gevraagd. Ik heb een referendum niet expliciet uitgesloten, omdat ik inzie dat dit raakt aan een andere discussie. Ik wijs er nu wel op dat het elkaar niet bijt. Het kan ook heel goed naast elkaar bestaan. Ik heb zelf geen voorstel voor een referendum gedaan, maar dat heeft alles te maken met mijn visie op de representatieve democratie en omdat ik wil aansluiten bij artikel 91, lid 3. En in dat artikel is daarin niet voorzien.

De heer **Kalma** (PvdA): U zegt dat het zo mooi op elkaar aansluit. Dat roept bij mij toch de vraag op of de toevoeging die u wilt aanbrengen, in een bepaald opzicht niet haaks staat op lid 3. In lid 3 draait het om een afwijking. U verruimt dat in een nieuw lid 4 voor het nogal vage criterium van invloed. Daar zit een probleem, zeker met het oog op de interne systematiek van artikel 91.

De heer **Van der Staaij** (SGP): De heer Kalma zou gelijk hebben als ik in lid vier het vage criterium "invloed" zou voorstellen. Dat is echter niet het geval. Het is heel duidelijk toegespitst op verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd. Het is mijn stelling dat het daarbij moet gaan om een constitutionele impact die vergelijkbaar is met het huidige artikel 91, lid 3.

De heer **Kalma** (PvdA): Onderkent u op zijn minst de spanning? U trekt er andere conclusies uit, maar onderkent u de spanning? Met uw herziening is, als het gaat om Europese verdragen, groot en klein, toch het criterium invloed doorslaggevend, ook al staat het niet in de tekst. In lid 3 wordt scherp geformuleerd. Dan is vervolgens de hele interpretatiekwesitie aan de orde die wij straks gaan bediscussiëren, maar op zijn minst bestaat er een spanning. Onderkent u die?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik zou het zo willen zeggen. Er zit een spanning in het huidige artikel 91, lid 3, zoals een aantal woordvoerders in eerste termijn heeft aangegeven. Wordt daar nu niet een te beperkte invulling aan gegeven? In die zin is het artikellid dat ik voorstel juist een verruiming daarvan. Daar hebt u gelijk in. Het is niet exact hetzelfde, anders zou het een doublure zijn. Het is juist een verruiming ten opzichte van het bereik van artikel 91, lid 3, zoals wij dat nu kennen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik heb het gevoel dat wij hier een kernpunt te pakken hebben. Ik wil er toch even op doorvragen. Artikel 91, lid 3, van de huidige Grondwet zegt heel expliciet dat ingeval er strijdigheid is met de bestaande constitutionele orde, de verzwaarde parlementaire procedure in werking moet treden, de tweederdemeerderheid. U stelt voor om dat toe te voegen voor alle Europese verdragen die de grondslag raken. Dan maakt u het toch breder? Dan maakt u het toch bijna onhanteerbaar breed, zoals de heer Kalma en ik in eerste termijn hebben betoogd?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het is breder. Daar hebt u volstrekt gelijk in. Dat is ook de essentie van het wetsvoorstel, dat artikel 91, lid 3, tot nu toe niet bruikbaar is gebleken ten opzichte van de goedkeuring van Europese verdragen. Hoe wil je dat oplossen? Wil je een revitalisering van die bepaling, een ruimere uitleg? Of lijkt het je een goed voorstel om een nieuw artikellid

Van der Staaij

toe te voegen dat zich specifiek richt op de verdragen van de Europese Unie, ook gelet op de eigen aard en impact die zij hebben, waarmee andere verdragen niet te vergelijken zijn? Dat is inderdaad de route die ik heb gekozen.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Dan schiet u toch met hagel, terwijl u met een paar gerichte schoten veel effectiever zou kunnen zijn?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Geef mij dan eens een voorbeeld van een verdragswijziging die is gepasseerd in de achterliggende decennia, een wijziging tot verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd, waarvan u zegt: dat valt er inderdaad allemaal onder en dat is toch wel heel vreemd, want dat stelt eigenlijk niet zo veel voor? Ik vraag geen tien voorbeelden met hagel, maar noem er eens een paar, of desnoods eentje.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Die grap kennen wij! Het gaat erom dat ik ervoor pleit om het van geval tot geval te bekijken, in plaats van te zeggen: laten wij alles maar nemen, laten wij alles maar toetsen, laten wij alles maar met een tweederdemeerderheid doen. Dan weet ik dat het een niet effectief middel is dat het veel te zwaar en veel te breed maakt. Dat is de kern van wat ik heb betoogd.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het zou mij helpen als mij duidelijk werd welke verdragen, welke wijzigingen van de Europese Unie waarvoor nu de gewone meerderheidseis geldt, er eigenlijk niet onder zouden moeten vallen. Aan welke verdragen zou ik dan moeten denken? Bij de voorbereiding van de beantwoording heb ik daar nadrukkelijk over nagedacht. Ik heb aan mensen die zijn geschoold in het Europees recht, gevraagd of hiervan voorbeelden zijn te vinden. Zij zeiden allemaal: nee, natuurlijk niet, want je verandert verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest niet zomaar op een achternamiddag. Je moet het daarover eens zijn met een groot aantal lidstaten. Alle wijzigingen die wij in de achterliggende jaren hebben gehad, zijn natuurlijk altijd omvangrijke, ingrijpende verdragen. Anders wijzig je zo'n verdrag niet zo maar. Kortom: ik zie de voorbeelden niet van allerlei onbelangrijke verdragswijzigingen waarvoor ten onrechte die gekwalificeerde meerderheid zou gelden.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Nee, maar voor al die verdragen staat niet op voorhand vast dat ze – dat schrijft artikel 91, lid 3, van de Grondwet voor – strijdig zijn met dan wel afwijken van de huidige constitutionele orde. Dat is het criterium. Dat criterium verbreedt u en maakt u zo groot. Daar hebt u goede redenen voor, vindt u, maar ik zeg daar in elk geval van: weet waar je aan begint.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Die argumentatie is mij helder, maar in de praktijk gaat het bij een wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd altijd over zaken die een institutioneel karakter dragen en te maken hebben met de overdracht van soevereiniteit. Volgens mij is er nooit een verdrag geweest waarbij dat niet aan de orde was. Kortom, het is handzaam en het voorkomt veel ingewikkelde discussies om een daarop toegesneden criterium te hebben. Als wij ons alleen

zouden willen behelpen met het criterium van strijd met de Nederlandse Grondwet, krijg je veel meer discussie, zoals wij nu eigenlijk ook al zien, in de trant van: is het nu wel of niet in strijd met de letter en de geest van de Grondwet, enzovoort. In de huidige formulering zie ik het nadeel dat het tot veel interpretatiegeschillen aanleiding geeft.

Voorzitter. Door meerdere fracties is vanzelfsprekend verwezen naar het bestaande artikel 91, lid 3, van de Grondwet. Dat is het laatste onderdeel van mijn beantwoording. Wat voegt het wetsvoorstel toe aan dit artikel? Waarom is de restrictieve betekenis die in de praktijk wordt gegeven aan artikel 91, lid 3, niet steviger ter discussie gesteld? Ik wil daarop graag nader ingaan.

Allereerst wil ik echter even een concrete vraag beantwoorden van de heer De Roon, die betrekking had op de verhouding tussen artikel 91, lid 1, tweede volzin en het voorgestelde vierde lid. Die verhouding kan wellicht gezien worden als een *lex specialis*, maar juist is het te zeggen dat het voorgestelde lid 4 een *lex superior* is. De uitzondering van artikel 91, lid 1, tweede volzin duidt aan, dat aan de wetgever wordt overgelaten om te bepalen in welke gevallen geen goedkeuring is vereist. Dat wordt vervolgens geregeld in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Uit de bewoordingen van het voorgestelde vierde lid volgt dat oprichtingsverdragen uitsluitend uitdrukkelijk kunnen worden goedgekeurd; anders kun je geen gekwalificeerde meerderheidseis stellen.

Dan kom ik nu op de restrictieve betekenis die wordt gegeven aan artikel 91, lid 3. Op dit moment gaat artikel 91, lid 3, alleen over gevallen van strijd met de Grondwet. Volgens de regering en de Raad van State moet er sprake zijn van strijd met de letterlijke bepalingen van de Grondwet, dus met concrete, specifieke bepalingen. Het is misschien goed om hierbij voorop te stellen dat er relatief weinig wijzigingen van de Nederlandse Grondwet zijn geweest die beoogden een potentiële strijdigheid met de Grondwet op te heffen. De toevoeging van grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet in 1983, bijvoorbeeld, was natuurlijk niet het opheffen van strijd van zulke grondrechten met de voorgaande Grondwetten. Het scheppen van een informatieplicht bij uitzending van een vredesmacht bij internationale conflicten in artikel 100 werd niet gedaan omdat een dergelijke plicht in strijd was met de Grondwet zoals die tot dan toe gold. Zo gaat het in feite ook met de Europese Unie: het toekennen van codecisie aan het Europees Parlement in het verdrag van Lissabon is niet in strijd met de Grondwet, maar is wel van constitutioneel belang, omdat het wel leidt tot afname van de bevoegdheid van de Tweede en Eerste Kamer, en bovendien de invloed van de Nederlandse regering in de EU-besluitvorming verder beperkt. Dit laatste is ook aan de orde bij het opheffen van unanimititeit in de Raad, hoewel dat op zichzelf genomen uiteraard niet in strijd is met de Nederlandse Grondwet. Als er allerlei toevoegingen aan de Nederlandse Grondwet aan de orde waren, dan werd daarmee niet een strijd die er eerder bestond, beslecht of ongedaan gemaakt. Het waren nieuwe toevoegingen.

Hetzelfde zie je ook gebeuren in de Europese Unie. Er kunnen nieuwe toevoegingen zijn, die niet zozeer strijd opleveren met wat er al staat in de Nederlandse Grondwet, maar een impact hebben die vergelijkbaar is met een grondwetswijziging. Ik vind het inderdaad onbevredigend – een aantal woordvoerders heeft

Van der Staaij

daarvoor de aandacht gevraagd – dat de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie nooit is toegepast met de bewuste inachtneming van artikel 91, lid 3. Bij een aantal leden bestond de gedachte dat er een te beperkte en restrictieve interpretatie werd gegeven aan artikel 91, lid 3. Zou een ruimere interpretatie niet gewoon een alternatief kunnen zijn voor dit wetsvoorstel? Die suggestie is van diverse kanten gedaan. Ik stel vast dat over een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3, in de Eerste Kamer wel vijf à zes stevige debatten gevoerd zijn. De heer Jurgens heeft daar een belangrijke rol in vervuld. In de literatuur kom je nog wel eens tegen wat “de paradox van Jurgens” genoemd is: voor bepaalde in het oog springende strijdigheden met de letter van grondwetsbepalingen geldt wel de eis van een tweederdemeerderheid, maar volgens de gangbare interpretatie van artikel 91, lid 3, zou toepassing daarvan op andere ingrijpende voorstellen of verdragen, die niet met de letter van de Grondwet strijdig zijn, niet nodig zijn.

De Eerste Kamer heeft van de regering keer op keer gehoord dat een ruimere interpretatie er niet in zat. De Tweede Kamer heeft in het standpunt van de regering tot nu toe berust, zonder noemenswaardig debat. Dat is natuurlijk wel de werkelijkheid waarmee wij te maken hebben. Als wij ons nu afvragen of wij niet eens moeten nadenken over een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3, dan moeten wij ons wel realiseren dat daarvoor een blijvende consensus nodig is. Zelfs al spreekt de Tweede Kamer nu uit dat een ruimere interpretatie wenselijk is, dan is daarmee nog niet gewaarborgd dat dit over een paar jaar nog zo wordt gezien, dat de Eerste Kamer het zo zal zien en dat de regering het zo zal zien. Daarom vind ik toch uit oogpunt van rechtszekerheid een uitdrukkelijke tekstaanpassing veruit de voorkeur genieten.

Daarbij is van belang dat de mogelijkheden voor een ruimere interpretatie van dit artikellid uiteindelijk ook begrensd worden door de bewoordingen van het artikellid zelf. Hoe je het ook wendt of keert, daarin wordt wel nadrukkelijk het werkwoord “afwijken” gebezigd. Kortom, ik heb juist daarom wel aarzelingen of een herinterpretatie van artikel 91, lid 3, wel het gewenste effect zou hebben. Herinterpretatie wordt allereerst begrensd door de bewoordingen van het lid zelf, waarin uitdrukkelijk het werkwoord “afwijken” wordt gebruikt.

