

Jaarbericht

Eerste Kamer der Staten-Generaal

20 september 2005 - 19 september 2006





De Eerste Kamer



in vergadering

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	9
I. DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND	13
1. <i>Gebruik van bevoegdheden</i>	13
1.1. <i>Vetorecht</i>	14
1.2. <i>Novelles</i>	15
1.3. <i>Toezeggingen</i>	17
1.4. <i>Moties</i>	19
2. <i>Beoordeling van wetgevingskwaliteit</i>	20
2.1. <i>Wetsystematiek</i>	21
• Versnelde implementatie Europese regelgeving	21
2.2. <i>Rechtmatigheid</i>	23
• Toetsing aan de Grondwet	23
• Toegang tot de rechter	26
• Rechtszekerheid	27
2.3. <i>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</i>	29
3. <i>Begrotingsbehandeling</i>	30
II. DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND	35
1. <i>Europese aspecten van nationale wetgeving</i>	35
1.1. <i>Implementatie van Europese regelgeving</i>	35
2. <i>Een kritischer blik op Europese ontwikkelingen</i>	36
2.1. <i>Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets</i>	36
2.2. <i>Europees Bureau voor de Grondrechten</i>	38
2.3. <i>Europese agentschappen</i>	39
2.4. <i>Reflectieperiode</i>	40
2.5. <i>Toetreding Roemenië en Bulgarije tot EU</i>	41
3. <i>Raad van Europa</i>	42
4. <i>Koninkrijksrelaties</i>	43
III. BIJLAGEN	45
1. <i>Samenstelling van de fracties</i>	45
2. <i>Wetgeving bij de Eerste Kamer in cijfers</i>	47

VOORWOORD

De Eerste Kamer neemt in ons staatsbestel een bijzondere plaats in. Haar hoofdtaak ligt hierin dat zij aan het eind van het wetgevende proces een totaaloordeel velt over een wetsvoorstel. Amenderen kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet. De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel wel verwerpen en heeft dus het laatste woord. De Eerste Kamer heeft tevens de taak de regering te controleren, een taak die veelal in samenhang met de beoordeling van wetsvoorstellen wordt uitgeoefend.

Het optreden van de Eerste Kamer speelt zich meer af in luwte dan dat van de Tweede Kamer. Tweede Kamerleden zijn fulltime beroepspolitici, terwijl Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn, die dikwijls nog andere functies bekleden. De Tweede Kamer houdt zich vooral bezig met de dagelijkse politiek, de Eerste Kamer fungeert meer als 'chambre de réflexion'.

De afgelopen jaren was het streven er op gericht de wijze waarop de Eerste Kamer haar taken uitoefent beter zichtbaar te maken voor geïnteresseerde burgers, instituties en maatschappelijke organisaties. De website www.eerstekamer.nl geeft een gedetailleerd overzicht van wetsvoorstellen die bij de Eerste Kamer aanhangig zijn. Exact valt na te gaan in welke fase van voorbereiding een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel zich bevindt. De relevante wetsgevingsdocumenten zijn gemakkelijk toegankelijk. Daags na de plenaire behandeling van een wetsvoorstel is op de website een beknopte weergave van het verhandelde te vinden, alsook een ongecorrigeerd stenografisch verslag. Bovendien kan worden nagegaan wat bij elk wetsvoorstel waarover met de regering van gedachten is gewisseld, de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer is geweest. De focus van de media is in de regel uitsluitend gericht op het gebruik dat de Eerste Kamer maakt van haar vetorecht. In het afgelopen parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer twee wetsvoorstellen verworpen. Bij vrijwel elke plenaire behandeling van een wetsvoorstel echter bewerkstelligt de senaat verduidelijking over de interpretatie van de wet of verkrijgt toezeggingen van de regering betreffende de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel. Deze toezeggingen zijn eveneens op de website na te lezen. Daarnaast is op de website nu voor de zittingsperiode van de huidige Eerste Kamer een overzicht te vinden van de doorlooptijden die met de behandeling van wetsvoorstellen gemoeid zijn geweest gedurende het gehele wetgevingsproces. In de context van dat proces blijkt de Eerste Kamer geen instituut te zijn dat van traagheid kan worden beticht.

Om het werk van de Eerste Kamer beter zichtbaar te maken verschijnt nu voor de derde maal een jaarbericht. In dit jaarbericht wordt een beeld gegeven van de wijze waarop de Eerste Kamer als instituut in het parlementaire jaar 2005-2006 van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt. Het gaat hierbij niet om een uitputtende opsomming van feiten en activiteiten, gegroepeerd naar beleidsterrein of fractie. Aan

de hand van concrete voorbeelden is geïllustreerd op welke wijze wordt omgegaan met de grondwettelijke bevoegdheden die de senaat heeft. Het jaarbericht valt uiteen in twee luiken. Het eerste betreft de kerntaak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat de Kamer dit buitengewoon consciëntieus doet blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zij meer dan eens een wetsvoorstel in behandeling neemt ondanks het gegeven dat dit in de Tweede Kamer een hamerstuk was. In dit verslagjaar leidde dit zelfs tot een novelle (een tekstuele wijziging van het wetsvoorstel): met het oog op de uitvoerbaarheid werd de invoeringsdatum van het betreffende wetsvoorstel gewijzigd. Het tweede deel van dit jaarbericht geeft zicht op de werkzaamheden in internationaal en Koninkrijksverband.

In de zomer van 2006 viel het kabinet Balkenende II. Volgens de geldende procedure beoordeelde de Kamer de aanhangige wetsvoorstellen voor de demissionaire periode van het kabinet op controversialiteit. Controversieel verklaard worden die wetsvoorstellen waarvan redelijkerwijze verwacht mag worden dat behandeling met een ander kabinet tot een andere uitkomst zal leiden. Het gaat daarbij om een politieke afweging waarbij, per geval, de Kamer formeel in meerderheid beslist. Daarbij is reeds langer het gebruik dat de opvatting van een aanmerkelijke minderheid van de leden van de Kamer doorgaans wordt gerespecteerd. Slechts één wetsvoorstel¹⁾ werd controversieel verklaard. Na het aantreden van het minderheidskabinet Balkenende III kon de behandeling van dit wetsvoorstel worden hervat.

De Eerste Kamer heeft, naast haar kerntaken, het venster ook sterk naar buiten gericht. In het verslagjaar brachten de provinciale staten van de Provincies Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg en Noord-Holland de Kamer een bezoek. De bezoeken staan in het teken van versterking van de band 'kiezers – gekozenen' (de Eerste Kamer wordt immers gekozen door de leden van de provinciale staten van de provincies) en bieden een uitgelezen kans tot toelichting op de werkzaamheden van de Kamer en discussie tussen statenleden en senatoren over onderwerpen die voor de desbetreffende provincie van bijzonder gewicht zijn. Gedurende de huidige zittingsperiode zullen alle twaalf provincies de Eerste Kamer hebben bezocht. Van weerszijden worden deze bezoeken zeer gewaardeerd.

Ook worden geregeld staatshoofden en andere buitenlandse bezoekers op Binnenhof 22 ontvangen. Tot de officiële gasten behoorden in het verslagjaar onder andere de Groothertog van Luxemburg, de President van de Russische Federatie en de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.

De Eerste Kamer krijgt grote erkenning voor de rol die zij speelt op internationaal en met name Europees gebied. De Kamer besteedt aan de ontwikkelingen op dat terrein veel aandacht en is zeer actief in het onderhouden van de interparlementaire contacten en het bijwonen van interparlementaire assemblees. Daarbij heeft de

1) Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, Kamerstukken I/II, 30.161.

Kamer zich ingespannen de informatie-uitwisseling tussen de parlementen over concrete onderwerpen te verbeteren. Een verbeterd inzicht in het politieke krachtenveld stelt de Kamer in staat het optreden van de regering kritisch te volgen en draagt – soms indirect – bij aan het vergroten van transparantie van de Europese besluitvorming.

De debatten in de senaat wijzen uit dat senatoren Europese samenwerking van groot belang achten, zonder de stemming onder de bevolking uit het oog te verliezen. De Kamer vindt dat zij een eigen rol heeft bij het controleren van de regering waar het gaat om de onderhandelingsinzet en zelfs al daarvoor, wanneer bij nieuwe initiatieven van de Europese Commissie wordt getoetst of deze werkelijk op het Europese niveau aangepakt moeten worden. Toch past de Kamer deze zogenaamde subsidiariteitstoets toe op Europese voorstellen zonder deze toets te vernauwen tot een nationale invalhoek. Zo speelt bij de beoordeling van nut en noodzaak van de oprichting van een Europees grondrechtenbureau de vraag of de Europese Unie wel het geëigende niveau is nu de Raad van Europa feitelijk de hoeder van de grondrechten is. Anderzijds trekt de Eerste Kamer niet louter aan de rem. Zo heeft een delegatie van de Eerste Kamer het initiatief genomen toetreding van de Europese Unie tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens te bepleiten, een initiatief dat brede steun ontving in de parlementaire assemblee van de Raad van Europa, ook van delegaties uit de lidstaten van de Europese Unie.

De Kamer is er van doordrongen dat de Europese wetgeving een betere democratische legitimatie krijgt wanneer parlementariërs actieve betrokkenheid tonen. Met een kritische blik wil de Kamer bijdragen aan Europese ontwikkelingen en de implementatie daarvan. Het gaat de Kamer echter te ver om op afstand te worden geplaatst wanneer de regering grijpt naar het middel van versnelde implementatie via gedelegeerde regelgeving die ook nog eens zou kunnen afwijken van de wet. Van groenboek tot implementatie: de Eerste Kamer staat voor haar taak in ons staatkundig bestel.