Zo is het eveneens voor verdragen of wijzigingen die constitutioneel belang hebben, zoals het toekennen van de codecisie aan het EP in het verdrag van Lissabon. Deze wijziging is niet in strijd met de Grondwet en wijkt ook niet af van de Grondwet, maar zij is wel van direct constitutioneel belang, omdat zij leidt tot afname van de bevoegdheid van de Staten-Generaal en bovendien de invloed verder beperkt van de Nederlandse regering in de besluitvorming van de EU. Dat heeft geleid tot het afschaffen van het parlementaire instemmingsrecht ten aanzien van voor burgers belangrijke besluiten op het gebied van strafrecht, asiel, de toelating van derdelanders etc.

Bovendien is er een duidelijk verschil tussen het voorgestelde vierde lid en het bestaande derde lid van artikel 91. Artikel 91, lid 3, erkent niet het verschil tussen de Europese Unie en andere verdragsorganisaties. Een herinterpretatie van artikel 91, lid 3, zal niet die waarde toekennen aan de positie van Europese verdragen die deze door hun constitutionele positie toekomt. Ik acht het

duis twijfelachtig – zelfs al zou er een meerderheid ontstaan voor een enigszins ruimere interpretatie van dit artikel – of met een herinterpretatie het gesignaleerde constitutionele probleem in volle omvang wordt opgelost.

Bovendien raakt een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3, eveneens de goedkeuring van andere verdragen, die niet de positie van de Europese Unie hebben. Dat moeten wij ons daarbij dan ook realiseren. Ik wil de opmerkingen die hierover gemaakt zijn, niet geheel of te snel wegwuiven. Integendeel. Ik heb mij na de eerste termijn van de Kamer gerealiseerd dat het een opvallend gegeven is dat voor zover ik weet voor het eerst in de Tweede Kamer tamelijk breed bedenkingen naar voren kwamen bij de huidige restrictieve interpretatie van artikel 91, lid 3. Ik hoorde dat onder andere van de kant van de fracties van CDA, PvdA, GroenLinks en de VVD. Ik vind dat toch wel een interessant en belangwekkend politiek signaal, zeker in het licht van de parlementaire geschiedenis.

In het verleden zijn mijns inziens te gemakkelijk de constitutionele spelregels ondergeschikt gemaakt aan de politieke wenselijkheid van de Europese integratie. “Nou, nou”, hoor ik de heer Van Beek zeggen, “is dat nu wel zo?” Ik hoor helemaal niet te reageren op wat er buiten de microfoon wordt gezegd. Niettemin, ik kan mij voorstellen dat dit vragen oproept. Ik heb het opgezocht. Een heel duidelijk voorbeeld vind ik de motie die in 1980 bij de grondwetsherziening is ingediend door de leden Brinkhorst, Van den Broek en Nijpels. Die motie is destijds door de Kamer aanvaard. Daarin sprak de Kamer expliciet als haar mening uit, dat de bepalingen van de Grondwet in geval van twijfel zo dienen te worden uitgelegd, dat het Europese integratieproces daardoor niet wordt belemmerd.

Ik heb het gevoel dat in de afgelopen jaren beduidend minder steun te vinden is voor een benadering waarin bij twijfel of iets wel strookt met de Grondwet, het belang van de Europese integratie altijd per definitie voorrang moet hebben. Dat is kennelijk de constitutionele spelregel – zij is volgens mij nooit ingetrokken – die bij de herziening van de Grondwet ook door deze Kamer uitdrukkelijk is gewenst. Is dat nog van deze tijd?

De heer **Kalma** (PvdA): Dat is toch juist het mooie van artikel 91, lid 3: het is een kwestie van interpretatie, met alle lastige kanten van dien. Het alternatief is regelgeving die veel te grof is. Daar hebben wij het eerder over gehad. De kracht van lid 3 is dat het ook anders te interpreteren valt en dat het wel degelijk mogelijk is om dat te revitaliseren. Als ik u nu ook nog naar aanleiding van uw antwoord aan mijn collega's meld dat lid 3, zij het in een eerdere versie, want lid 3 bestaat nog niet zo lang, wel degelijk is gebruikt, ook als het ging om Europese verdragen, dan is er misschien licht aan de horizon.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Is het niet de kracht van lid 3 dat je er alle kanten mee op kunt? Ik vind dat eerlijk gezegd niet zo fraai. Voor een constitutionele spelregel moet het toch niet zo zijn dat onze huidige politieke visie op Europa bepalend is voor de vraag of iets wel of niet strijdig is met de Grondwet. Ik vind dat wij onze politieke visies over Europese integratie stevig moeten uitwisselen, maar ik vind het niet sterk om te zeggen: bij twijfel over de grondwettigheid moet het belang van de

Van der Staaij

Europese integratie per definitie de doorslag geven. Ik zou juist zoeken naar een criterium dat minder afhankelijk is van de politieke tijdgeest en dat je, ongeacht hoe je erover denkt, kunt zien als een faire constitutionele spelregel. Als de heer Kalma in de tweede plaats zegt: ja, maar het is wel eens toegepast op Europese verdragen, dan zou ik niet weten waarop hij doelt. Misschien doelt hij op de Europese defensiegemeenschap die er uiteindelijk nooit gekomen is?

De heer **Kalma** (PvdA): Ja, maar indertijd hebben zowel regering als parlement gezegd: dit voorstel is zodanig ingrijpend dat wij van lid 3 – het was toen artikel 63 – gebruik willen maken. U kunt wel zeggen: het is later nooit ingevoerd. Het ging om de bereidheid om het toe te passen indien nodig.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Het voorbeeld dat de heer Kalma nu noemt, is een voorbeeld van een realiteit die nooit realiteit is geworden. Omdat er op dat moment geen breed draagvlak voor aanwezig was, is het uiteindelijk niets geworden. Maar dan lag het er ook wel heel dik bovenop. Als wij nu echter voorbeelden gaan zoeken van verdragen die wel praktische werking hebben gehad in de totstandkoming van de Europese Unie die wij nu kennen, dan is daar geen enkel voorbeeld van te noemen. De heer Kalma weet ook dat er nog twee of drie andere voorbeelden zijn, en dat is alles. Je kunt er van mening over verschillen of het er twee of drie zijn, of dat de overdracht was aan Nieuw-Guinea, het Internationale Strafhof. Er werd in de Eerste en Tweede Kamer verschillend gedacht over Lockerbie. Dat is alles waar wij het over hebben. Daar zijn overigens vanaf het begin al bedenkingen bij geweest. De heer Duynstee heeft in zijn boek over de grondwetsherziening van 1953 al een jaar later gezegd: eigenlijk zou het toch ook logisch zijn als de soevereiniteitsoverdracht eronder zou vallen, maar die interpretatie is in al die decennia tot nu toe niet gevolgd.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik vind dat u deze voorbeelden niet moet kleineren – want dat proef ik er toch een beetje in – onder verwijzing naar een zeer belangrijk voorstel dat het uiteindelijk niet gehaald heeft. Het zijn dus toch een paar voorbeelden. U vroeg naar drie, naar twee en toen naar één voorbeeld. Het blijken er veel meer te zijn en dan zegt u: ja, maar dat stelt niet veel voor. Dat vind ik niet sterk.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Met alle respect denk ik dat de heer Kalma nu twee dingen door elkaar haalt. De voorbeelden die ik gaf aan de heer Schinkelshoek, waren de voorbeelden van verdragen die tot stand zijn gekomen die eigenlijk niet veel voorstelden en waarvoor een tweederdemeerderheidseis overdreven zou zijn. Die voorbeelden geeft de heer Kalma nu ook niet. Het voorbeeld waarover wij het hebben, is of artikel 91, lid 3, is toegepast. Dat is toegepast in een beperkt aantal situaties, maar dat had niet betrekking op de Europese Unie zoals wij die nu kennen. Die is helemaal met de verdragen van Amsterdam, van Nice en van Lissabon tot stand gekomen zonder inachtneming van artikel 91, lid 3.

De heer **Kalma** (PvdA): Als het zou lukken om artikel 91, lid 3, te activeren – sommigen zouden zeggen: reactiveren – zou u dan zeggen dat dat een vooruitgang zou zijn?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik vind het een markant gegeven dat hier ook in dit debat naar voren komt, dat een groot deel van de Kamer vraagt of het niet onbevredigend is dat aan artikel 91, lid 3, een zo restrictieve interpretatie is gegeven tot nu toe. Een meerderheid van de Kamer zei in eerste termijn – ik weet niet of mijn beantwoording nog wat geholpen heeft om daarover anders te denken – vraagtekens te hebben bij en nog niet overtuigd te zijn door de oplossing die wordt gesuggereerd in dit wetsvoorstel. De meerderheid ziet wel dat het probleem dat hier wordt geagendeerd of artikel 91, lid 3, in zijn toepassing op Europese verdragen tot nu toe niet te smal en te ontoereikend is. Daar ben ik wel degelijk blij mee. Dat vind ik echt de winst van dit debat. Ik zou het ook toejuichen als er breed in de Kamer wordt gezegd dat het een idee zou zijn om de staatscommissie, die binnenkort aan de gang gaat en die zich onder andere bezighoudt met de nationale rechtsorde in relatie tot de internationale rechtsorde, zich toch ook nog eens te laten buigen over artikel 91, lid 3, ook in relatie tot dit wetsvoorstel.

Ik denk dat wij echt een stap verder komen als wij die kwestie voorleggen aan de staatscommissie, in combinatie met de vraag of er naast artikel 91, lid 3, redenen is om een nieuw artikellid zoals door mij voorgesteld in te voeren. Ik zie hier ook echt perspectief. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister is en ik hoor graag van haar of zij ook bereid zou zijn om dit aan de staatscommissie voor te leggen. Daarbij merk ik op dat de minister reeds aan de Eerste Kamer expliciet heeft toegezegd dat onderzoek naar de eventuele vermelding van Europese Unie in de Grondwet aan de staatscommissie Grondwet zal worden opgedragen. Maar in de brieven van het kabinet komt dit onderwerp nog niet echt voor in de beschrijving van de opdracht aan de staatscommissie. Misschien wil de minister er straks ook nog op ingaan of zij daarmee haar toezegging aan de Eerste Kamer gestand doet.

Ik meen overigens, zoals ik zojuist al aanstipte, dat artikel 91, lid 3, en het nieuwe lid 4 deels los staan van elkaar. De heer Van der Vlies wees daar terecht met enige klem op. Artikel 91, lid 4, ziet immers ook op gevallen waarin de amendering van oprichtingsverdragen niet afwijkt van de Grondwet, en wel omdat dan toch vaak de constitutionele verhoudingen daardoor in Nederland worden beïnvloed. Juist om die reden zou ik het toch interessant vinden om dit in combinatie aan de staatscommissie voor te leggen. Het komt simpelweg neer op de vraag of een ruimere interpretatie van artikel 91, lid 3, nu toereikend is of niet, dan wel of wij toch in termen van een aanvulling moeten denken.

Ik hoop hiermee de vragen van de leden in eerste termijn afdoende te hebben beantwoord.

□

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Dank voor de mogelijkheid om hier vanuit het kabinet advies te geven aan de Kamer.

Uit de behandeling tot nu van het initiatiefwetsvoorstel van de heer Van der Staaij blijkt dat uw Kamer, maar niet in het minst natuurlijk de initiatiefnemer, evenals de regering de relatie tussen de Grondwet en de EU belangrijk vindt. De heer Van Raak stelde in zijn eerste termijn zelfs dat hij bereid was om hiervoor een grondwetscommissie in het leven te roepen. Ook

Ter Horst

mevrouw Griffith vroeg zich af of het vraagstuk van de positie van de Europese Unie in de Grondwet niet bij uitstek een onderwerp voor de staatscommissie Grondwet was, en ook de heer Van der Staaij is daarop vandaag teruggekomen in zijn bijdrage. Ik kan hen geruststellen; de positie van de Europese Unie in de Grondwet behoort tot de opdracht van de staatscommissie, namelijk bij het onderdeel over de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde. Dat is ook al aangekondigd in het nader rapport op het advies van de Raad van State. De staatscommissie zal de positie van de Europese Unie in de Grondwet dan ook zeker bij haar werkzaamheden betrekken. Naar ik aanneem zullen alle Kamerleden zeer geïnteresseerd zijn in de bevindingen van de staatscommissie op dit punt.

De vraag hoe wij in onze constitutie dienen om te gaan met de Europese Unie, wordt door de heer Van der Staaij beantwoord met het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Daarbij ligt de focus geheel op de goedkeuringsprocedure van Europese verdragen. De initiatiefnemer verdient volgens het kabinet alle lof voor de wijze waarop hij zijn voorstel tot nu toe heeft verdedigd op een hem kenmerkende degelijke en inhoudelijke wijze. Als adviseur van de Kamer beantwoord ik de vragen van de Kamer. Daarmee geef ik ook een advies over het voorliggende initiatiefwetsvoorstel.

Dat advies kan helaas niet positief zijn. De keuzes die in het wetsvoorstel worden gemaakt, zijn namelijk niet de keuzes die het kabinet zou hebben gemaakt. Ik zal toelichten waarom dat zo is. De drie belangrijkste argumenten die het kabinet daarvoor heeft zijn de volgende. In de eerste plaats kan artikel 91, lid 3, als criterium volstaan voor Europese verdragen. Tegen deze achtergrond zie ik het wetsvoorstel als een extra drempel voor de Europese verdragen. Zo'n extra drempel is volgens het kabinet onnodig en ook onwenselijk. In de tweede plaats is parlementaire betrokkenheid bij verdragswijzigingen het meest doeltreffend in de fase van het onderhandelingsproces. In de derde plaats verdient de positie van de Europese Unie in de Grondwet overweging, dat zei ik al. Toch vind ik de focus op een verzwaarde goedkeuringsprocedure voor Europese verdragen niet de juiste weg voor de erkenning van de bijzondere verhouding tot de Europese rechtsorde.

De heer **Van Raak** (SP): Artikel 91, lid 3, volstaat, zegt de minister. Toch is dit artikel in het verleden nooit gebruikt. Hoe komt dit, vraag ik in de eerste plaats. Mijn tweede vraag is of ik de toezegging van de minister dat de staatscommissie er zich tegenaan gaat bemoeien, als volgt moet opvatten. Gaat de staatscommissie bekijken in hoeverre het voorstel van de heer Van der Staaij kan worden omgewerkt in een interpretatie van artikel 91, lid 3? Is dat wel of niet het geval? Of blijft dit een echt PvdA-artikel waarmee je alle kanten op kunt? Mijn derde vraag is de volgende. Voor zover ik weet, moet bij artikel 91, lid 3, een gewone meerderheid bepalen of iets een tweederdemeerderheid nodig heeft. Dat is staatsrechtelijk een wat rare figuur en dat is misschien wel een reden waarom dit artikel nooit is gebruikt voor Europese verdragen. Zit daarin niet een eigenaardigheid?

Minister **Ter Horst**: Op alle punten die de heer Van Raak nu aanroert, ga ik later in mijn betoog in. Ik vraag de voorzitter daarom toestemming om mijn betoog af te

ronden. Daarna kunnen wij bezien of ik naar tevredenheid van de heer Van Raak antwoord heb gegeven.

De **voorzitter**: De minister zet haar betoog voort.

Minister **Ter Horst**: Ik wilde juist beginnen met het deel van mijn betoog over artikel 91, derde lid. Een behoorlijk aantal sprekers, waaronder de heer Van Raak en de heer Schinkelshoek, heeft gevraagd om nader in te gaan op dit lid. Met name speelt de vraag of de huidige interpretatie van dit artikel wel toereikend is. De bepaling van artikel 91, lid 3, is bedoeld als praktisch alternatief voor de grondwetsherziening. Een verdrag dat afwijkt of noodzaakt tot afwijken van de Grondwet, betreft materieel gezien immers een grondwetswijziging. Het is gerechtvaardigd dat voor de goedkeuring van zo'n verdrag een tweederdemeerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen is vereist. Van afwijking van de Grondwet is sprake indien het gaat om een afwijking van een concrete grondwettelijke bepaling. Dat is inmiddels een bestendige uitleg van de regering en de Raad van State. Het motief daarvoor is het belang van de rechtszekerheid. Stelsel en strekking van de Grondwet kunnen in voorkomend geval een aanvullende rol spelen bij de interpretatie of er van afwijking sprake is. Van afwijking is niet reeds sprake op de enkele grond dat het gepaard gaat met het verlies van soevereiniteit. Andere criteria voor de toepassing van artikel 91, lid 3, zullen al gauw te vaag en onbepaald zijn.

In dat licht zie ik de vraag van de heer Van Raak of ik een mogelijkheid zie om lid 3 van artikel 91 zo te interpreteren dat Europese verdragen die van invloed zijn op onze constitutionele orde, onder die bepaling vallen. Het criterium "van invloed zijn" lijkt mij dan geen hanteerbaar criterium. Het objectieve criterium van de heer Van der Staaij acht ik ook geen wenselijk criterium, want dat leidt ertoe dat alle Europese wijzigingsverdragen, ongeacht de aard, met twee derde dienen te worden goedgekeurd. Dat acht ik onwenselijk zolang er geen afwijking van de Grondwet is.

Artikel 91, lid 3, stelt een tweederde-eis voor de gevallen waarin het in feite gaat om materiële grondwetswijzigingen. Ik vind het logisch om ook bij overdracht van bevoegdheden steeds het afwijkingscriterium te hanteren. Hoe dat afwijkingscriterium vervolgens in de praktijk wordt ingevuld, is per geval onderdeel van het debat tussen de Kamers en het kabinet. De heer Van der Vlies en ook de initiatiefnemers wijzen in dat verband op de overdracht van bevoegdheden op terreinen waarover de Grondwet zelf niets regelt. Ik erken dat dit een legitiem punt kan zijn, maar je zou je moeten afvragen waarom de Grondwet daarover niets geregeld heeft.

Dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de bijzondere goedkeuringsprocedure van artikel 91, lid 3, ook ten aanzien van Europese verdragen, maakt die niet minder van belang en zinvol. Er is gevraagd hoe je kunt zeggen dat een wetsartikel volstaat als er geen gebruik van wordt gemaakt. Ik zou de redenering willen omdraaien. Als er van een wetsartikel heel veel gebruik wordt gemaakt en er behoefte is om een ander wetsartikel toe te voegen, zou ik de redenering meer begrijpen dan wanneer het niet wordt gebruikt.

Ik ben het eens met de stelling van de heer Schinkelshoek. Wat let de Kamer om eventuele strijdigheid van verdragen met de Grondwet per geval nadrukkelijker te

Ter Horst

beoordelen? De Kamer heeft in feite alle ruimte om dat te doen.

De heer **Van Raak** (SP): Dan hebben wij het probleem in artikel 91, lid 3, dat het afwijkingscriterium wordt bepaald door een gewone meerderheid. Als dat het geval is, is het niet goed geregeld.

Minister **Ter Horst**: Op dat punt kom ik later terug. Ook de regering heeft bij het Verdrag van Lissabon gemotiveerd aangegeven waarom er geen sprake is van afwijking van de Grondwet. Van belang hierbij is onder meer dat het Verdrag van Lissabon, zoals door kabinet en Raad van State onderstreept, geen grondwettelijk karakter heeft. Bij Europese wijzigingsverdragen wordt de toets van artikel 91, lid 3, dus al uitdrukkelijk gedaan. De conclusies van de regering zijn tot nu toe niet door een meerderheid van de Kamers betwist. Ik zie dan ook niet in waarom, los van het afwijkingscriterium, een extra drempel moet worden opgeworpen voor alle Europese wijzigingsverdragen.

De heer Van Raak heeft gesteld dat het opmerkelijk is dat een gewone meerderheid van het parlement bepaalt of een verdrag met een tweederdemeerderheid moet worden aangenomen. Hij vraagt of hier niets iets wringt en of de Grondwet op dat punt aanpassing behoeft. Het is inderdaad de gewone wetgever die beoordeelt of wetsvoorstellen verenigbaar zijn met de Grondwet of niet. Dat is de normale staatsrechtelijke gang van zaken. Ook voor de aanvaarding van bijvoorbeeld wetten over de geldelijke voorziening ten behoeve van leden van de Staten Generaal is een tweederdemeerderheid vereist. Als er eventueel discussie ontstaat of er van zo'n wet sprake is, zal de beoordeling daarvan ook dan door een meerderheid van de Kamer moeten worden ondersteund.

Het is niet logisch om de vraag of een wetsvoorstel met een tweederdemeerderheid moet worden aanvaard, te laten beantwoorden door een tweederdemeerderheid. Dan heb je immers die vraag in feite al beantwoord.

De heer **Van Raak** (SP): Het gaat mij natuurlijk om het tegenovergestelde. Het gaat mij erom dat een gewone meerderheid kan bepalen dat geen tweederdemeerderheid mogelijk is. Dan is die hele bepaling van tweederdemeerderheid teruggebracht tot een gewone meerderheid. De minister moet het juist andersom zien.

Minister **Ter Horst**: Neen, want als je wilt bepalen of iets met een gewone meerderheid of met een tweederdemeerderheid moet en je laat dat door een tweederdemeerderheid bepalen, dan heb je daarmee al het besluit genomen dat het met een tweederdemeerderheid moet worden bepaald.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, maar een gewone meerderheid kan het dus tegenhouden en daar gaat het om.

Minister **Ter Horst**: Je moet kiezen tussen het nemen van een besluit met een gewone meerderheid of het nemen van een besluit met een tweederdemeerderheid. Er is meer reden om dat te laten doen met een gewone meerderheid dan met een tweederdemeerderheid. Op die manier worden de meeste besluiten in de Kamer genomen.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, maar wij laten een gewone

meerderheid ook niet bepalen welke hervormingen van de Grondwet met tweederdemeerderheid tot stand worden gebracht. Neen, die besluiten moeten altijd met tweederdemeerderheid worden genomen, omdat wij het niet logisch vinden dat een gewone meerderheid dat doet. Het is namelijk niet logisch dat halverwege de wedstrijd één van de teams de spelregels verandert.

Minister **Ter Horst**: Het voorstel over de benoemingswijze van de burgemeester is zojuist al genoemd. Dat is namelijk onderdeel van de Grondwet. Op het moment dat iets onderdeel van de Grondwet is, besluit je daarover met een tweederdemeerderheid. Zo hebben wij dat afgesproken. Voor al die zaken waar geen sprake is van grondwetswijziging wordt eerst bepaald of sprake moet zijn van een tweederdemeerderheid om een besluit te nemen. Dat doe je met een gewone meerderheid. Als voorbeeld noemde ik zojuist de arbeidsrechtelijke positie van de Kamer.

Dan de staatscommissie. De heren Kalma en Schinkelshoek, evenals de indiener van het wetsvoorstel in zijn termijn vandaag, hebben gesuggereerd om de kwestie van artikel 91, lid 3, aan de staatscommissie voor te leggen. Het kabinet heeft besloten om de staatscommissie op te dragen om na te denken over de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde. Ik ben daarmee begonnen. Daarbij staat de vraag centraal of de verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde met voldoende waarborgen is omkleed. Het kabinet heeft in dat kader aangegeven dat het al een uitvoerig debat heeft gevoerd over de interpretatie van artikel 91, lid 3. Ik kan mij dat nog herinneren. De laatste keer was in april 2007 in de Eerste Kamer.

De staatscommissie is echter vrij – daarin kom ik de Kamer enigszins tegemoet – om uitspraken te doen over alles wat raakt aan de verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde, in het bijzonder ten aanzien van de Europese Unie. Dat geldt ook voor de wijze waarop bijvoorbeeld de overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties constitutioneel is geregeld, zoals door de initiatiefnemer en de heer Van der Vlies naar voren is gebracht. Als de staatscommissie meent dat dit een essentieel punt is in de verhouding tussen de internationale en de nationale rechtsorde, in het bijzonder ook ten aanzien van de ontwikkeling van de Europese rechtsorde, dan is zij niet belemmerd om hierover te adviseren. Dan zal het kabinet dat zeker serieus nemen. Dat doet ook recht aan de brede wens van de Kamer om nog eens naar dat artikellid te kijken. Ik ga er ook van uit dat de staatscommissie zeker kennis zal nemen van het debat dat de Kamer vandaag voert en daar haar voordeel mee zal doen.

De heer **Van Beek** (VVD): Een vraagje op dit punt. Als de staatscommissie iets vindt, dan mag zij dit onderwerp bij haar studie betrekken. Ik spits de vraag iets toe in de richting van het kabinet zelf. Wat vindt het kabinet hiervan? Vindt het kabinet het logisch dat dit punt in dit kader extra aandacht krijgt?

Minister **Ter Horst**: Ik heb al gezegd dat het kabinet van mening is dat over dit onderwerp al heel vaak van gedachten is gewisseld tussen het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer. Wij hebben daar dus geen behoefte aan, maar zoals altijd nemen wij de wens van de Kamer

Ter Horst

op dit punt buitengewoon serieus. Als de staatscommissie van mening is dat het voor de opdracht die zij wel heeft gekregen, namelijk het bezien van de relatie tussen de internationale en de nationale rechtsorde, van belang is om ook naar dit artikel te kijken, dan is daar uiteraard geen bezwaar tegen en zal het kabinet een advies op dat punt serieus nemen.

De heer De Roon heeft gevraagd naar de verhouding tussen artikel 91, lid 1 van de Grondwet en het voorgestelde lid 4. Met name doet zich de vraag voor of bij wet kan worden bepaald dat geen goedkeuring is vereist voor EU-verdragswijzigingen als de Grondwet zou vereisen dat deze met tweederdemeerderheid dienen te worden aanvaard. Net als de initiatiefnemer ben ik van mening dat de Grondwet er dan als hogere wet aan in de weg staat om bij wet te regelen dat geen of stilzwijgende goedkeuring kan plaatsvinden. Naar analogie van de regeling met betrekking tot artikel 91, lid 3, is het wel goed denkbaar om het vereiste van uitdrukkelijke goedkeuring nog eens expliciet in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen neer te leggen.