Voor een goede uitvoering van haar taak heeft de senaat soms behoefte aan nadere advisering. Zo bracht de Sociaal Economische Raad op verzoek van de Kamer advies uit over een wetsvoorstel dat uiteindelijk werd verworpen. De Raad van State kan door de Eerste Kamer niet om advies worden gevraagd. Een verzoek van de Kamer aan de regering om een dergelijk advies te vragen wordt nogal eens door de regering, ook dit verslagjaar, afgewezen. Een andere blokkade vormt het gegeven dat de Raad van State zijn adviezen uitbrengt over nationale regelgeving (wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en goedkeuringswetten voor internationale verdragen). Dit bleek een blokkade bij de behoefte van de Kamer aan advies van de Raad van State over het Europees voorstel betreffende Europese regelgevende agentschappen. Door niet de weg van een officiële adviesaanvraag maar die van de zogenaamde voorlichtingsaanvraag te bewandelen, bewerkstelligde de Eerste Kamer – via de regering – dat de Raad van State een rapport uitbracht dat de Kamer beschouwt als steun in haar zorg over het Europese voorstel. De Kamer droeg zorg voor een Engelstalige versie van het rapport en verspreiding daarvan in Europese fora.

De kracht van de Eerste Kamer als instituut is gediend met een zo groot mogelijke eensgezindheid. Ook dit verslagjaar blijkt dat een meerderheid van de aangenomen moties unaniem is aanvaard en dat meermalen één woordvoerder namens de gehele Kamer het debat met de regering voert. Bij lezing van dit jaarbericht moge blijken dat de Eerste Kamer niet alleen in kwantitatief opzicht maar ook in kwalitatieve zin van betekenis is en een toegevoegde waarde heeft. Bij de verkiezingen van de provinciale staten op 7 maart 2007 zullen wellicht weer vraagtekens gesteld worden bij de bestaanszin van de senaat. Dat geschiedde in het verleden meestal uitsluitend op grond van het aantal verworpen wetsvoorstellen. In tegenstelling tot de vorige verkiezingen in 2003 is het nu mogelijk te komen tot een beter zicht op de betekenis van het werk van de Eerste Kamer door lezing van de drie jaarberichten van deze zittingsperiode en raadpleging van de uitgebreide website van de Eerste Kamer. De discussie met diegenen die de zin van ons tweekamerstelsel dan nog betwisten, ga ik graag aan!

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck
Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND

1 Gebruik van bevoegdheden

De Grondwet belast de beide Kamers der Staten-Generaal met dezelfde taken: (mede-)wetgeving, begrotingswetgeving en controle van het regeringsbeleid. Tussen de bevoegdheden van de Eerste en Tweede Kamer bij de uitvoering van die taken bestaan wel verschillen. Beide Kamers hebben het recht schriftelijke vragen te stellen, het recht een motie in te dienen, het recht van enquête en het recht van interpellatie. Anders dan in de Tweede Kamer hebben de leden van de Eerste Kamer niet het recht van initiatief, i.c. het recht om een wetsvoorstel in te dienen. Ook kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet wijzigen (het recht van amendement), maar slechts een wetsvoorstel aannemen of verwerpen. Zij heeft dus wel een vetorecht.

In de praktijk wordt met de bevoegdheden die de twee Kamers gemeen hebben, verschillend omgegaan. Zo heeft de Eerste Kamer van het recht van enquête tot op heden nog nooit gebruik gemaakt. Een opmerkelijk verschil is de terughoudendheid van de Eerste Kamer in het gebruik van andere instrumenten, bijvoorbeeld het stellen van schriftelijke vragen en het indienen van moties. Juist door een spaarzame toepassing winnen beide instrumenten aan kracht bij de wetgevende en controlerende taken van de senaat. Zo hebben de leden in dit verslagjaar twaalf maal schriftelijke vragen gesteld en 21 moties ingediend. Ter vergelijking: in 2005 werden in de Tweede Kamer 2045 schriftelijke vragen gesteld en 1428 moties ingediend.

Zoals hierboven al gememoreerd ontbeert de senaat het recht in aan hem voorgelegde wetsvoorstellen wijzigingen aan te brengen. De regering kan, zodra een wetsvoorstel de Eerste Kamer ter behandeling heeft bereikt, geen nota's van wijziging meer inzenden (wel zondig een nota van verbetering)²⁾. Het wetsvoorstel wordt door de Eerste Kamer overwogen "zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden"³⁾. Niet zelden rijzen tijdens de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer fundamentele vragen die voortvloeien uit de wijze waarop de senaat inhoud geeft aan zijn taken als medewetgever. De Kamer pleegt de ter afhandeling aan haar voorgelegde wetsvoorstellen namelijk te toetsen aan een aantal kwaliteitscriteria⁴⁾ die

- 2) De Grondwet geeft in artikel 84, eerste lid aan de Tweede Kamer, de Verenigde Vergadering en de regering de bevoegdheid wijzigingen aan te brengen in door de regering ingediende wetsvoorstellen zolang deze door de Tweede Kamer, respectievelijk de Verenigde Vergadering niet zijn aangenomen. Dit wijzigingsrecht is aan de senaat niet gegeven. Een nota van wijziging is de benaming van een door de regering in het aanhangige voorstel aangebrachte wijziging; indien de Tweede Kamer een wijziging voorstelt is sprake van een amendement. Nota's van verbetering zijn bedoeld om afwijkingen tussen de ingediende en de gedrukte tekst van een wetsvoorstel te herstellen. Zij kunnen worden uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, respectievelijk de Griffier van de Eerste Kamer.
- 3) Artikel 85 Grondwet, eerste volzin
- 4) Op verzoek van de Huishoudelijke Commissie (de Kamervoorzitter en beide Ondervoorzitters) onderzoekt een tweetal leden van de Kamer de mogelijkheid van het inrichten van een catalogus van kwaliteitscriteria op basis waarvan de Kamer en haar commissies in de toekomst per wetsvoorstel kunnen bepalen waarnaar in het bijzonder de toetsende aandacht zal uitgaan.

grofweg aangeduid kunnen worden als: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Wanneer de schriftelijke en/of mondelinge gedachtewisseling tussen Kamer en regering over deze vragen niet tot een uitkomst hebben geleid die de Kamer tot tevredenheid stemt, kan de aanvaarding van het wetsvoorstel in gevaar komen. Regelmatig ontlokt de Kamer, zeker in dergelijke gevallen, toezeggingen aan de regering die de barrière tegen aanvaarding kan slechten of geheel kan wegnemen. Die toezeggingen kunnen zowel procedureel als inhoudelijk van aard zijn.

In gevallen waarin de senaat een onderdeel van de wetstekst, de formulering in een wetsvoorstel, zo kritisch ontvangt dat verwerping dreigt, kiest de regering er soms voor de senaat toe te zeggen dat zij het aanhangige wetsvoorstel zal wijzigen. Indien de Kamer meent dat een wijzigingsvoorstel tegemoet zal komen aan haar bezwaren, kan zij besluiten de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel te schorsen en de indiening en behandeling door de Tweede Kamer van dit wijzigingsvoorstel, een novelle genoemd, af te wachten.

Hieronder zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de wijze waarop de Eerste Kamer in dit verslagjaar bij de behandeling van een aantal specifieke wetsvoorstellen gebruik heeft gemaakt van de diverse haar ten dienste staande bevoegdheden. Aangezien de Kamer dit parlementaire jaar 269 wetsvoorstellen heeft behandeld, moge duidelijk zijn dat daaruit een beperkte keuze is gemaakt.

1.1 Vetorecht

De Eerste Kamer is terughoudend met het verwerpen van wetsvoorstellen. Toch waren er twee wetsvoorstellen die als geheel de toets der kritiek niet konden doorstaan. Zo bleek de Eerste Kamer bij de behandeling van een initiatiefwetsvoorstel⁵⁾ van het Tweede Kamerlid Luchtenveld over de administratieve echtscheiding en de invoering van het ouderschapsplan niet te spreken over de kwaliteit van het wetsvoorstel. De sprekers waren van oordeel dat een novelle de gebreken niet afdoende zou kunnen repareren, waarna het wetsvoorstel verworpen werd.

Eenzelfde lot trof het door de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingediende wetsvoorstel⁶⁾ nieuwe regeling concurrentiebeding. Ook dit wetsvoorstel vond de Kamer kwalitatief onder de maat. Vooral werd de zorg uitgesproken dat dit wetsvoorstel tot veel rechtsonzekerheid zou leiden. Na het antwoord van de ministers bleek deze zorg niet te zijn weggenomen. Beide verworpen wetsvoorstellen komen in paragraaf 2.2 van deel I (Rechtmatigheid), nader aan de orde.

5) Kamerstukken I/II 29 676

6) Kamerstukken I/II 28 167

1.2 Nouvelles

In het kader van de behandeling van een wetsvoorstel heeft de regering drie maal het initiatief genomen bij de Tweede Kamer een novelle⁷⁾ aanhangig te maken.

Zoals al in het voorgaande jaarbericht werd vermeld, bleek bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel "Uitbreiding van de niet-afrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping"⁸⁾, dat een kleine meerderheid van de Kamer het gewent achtte om de bewijslast van de belastinginspecteur te verzwaren en de rechtszekerheid van de belastingplichtige minder ver aan te tasten. Deze meerderheid vond het onvoldoende dat het gebruik van steekpenningen "aannemelijk" moest zijn, maar vond dat het gebruik echt moest zijn gebleken. In dit verslagjaar diende de staatssecretaris van Financiën een novelle in die de bewijslast voor de belastinginspecteur verzwaarde. De plenaire behandeling daarvan vond plaats op 11 april 2006, waarna op 25 april 2006 beide wetsvoorstellen (het oorspronkelijke en de novelle) werden aanvaard.