Ik kom op de parlementaire betrokkenheid bij Europese verdragen. De heer Van der Ham vroeg expliciet daar nog eens op te reflecteren met de vraag hoe dit verder kan worden gewaarborgd. Ik deel de mening dat parlementaire betrokkenheid in het stadium van de onderhandelingen het meest doeltreffend is. Het kabinet is een groot voorstander van een zo ruim mogelijke betrokkenheid van het parlement bij de onderhandelingen over herziening van de oprichtingsverdragen van de Europese Unie. Het vorige maar ook dit kabinet heeft daarom actief de dialoog gezocht met beide Kamers voorafgaand aan de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon. Er is uitgebreid met de Kamer gesproken over de onderhandelingsinzet. Het overgrote deel van de uitgangspunten die het kabinet had bepaald in nauw overleg met het parlement, vonden vervolgens hun weg in het door de Europese Raad vastgestelde onderhandelingsmandaat.

Voor het eerst is, voordat de eigenlijke onderhandelingen begonnen, ook de Raad van State om advies gevraagd over dat onderhandelingsmandaat. De uiteindelijke verdragstekst was een bijna letterlijke weergave van het onderhandelingsmandaat, met als resultaat dat beide Kamers der Staten-Generaal met overgrote meerderheid het Verdrag van Lissabon goedkeurden.

De heer Van der Ham heeft er terecht op gewezen dat het noodzakelijk is om niet alleen bij dit soort fundamentele verdragswijzigingen permanent de dialoog te zoeken met het parlement, maar ook bij de dagelijks op ons afkomende ontwikkelingen in Brussel. De kritiek over het te laat toezenden van geannoteerde agenda's voor vergaderingen van de Raad van Ministers neemt het kabinet ter harte. Ook wat betreft de tijdige ontvangst van de kabinetsinzet bij nieuwe wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie, de zogenaamde BNC-fiches, kan het beter. De Tweede Kamer ontvangt binnenkort een brief van het kabinet waarin de hele BNC-procedure nog eens goed tegen het licht wordt gehouden en waarin het kabinet poogt betere afspraken te maken. Dit allemaal omdat het kabinet zeer hecht aan een gedegen overleg met de Kamers over wat er in Brussel gebeurt.

Het kabinet wisselt voorts ook graag verder met de Kamer van gedachten over de wens om in een zo vroeg

mogelijk stadium te worden geïnformeerd over wetgevingsvoorstellen van groot politiek belang, zoals neergelegd in een amendement en een motie van de leden Wiegman-van Meppelen Scheppink en Ten Broeke bij de Rijkswet houdende goedkeuring Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Het Verdrag van Lissabon voorziet in een meer democratische wijze van verdragsherziening door de methode van een conventie te formaliseren. In dat geval zullen regering en parlement op gelijke voet via hun vertegenwoordigers in de conventie deelnemen aan de gedachtevorming over een eventuele verdragsherziening.

Ik kom op een paar specifieke bezwaren tegen het wetsvoorstel. De initiatiefnemer verlangt ook een tweederdemeerderheid voor besluiten van de Europese Unie tot vereenvoudigde wijziging van de EU-verdragen, de zogenaamde "passerelle". Dit is echter maar bij één soort passerelle mogelijk: voor de overgang van derdepijlerbevoegdheden – dat gaat over de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken – naar de eerste pijler biedt artikel 42 EU de mogelijkheid van een nationale goedkeuringsprocedure. Dan kan de eis van een tweederdemeerderheid eventueel worden gesteld. Voor de overige passerelles biedt het EU- of EG-verdrag deze mogelijkheid niet. Deze passerelles kunnen dus niet aan nationale parlementaire goedkeuring worden onderworpen.

Ik kom op het punt van tweederdemeerderheid bij toetredingsverdragen: het voorgestelde lid 6. Er ligt een amendement van de heer Pechtold om dit lid uit het wetsvoorstel te schrappen. Door een toetredingsverdrag gaat Nederland wederzijds bindende politieke, juridische en economische verplichtingen aan met een andere staat. De samenwerking binnen Europees verband wordt daarmee uitgebreid naar een andere staat. Ik zie, ook na beantwoording van de initiatiefnemer, niet in op welke manier zulke verdragen leiden tot wijziging van de nationale constitutionele orde. Verschillende sprekers wezen daar al op in hun eerste termijn. Het kabinet ondersteunt dan ook het amendement van de heer Pechtold.

De staatscommissie zal zich over het vraagstuk van de EU in de Grondwet buigen. Het kabinet acht het voorliggende initiatiefwetsvoorstel op voorhand echter niet het juiste middel om de positie van de EU in de Grondwet te verankeren. Het is uiteraard verder niet aan mij of het kabinet om het verdere verloop van het wetsvoorstel te bepalen.

De **voorzitter**: De leden hebben volgens mij gerekend op een tweede termijn. Mevrouw Wiegman-van Meppelen Scheppink is afwezig. Ik geef het woord aan de heer Van Raak. Het gaat om een derde van uw spreektijd, die in uw eerste termijn ongeveer tien minuten duurde. U krijgt drie minuten de tijd, inclusief eventuele moties.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Op 26 mei begon ik met de woorden: "Soms heb je dat hoe langer je naar iets kijkt, hoe sympathieker het je wordt." Het voorstel van de heer Van der Staaij is mij nog sympathieker geworden. Het is de schoonheid van de eenvoud. Hij

Van Raak

heeft mij overtuigd en ik wil dit voorstel van harte steunen. Toekomstige wijzigingen van verdragen waarop de EU is gegrondvest, gaan wij voortaan met tweederde-meerderheid goedkeuren. Waarom is dat zo logisch? Omdat ze constitutioneel van aard zijn. En wat wij met onze eigen Grondwet doen, moeten wij ook met de constitutionele verdragen van Europa doen. Het is zo logisch.

Ik ben van mening dat wij Europa serieus moeten nemen en daarom moeten wij ook erkennen dat Europa onderdeel is van onze democratie, van onze constitutie en van ons scheidsrechterboekje. Wij moeten Europa ook serieus nemen door voor zaken die van constitutionele aard zijn een tweederdemeerderheid te vragen.

De heer **Van Beek** (VVD): De heer Van Raak gaat nu wel erg gemakkelijk langs het echte probleem. De reden dat wij zo diep nadenken, heeft te maken met het feit dat alles wat van die kant komt met een tweederde-meerderheid door deze Kamer gaat. De heer Van Raak doet nu alsof het alleen maar gaat om zwaarwegende constitutionele zaken.

De heer **Van Raak** (SP): Ik nodig de heer Van Beek uit met voorbeelden te komen. De heer Schinkelshoek kon geen enkele kleine wijziging noemen die niet van constitutionele aard was. Ik heb ze van de heer Van Beek ook nog niet gehoord. Het gaat om wijzigingen van de verdragen waarop de EU is gegrondvest. Zij zijn per definitie van constitutionele aard.

De heer **De Roon** (PVV): Het betoog van de heer Van Raak dat wat geldt voor de wijziging van onze Grondwet ook moet gelden voor de wijzigingen van de constituerende EU-verdragen, spreekt mij bijzonder aan. Vindt hij dat hetzelfde moet gelden voor het systeem van wijziging van onze Grondwet in twee lezingen als het gaat om de constituerende EU-verdragen?

De heer **Van Raak** (SP): Dat heeft de indiener niet voorgesteld en daar ben ik blij mee. Het gaat om een toegevoegd lid 5. Er is ook discussie over de wijziging van onze eigen Grondwet. In de praktijk is de voorgestelde verandering van de Grondwet maar zelden een groot onderwerp in de verkiezingscampagne. Ik kan begrijpen waarom de indiener voor deze vorm heeft gekozen. Ik sta open voor discussie over de vraag of de manier waarop de grondwetsherziening in Nederland plaatsvindt in theorie klopt met de praktijk.

De heer **De Roon** (PVV): De heer Van Raak heeft gelijk. Dit is geen belangrijk onderwerp in de verkiezingscampagne. Toen het over het Verdrag van Lissabon ging, heb ik tot mijn spijt moeten constateren dat het ook niet een belangrijk onderwerp was. Ik betreur dat en vraag mij af of de heer Van Raak dat ook doet.

De heer **Van Raak** (SP): Wij betreuren dat samen. Ik wilde graag positief zijn. Ik wil Europa serieus nemen en ik wil ook onze Grondwet serieus nemen, waarin de EU niet eens is benoemd. Dat zou toch een mooi bijproduct van dit voorstel zijn geweest. Het is een mooi voorstel.

De heer **Kalma** (PvdA): Kan de heer Van Raak iets nader ingaan op de vraag waarom de EU niet wordt genoemd? Heeft dat niet te maken met het karakter van de

Nederlandse Grondwet, die gekenmerkt wordt door openheid ten opzichte van internationale verdragen? Ja, de heer Van Raak lacht, maar soms is de verhouding tussen schoonheid en eenvoud iets gecompliceerder dan hij suggereert. Wil hij serieus op mijn vraag ingaan?

De heer **Van Raak** (SP): Ja, heel serieus. Als de PvdA onze Grondwet zou moeten maken, zou het een grote ellende worden, omdat de PvdA discussie, discussie, discussie wil. Maar in een wet, zeker in de Grondwet, moet je zaken regelen. Je moet dus niet discussiëren, maar regelen. Dat is tegen de natuur van de heer Kalma in, maar als wetgever heb je die taak. Ik heb onze Grondwet vorige keer een rommeltje genoemd, ons rommeltje. Dat komt omdat onze Grondwet historisch is ontstaan. Als wij een leeg vel papier voor ons hadden gehad, hadden wij onze Grondwet nooit zo gemaakt.

De **voorzitter**: Dank u. De heer Kalma ...

De heer **Van Raak** (SP): Onze Grondwet legt ook praktijken vast. Voor Thorbecke was het een politiek programma, maar voor andere politieke stromingen was dat niet zo. Er is nu een praktijk ontstaan waarbij de Europese Unie zeer veel invloed heeft op de spelregels van de Nederlandse politiek ...

De **voorzitter**: Het kan niet zo zijn dat u mij niet hoort, mijnheer Van Raak. Ik vind het niet prettig dat u mij gewoon negeert.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wilde een antwoord geven aan de heer Kalma en daar ben ik nu mee klaar.

De **voorzitter**: Een kort antwoord.

De heer **Van Raak** (SP): Het was een moeilijke vraag waarop ik een serieus antwoord wilde geven. Het kan dan niet zo zijn dat de voorzitter mij halverwege afkapt en dat ik geen antwoord kan geven.

De **voorzitter**: Nee, maar u moet wel de signalen opvangen om kort te antwoorden. Mijnheer Kalma, stelt u uw vervolgvraag.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik wil de heer Van Raak nog één maal vragen of hij op zijn minst de spanning ziet tussen zijn uitspraak dat de Europese Unie eindelijk eens genoemd moet worden en dat het dan maar hier moet gebeuren en de systematiek van de Nederlandse Grondwet. Daar zit toch op zijn minst spanning tussen? Dat zijn conclusie een andere is en dat hij in een andere richting zoekt, is begrijpelijk. Mijn vraag is of hij het probleem ziet.

De heer **Van Raak** (SP): Het initiatiefvoorstel lost het probleem niet op dat de Europese Unie niet in onze Grondwet wordt genoemd. Het is een bijproduct van dit voorstel dat de Europese Unie nu een keer wordt genoemd. Daarmee wordt het probleem niet opgelost. Dat is dus niet zozeer een spanning, maar een probleem.