Het komt vaker voor dat de senaat stilstaat bij een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer als hamerstuk is aanvaard. Op 9 mei 2006 gebeurde dat uitgebreid bij een wetsvoorstel dat een regeling van overgangsrecht bevatte in verband met de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland⁹⁾. Met het wetsvoorstel was beoogd uitvoering te geven aan een besluit van de Europese Unie om toeslagen op sociale uitkeringen na 5 mei 2005 niet meer te exporteren. Aan mensen die sedert 5 mei 2005 waren verhuisd naar een lidstaat van de Europese Unie, binnen de Europese Economische Ruimte of Zwitserland werden de toeslagen op hun sociale uitkeringen al niet meer uitbetaald. Aangezien het kabinet het niet redelijk vond de toeslag voor mensen die op 5 mei 2005 al in het buitenland woonden onmiddellijk te beëindigen stelde het een overgangsregeling voor die erin voorzag dat vanaf 1 juni 2006 nog 66,6% van de toeslag en vanaf 1 juni 2007 nog 33,3% van de toeslag zou worden betaald. Met ingang van 1 juni 2008 zou, zo bepaalde het wetsvoorstel, geen toeslag meer worden gegeven.

Tijdens de schriftelijke voorbereiding waren binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid twijfels gerezen over de verenigbaarheid van het exportverbod in het wetsvoorstel met het Europese coördinatieright. De senaat kan de Raad van State niet om advies vragen. Een verzoek aan de regering om die twijfels te doen opheffen door een aantal van de vragen van de commissie voor nader advies voor te leggen aan de Raad van State, werd door de regering niet overgenomen¹⁰⁾.

7) Kamerstukken I/II 30 171 (Herijking wettelijke strafmaxima (Reparatiewet II Justitie); Kamerstukken I/II 30 194 (Wetenschappelijk onderzoek met geneesmiddelen) en Kamerstukken I/II 30 405 (Uitbreiding van de niet-afrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping).

8) Kamerstukken I/II 28 873

9) Kamerstukken I/II 30 063

10) Zie Kamerstukken I 30 063, G en H; het verzoek van de commissie was gebaseerd op het tweede lid van artikel 18 Wet op de Raad van State, waarin is bepaald dat de afdelingen van de Raad op verzoek "Onze Ministers van voorlichting (dienen) in zaken van wetgeving en bestuur".

In het openbare debat op 9 mei spitste de discussie zich toe op de vraag of het door de regering voorgestelde overgangsregime, dat zoals gezegd voorzag in een stapsgewijze afbouw van de toeslagen, zich wel verdraagt met het op het Europese vertrouwensbeginsel gebaseerde uitgangspunt dat overgangsrecht steeds eerbiedigend van aard moet zijn, dat wil zeggen rekening moet houden met bestaande rechten. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wees de Kamer er in zijn reactie op dat in het EG-verdrag geen bepalingen zijn opgenomen die overgangsrecht regelen bij een wijziging van wetgeving en dat bij het ontbreken van overgangsbepalingen het Europese recht onmiddellijke werking als stelregel kent. Bestaande rechten dienen alleen te worden ontzien als dat in de desbetreffende regeling uitdrukkelijk wordt bepaald. Nu de wijzigingsverordening, waarin de Toeslagenwet werd uitgezonderd van de exportverplichting die daarin is opgenomen, een dergelijke regeling niet bevatte, zou de beëindiging van het recht op de toeslag onmiddellijke werking krijgen. Omdat het kabinet dat onmiddellijke effect voor de betrokkenen niet reëel achtte, koos het voor een overgangsregeling die betrokkenen de mogelijk biedt zich in te stellen op de zich stapsgewijs wijzigende situatie. De staatssecretaris zei er van overtuigd te zijn dat een dergelijke regeling geoorloofd is en de rechterlijke toets, bij gebreke van Europees overgangsrecht, zal doorstaan. De Kamer liet zich door zijn argumenten overtuigen.

Gaande het debat verplaatste het accent van de discussie zich van het vraagstuk van de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met Europese regelgeving en van vragen omtrent de rechtmatigheid van de overgangsregeling naar een ander aspect van het wetsvoorstel: de uitvoerbaarheid. De staatssecretaris wees de Kamer er namelijk min of meer terloops op dat met de uitvoering van het wetsvoorstel, anders dan bij de indiening nog zijn bedoeling was, niet per 1 juni 2006 een begin zou kunnen worden gemaakt. Het UWV zou daarvoor te weinig voorbereidingstijd hebben, terwijl ook de toeslaggerechtigden onvoldoende tijd zouden hebben zich in te stellen op de nieuwe situatie. Dit was voor de Kamer reden vast te stellen dat zij op het punt stond een onuitvoerbaar wetsvoorstel te aanvaarden omdat de datum van inwerkingtreding ervan feitelijk onhaalbaar was geworden. De staatssecretaris zegde daarop toe een nieuwe invoeringsdatum te zullen opnemen in een nieuw wetsvoorstel¹¹⁾ dat te zijner tijd in het aanhangige wetsvoorstel, waarvan de behandeling vooralsnog werd aangehouden, zou worden verwerkt.

Een derde casus betreft het op voorstel van de vaste commissie voor Economische Zaken genomen besluit van de Kamer de openbare behandeling van de zogenaamde Veegwet¹²⁾ (een verzamelwet van technische wijzigingen in verschillende wetsvoorstellen) van de agenda af te voeren, onder andere omdat de minister was afgeweken van het advies van de Raad van State om alle in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen met een meer dan louter (wets-)technische strekking uit het wetsvoorstel te verwijderen.¹³⁾ Het wetsvoorstel bevatte onder andere een artikel dat

11) Kamerstukken I/II 30 664

12) Kamerstukken I/II 30 027

13) Zie jaarbericht 2004-2005, blz. 19

de bevoegdheid van gedeputeerde staten om ten aanzien van mijnbouwwerken milieuvergunningen te verlenen inperkte tot de opslag van gevaarlijke stoffen die van buiten het betrokken mijnbouwwerk afkomstig zijn. Deze inperking van bevoegdheden had bovendien zonder overleg met de provincies plaatsgevonden. Het aanbod van de minister van Economische Zaken om deze niet-technische bepalingen na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Kamer later in werking te laten treden kon evenwel geen genade vinden in de ogen van de vaste commissie voor Economische Zaken, die de minister op 20 oktober 2005 liet weten op zichzelf wel waardering te hebben voor de handreiking van de minister, maar daarmee de positie van de provincies onvoldoende gewaarborgd te achten. Ook vond de commissie dat de minister niet was ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot het verwijderen van de artikelen die betrekking hadden op de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en provincies. De commissie besloot haar brief met de opmerking dat zij, indien de minister ervoor zou kiezen een wetsvoorstel in te dienen dat is ontdaan van deze artikelen, zij bereid zou zijn te bevorderen dat dat met de grootst mogelijke spoed zou worden afgehandeld¹⁴⁾. Ruim vier maanden later, bij brief van 2 maart 2006, liet de minister weten een procedure in gang te hebben gezet die ertoe zal leiden dat een novelle wordt ingediend¹⁵⁾.

1.3 Toezeggingen

Om een beter overzicht te houden op de nakoming door het kabinet van de toezeggingen die de bewindslieden bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen gedaan hebben is in 2004 een begin gemaakt met het opnemen van de toezeggingen in een databestand. Dit bestand is ook via de website van de Eerste Kamer¹⁶⁾ te raadplegen. Hiermee wordt zichtbaar gemaakt welke toegevoegde waarde de Eerste Kamer heeft. Bovendien kunnen de bewindslieden met behulp van het bestand gemakkelijker en regelmatig aan hun toezeggingen worden herinnerd, hetgeen de controlerende taak van de Kamer versterkt. In dit verslagjaar hebben zich bij de behandeling van enkele gecompliceerde en maatschappelijk ingrijpende wetsvoorstellen, situaties voorgedaan waarin de Kamer, vanwege door de regering gedane toezeggingen, uiteindelijk tot aanvaarding van wetgeving overging.

Zo deed de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer op 1 november 2005 aan het slot van de openbare behandeling van het wetsvoorstel Werk en inkomen naar arbeidsvermogen, kortweg de WIA, (die de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) vervangt), niet minder dan twaalf toezeggingen¹⁷⁾. De verzoeken daartoe kwamen uit zowel de regeringsgezinde als de oppositie-

14) Kamerstuk I 30 027, D

15) De desbetreffende novelle, Kamerstukken I/II 30433, werd op 17 januari 2006 ingediend bij de Tweede Kamer. Zij bereikte op 17 oktober 2006 de Eerste Kamer en werd daar op 7 november 2006 tezamen met de oorspronkelijke Veegwet als hamerstuk aanvaard.

16) <http://www.toezeggingenek.nl/> of via link op www.eerstekamer.nl

17) Zie Handelingen EK 2005-2006, 4, blz. 209 e.v.

fracties. Zo zegde de minister de Kamer toe de positie van werknemers van wie is vastgesteld dat ze minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn, vanaf het begin van de inwerkingtreding van de wet te zullen gaan monitoren. Indien zou blijken dat de sociale partners ten aanzien van deze categorie mensen hun verantwoordelijkheid voor reïntegratie in het werkproces (bijvoorbeeld door middel van aanpassingen van de werkplek) niet voldoende nemen, zal het kabinet zich op nadere maatregelen beraden. Met het oog op een succesvolle uitvoering van de wet zegde de minister de Kamer eveneens toe een doorlopende voorlichtingscampagne, vooral gericht op het midden- en kleinbedrijf, te zullen organiseren.