Ik vind het een goed voorstel om aan artikel 91 vier leden toe te voegen. Ik vind het dan ook jammer dat de minister dit voorstel gaat parkeren bij de door haar veelgeprezen staatscommissie die in de loop van de tijd steeds meer te doen krijgt. Mijn aanvankelijke bezwaar

Van Raak

dat de staatscommissie niets om handen heeft, wordt vakkundig opgelost door van alles bij deze commissie neer te leggen. De staatscommissie gaat nu naar dit voorstel kijken, terwijl normaal gesproken de staatscommissie eerst iets op papier zet, zodat je daarna met een goed voorstel kunt komen. Nu gebeurt het andersom: iemand doet een goed voorstel, maar dat wordt terug in de tijd gelegd. Ik snap dat niet zo heel erg goed. Ik snap het vooral niet, omdat ik niet weet wat die commissie precies moet gaan doen. Het staat de staatscommissie vrij om ernaar te kijken, zegt de minister. Het zou toch niet zo moeten zijn dat wij in de Kamer een wet gaan behandelen en dat de staatscommissie er niet naar mag kijken! Dat de staatscommissie ernaar mag kijken, is dus geen toezegging: dat mag de staatscommissie altijd al. Het is echter niet de bedoeling van de minister dat de staatscommissie de voorgestelde leden 4, 5 en 6 van artikel 91 gaat incorporeren in lid 3. Ik hoor graag wat de andere woordvoerders daarvan vinden. Eigenlijk zegt de minister dat zij helemaal niets wil veranderen aan artikel 91, lid 3, want het afwijkingscriterium zorgt daarvoor en er verandert eigenlijk niet zo veel. Zij is ook nog voor het voorstel van de heer Pechtold, die er vandaag niet is. Dan blijft er niets meer over. Dan is er al een lid afgesnoept van de drie en die andere twee leden verdwijnen ergens. Wat ik dan maar hoop, na dankzegging aan de heer Van der Staaij, is dat de staatscommissie goed luistert en toch probeert hier iets goeds uit te halen.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. Ik dank de indiener van het wetsvoorstel voor zijn uitvoerige beantwoording van de vragen. Het was een zeer doorwrocht betoog. Ik dank de minister voor haar advies aan ons over dit wetsvoorstel.

Er zijn twee punten die ik aan de indiener wil voorleggen. Het eerste is de kwestie van wijzigingen van constituerende EU-verdragen. Deze wijzigingen komen erop neer dat bevoegdheden teruggaan van Europa naar de nationale staten. Kun je dan niet volstaan met een eenvoudige meerderheid in plaats van met een tweederdemeerderheid? De heer Van der Staaij heeft erop gewezen dat er in de constituerende EU-verdragen ook bepalingen zijn die niet te scharen zijn onder de begrippen uitbreiden of beperken van nationale soevereiniteit. Dat ben ik natuurlijk met hem eens. Ik ben het ook wel met hem eens dat wij voor dat soort bepalingen de tweederdemeerderheidseis moeten willen stellen. Daarmee is mijn vraag echter niet beantwoord. Kunnen wij voor het terugbrengen van supranationale bevoegdheden van de EU naar nationale staten niet volstaan met een eenvoudige meerderheid? Ik hoop dat de heer Van der Staaij daar wat meer over kan zeggen.

Dan is er nog een andere kwestie waarover ik meer wil vernemen. Ik heb er net ook over gesproken met de heer Van Raak. Het gaat om belangrijke grondwettelijke verdragen, waarvoor in onze Grondwet een tweederdemeerderheid moet zijn. Voor een grondwetswijziging hebben wij het vereiste van twee lezingen. Zou dat vereiste niet ook voor constituerende EU-verdragen moeten gelden? De heer Van Raak heeft gezegd dat hij dat zo niet weet, omdat voor hem het systeem van grondwetswijziging in twee lezingen ook ter discussie

staat. Is dat ook zo voor de heer Van der Staaij? Zou het niet veel beter zijn om een periode van reflectie in te bouwen? Die hebben wij ook bij grondwetswijzigingen door de behandeling in twee lezingen. Zouden wij dat niet ook moeten willen bij wijzigingen in constituerende EU-verdragen?

Voorzitter: Kraneveldt-van der Veen

De **voorzitter**: Dan is nu het woord aan mevrouw Griffith van de VVD-fractie. Nee, ik zie het al, het is de heer Van Beek. Ik heb de verkeerde lijst voor mij liggen. Excuses.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik begrijp de teleurstelling, voorzitter. Collega Griffith betreurt het zelf ook dat zij dit debat niet kan afmaken, maar zo werkt dat soms met plannings. Ik mag haar vervangen.

Ik dank de heer Van der Staaij voor zijn geweldige werk en voor zijn prachtige verdediging in eerste termijn. Het is duidelijk dat hij alles wat hij over dit onderwerp heeft kunnen vinden ook echt heeft bestudeerd. Het is heerlijk om dit soort debatten mee te maken. Alleen al daarom zou ik zeggen: doe dat vaker. Ik dank de minister ook voor haar advies. Wij kunnen ons goed vinden in de inhoud daarvan, maar daar zal ik zo nog kort op reageren.

Wij zijn dit debat open ingegaan, zowel in de fractie als in de plenaire zaal. Soms is de wereld heel eenvoudig: dan ben je ergens voor of ergens tegen, en kun je je betoog opbouwen afhankelijk van de positie die je inneemt. In dit geval zorgde het proces, de bestudering van de stukken en de discussie in de fractie en alhier, voor een op- en neergaan: er zitten elementen in die ons zeer aanspreken, maar er zijn ook bezwaren. Dit is voor ons geen zwart-witaangelegenheid.

Niettemin kunnen wij, terugkijkend naar het verleden van de laatste halve eeuw, geen argumenten constateren voor deze wetswijziging. Als de wet er namelijk zo zou hebben uitgezien als deze wijziging beoogt, zou in alle gevallen precies hetzelfde zijn gebeurd als in het verleden is gebeurd: ook in die gevallen werden de besluiten namelijk met een tweederdemeerderheid genomen. Er hebben hier zeker niet regelmatig gevechten tot de laatste Kamerzetel plaatsgevonden om een meerderheid voor zo'n voorstel te krijgen. En ook voor de toekomst zijn wij niet echt overtuigd van de noodzaak van deze wijziging. Sterker nog, als je consequent wil zijn, zou je niet alleen moeten praten over besluitvorming met een tweederdemeerderheid, maar ook over besluitvorming in twee termijnen. In dat geval zou je dus de echte procedure kiezen die voor grondwetswijzigingen geldt.

De heer **Van Raak** (SP): Het is natuurlijk de vraag of je een wet maakt op basis van logica of op basis van empirie. De VVD zegt dat er in het verleden altijd een tweederdemeerderheid is geweest en verwacht dat er in de toekomst ook altijd een tweederdemeerderheid zal zijn.

De heer **Van Beek** (VVD): Nee, dat laatste heb ik niet gezegd.

Van Beek

De heer **Van Raak** (SP): In ieder geval had u een vergezicht, waaruit niet bleek dat u hiermee vaak problemen verwachtte. Maar stel nu dat dit wel het geval is: dan moet toch de logica bovenkomen, dan moet het logisch zijn om een wet te maken of niet. Je kunt dan toch niet naar de empirie verwijzen, naar de geschiedenis of naar de toekomst? Waarom is het niet logisch om de ene constitutionele aangelegenheid anders te behandelen dan een andere?

De heer **Van Beek** (VVD): Ik vind dat je beide moet doen. Je moet niet alleen de theoretische of staatsrechtelijke argumentatie hanteren. Het is handig om bij dit soort zaken ook eens over je schouder te kijken om te zien hoe het in de praktijk is gegaan en daarop een meer praktische argumentatie baseren. Nogmaals, wij hebben beide gedaan. Collega Griffith heeft in eerste termijn aangegeven hoe zij alle inhoudelijke zaken en argumenten heeft afgewogen.

Alles afwegende, zien wij dus geen echte noodzaak voor deze wijziging. Ik zeg daar wel bij dat wij het zeer op prijs stellen dat de regering heeft gezegd dat de positie van de Grondwet in relatie tot Europese ontwikkelingen nog eens expliciet aan de staatscommissie is en wordt voorgelegd. Overigens zouden wij het heel plezierig vinden als diezelfde commissie, nu zij die opdracht niet expliciet heeft, nog eens goed zou willen kijken naar artikel 91, lid 3, om een oordeel te geven over het geheel. In dat kader zou ik het goed vinden – en ik leg deze vraag maar gewoon aan mijn geachte collega voor – dat het wetsvoorstel werd aangehouden totdat die commissie met haar bevindingen komt. Op dat moment zouden wij namelijk een totaalafweging kunnen maken en zouden wij alles wat hiervoor is gedaan, alle studies en alle overwegingen kunnen betrekken bij het afrondende debat dat ongetwijfeld te zijner tijd zal plaatsvinden. Ik wacht met belangstelling de reactie van de initiatiefnemer af.

De heer **Van Raak** (SP): De minister zei niet dat zij daartoe een verzoek bij de staatscommissie zal neerleggen, maar dat de staatscommissie de vrijheid heeft om hiernaar onderzoek te doen. Als wij willen dat dit onderzoek er komt, moeten wij ons daarover uitspreken. De heer Van Beek en ik hebben dat inmiddels gedaan en ik hoop dat anderen dat ook doen.

Ik vind verder dat wij de staatscommissie een richting moeten aangeven. Ik zou de commissie bijvoorbeeld voorstellen om te onderzoeken hoe het voorstel van de heer Van der Staij ingepast kan worden in lid 3. Wat is uw voorstel?

De heer **Van Beek** (VVD): Met de heer Van Raak heb ik uitgesproken dat het een goede zaak zou zijn als de staatscommissie hierover advies zou uitbrengen. Ik verwacht verder dat een van de collega's die nog aan het woord moeten komen, hierover een motie zal indienen.

Ik wil de commissie niet in een bepaalde richting duwen. De commissie kan straks in de Handelingen nagaan wat wij in dit debat hebben gezegd. Verder is het initiatiefwetsvoorstel beschikbaar. Wij moeten daarom volgens mij niet proberen om de commissie de oplossing in een bepaalde richting te laten zoeken. Laten wij gewoon afwachten waar de commissie mee komt.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Voorzitter. Het zou mij geen enkele moeite kosten de initiatiefnemer dank te zeggen voor de verdediging van zijn wetsvoorstel. Vanwege de bijzondere relatie van mijn fractie met de initiatiefnemer en van de initiatiefnemer met mij zou dat misschien wel een beetje verdacht overkomen. Ons kent ons, nietwaar. Ik doe het daarom anders.

Er zijn zeldzame momenten geweest waarop bewindslieden een opgeladen, goed warmgedraaide oppositie met een bevlogen en inhoudelijk overtuigend verhaal de mond wisten te snoeren. De oppositie kon eigenlijk niet anders dan hen gelijk geven. Aan die twee bijzondere momenten is vanmiddag een derde moment toegevoegd. Ik doel ten eerste op de heer Winsemius, indertijd milieuminister. Iedereen die zich die tijd nog herinnert, weet hoe hoog de spanningen rond het milieudossier toen ook al konden oplopen. De heer Winsemius had echter zo'n bevlogen en overtuigend verhaal dat er op dat moment even geen oppositie meer was. Ten tweede denk ik aan oud-minister De Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; hij had een keer dezelfde belevenis. Ik herinner het mij nog goed.

Ik bedoel hiermee te zeggen dat de initiatiefnemer in de ogen van de SGP-fractie zijn initiatief overtuigend heeft verdedigd. Op mij en waarschijnlijk ook op andere woordvoerders zal hij de indruk achtergelaten hebben dat je van goede huize moet zijn om nog tegen zijn voorstel te kunnen zijn. Hij heeft immers een punt! Zijn oplossing wordt misschien nog niet door alle fracties in dit huis gedragen, maar hij heeft wel een stap in de goede richting gezet.

De SGP-fractie steunt het initiatiefwetsvoorstel. Dat zal niemand verbazen, want het voorstel is niet revolutionair, aldus de initiatiefnemer zelf, maar brengt onze Grondwet meer bij de tijd. Als iets aan het hart van de SGP-fractie gebakken zit, dan is het dat wel.

Wij zijn er nog niet. Enkele fracties moeten nog aan het woord komen, maar desondanks is het mijn indruk dat het nog wel eens een beetje kan tegenvallen. Niet voor niets heb ik geboeid geluisterd toen de initiatiefnemer kwam met de motie, in de Kamer aanvaard in het jaar 1980, voorgesteld op 18 maart 1980 door de heren Brinkhorst, Van den Broek en Nijpels, gelukkig alle drie nog in leven, vertegenwoordigend de fracties van D66, het CDA en de VVD. Ik heb een motie bij mij. Ik had eigenlijk de gedachte om haar hier in te dienen. Ik ga het niet doen, maar de motie moet even genoemd worden: "constaterende dat de inhoud van deze motie van 18 maart 1980 voorbijgaat aan de principes van subsidiariteit en proportionaliteit" – thema's die wij nu aan het hart hebben liggen – "spreekt uit dat deze motie haar geldingskracht heeft verloren, en gaat over tot de orde van de dag". Het is maar dat het even in de Handelingen terecht is gekomen! Ik daag u niet uit, want wij maken er geen spelletje van, maar ik weet zeker dat die motie van mij nu op een meerderheid zou kunnen rekenen als ik er niet al te veel omheen draai en het een beetje zakelijk, rechttoe rechtaan op de inhoud houd.