Een toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in de loop van 2006 de Kamer een notitie toe te zenden met daarin zijn visie op de toekomst van het zogenaamde middenbestuur¹⁸⁾ (de provincies en waterschappen) trok een aantal fracties, die erg hechtten aan een tijdelijk karakter van een wet die de instelling van een aantal zogenaamde Wgr-plus regio's¹⁹⁾ mogelijk maakte²⁰⁾, over de streep om voor het wetsvoorstel te stemmen. Met dit wetsvoorstel wenste de minister een structurele voorziening te treffen voor het bestuur rond de grote steden door onderlinge afspraken tussen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen op de gebieden ruimtelijke ordening, wonen, werken, verkeersinfrastructuur, veiligheid en leefbaarheid een meer verplichtend karakter te geven. Tegelijkertijd zouden de gemeenten die deze afspraken aangaan meer bevoegdheden krijgen op deze terreinen; bevoegdheden die voordien toekwamen aan de provincie. Een meerderheid van de Kamer wenste de door de minister gekozen oplossing te beschouwen als een tijdelijke voorziening, niet in de laatste plaats omdat het bestuur van een te vormen "plus-regio" niet tot stand zal komen via verkiezingen door de inwoners van die regio en de regio's dus geen optimale democratische legitimatie hebben.

Bij de behandeling van de Invoeringswet voor het nieuwe zorgstelsel voor ziektekosten²¹⁾ kreeg de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport pas na een achttiental toezeggingen van de senatoren het groene licht voor de invoering van de Zorgverzekeringswet²²⁾ per 1 januari 2006. De leden van de Eerste Kamer wilden de zekerheid hebben dat de invoering van het nieuwe stelsel zorgvuldig kon plaatsvinden. Zo zegde de minister namens het kabinet toe dat eventuele onvoorziene, onaanvaardbare inkomensgevolgen voor groepen verzekerden inhoudelijk en budgettair opgelost zullen worden en zou de staatssecretaris van Financiën onderzoek doen naar kwetsbare groepen.

18) Op 27 april 2006 zond de minister de Tweede Kamer een "discussienotitie" getiteld "Maatwerk in het middenbestuur" toe (Kamerstuk II 30 300 VII, nr 60) waarmee hij door hem te voeren gesprekken met bestuurders en volksvertegenwoordigers over het middenbestuur richting wenst te geven. De "input" uit deze bijeenkomsten zal de minister verwerken in een brief die hij de Tweede Kamer aan het einde van 2006 denkt toe te zenden.

19) WGR: Wet gemeenschappelijke regeling

20) Dit wetsvoorstel (Kamerstukken I/II 29 532) zal de zogenaamde Kaderwet bestuur in verandering vervangen.

21) Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet (Kamerstukken I/II 30 124)

22) Zorgverzekeringswet (Kamerstukken I/II 29 763), op 14 juni 2005 door de EK aangenomen.

Tijdens twee debatten²³⁾ over het voortgezet onderwijs sprak de Eerste Kamer afgelopen jaar haar zorg uit over de rekenvaardigheid van scholieren. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beloofde verbetering en zegde toe in de kern-doelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs meer aandacht te zullen besteden aan het rekenonderwijs. In een brief²⁴⁾ aan beide Kamers kwam de minister vervolgens met een uitgewerkt pakket maatregelen, dat de komende jaren zal worden uitgevoerd.

1.4 Moties

In dit verslagjaar heeft de Kamer niet minder dan zes van de elf aanvaarde moties met algemene stemmen, dat wil zeggen unaniem, aanvaard²⁵⁾. Juist omdat de senaat met grote terughoudendheid gebruik maakt van het recht moties in te dienen, worden aanvaarde moties door de regering zeer serieus genomen. Dat geldt te meer, als deze met algemene stemmen zijn aangenomen. Dat is zeker van belang bij die moties waarin de regering gevraagd wordt op korte termijn actie te ondernemen²⁶⁾.

Zo eiste een eensgezinde Kamer tijdens de behandeling van de begroting voor Koninkrijksrelaties door het indienen van een motie²⁷⁾ van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties duidelijkheid over de opstelling voor de Nederlandse regering. De senatoren hadden namelijk de indruk dat mogelijk sprake zou kunnen zijn van een onvoorwaardelijke kwijtschelding van de hoge schuldenlasten van de Nederlandse Antillen door de regering. Zij waren echter uitdrukkelijk van mening dat een eventuele schuldsanering gepaard moest gaan met een nadere invulling van cruciale Koninkrijkstaken als rechtshandhaving, effectief financieel toezicht en deugdelijk bestuur. De minister wilde daar met het oog op de lopende onderhandelingen in eerste instantie geen uitspraken over doen. Uiteindelijk ging de minister overstag en liet in een schriftelijke reactie aan de Kamer²⁸⁾, nog voor de stemmingen over de motie en zijn begroting, weten "deze motie als een welkome ondersteuning van mijn beleid" te beschouwen. Het risico dat niet met zijn begroting zou worden ingestemd, was daarmee afgewend.

Een ander verschil van mening met een bewindspersoon dat tot het indienen van een motie²⁹⁾ leidde die met algemene stemmen werd aangenomen, was onduidelijkheid

23) Debat over wetsvoorstel 30 187 op 25 april 2006 en debat over wetsvoorstel 30 323 op 23 mei 2006

24) Kamerstuk II 27 923, 31

25) Stand van zaken op 18 september 2006: totaal aantal ingediende moties: 21, waarvan met algemene stemmen aanvaard: 6; met gewone meerderheid aanvaard: 5; aangehouden: 3; ingetrokken: 4; verworpen: 3; zie ook www.eerstekamer.nl, in het menu "Kamerstukken".

26) Zie bijvoorbeeld de motie Kamerstuk I 30 300 XIII, C waarin de regering wordt verzocht de Kamer "binnen drie maanden" te informeren over de uitkomsten van een onderzoek in bestaande wet- en regelgeving naar mogelijkheden om te komen tot een substantiële verlichting van administratieve lasten voor bedrijven met minder dan 10 werknemers. Zie ook motie Kamerstuk I 21 109, A. De Kamer verzocht de regering in deze motie "op korte termijn" de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen.

27) Motie Kamerstuk I 30 300 IV, B

28) Kamerstuk I 30 300 IV, C

29) Kamerstuk I 28 999, E

over de formulering van de klachtregeling in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ). De Kamerleden meenden dat niet duidelijk bleek uit het wetsvoorstel wie na gegrondverklaring van een klacht tegen een psychiater de behandeling van de patiënt zou vervolgen en waren bevreesd dat het behandelings-traject in een impasse zou kunnen raken. In de motie wordt de regering verzocht te verduidelijken dat wanneer een klacht gegrond wordt verklaard de instelling moet beoordelen of de behandelend psychiater de behandeling kan vervolgen dan wel dat een andere psychiater de behandeling moet overnemen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zegde uiteindelijk namens de regering toe dat de opvatting van de senaat tot uitdrukking zal komen in een komende wijziging van de Wet BOPZ.

Op het eerste gezicht lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat moties die kort na hun indiening weer worden ingetrokken, kennelijk overbodig waren. Los van het waarheidsgehalte van deze algemene stelling is het tegendeel het geval geweest in dit verslagjaar. Drie van de vier in het verslagjaar ingetrokken moties³⁰⁾ werden nog tijdens het debat waarin zij werden ingediend weer ingetrokken omdat de regering de Kamer "stante pede" toezegde aan de in de motie neergelegde wens uitvoering te zullen geven. Het ging hier om moties waarin de regering werd verzocht respectievelijk:

1. De samenwerkingsprotocollen tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en de overige toezichthouders in het kader van de Wet marktordening gezondheidszorg voorafgaande aan hun inwerkingtreding aan de beide Kamers voor te leggen;
2. In het kader van de zogenoemde Rotterdamwet alleen onder uitdrukkelijk in de motie opgesomde voorwaarden tot selectieve woningtoewijzing over te gaan; en
3. Vóór 1 juli 2006 met een notitie te komen over een gestructureerde en geïntegreerde belastingheffing van overheidsbedrijven.

De vierde motie, over fiscale faciliteiten voor kleine percelen die in erfpacht worden uitgegeven³¹⁾, werd tijdens het debat over het Belastingplan 2006 door de indiener aangehouden en op 11 april 2006 vervolgens ingetrokken nadat de regering de Kamer over het desbetreffende onderwerp een brief³²⁾ had toegezonden. Het effect van de moties was dus onmiddellijk.

2 Beoordeling van wetgevingskwaliteit

De Eerste Kamer rekent het tot haar taak bij de beoordeling van de wetsvoorstellen de kwaliteit van de wetgeving te toetsen. Het accent bij de behandeling in de Tweede Kamer ligt vaak meer op de politieke wenselijkheid van de desbetreffende regeling. In het algemeen kan worden gezegd dat de senaat toetst of een wets-

30) Kamerstuk I 30 186, H, Kamerstuk 30091, F en Kamerstuk 30306/30307, D.

31) Kamerstuk 30 306 E

32) Kamerstuk 30 303, E

voorstel rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar is. In het verslagjaar heeft de Kamer bij verschillende gelegenheden gedebatteerd over de vraag of de regering zich niet te veel vrijheid aanmat door ruimschoots delegatiebepalingen in wetsvoorstellen op te nemen, waardoor het parlement minder aan bod komt.

2.1 Wetsystematiek

In het jaarbericht 2004-2005 is gewag gemaakt van het feit dat de Kamer in het desbetreffende verslagjaar enkele malen aandacht heeft besteed aan het fenomeen delegatie van wetgeving³³⁾, het stellen van algemeen verbindende regels bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) of bij ministeriële regeling. Geconcludeerd werd onder andere dat zowel de Raad van State als de senaat "meer expliciet dan tot nu toe hun zorg kracht bijzetten als onnodig of anderszins ongewenst wordt overgegaan tot algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen." In het verslagjaar 2005-2006 heeft de Kamer zich ten aanzien van dit onderwerp niet onbetuigd gelaten.

Versnelde implementatie Europese regelgeving

Zo kwam het vraagstuk van de delegatie van wetgeving aan de orde tijdens een debat over een brief van de minister van Justitie met betrekking tot versnelde implementatie van Europese richtlijnen³⁴⁾ op 14 maart 2006. De Kamer uitte haar zorg over de wijze waarop in Nederland al jarenlang Europese richtlijnen worden geïmplementeerd. In een groot aantal gevallen gebeurt dat namelijk niet langs de "koninklijke" wetgevingsprocedure, maar via de weg van de AMvB. Dan komt het parlement er in de regel niet aan te pas. Het voorkomen van lange wetgevingstrajecten en het inhalen van implementatie-achterstanden zijn daarvan de redenen.

Een vrijwel Kamerbreed ondertekende motie³⁵⁾ waarin de regering wordt gevraagd in de aanwijzingen een duidelijke formulering op te nemen dat een delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke die lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin, niet is toegelaten, werd met algemene stemmen aanvaard.

De minister van Justitie zei deze motie te beschouwen als een ondersteuning van zijn eigen opvatting omdat ook hij het om reden van ordelijkheid onwenselijk vindt dat lagere wetgeving mogelijk andere regels bevat dan een hogere wet en desondanks gelding heeft. Ofschoon hij bezwaar aantekende tegen de in het dictum van de motie opgenomen kwalificatie "constitutioneel niet toelaatbare vorm van delegatie" waarvan de mogelijkheid tot het gebruik door de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' nog steeds open wordt gelaten, zegde hij toe de aanwijzingen op het door de Kamer aanhangig gemaakte punt te zullen aanpassen.

33) Zie blz. 17 e.v.

34) Kamerstuk II 21 109, nr.159

35) Kamerstuk I 21 109, A

Ook werd de minister van Justitie er tijdens dit debat op gewezen dat de bewindslieden zich wel erg veel ruimte aanmeten bij de delegatie. Als voorbeeld werd genoemd het wetsvoorstel affectieschade³⁶⁾. Bij algemene maatregel van bestuur zou de hoogte van de vergoedingen vastgesteld en aangepast kunnen worden. In de memorie van antwoord claimde de minister daarbij de vrijheid om ook via algemene maatregel van bestuur een "gedifferentieerd stelsel van vergoedingen" vast te stellen. Dit werd bekritiseerd.

De Eerste Kamer heeft er bovendien op aangedrongen dat algemene maatregelen van bestuur consequenter dan voorheen ook in de Eerste Kamer worden "voorgehangen"³⁷⁾, en dat daarvoor ook al de basis wordt gelegd in de wetgeving. De Kamer kan dit immers niet amenderen, wanneer een wetsvoorstel op dit punt gebrekkig zou zijn. Door de Kamer is hier schriftelijk op aangedrongen, waarna de minister van Justitie heeft toegezegd³⁸⁾ de procedures voor aanbidding interdepartementaal onder de aandacht te zullen brengen en bij de wetgevingstoets erop toe te zullen zien.

De rol en de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de totstandkoming en de invoering van wetgeving, meer in het bijzonder van Europese regelgeving, kwam opnieuw ter discussie toen de Kamer op 11 april 2006 met de minister en de staatssecretaris van Economische Zaken debatteerde over het voorstel van de goedkeuringswet van het Beneluxverdrag inzake de intellectuele eigendom³⁹⁾. Dit wetsvoorstel was eerder door de Tweede Kamer zonder stemming aangenomen.

In het nieuwe verdrag, waarop de goedkeuringswet betrekking had, was voorzien in een speciale procedure die zal leiden tot vereenvoudigde omzetting van EG-regelgeving en goedgekeurde, internationale verdragen in de Beneluxregelgeving. Ook hier was de redengeving dat daarmee een aanzienlijke tijdswinst in het implementatieproces zou kunnen worden bereikt. Deze "vereenvoudigde omzettingsprocedure", een soort gelijk streven is ook neergelegd in een wetsvoorstel dat in behandeling is bij de Tweede Kamer⁴⁰⁾, vergt niet langer de ratificatie van een verdragswijziging. Ter compensatie van het vervallen van de parlementaire betrokkenheid in het ratificatieproces zou de minister van Economische Zaken de Staten-Generaal tijdig (bijvoorbeeld bij gelegenheid van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad) per brief gedetailleerd informeren over de inhoud van nieuwe conceptrichtlijnen of verordeningen op het terrein van dit Beneluxverdrag⁴¹⁾.

De (namens de gehele Kamer) tijdens de openbare behandeling optredende, enige woordvoerder stelde vast dat de Staten-Generaal door het prijsgeven van hun goedkeuringsrecht hun controle op het Beneluxmerkenverdrag en, als vervolg daarop, ook op andere internationale regelgeving in belangrijke mate zullen inperken. Beslissend noemde de woordvoerder datgene wat de Kamer nog onlangs had uitgesproken in een

36) Kamerstukken I/II 28 781

37) Een voorhangprocedure houdt in dat een voorontwerp van een AMvB ter kennis van de Kamer wordt gebracht die gedurende bepaalde tijd in de gelegenheid is opmerkingen over dit ontwerp te maken en met de betrokken bewindspersoon van gedachten kan wisselen.

38) Brief d.d. 7 maart 2006

39) Tractatenblad 2005, 96, Kamerstukken I/II 30 403

40) Kamerstukken I/II 29 474, Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van energie, post en telecommunicatie

41) Zie memorie van toelichting, Kamerstuk II 30 403, 3 blz. 3.

unaniem aanvaarde motie⁴²⁾ inhoudende dat de Kamer het ongewenst acht als zij niet meer zelf goedkeuring aan een verdrag kan geven. Nadat de beraadslaging over het wetsvoorstel, in afwachting van een door de staatssecretaris toegezegde brief, was geschorst, deelde de regering, in aansluiting op haar eerdere voorstel per brief mee bij een afzonderlijk wetsvoorstel te willen voorzien in een parlementair instemmingsrecht op het moment dat het ontwerpbesluit voorligt bij het Comité van Ministers. Als één van de Kamers dat wenst kan over dat ontwerpbesluit een debat worden gevoerd. Indien één van beide Kamers niet wil instemmen, zal de Nederlandse vertegenwoordiger in het Comité van Ministers tegen stemmen en zal het besluit niet tot stand kunnen komen. Deze door de regering toegezegde oplossing kon de Kamer er op 9 mei 2006 toe brengen het wetsvoorstel zonder stemming te aanvaarden.

2.2 Rechtmatigheid

Bij de toetsing op rechtmatigheid kan het gaan over de vraag of bepalingen van het wetsvoorstel in strijd zijn met hoger recht (Grondwet, verdragsrecht, Europees recht) of op andere wijze de juridische houdbaarheid aantasten. Ook wordt gekeken of het overgangsrecht, de rechtsbescherming van de burger en de toegang tot de rechter goed zijn geregeld.

Toetsing aan de Grondwet

De vraag of wetsvoorstellen verenigbaar zijn met de Grondwet maakt vast onderdeel uit van het toetsingskader dat de senaat hanteert bij de beoordeling van voorgenomen wetgeving. Een publicatie in het Nederlands Juristenblad⁴³⁾ was voor enkele fracties tijdens de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 30 229⁴⁴⁾ aanleiding de regering, met verwijzing naar genoemde publicatie, de vraag voor te leggen of dit wetsvoorstel wel met tweederde meerderheid moet worden aangenomen en of het wetsvoorstel grondwettig is. Wat was het geval? Wetsvoorstel 30 229 regelde niet alleen de tijdelijke vervanging als zodanig van volksvertegenwoordigers wegens onder andere zwangerschap, maar bevatte ook bepalingen met betrekking tot de daarmee samenhangende geldelijke voorzieningen. Volgens artikel 63 Grondwet kunnen de Kamers wetsvoorstellen inzake dat soort voorzieningen alleen aannemen met tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Nu de regering er voor heeft gekozen de twee onderwerpen in één wetsvoorstel onder te brengen breidt zij de eis van gekwalificeerde meerderheid uit tot een onderwerp waarvoor die eis volgens de Grondwet niet geldt, aldus de schrijver van het artikel.

42) Kamerstuk I 21 109, A

43) Prof. C.A.J.M. Kortmann, "Is wetsvoorstel 30 229 grondwettig?", Nederlands Juristenblad 2006, 588, blz. 804.

44) Kamerstukken I/II 30 229, Regeling van de tijdelijke vervanging van leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden wegens zwangerschap en bevalling of ziekte.

De regering merkte in de memorie van antwoord op dat het niet ongebruikelijk is in wetgeving zowel bepalingen op te nemen die betrekking hebben op de geldelijke voorzieningen van (gewezen) leden van de Tweede Kamer als bepalingen betreffende overige politieke ambtsdragers. Dergelijke wetsvoorstellen worden over het algemeen niet gesplitst. De regering heeft terzake, zo verwees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de wordingsgeschiedenis van artikel 63 Grondwet, een keuzevrijheid.

Afhankelijk van de "aard der voorgenomen wijziging(en)⁴⁵⁾" kan zij er voor kiezen de zaken in één wetsvoorstel te regelen of te kiezen voor een verdeling over twee wetsvoorstellen. Aangezien de te regelen onderwerpen naar het oordeel van de regering moeten worden beschouwd als een ondeelbaar pakket heeft zij er voor gekozen de regeling ervan in één wetsvoorstel op te nemen⁴⁶⁾. Nadat de minister de Kamer had verzekerd dat het besluit om beide voorstellen in één wetsvoorstel onder te brengen geen precedent zal zijn, kon de Kamer zich bij dit oordeel van de regering in deze casus neerleggen.