Ik zei al dat wij het initiatief steunen. Wij vragen ons met de heer Van Raak af waarom wij dit niet gewoon doen. Ik heb echter begrepen – ik kom dan bij het preadvies van de minister, die ik daarvoor overigens hartelijk dank zeg – dat de minister het aan de staatscommissie overlaat of het door die commissie wordt

Van der Vlies

meegenomen en tot in welke mate. Ik zou vinden dat een staatscommissie die zichzelf respecteert en kwaliteit wil leveren, niet om de problematiek van artikel 91, lid 3, en dit initiatiefwetsvoorstel heen kan. Sterker: als er straks een product is afgescheiden door de staatscommissie dat is verrijkt door een regeringsstandpunt, en deze problematiek zou daarin onbelegd zijn gebleven, zou ik het een ommissie vinden. Duidelijker kan ik het niet zeggen. Ik hoop dat de minister dat toch wel met mij eens is en daar enig gevoel bij zou willen uitstralen.

Dan heeft de heer Van der Staaij toch winst geboekt. Hij heeft een punt geagendeerd en er gaat iets mee gebeuren. Ik zou vinden dat het kan zoals hij het voorstelt. Als een meerderheid van de Kamer beslist dat het toch nog even langs de staatscommissie moet, moeten wij dat geduld maar opbrengen. Laat het niet zo zijn dat wij er uiteindelijk niets mee doen. Dat zou echt een verlies zijn van parlementaire democratie en kwaliteit van wetgeving.

□

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter. Of Abraham Kuyper tevreden zou zijn geweest, ik heb eerlijk gezegd geen idee. Ik geloof wel dat hij de geachte afgevaardigde zou hebben bedankt voor zijn doorwrochte, uitmuntende reactie op diens bezwaren, bedenkingen en andere tegenwerpingen in eerste aanleg. U begrijpt: ik wil niet achterblijven en de geachte afgevaardigde de heer Van der Staaij oprecht hartelijk bedanken voor zijn antwoord, een antwoord dat wederom getuigt van grote kennis en vakmanschap. Natuurlijk ook dank aan de minister, die de Kamer van nuttig advies heeft gediend.

Laat de heer Van der Staaij aan die welgemeende hartelijkheid van mijn kant echter geen al te grote politieke betekenis toekennen, zo waarschuw ik er wel bij. Onze bezwaren tegen zijn initiatiefvoorstel, dat er populair gezegd toe strekt om Europa over een iets te hoge lat te laten springen, zijn er niet door verminderd. Hij is consequent, hij is rechtlijnig, maar in dat geval maakt die orthodoxie het er niet beter op.

Nogmaals, de CDA-fractie heeft veel sympathie voor de bedoelingen van de initiatiefnemer die ruwweg als volgt zijn samen te vatten. Hoe houden wij vanuit Nederland een greep op constitutionele veranderingen die via de Europese Unie binnendringen? Hoe voorkomen wij die sluipende europeanisering van onze rechtsorde? Mijn fractie vindt zijn voorstel echter een tikkeltje te grofmazig. Het is te zwaar; de lat wordt te hoog gelegd. Het is geen geschikt middel om het doel te bereiken. Er wordt ons, en ik zeg dit na discussies in de eerste ronde in de richting van de heer Van Raak, een nieuwe fiets te koop aangeboden. Die fiets heeft veel toeters en bellen, een ingebouwde rem, een iets te smalle versnellingsnaaf en een te grote achteruitkijkspiegel. Ik vraag mij daarom af of daarmee goed een rondje te rijden is. In het fietsenhok – als ik de Grondwet daarmee mag vergelijken – staat ook nog een oud, solide herenrijwiel gereed. Als de banden daarvan worden opgepompt, het zadel wordt bijgesteld en het achterlicht wordt hersteld, dan kun je daar zo mee wegrijden. Misschien ben ik wel te zuinig om dat vehikel – het is ons overgeërfd – in een grote, ruwe beweging bij het grofvuil te zetten.

Ontdaan van alle beeldspraak en andere geheimtaal: wij kiezen, ook na de geachte afgevaardigde de heer Van

der Staaij te hebben aangehoord, voor een andere route om wat mij betreft hetzelfde doel te bereiken: het politiek en parlementair toetsen of Europese verdragen constitutioneel door de beugel kunnen. Dat vergt een revitalisering van die oude grondwetsbepaling. Ik heb het uiteraard over het befaamde artikel 91, lid 3, dat regering en parlement, de wetgever, dwingt om bij Europese verdragen heel uitdrukkelijk en weloverwogen te kijken naar de grondwettigheid. Als strijdigheid of afwijking van de Grondwet geconstateerd wordt, dan zal het, net als de heer Van der Staaij suggereert in zijn initiatief, met tweederdemeerderheid door beide Kamers van de Staten-Generaal moeten worden goedgekeurd. Onze suggestie is om die bestaande toets op de grondwettigheid veel bewuster uit te voeren en van geval tot geval te bezien, bijgelicht door een advies van de Raad van State, of zo'n Europees verdrag er constitutioneel mee door kan, en dat per geval heel overwogen aan de Kamer te rapporteren.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. De heer Schinkelshoek zet een nieuwe bril op. Ik juich dat van harte toe want met de oude bril bleken aanpassingen van verdragen nooit onder artikel 91, lid 3, te vallen. Hij zegt dat wij daar eens een keer naar moeten kijken; wij zetten een nieuw brilletje op. Terugkijkend met de nieuwe bril, met de opgekalefaterde fiets die nog nooit gereden heeft maar het nu wel moet gaan doen: welke verdragen waarop de EU is gegrondvest zouden nu wel onder artikel 91, lid 3, moeten vallen?

De heer **Schinkelshoek** (CDA): U dicht mij nu profetische gaven met terugwerkende kracht toe. Ik weet niet hoe die heel expliciete toetsing van de grondwettigheid van de verdragen waarop de EU gegrondvest is, zou zijn uitgevallen. Ik kan daar dus simpelweg geen antwoord op geven. Ik bepleit om in toekomstige gevallen heel expliciet en weloverwogen die toets, die is vastgelegd in artikel 91, lid 3, uit te voeren, de Raad van State ernaar te laten kijken en daarover aan ons te laten rapporteren zodat wij weloverwogen kunnen beslissen of moet worden overgegaan tot de procedure zoals die wordt voorgeschreven in het al vele keren genoemde artikel 91, lid 3. Dat oude grondwetsartikel wordt door de regering nogal beperkt, en zelfs te beperkt, uitgelegd. Ik doe daarom de suggestie om de nieuwe, in te stellen en door de heer Van Raak aanvankelijk zo misprezen staatscommissie Grondwet nog eens goed en grondig ernaar te laten kijken. Ik benadruk dat wij de uitdrukkelijke wens hebben dat de staatscommissie daarnaar kijkt. De heer Kalma zal mede namens mij daarover een motie indienen.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Schinkelshoek heeft toch een nieuw brilletje, want hij zegt: de regering heeft tot nu toe te nauw gekeken naar de uitleg van artikel 91, lid 3. Die uitleg is te beperkt geweest, en hij wil deze verruimen. Nieuw brilletje, nieuwe lucht, nieuwe openheid en betere controle op Europese verdragen. Dat is hartstikke mooi, maar hoeveel ruimer moet dat voor het CDA dan zijn? Welke verdragen of aanpassingen daarvan, waarnaar wij in het verleden te nauw hebben gekeken, moeten wij nu in de ruimere blik van de heer Schinkelshoek wel met tweederdemeerderheid goedkeuren?

Schinkelshoek

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik heb grote bewondering voor de heer Van Raak. De vorige keer heeft hij mij hier nog staan afkraken en misprijzen, omdat ik een heel oud vehikel had dat ik maar beter kon laten staan. Nu prijst hij mij, hoewel ik ongeveer hetzelfde zeg, omdat ik een nieuwe bril heb aangeschaft, hetgeen niet het geval is, zo kan ik u verzekeren, en mijn rijwiel neemt ongeveer mythische vormen aan. Ik zeg hetzelfde als de vorige keer en het is heel simpel: laten wij het bestaande grondwetsartikel serieus nemen en nieuw leven inblazen. Laten wij het revitaliseren en van geval tot geval bezien waar het toe leidt, zodat de Kamer en de regering een weloverwogen beslissing kunnen nemen of de procedure volgens het befaamde artikel 91, lid 3, moet worden geactiveerd. Wat mij betreft hoeven wij daarover niet lelijk te doen, zoals u aanvankelijk deed. Wij hoeven het ook niet mooier voor te stellen, zoals u nu doet, maar simpelweg het heel mooie, solide herenrijwiel bestijgen en gewoon gaan fietsen, mijnheer Van Raak.

In combinatie met ons voorstel uit de eerste ronde – betrek het parlement nu veel eerder en veel vroeger bij de totstandkoming van verdragen en verdragsvorming; geef de voorfase veel meer inhoud, ook vanuit de Tweede Kamer, met de oranjekaartprocedure – levert dat per saldo een resultaat op dat niet alleen aan de bezwaren tegen het initiatief van de heer Van der Staaij tegemoetkomt, maar dat volgens ons zelfs een beter alternatief oplevert. Tegen die achtergrond moet men de motie zien die ik mede namens de heren Kalma en Van Beek zou willen indienen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat Europese verdragen rechtstreekse doorwerking kunnen hebben in de Nederlandse constitutionele orde, zonder dat de Grondwet wordt aangepast;

overwegende dat de Grondwet in artikel 91, lid 3, een mogelijkheid biedt, goedkeuring van verdragen te binden aan een tweederdemeerderheid in beide Kamers;

verzoekt de regering, in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, uitdrukkelijk en gemotiveerd in te gaan op de vraag of artikel 91, lid 3, van de Grondwet van toepassing is,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Schinkelshoek, Kalma en Van Beek. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 11 (30874, R1818).

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Voorzitter. Mag ik besluiten met eenzelfde soort suggestie aan de initiatiefnemer als die van mijn collega Van Beek: waarom geeft hij ons pakketje voorstellen niet het voordeel van de twijfel? Waarom wacht hij niet af hoe de expliciete

toetsing op de grondwettigheid van verdragen uitpakt en waarom wacht hij niet af waar de staatscommissie mee komt? Mijn advies aan hem is, zijn initiatiefvoorstel weer even in de mottenballen te leggen. Houd het aan, leg het een tijdje terzijde en beslis op een later moment of ons alternatief niet minstens zo effectief is.

□

De heer **Kalma** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de initiatiefnemer en de minister voor de beantwoording. Evenals het initiatief zelf hebben wij de zeer toegewijde verdediging ervan vanmiddag op prijs gesteld. Uiteindelijk overtuigt die in hoofdlijnen niet. Wij denken dat het argument van constitutionele impact, respectievelijk constitutioneel effect problematisch is. Het is te licht – alles heeft impact – en het is te zwaar, omdat grote en kleine invloeden op één hoop worden gegooid. Het is en blijft onduidelijk waarom het voorstel alleen op Europa is gericht. In het algemeen geeft de toelichting op het voorstel een wat vertekend beeld van de Nederlandse Grondwet. Daarin staat dat het voorstel veranderingen registreert. Als de Nederlandse Grondwet nu iets doet op internationaal gebied, is het dat niet. En – het belangrijkste – de nieuwe tekst zet het criterium van afwijking van de Grondwet uit lid 3 buitenspel als het om Europa gaat. Dat vinden wij een verlies.

Wij vinden het voorstel ook niet overtuigend waar de suggestie wordt gewekt dat de parlementaire betrokkenheid wordt versterkt. De motivering is wel duidelijk geworden, maar wat ons betreft blijft betwistbaar dat niet is gekozen voor de eenvoudiger oplossing waarover wij het al ruimschoots hebben gehad vandaag, een ruimere interpretatie en activering van artikel 91, lid 3.

Wij kiezen voor een dergelijke, ruimere interpretatie. Het is niet een nieuwe fiets. Die reactivering heeft in een aantal opzichten ook wel op de PvdA betrekking, maar ik wijs op de rol die bijvoorbeeld de heer Jurgens heeft gespeeld en eerder al, toen het ging om de constitutionele lading van zoiets als de plaatsing van kruisvluchtwapens in de jaren tachtig. Toen is ook door de PvdA het gebruik van dat lid 3 in discussie gebracht, dus er is wat dit betreft enige continuïteit.

De heer **Van Raak** (SP): Dat waren nog eens tijden, de strijd tegen de kruisraketten! Artikel 91, lid 3, moet ruimer worden, dat hoor ik iedereen hier zeggen. Maar waarmee moet die staatscommissie aan de slag? Waarmee moet de initiatiefnemer nu naar huis? Wat is ruim?

De heer **Kalma** (PvdA): Wij hebben uitgebreid gelegenheid gehad om hier te praten over de stelling, die onder andere door de PvdA-fractie wordt ingenomen, dat het criterium van afwijking in een aantal opzichten helderder is en meer houvast geeft dan het argument dat onder het voorstel van de heer Van der Staaij ligt van impact. Je verliest ook iets. De huidige situatie is onbevredigend, maar wij denken dat een betere en duidelijker interpretatie van lid 3 hierbij kan helpen.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, maar wat dan? Een duidelijker interpretatie, en meer? Maar wat dan? Wat is dit voor opdracht?