Een wetsvoorstel dat met een uitzonderlijke snelheid door beide Kamers werd behandeld, betrof het wetsvoorstel "Bepalingen verband houdende met de detentie en berechting in Nederland, in overeenstemming met Resolutie 1688 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 16 juni 2006, van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone"⁴⁷⁾. Dit wetsvoorstel, dat de randvoorwaarden regelde rondom de berechting op Nederlands grondgebied van de voormalige president van Liberia door het – al bestaande – Speciaal Hof voor Sierra Leone, werd op 23 juni 2006 ingediend, op 27 juni 2006 door de Tweede Kamer aanvaard en op 3 juli 2006 door de Eerste Kamer aanvaard. Hoewel het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen werd en elke fractie er mee in kon stemmen dat de Nederlandse regering er aan mee had gewerkt dat de berechting van Charles Taylor door het Speciaal Hof voor Sierra Leone in Nederland kon geschieden, werd een plenair debat noodzakelijk geacht om de gebruikte juridische grondslag – de resolutie van de VN Veiligheidsraad – aan de orde te stellen en de vraag op te werpen of deze voldoende dwingend geformuleerd was om rechtstreekse werking te kunnen hebben. Het opdragen van de berechting van Charles Taylor op Nederlands grondgebied aan het Sierra Leone tribunaal, zo werd betoogd, wijkt af van artikel 113 van de Grondwet waarin sprake is van rechtspraak door de (Nederlandse) rechterlijke macht in strafzaken waarbij vrijheidsontneming mogelijk is en zou derhalve noodzaken tot het indienen van een wetsvoorstel dat met tweederde meerderheid in beide Kamers moet worden aanvaard. Dit is alleen overbodig wanneer de regering zich kan beroepen op artikel 94 Grondwet, dat voorschrijft dat wettelijke voorschriften niet worden toegepast wanneer dat onverenigbaar is met eenieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De vraag was of een

45) Kamerstuk I 30 229, C, blz. 1

46) De regering sloot zich in deze aan bij een, wederom in NJB, verschenen artikel van de hand van mr. H.M.B. Breunese en mr. M.W. Raijmakers, "Wetsvoorstel is grondwettig!", Nederlands Juristenblad 2006, 795, blz. 1054.

47) Kamerstukken I/II 30 610

beroep op dit grondwetsartikel door de regering nu wel kon worden volgehouden nu de burgers in het geheel niet gebonden waren door de resolutie, maar alleen de Nederlandse regering. De resolutie had daarmee meer weg van een richtlijn die nadere implementatie behoeft. De minister van Justitie betoogde echter dat een vergelijking met Europese richtlijnen niet opging. In zijn optiek is er sprake van eenieder verbindende bepalingen wanneer zij bedoeld zijn om rechtstreeks verplichtingen te scheppen en hun formulering daarop is gericht. Daarom heeft de regering er alle moeite voor gedaan de resolutie zo concreet mogelijk te formuleren.

Eerder – op 10 november 1998 – had een gelijksoortig debat plaatsgevonden over het Lockerbie-tribunaal en had de toenmalige Kamervoorzitter bij de stemmingen geconstateerd dat het wetsvoorstel met algemene stemmen was aanvaard en dat derhalve ook sprake was van meer dan tweederde meerderheid. Destijds was echter een nationale implementatie nodig. In dit geval wilde de minister van Justitie voorkomen dat de gekozen rechtsgrondslag door de verdediging van Charles Taylor in twijfel getrokken zou kunnen worden. Hij verdedigde derhalve het standpunt dat de Veiligheidsraad een ruime bevoegdheid heeft op basis van hoofdstuk 7 van het VN-verdrag, onder meer de bevoegdheid een gerecht op te richten. Voor Nederland is na het vaststellen van de resolutie de bindende verplichting ontstaan te voldoen aan die resolutie. Het wetsvoorstel dat aanhangig was gemaakt diende slechts om de detentie en berechting door het Sierra Leone Hof te faciliteren door het regelen van vervoer en het mogelijk te maken dat getuigen aanwezig kunnen zijn bij het proces. De Kamer wilde uiteindelijk – ondanks de mogelijke precedentwerking – de redenering van de minister volgen om ieder misverstand te vermijden over de houdbaarheid van de gekozen rechtsgrondslag. Ondanks het brede draagvlak en het begrip voor een spoedeisende aanpak, werd wel aangegeven dat de keuze voor een resolutie die Nederland dwingt mee te werken – daarbij het nationale parlement buitenspel zettend – niet voor herhaling vatbaar was.

Het in de Grondwet vastgelegde recht op bijstand kwam op de laatste vergaderdag voor het zomerreces aan de orde. Bij de implementatie van de Europese richtlijn 2004/38/EG werd voorgesteld in artikel 11 van de Wet Werk en Bijstand het woonplaatscriterium vast te leggen. Uitdrukkelijk werd bepaald dat slechts personen "die in Nederland woonachtig zijn" bijstandsgerechtigd zijn. Tijdens de gedachtewisseling met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rees de vraag of deze formulering niet in strijd is met die van artikel 20, derde lid Grondwet dat luidt: "Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege". De hamvraag tijdens het debat was of er geen licht zat tussen beide formuleringen, waardoor het wetsvoorstel in strijd met de Grondwet zou zijn. De Kamer werd er uiteindelijk door de staatssecretaris op basis van een historische interpretatie van wet en Grondwet van overtuigd dat beide formuleringen als synoniem kunnen worden gebruikt⁴⁸⁾.

48) Zie Handelingen EK 2005-2006, 36, blz. 1747 e.v.

De Eerste Kamer wordt door velen terecht gezien als één van de belangrijkste bewakers van de Grondwet in de praktijk. Dat bleek ook eind 2004, toen een uitgebreide gedachtewisseling plaatsvond over de procedure om de Grondwet te wijzigen (zie jaarbericht 2004-2005). De Kamer concludeerde uiteindelijk dat het geen constitutioneel probleem is, wanneer er tussen de eerste en tweede lezing van een wetsvoorstel meer dan één Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt. De "nieuwe Tweede Kamer" waarnaar artikel 137 Grondwet verwijst, doelt derhalve niet op de samenstelling van de Tweede Kamer direct volgend op de Kamer die het voorstel in eerste lezing heeft aangenomen. Deze afloop van de discussie maakte de weg vrij voor de tweede lezing in 2006 van een wijziging van artikel 23 Grondwet⁴⁹⁾, die bedoeld is om de samenwerkingschool in de Grondwet te verankeren. De samenwerkingschool, het resultaat van een fusie tussen scholen van verschillende signatuur, is een kleine revolutie in het Nederlandse onderwijsbestel, aangezien het openbaar onderwijs niet langer per definitie op een openbare school behoeft te worden gegeven.

Toegang tot de rechter

De Eerste Kamer heeft na een uitgebreid debat over de Wet OM-afdoening ingestemd met een nieuwe rol voor het Openbaar Ministerie (OM), waarbij een aantal principiële vragen aan de orde werd gesteld⁵⁰⁾. Het OM verkreeg namelijk de mogelijkheid voortaan zaken af te doen zonder tussenkomst van een rechter. Het gaat daarbij om de lichtere strafbare feiten. Het systeem van de transacties dat het OM al hanteert (Wet Mulder) zal overgeheveld worden naar het nieuwe wettelijke regiem. Nu biedt het OM in bepaalde gevallen een transactie aan, waarmee een verdachte een vervolging kan voorkomen. Volgens de Wet OM-afdoening kan het Openbaar Ministerie een strafbeschikking treffen. Dat wil zeggen dat – zonder uitspraak van een rechter – boetes, taakstraffen of voorwaarden opgelegd kunnen worden aan personen die schuldig zijn bevonden aan een strafbaar feit.

Overwegend bezwaar leefde er in de Kamer tegen het voorstel om de boetes te verhogen als een verdachte verzet tegen een beschikking van het OM zou aantekenen en er alsnog een rechtszaak zou volgen. Hier achtte men de analogie met de transactie niet op zijn plaats. Hierop zegde de minister van Justitie toe dat hij deze opmerkingen met het college van Procureurs-Generaal zal bespreken. Ook over de bezwaren tegen de mandatering van parketsecretarissen, met zelfs de bevoegdheid taakstraffen tot 120 uur op te leggen, zou hij met dit college nader van gedachten wisselen. In het debat werd verder duidelijk dat de ontzegging van de rijbevoegdheid van bestuurders van motorrijtuigen voorbehouden zal blijven aan de rechter en dus niet met een strafbeschikking kan geschieden. De minister van Justitie zegde ook toe dat hij een algemene maatregel van bestuur over de delicten waarvoor de OM-afdoening gaat gelden ter kennisneming naar het parlement zal sturen.

49) Kamerstukken I/II 28 726

50) Kamerstukken I/II 29 849

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel, dat de Kamer aanvankelijk samen met twee wetsvoorstellen over bestuurlijke boetes had willen behandelen, plaatste een meerderheid kritische opmerkingen over de wildgroei bij bestuurlijke boetes, een ander handhavinginstrument waar de rechter niet meer aan te pas komt. Het gegroeide woud aan bestuurlijke boetes kan nu mogelijk een bedding krijgen in de nieuwe Wet OM-afdoening, zo was de verwachting van veel leden van de Eerste Kamer.

Zoals al in het eerste hoofdstuk is gemeld konden twee wetsvoorstellen de kwaliteitstoets niet doorstaan. Het ene wetsvoorstel betrof een initiatiefwetsvoorstel. Namens de Tweede Kamer wordt een initiatiefwetsvoorstel, nadat het in de Tweede Kamer is aangenomen, in de senaat door de initiatiefnemer(s) verdedigd. Het wordt altijd bijzonder gewaardeerd dat een Tweede Kamerlid tijd en moeite steekt in de ontwikkeling van wetgeving op een terrein waar dat nodig wordt geacht. Woorden van waardering werden dan ook uitgesproken bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Luchtenveld over de administratieve echtscheiding en de invoering van het ouderschapsplan⁵¹⁾ op 13 juni 2006. Het wetsvoorstel voorzag in het beëindigen van een huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en de vormgeving van het voortgezet ouderschap. Kamerleden ontvingen tal van brieven van voorstanders van het wetsvoorstel, maar er waren ook bezwaren uit wetenschappelijke hoek over wetstechnische aspecten die zwaar wogen. Het initiatiefwetsvoorstel leidde tot de nodige reacties vanuit de samenleving. Critici maakten gewag van vele slordigheden. Met name het risico van een toevloed van bagatelzaken werd groot geacht en er werd bezwaar gemaakt tegen het uitsluiten van hoger beroep en cassatie bij rechterlijke beslissingen over nakoming van het ouderschapsplan waarbij mogelijk vergaande wijzigingen in het omgangsrecht worden aangebracht. Ook werd de vrees geuit voor erkenningsproblemen buiten de Europese Unie bij scheiding zonder rechterlijke tussenkomst. De indiener kon de bezwaren naar de mening van de Kamer onvoldoende wegnemen. Hij kon evenmin de vrees wegnemen dat notarissen, advocaten en mediators, in verband met hun beroepsaansprakelijkheid, geen medewerking willen verlenen aan administratieve scheiding. Dit, omdat zij de middelen ontberen om te toetsen of partijen werkelijk alle relevante gegevens hebben aangeleverd op basis waarvan een verdelingsovereenkomst wordt opgesteld.

Er werd teleurstelling geuit over de kwaliteit van het wetsvoorstel, die volgens een meerderheid van de senaat onvoldoende was en niet met een novelle te herstellen. Bij de stemming over het wetsvoorstel bleek dan ook een ruime Kamermeerderheid tegen het wetsvoorstel te zijn⁵²⁾, waarmee het was verworpen.

Rechtszekerheid

Een tweede wetsvoorstel dat sneuvelde bij de behandeling in de Eerste Kamer betrof het wetsvoorstel nieuwe regels concurrentiebeding⁵³⁾. Dit gebeurde hoofdzakelijk

51) Kamerstukken I/II 29 676

52) Eén fractie stemde voor, de overige tegen.

53) Kamerstukken I/II 28 167

wegens bezwaren omtrent de rechtszekerheid. Tijdens de schriftelijke voorbereiding werd een advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad⁵⁴⁾, aangezien het wetsvoorstel bij de behandeling in de Tweede Kamer behoorlijk geamendeerd was en daardoor afgedreven was van de oorspronkelijke doelstelling: het inperken van het ongebreideld gebruik van concurrentiebedingen, het vergroten van de rechtszekerheid en het realiseren van een beter evenwicht tussen de belangen van werkgevers en werknemers. Tijdens de plenaire behandeling bleek de Kamer haar reserves te houden. Een concurrentiebeding zou nietig zijn wanneer daar geen billijke vergoeding tegenover zou staan. Een rechter zou een dergelijk beding echter toch in stand kunnen houden, maar daarbij de vergoeding aanpassen tot een billijke hoogte. Een werkgever zou onder het betalen van een vergoeding voor het beperken van de arbeidsmobiliteit uit kunnen komen door een werknemer uiteindelijk te ontslaan van het concurrentiebeding. De leden vreesden dat niet voorkomen kan worden dat een veelvuldig beroep zal worden gedaan op de rechter. Verder vreesde men grote rechtsonzekerheid rondom het onduidelijk gedefinieerde "relatiebeding" en rond de positie van uitzendkrachten. Tenslotte laakte men het feit dat bij een uitspraak omtrent een concurrentiebeding wel hoger beroep mogelijk is en bij een uitspraak in dezelfde procedure omtrent een ontbindingsvergoeding niet. Dit zou een kantonrechter ertoe kunnen verleiden zijn uitspraak onder de noemer ontbindingsvergoeding te brengen.

Op 3 juli 2006 kwam de behandeling van een wetsvoorstel tot aanpassing van de wet geluidhinder⁵⁵⁾, na een uitgebreide schriftelijke behandeling, tot een afronding. De Kamer bleek eensgezind in haar kritiek op de wet geluidhinder die in enkele decennia een "lappendeken" was geworden. Namens de gehele Kamer werd het woord gevoerd door één spreker, die de staatssecretaris van Milieubeheer vooral aan de tand voelde over de schijn van rechtszekerheid van de betreffende wet en de gewekte verwachtingen. Het stellen van voorkeursnormen, waar slechts 33% van de woningen aan voldoet, en maximale grenswaarden, waar toch woningen boven komen, wekt de verwachting dat de overheid optreedt om de hinder binnen de perken te houden en de gezondheidseffecten te bewaken. Er is echter uit budgettaire overwegingen een voorstel gekomen waarbij bewoners langs een en de dezelfde weg niet allen dezelfde rechtsbescherming krijgen. De Kamer zag wel de noodzaak van het stellen van prioriteiten, maar brak een lans voor het vaststellen van heldere, toetsbare besluitvorming waarbij gestreefd moet worden naar een samenhangende afgestemde aanpak van Rijk, provincies en gemeenten. De staatssecretaris erkende dat er sprake is van een lappendeken. Ook gaf hij aan dat er een handhavingssgat is ontstaan, omdat er weliswaar normen zijn gesteld en geluidwerende maatregelen getroffen, maar de geluidsoverlast als autonome ontwikkeling toch is toegenomen. De overheid heeft zich bijvoorbeeld rijk gerekend aan stillere motoren, terwijl steeds meer grotere auto's, meer verkeer en bredere banden per saldo tot toename van de geluidsoverlast hebben geleid. Hij gaf aan in het kader van de integrale aanpak van geluidshinder in

54) SER-Advies Wetsvoorstel herziening concurrentiebeding (17 maart 2006) ter inzage gelegd bij EK 28.167, H onder griffienummer 133874.03.

55) Kamerstukken I/II 29 879 Modernisering instrumentarium geluidshinder

het najaar te zullen komen met een wetsvoorstel, waarin meer duidelijkheid zal worden geboden over grenswaarden, maximale grenswaarden, heersende waarden en vastgestelde waarden. Er zal dan ook een grens bepaald worden tussen wat absoluut onaanvaardbaar is en wat nog wel aanvaardbaar is uit oogpunt van het verstoren van de leefkwaliteit. Het wetsvoorstel zal verder de handhaafbaarheid, de rechtsbescherming van de burger en de transparantie verbeteren. Het is duidelijk dat dit besluitvorming vergt over de forse financiële consequenties die dit zal hebben. Bovendien gaf hij aan zijn uiterste best te gaan doen voor de meest kwetsbare gevallen die als gevolg van de huidige systematiek buiten de boot waren gevallen.

2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

In het verslagjaar gaf de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat vlak voor aanvang van het zomerreces 2006 een vervolg aan haar activiteiten met betrekking tot het rapport van de Algemene Rekenkamer "Tussen beleid en uitvoering", waarover in de eerder uitgebrachte jaarberichten werd gerapporteerd.

Op basis van een door één van haar leden geschreven conceptnotitie, getiteld "Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering", die enerzijds de uitkomsten weergeeft van de discussies in de senaat naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over de kloof tussen uitvoering en beleid, komt de commissie tot de voorlopige conclusie dat departementen langs verschillende lijnen proberen te achterhalen of hun voorgenomen regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is. Neveneffecten en administratieve lasten komen daarbij in beeld. Met enige zorg vraagt de commissie zich af of de overheid met deze aanpak niet teveel intern, binnen het departement kijkt en teveel verwacht van het afvinken van op papier gestelde indicatoren. Een conceptaanbeveling in de notitie luidt dat de uitvoerders van overheidsbeleid zelf aan het woord gelaten moeten worden en hun visie expliciet moeten kunnen laten meeklinken in de wetgevingsstukken. De vaste commissie besloot haar conceptnotitie op 7 juli voor commentaar voor te leggen aan de Vice-President van de Raad van State, aan de President van de Algemene Rekenkamer en aan de Nationale ombudsman. Van de Vice-President van de Raad van State werd op 29 september 2006 een schriftelijke reactie ontvangen.

Op de laatste dag voor het zomerreces vroegen de senatoren in het kader van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Marktordening gezondheidszorg⁵⁶⁾ (WMG) nadrukkelijk aandacht voor de kwaliteit van de zorg en een evenwichtige borging van de patiëntenbelangen in het nieuwe zorgstelsel. Het toezicht op de kwaliteit van de zorg en de positie van de consument in het nieuwe zorgstelsel stonden daarbij centraal. De WMG regelt de oprichting van de Nederlandse Zorgautoriteit, die toezicht moet houden op de invoering van marktwerking in de zorgsector. De door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport beoogde invoeringsdatum van 1 augustus 2006 werd uitgesteld totdat de Eerste Kamer de samenwerkingsprotocollen tussen de

56) Kamerstukken I/II 30 186

Zorgautoriteit en de andere toezichthouders, zoals de Inspectie voor de Volksgezondheid en de Nederlandse Mededingingsautoriteit, zou hebben beoordeeld. De Eerste Kamerleden wensten voor de inwerkingtreding van de wet een goede inschatting te kunnen maken of kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid door de toezichthouders onderling goed worden afgestemd.

Aangezien de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)⁵⁷⁾ als gevolg van de uitvoerige behandeling en amendering in de Tweede Kamer op essentiële onderdelen is aangescherpt en gewijzigd, hebben alle fracties in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de senaat uitgebreid aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de wet. De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gesuggereerd over het gewijzigde wetsvoorstel een spoedadvies van de Raad van State te vragen. De staatssecretaris was echter van mening dat er geen sprake was van een zodanige inhoudelijke wijziging dat een hernieuwd oordeel van de Raad van State noodzakelijk zou zijn. Met het bevorderen van de maatschappelijke participatie van burgers krijgen gemeenten er in deze wet niet zozeer nieuwe taken bij, maar gaat het vooral om een andere invulling en uitvoering van die taken. De senatoren hebben dan ook uitvoerig gesproken over de ruimte die de wet de gemeenten biedt om eigen beleid dichter bij de burger te brengen en om lokaal maatwerk te leveren. Ook nadat het wetsvoorstel was aangenomen bleven de uitvoerbaarheid en de voortgang van de invoering van de wet voortdurend de aandacht van de leden vragen. Dit zou nog leiden tot een aantal schriftelijke overleggen en een mondeling overleg met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zowel om duidelijkheid over de invoeringsproblemen te krijgen als voor de gemeenten duidelijkheid te scheppen.