De heer **Kalma** (PvdA): U zoekt een helderheid waarvan

Kalma

door een aantal fracties is vastgesteld dat die heel weinig oplost. Als het, zoals in het verleden, erom gaat of het botst met de nationale soevereiniteit, dan heb je iets in handen. Dat is niet met een regeltje af te perken, in de zin van: het is dit wel en dat niet. Maar dat kan een vooruitgang zijn, zoals overigens ook de heer Van der Staaij heeft gezegd. Dus als u zegt dat het helemaal niets is, dan betwist ik dat. Ik ben gelukkig niet de enige.

Vanwege de steun voor die ruimere interpretatie ondertekenen wij graag de motie, ingediend door de heer Schinkelshoek. In het verlengde van die motie wil ik ook graag een motie indienen waarin wij de wens uitspreken dat ook de staatscommissie Grondwet zich in het bredere verband van de verhouding tussen internationale en nationale rechtsorde over die interpretatie gaat buigen. De minister heeft gezegd dat dit de staatscommissie vrijstaat en dat dit kan gebeuren. Wij hebben een helder verzoek aan de minister. Het luidt als volgt.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat artikel 91, lid 3, van de Grondwet de afgelopen jaren inzet is geweest van debat in het parlement en in wetenschappelijke kring;

constaterende dat de te installeren staatscommissie Grondwet zich in algemene zin zal buigen over de invloed van de internationale rechtsorde op de nationale rechtsorde, respectievelijk over de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen;

van mening dat bij deze behandeling ook een activering van artikel 91, lid 3, van de Grondwet, zoals voorzien in de motie-Schinkelshoek c.s., zou moeten worden betrokken;

verzoekt de regering, deze wens van de Kamer aan de staatscommissie Grondwet over te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Kalma, Schinkelshoek en Van Beek. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 12 (30874, R1818).

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Ik wil graag de minister danken, maar ook de Kamerleden voor hun reactie in tweede termijn. Dank ook voor de waarderende woorden die er opnieuw zijn uitgesproken. Ik ga eerst in op een aantal concrete vragen, daarna zeg ik iets over de moties en over het vervolgtraject dat mij voor ogen staat.

De heer De Roon wil weten hoe het zit in het geval dat een Europees land juist weer meer bevoegdheden krijgt. Als we dan teruggaan, is een zwaardere procedure eigenlijk toch niet geïndiceerd? Ik vind het inderdaad

belangrijk om een helder criterium te kiezen in een toevoeging zoals ik die heb voorgesteld aan artikel 91, waarbij je dus niet werkt met het criterium "soevereiniteitsoverdracht". Dat zit er wel in, maar het criterium is ruimer, namelijk veranderingen van verdragen waarop de Europese Unie is gefundeerd. Ik vind het niet logisch om dan een soort uitzondering te moeten maken, behalve in het geval dat de bevoegdheden terugkeren naar Nederland. Ik vind dat dit afdoet aan de werkbaarheid van het criterium. Het ligt daarom niet voor de hand om daarvoor te kiezen.

De tweede vraag van de heer De Roon is waarom er niet wordt gekozen voor een systeem van twee lezingen. In het regime dat geldt voor grondwetsherzieningen is ook voorzien in twee lezingen. Daarop antwoord ik dat ik me nadrukkelijk heb aangesloten bij het regime dat nu al geldt in artikel 91, lid 3: als verdragen bepalingen bevatten die echt afwijken van de Grondwet, geldt alleen de eis van tweederdemeerderheid en niet ook de eis van twee lezingen. Dat is in het verleden bewust gedaan om te voorkomen dat het te stroperig en ingewikkeld wordt om juist internationale verdragen voor elkaar te krijgen en tijdig in werking te laten treden. Aansluitend bij die systematiek heb ik analoog aan artikel 91, lid 3, alleen voor de eis van een gekwalificeerde meerderheid gekozen en niet ook voor de eis van twee lezingen.

De heer Van Beek stelt aan de orde dat het praktisch niet anders uitpakkt zou hebben wanneer dit wetsvoorstel betreffende de tweederdemeerderheidseis al gegolden zou hebben bij eerdere Europese verdragen. Mijn reactie daarop is en blijft dat uiteindelijk voor mij de vraag bepalend is geweest wat een faire constitutionele spelregel is en niet zozeer de vraag hoe het praktisch heeft uitgemaakt.

Ik zal voor het overige mijn neiging bedwingen om de discussie op alle punten over te doen. Ik moet natuurlijk de conclusie respecteren die de woordvoerders hebben getrokken. Ik heb in de verdediging van mijn punten mijn best gedaan.

Ik vind nog wel van belang te markeren hetgeen ook de heer Schinkelshoek heeft gezegd, dat in zijn visie een revitalisering nodig is van artikel 91, lid 3. Er is ook gesproken over "reactivering". Dat laatste zou slechts betekenen dat er beter naar moet worden gekeken dan tot nu toe het geval is geweest. Het is zeker van groot belang dat ook bij de bespreking van de Europese verdragen we uitdrukkelijk onder ogen zien of artikel 91, lid 3, zoals we dat nu kennen al of niet van toepassing is. Daarop ziet de motie van de heer Schinkelshoek. Deze motie is gericht aan de regering, maar ik mag er wel over kwijt dat ik het in ieder geval een heel sympathieke gedachte vind om het explicieter dan tot nu toe het geval was ook in de memorie van toelichting stelselmatig aan de orde te hebben. Vanzelfsprekend, als de regering vindt dat artikel 91, lid 3, van toepassing is, dan hoort dat in de tekst van het goedkeuringswetsvoorstel tot uitdrukking te komen. Die eis staat nu al in artikel 6 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, maar het lijkt mij een belangrijke suggestie.

Dan een meer technisch punt, mede naar aanleiding van hetgeen de minister naar voren bracht. De minister stelde dat de verdragen niet voorzien in de mogelijkheid dat de vertegenwoordiger van een lidstaat in de Raad het uitbrengen van zijn stem bindt aan gekwalificeerde goedkeuring of instemming van het parlement, en dat het daarmee dus onmogelijk is om zoiets in de Neder-

Van der Staaij

landse Grondwet te regelen. Dat zou betekenen dat het verdrag verbiedt om in de wet instemmingsvereisten te stellen zoals wij die ten aanzien van de derde pijler hebben. Het zou ook betekenen dat de grondwetgevende bevoegdheid door de huidige verdragen al beperkt wordt. Dat lijkt mij juridisch twijfelachtig. Het zou een extra reden zijn dat zulke ingrijpende verdragseffecten een grote meerderheid vergen in het parlement. Misschien is het goed als de staatscommissie voor de Grondwet zich over dit meer technische punt van de passerelles buigt.

Ik ben oprecht blij dat dit wetsvoorstel in deze Kamer discussie heeft losgemaakt over de toepassing van artikel 91, lid 3. Tot nu toe was het vooral een discussie in de Eerste Kamer. Ik ben ook blij dat het probleem dat ik in dit wetsvoorstel heb geprobeerd te agenderen, namelijk dat er op dit moment een te smalle interpretatie aan het artikel wordt toegekend, wordt erkend. De heren Schinkelshoek en Kalma hebben dat ook gezegd. Het gaat niet alleen om het reacteren, maar ook om het revitaliseren. Wij moeten bezien of geen ruimere interpretatie aan het artikel kan worden gegeven.

Dit is een andere stellingname dan door de minister is verwoord. Die geeft namelijk aan dat de regering vindt dat de huidige letterlijke interpretatie van artikel 91, lid 3, volstaat. Er zit dus een verschil van mening tussen wat in de Kamer leeft en wat de regering hierover naar voren heeft gebracht. Persoonlijk ben ik van mening dat het onbevredigend is dat artikel 91, lid 3, nooit toepassing heeft gevonden bij Europese verdragen. Je kunt je ook afvragen of het volstaat om zo'n letterlijke toepassing te hebben. Zo bepaalt de Grondwet dat de wet het geldstelsel regelt. De euro is ingevoerd en de Nederlandse munt is verdwenen. Dat is niet in strijd met de bepaling, maar in de soevereiniteitsoverdracht gebeurt er wel iets heel wezenlijks. Stel dat je zegt dat het abortus- en euthanasiebeleid, waar in de Kamer heel verschillend over gedacht wordt, maar in Europa geregeld moet worden. Met welke bepaling in de Grondwet is dat in strijd? De Grondwet bepaalt immers met zoveel woorden dat de overheid de goede gezondheidszorg bevordert.

De essentie, en ik proef dat bij veel woordvoerders, is dat juist wanneer sprake is van een significante overdracht van bevoegdheid van Nederland aan Europa, het onbevredigend is om met zo'n strikte interpretatie van artikel 91, lid 3, te zeggen: er is geen strijd met de Nederlandse Grondwet, er is dus niets aan de hand en dus is geen verzwaarde procedure nodig. Daarom ben ik oprecht blij dat de minister heeft gezegd dat de staatscommissie voor de Grondwet zich hierover uitdrukkelijk zou moeten buigen, zoals ook door de Kamer is gevraagd in de motie van de heer Kalma. Ik zie dat als de winst van het debat.

De minister gebruikte niet voor niets de term "tegemeetkoming" toen zij de ruimte bood om dit voor te leggen aan de staatscommissie, want in de adviesaanvraag die eerder in de Kamer is bediscussieerd en die aan de Raad van State is voorgelegd, had de regering artikel 91, lid 3, uitdrukkelijk uitgezonderd en gezegd: daar moet de staatscommissie het maar niet over hebben, want daar is al genoeg over gesproken in de Eerste Kamer. In het licht dat het eerder uitdrukkelijk is uitgezonderd, vind ik het winst dat de Kamer vandaag heeft gezegd dat de commissie zich er wel over moet buigen. Laat daarbij ook onder ogen worden gezien dat hier de huidige formulering/interpretatie onbevredigend

wordt geacht. Dat zie ik als de winst van dit debat. Natuurlijk wil ik voorkomen dat een nieuwe fiets wordt afgewezen, om dat beeld te gebruiken, voordat is bezien of die oude fiets wel echt kan worden opgelapt, of het wel voldoende is om het zadel wat hoger te zetten. Dat zullen wij afwachten. Ik heb begrepen dat de minister zich er gelukkig niet tegen verzet dat de staatscommissie zich daarover gaat buigen. Daar zie ik naar uit. Het lijkt mij buitengewoon interessant in het licht van dit wetsvoorstel en de beraadslaging hierover dat ook de staatscommissie dit nog zal bezien. Het lijkt mij een alleszins billijke suggestie van diverse collega's om het wetsvoorstel aan te houden tot de staatscommissie zich erover heeft gebogen. Ook voor de orde is het van belang dat ik verzoek om mijn wetsvoorstel niet in stemming te brengen en af te wachten waarmee de staatscommissie zal komen. Naar aanleiding van deze beraadslagingen kan ik mij voorstellen dat de moties wel in stemming komen.

De heer Van Beek heeft gezegd: dien vaker zo'n initiatiefwetsvoorstel in. Dat was bijna een aanmoediging. Ik moet zeggen dat ik zo heb genoten van dit debat en van de eerste termijn van de Kamer dat ik onmiddellijk zal gaan nadenken over een nieuw initiatiefvoorstel als ik mij weer eens erger over te veel spoeddebatten.

De heer **De Roon** (PVV): Ik kom terug op de kwestie van de lezing in twee termijnen. Ik begrijp uit de uitleg van de heer Van der Staaij dat hij zich aansluit bij artikel 91, lid 3, waarin niet is gekozen voor de lezing in twee termijnen omdat anders de behandeling van internationale verdragen erg stroperig wordt. Ik zie toch een belangrijk verschil tussen de gewone internationale verdragen en de constituerende EU-verdragen. Het verschil is naar mijn mening dat je van een gewoon internationaal verdrag weer af kunt. Het is niet altijd even gemakkelijk, maar uiteindelijk kun je er altijd van af. Je kunt zeggen: ik treed eruit, ik zeg het op en dan ben je ervan af. Dat is met deze constituerende EU-verdragen niet mogelijk, want als men ervan af wil of van bepaalde bepalingen uit zo'n verdrag af wil, heeft men de medewerking van al die andere EU-landen nodig. Dat is voor mij een reden waarom ik voor die constituerende EU-verdragen niet die stroperigheid, maar – wat positiever omschreven – die wat meer uitgebreide reflectie op prijs stel wanneer wij ons binden aan wijzigingen in de constituerende EU-verdragen. Ik ben dus voor meer reflectie door behandeling in twee termijnen. Ziet de heer Van der Staaij dat verschil ook of maakt dat voor hem niet uit?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik begrijp die redenering. Er bestaan inderdaad verschillen tussen de constituerende EU-verdragen en andere verdragen, maar ook nu is het op basis van artikel 92 van de Grondwet mogelijk om soevereiniteit over te dragen. "Opdragen" noemt de Grondwet dat. Er zijn dus ook bepaalde verdragen mogelijk die op wezenlijke punten afwijken van de Grondwet en waarvoor evengoed een tweede lezing is te verdedigen. Ik denk toch dat het argument van de stroperigheid van de procedure zo zwaarwegend is dat twee lezingen niet de aangewezen weg zijn.

□

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. Ik was heel geboeid door

Ter Horst

het debat. Ik moet bekennen dat ik even heb nagedacht over de opmerking van de heer Van Raak: hoe langer je naar iets kijkt, hoe sympathieker het je wordt. Ik vroeg mij af of dit niet alleen voor zaken opgaat, maar ook voor mensen. Doordat ik vaak in de Kamer en in commissies ben te vinden, oefen ik wat de heer Van Raak heeft gezegd, denk ik.

Ik ben heel blij dat de rol van het kabinet, door mij vormgegeven, niet alleen adviserend hoeft te zijn, maar dat ik daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan de werkelijkheid, gezien de moties die aan mij zijn gericht. Ik zal daarop met plezier een reactie geven.

De heer Schinkelshoek heeft een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt om in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, uitdrukkelijk en gemotiveerd in te gaan op de vraag of artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing is. Als de heer Schinkelshoek en de andere indieners, Kalma en Van Beek, hebben bedoeld dat het gaat over Europese wijzigingsverdragen – dit staat niet expliciet in de motie, maar ik ga ervan uit dat het daarom gaat – dan heb ik geen bezwaar tegen het aannemen van die motie en laat ik het oordeel over aan de Kamer. Deze zaak moet nog wel worden afgestemd met de minister van Justitie, die over het wetgevingskwaliteitsbeleid gaat, en de minister van Buitenlandse Zaken, die over de goedkeuring van verdragen gaat. Ik ga er echter van uit dat dit geen problemen met zich zal brengen. Mocht dit wel het geval zijn, dan zal ik dit melden.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): Ik begrijp de onhelderheid van de minister niet. Ik meen dat de motie op dit punt heel helder is. In de motie staat: "elk voorstel voor goedkeuring van een verdrag tot wijziging van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest". Dus in feite staat er dat het om alle belangrijke Europese verdragen gaat.

Minister **Ter Horst**: Dan zijn wij het met elkaar eens; dat is dan helder.

In de door de heren Kalma, Schinkelshoek en Van Beek ingediende motie wordt de regering verzocht, aan de staatscommissie Grondwet over te brengen wat de wens van de Kamer is, namelijk dat bij deze behandeling – ik denk dat bedoeld is het werk van de staatscommissie – ook de activering van artikel 91, lid 3, zoals voorzien in de motie-Schinkelshoek, zou moeten worden betrokken. Het is mij overigens niet helemaal duidelijk op welke motie-Schinkelshoek gedoeld wordt. Ik meen dat de strekking van de motie is dat aan mij gevraagd wordt aan de staatscommissie Grondwet over te brengen om het onderwerp dat wij hier behandelen serieus in beschouwing te nemen. Daar gaat het volgens mij om. Ik begrijp dan echter niet helemaal waarom in de motie naar de motie van de heer Schinkelshoek wordt verwezen.

De heer **Kalma** (PvdA): Het gaat om een activering – "reactivering" is ook overwogen, maar ik denk dat "activering" de beste omschrijving is – van artikel 19, lid 3. Dat is de rechtstreekse koppeling met de eerder behandelde motie, waarin om een dergelijke activering wordt gevraagd.

Minister **Ter Horst**: Begrijp ik goed dat de heer Kalma graag wil dat de staatscommissie Grondwet zich buigt over de vraag of artikel 91, lid 3, een voldoende maatregel is om te zorgen dat er ook serieus wordt nagedacht over de vraag of voor een Europees verdrag een tweederdemeerderheid nodig is, omdat het een wijziging van de Grondwet beoogt. Is dat de vraag?

De heer **Kalma** (PvdA): Of de wens, zoals die naar wij hopen bij een groot deel van de Kamer leeft, dat de staatscommissie zich buigt over de activering van artikel 19, lid 3.

Minister **Ter Horst**: Ik kan mij voorstellen dat de staatscommissie het punt van de activering zal verwijzen naar het kabinet zelf, want als wij de motie-Schinkelshoek uitvoeren, zal het kabinet al actief steeds op artikel 91, lid 3, toetsen. Maak ik het de heer Kalma nu te moeilijk?

De heer **Kalma** (PvdA): Nee, dat valt erg mee. Ik meen dat de tekst helder is. Wij willen graag dat de staatscommissie zich buigt over de al eerder bepleite activering – wij zeggen niet voor niets dat dit debat al een tijd gevoerd is – die tijdelijk is afgesloten, maar die wij willen heropenen. Wil de minister die wens overbrengen?

Minister **Ter Horst**: Ik wil al uw wensen overbrengen ...

De heer **Kalma** (PvdA): Graag.

Minister **Ter Horst**: ... maar ik dacht eigenlijk, als ik de inbreng van de indiener goed heb gehoord, dat zijn vraag aan de staatscommissie wat breder was dan alleen de vraag hoe wij artikel 91, lid 3, zouden kunnen activeren.

De heer **Schinkelshoek** (CDA): De naam "Schinkelshoek" is nu zo vaak gevallen, ook in afgeleide zin, dat het misschien goed is dat ik mijn kijk op de interpretatie geef. In de eerste motie, de zo-even ingediende motie-Schinkelshoek, wordt gepleit voor een activering. In die motie wordt uitgesproken: regering, leg vanaf dit moment bij elk wetsvoorstel dat Europa betreft uit of het in strijd is met, dan wel afwijkt van de Grondwet. In de motie-Kalma, onder anderen door mij ondersteund, wordt aan de staatscommissie gevraagd of de interpretatie waar de regering zich tot op heden op baseert, niet te smal is en misschien moet worden verbreed.

Minister **Ter Horst**: Dat vind ik prima. Dat is ook wat de indiener heeft ingebracht. Het is wel breder dan wat in er deze motie staat. Hierin staat alleen maar dat bij de behandeling ook een activering van artikel 91 moet worden betrokken. Maar goed, ik vat de motie op zoals het door de heer Schinkelshoek nu is toegelicht. Ik zal het verzoek voorleggen aan de staatscommissie. Wij zullen ook de Handelingen aan deze commissie doen toekomen zodat men precies weet wat wij hier hebben gezegd.

De heer Van der Staaij maakte nog een opmerking over de passerelles. Daarnaast moest nog eens worden gekeken. Ik denk dat het goed is op te merken dat twee van de drie passerelles echt een gepasseerd station zijn. Dat had bij de goedkeuringswet van die betreffende

Ter Horst

verdragswijzigingen moeten worden geregeld. Dat is niet gebeurd en het kan niet met terugwerkende kracht alsnog gebeuren.

Hiermee heb ik de vragen van de Kamer beantwoord.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Daarmee zijn wij gekomen aan het eind van de tweede termijn van de behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel. Ik dank de indiener en de minister voor hun komst en de indiener voor zijn voortreffelijke verdediging van zijn initiatiefwetsvoorstel. Aangezien de staatscommissie Grondwet haar werk nog gaat doen, zal de heer Van der Staaij zijn wetsvoorstel op een door hem nader te bepalen moment in stemming brengen. Dat zal dus niet volgende week gebeuren. Wij zullen waarschijnlijk aanstaande dinsdag wel stemmen over de ingediende moties. Ik dank u allen voor uw inbreng.

De vergadering wordt van 17.50 uur tot 18.50 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden in verband met de medezeggenschap van personeel en deelnemers in de educatie en het beroepsonderwijs (medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs) (31266).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van harte welkom, alsmede de leden en ook de mensen op de publieke tribune. Laten wij snel van start gaan met de eerste termijn. Omdat er na dit debat nog een spoeddebat gepland is, wil ik graag met de leden afspreken om de interrupties zo beperkt en kort en bondig mogelijk te houden, opdat onze collega's vandaag op een gezonde tijd naar huis kunnen gaan.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Depla** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Het is belangrijk dat de zeggenschap van docenten en studenten in het beroepsonderwijs goed wordt geregeld. Er komt een aparte wet omdat anders dan in het voortgezet en in het primair onderwijs, studenten eigenstandig een stem moeten krijgen. Het is ook belangrijk dat in deze wet medezeggenschap door het personeel over het onderwijs geregeld wordt. Immers, zij zijn de professionals die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs. De Partij van de Arbeid steunt daarom dit wetsvoorstel.

De onvrede van mensen in het onderwijs is groot omdat zij het idee hebben dat de onderwijsinstellingen net als woningbouwcorporaties en zorginstellingen, niet meer van ons allemaal zijn. De grote schaal, het definiëren van een school als bedrijf met bijbehorende beloningen aan de top en het omvormen van verenigingen naar stichtingen hebben hieraan bijgedragen. Men vervreemde van de eigen ideologische wortels: onderwijs als emancipatiemachine en vorming en opleiding van jongeren om op een succesvolle manier een plek te krijgen in de samenleving.

De Wet op de medezeggenschap dient een positieve bijdrage te leveren aan het herstel van deze ontvreemding. Roc's zijn gemeenschappen van studenten, docenten, lokale bedrijven en bestuurders. Medezeggenschap voor studenten zoals geregeld in dit wetsvoorstel, is daarbij een voorwaarde. Betrokkenheid van studenten zorgt voor verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Kritische studenten kunnen zwakke plekken in een opleiding blootleggen; betrokken studenten zorgen voor een goede sfeer op school en studenten hebben vanuit hun praktijkervaring ideeën over hoe het onderwijs en de begeleiding bij de beroepspraktijkvorming beter kunnen.

In het wetsvoorstel wordt ook iets geregeld over het intern toezicht. De bestuurders van de roc's moeten deskundig en bevlogen zijn. Het moeten betrokken mensen zijn die ervoor zorgen dat jongeren niet zonder diploma van school gaan en goed toegerust de samenleving instappen, dat de relatie met het bedrijfsleven goed is, dat zuinig met de centen wordt omgegaan, dat niet de overhead maar het onderwijs centraal staat en dat de bedrijfsvoering en de organisatie op orde zijn, zodat docenten goed onderwijs kunnen geven. Bestuurders dienen docenten te motiveren, geven docenten zeggenschap over hun eigen onderwijs, maar spreken hen ook aan op hun professionaliteit. Zij zorgen ervoor dat de docenten zich bijscholen om kwalitatief goed onderwijs te kunnen blijven geven.

Goed bestuur en intern toezicht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een goed intern toezichthouder zorgt voor een goed bestuur, houdt het bestuur scherp als het zich onverhoopt meer bezighoudt met een volgende fusie of met bestuurlijke processen in plaats van met goed onderwijs. Een goed intern toezichthouder spreekt een bestuurder aan. Dat had bijvoorbeeld moeten gebeuren bij het roc van Amsterdam toen bij de start van het afgelopen schooljaar leerlingen drie weken naar huis werden gestuurd omdat de roosters nog niet klaar waren. Wij willen een raad van toezicht die daadwerkelijk toezicht houdt en qua representativiteit een afspiegeling vormt van de samenleving die op die school vertegenwoordigd is. Studenten, docenten, het regionaal bedrijfsleven en misschien ook wel de lokale overheden zouden een positie binnen de raad van toezicht moeten hebben. Dat was onze inzet bij het wetsvoorstel over de raden van toezicht.

Nu zijn wij een tijdje verder. Wij zijn blij dat de staatssecretaris ingegaan is op onze voorstellen en in een nota van wijziging heeft geregeld dat deelnemers en personeel adviesrecht hebben bij het vaststellen van de profielen voor de raad van toezicht en dat het personeel het voordrachtsrecht krijgt voor één lid van de raad van toezicht. Door deze aanpassing kan de Partij van de Arbeid het wetsvoorstel steunen, maar vraagt wel of de staatssecretaris ook overwogen heeft om het bestuur of de leden van de raad van toezicht te laten kiezen door studenten en docenten.

Een paar weken geleden hebben wij gesproken over competentiegericht onderwijs, een onderdeel van dit wetsvoorstel. Wij hebben toen ingebracht dat competentiegericht onderwijs en eigenlijk elke andere onderwijsvernieuwing alleen kan slagen als docenten voldoende betrokken zijn bij de omzetting van de nieuwe eindexameneisen naar nieuwe onderwijsprogramma's, als de bedrijfsvoering en de bijscholing op orde zijn en de docenten voldoende zijn bijgeschoold. Daarom willen wij dat in de wet goed geborgd is dat docenten op het