Zoals in hoofdstuk 1 reeds gememoreerd waren de senatoren zeer bezorgd over de snelheid waarmee de wijziging van het nieuwe zorgstelsel zou worden ingevoerd. Zij lieten zich pas na een uitvoerig debat en een reeks van toezeggingen door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ervan overtuigen dat de invoering van het nieuwe stelsel op 1 januari 2006 daadwerkelijk zorgvuldig zou kunnen plaatsvinden.

3 Begrotingsbehandeling

Een belangrijke bevoegdheid van de Eerste Kamer is het budgetrecht, het recht om samen met het kabinet zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen. Door uitvoering van dit recht machtigen de Eerste en de Tweede Kamer het kabinet tot het doen van uitgaven voor specifieke taken. Ingevolge de Comptabiliteitswet moeten de begrotingen voor het lopende begrotingsjaar vóór 1 mei zijn vastgesteld en de wetsvoorstellen door de beide Kamers

⁵⁷⁾ Kamerstukken I/II 30 131

zijn aangenomen. Na goedkeuring door de Tweede Kamer van de wetsvoorstellen die de begroting van de verschillende ministeries (begrotingshoofdstukken) voor het komende jaar behelzen, buigt de Eerste Kamer zich erover. Hoewel de Eerste Kamer een begroting feitelijk kan verwerpen, is dat sinds 1907 niet meer gebeurd. Wel komt het incidenteel voor dat de Eerste Kamer over instemming met een begrotingsvoorstel aarzelt of het zelfs wil verwerpen. Doordat de betrokken bewindspersoon aan de zorgen of eisen van de Kamer tegemoet komt, wordt het voorstel uiteindelijk toch aanvaard⁵⁸⁾.

Een begroting kan op verschillende wijzen worden behandeld. Tot eind 2004 begin 2005 bepaalden de fracties de onderwerpen die de woordvoerders tijdens de behandeling van een begroting aan de orde wilden stellen. Als gevolg daarvan worden vele verschillende onderwerpen aangesneden zonder een directe samenhang, maar die wel van belang zijn om duidelijkheid in brede zin te verkrijgen over het te voeren beleid. Zo werden de begroting van het ministerie van Defensie (inclusief NAVO) en de onderdelen buitenlandse zaken (exclusief NAVO) van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en cultuur van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in den brede besproken.

Om meer diepgang in het debat te verkrijgen – en versnippering van de aan te snijden onderwerpen te vermijden – gaan steeds meer vaste commissies ertoe over in het kader van de begrotingsbehandeling een thema te kiezen. Het kan dan gaan over actuele onderwerpen, of ontwikkelingen op de lange(re) termijn, of wel onderwerpen die ministerie overstijgend zijn. Daarbij wordt een dubbeling van wat reeds in de Tweede Kamer geschiedt vermeden en gezocht naar een toegevoegde waarde. Dit jaar gaven verschillende commissies de voorkeur aan zo'n themadebat.

Zo koos de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit er in het verslagjaar voor de behandeling van de begroting van het gelijknamige ministerie te doen plaatsvinden aan de hand van het thema innovatie.⁵⁹⁾ Zij overwoog bij de keuze van dat thema dat bij de term "innovatie" doorgaans wordt gerefereerd aan de hoogwaardige elektronica-industrie, de ICT-sector en de tertiaire sector met zijn zakelijke, vooral ook financiële dienstverlening. Echter, hoogwaardige, zogenoemde groene en witte biotechnologie en de bio-based economy in de agrarische sector, worden daarbij buiten het gezichtsveld gelaten. Het verbouwen van gewassen waaruit (auto)brandstoffen en elektriciteit kunnen worden gewonnen en opgewekt en het inzetten van agrarische grondstoffen voor toepassingen in de non-food sector (bouw, kleding, cosmetica), bieden nieuwe perspectieven voor de agrarische sector, niet alleen die in Nederland, maar ook die in de nieuwe landen van de Europese Unie. Een activerend overheidsbeleid om deze perspectieven tot ontwikkeling te brengen staat soms op gespannen voet met de door de sector ondervonden regeldruk vanuit de overheid, die overigens, zo lichtte de minister toe, voor 85 procent op het conto van

58) Zie bijvoorbeeld het onderdeel van de behandeling van de begroting Koninkrijksrelaties 1.4. moties.

59) Zie Handelingen EK 2005-2006, 24, 4 april 2006.

de Brusselse regelgevers moet worden geschreven. Kamer en minister waren het er over eens dat dat activerende overheidsbeleid vooral niet moet leiden tot steeds meer regels, maar dat de overheidsrol vooral faciliterend en voorwaardenscheppend van aard moet zijn.

De behoefte om het functioneren van de arbeidsmarkt in een breder kader dan het beleid en het beleidsinstrumentarium van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te kunnen plaatsen, deed de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid er toe besluiten een debat met de regering aan te gaan over "arbeidsmarkt en onderwijs", waarin de Kamer dwarsverbanden zou kunnen leggen met het beleid van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die eveneens, binnen de missie van dat ministerie, verantwoordelijk is voor het arbeidsmarktbeleid. In het bijzonder was het de commissie te doen om de vraag welke consequenties de gebreken en achterstanden in de scholing van autochtone en allochtone jongeren en van mensen met een arbeidshandicap hebben voor de positie van deze groepen op de arbeidsmarkt en op welke wijze deze positie kan worden verbeterd door geïntegreerd regeringsbeleid. Tijdens het debat werden twee moties ingediend⁶⁰⁾. De eerste motie vraagt de regering te onderzoeken of een prikkel tot verder onderwijs voor jongeren die niet meer leerplichtig zijn, kan worden gevormd door het verlengen van een leer- en werkplicht tot 23 jaar voor jongeren die noch werk, noch een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben. De andere motie verzoekt de regering onderzoek te doen naar de effecten van een aanpassing van de arbeidskorting⁶¹⁾, door deze inkomensafhankelijk te maken. Beide moties werden aanvaard. Deze laatste motie werd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omarmd, noch van de hand gewezen. In ieder geval wenste de bewindsman niet te willen "voorsorteren" op de uitkomsten van het gevraagde onderzoek door nu al een beleidskeuze uit te spreken. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vergeleek de eerste motie met een in de Tweede Kamer ingediende motie die om de invoering van een leerwerkplicht vroeg. In dat licht bezien zei hij de motie van de senaat te willen beschouwen als een ondersteuning van het regeringsbeleid dat er op is gericht, naast de leerplicht die tot de leeftijd van 18 jaar zal gelden, gemeenten meer mogelijkheden te bieden mensen door middel van drang en dwang aan het werk en aan het leren te krijgen.

Twee thematische debatten wijdde de senaat ook dit jaar aan de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zo werd bij de thematische behandeling van het onderdeel wetenschapsbeleid en hoger onderwijs⁶²⁾ uitgebreid gesproken over de selectie aan de poort, het meten en beoordelen van studieresultaten, de visitatie en accreditatie van opleidingen, alsmede de kwaliteit van hoger onderwijs en onderzoek. De kritische inzet van de senatoren ontlokte een groot aantal toezeggingen aan de minister en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur

60) Kamerstuk 30 300 XV, C en 30300XV, D

61) De arbeidskorting is een fiscale korting die op het bruto maandinkomen wordt toegepast.

62) Voor het onderdeel wetenschapsbeleid en hoger onderwijs het thema "Excelleren in onderwijs en onderzoek" en voor het onderdeel onderwijs het thema "Kwaliteit van het onderwijs".

en Wetenschap. Zo zegde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap toe de samenstelling van de Raden van Toezicht van universiteiten en mogelijke belangenverstrengeling te zullen (laten) bespreken in bilateraal overleg met de universiteiten. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zou de Eerste Kamer informeren over de randvoorwaarden voor de accreditatie van commerciële masteropleidingen.

Het debat over het onderdeel onderwijs kreeg dit jaar het thema "De kwaliteit van het onderwijs" mee. Verschillende fracties spraken over de mogelijkheden om ouders meer bij de kwaliteitsbeoordeling en het toezicht op de scholen de betrekken. De overheid mag echter ook haar eigen rol niet uit het oog verliezen, zo luidde de conclusie. De minister zegde dan ook toe het voorstel uit de Kamer om de Inspectie van het onderwijs iedere school minimaal eens in de twee jaar te laten bezoeken, mee te nemen bij de evaluatie van de Wet op het onderwijs toezicht.

Het thema waarover de commissie voor Ontwikkelingssamenwerking met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Europese Zaken wilde overleggen, onder meer gezien de grote geldstromen die ermee gemoeid zijn, was het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie "De Europese Consensus". De Europese Consensus is een afspraak tussen de 25 lidstaten van de Europese Unie om gezamenlijk een effectief geïntegreerd ontwikkelingsbeleid te voeren, waarbij hulp, handel, veiligheid en respect voor mensenrechten worden gecombineerd; een brede agenda die zich ook concentreert op belangrijke thema's als coördinatie, complementariteit en coherentie. Het leidde tot een levendig en diepgaand debat tussen minister en Kamer over de veranderingen in de bilaterale en Europese ontwikkelingshulp, dat ook schriftelijk was voorbereid. In het bijzonder werd meer aandacht gevraagd voor de Millennium Development Goals⁶³⁾ en dientengevolge voor voedselzekerheid en agrarische productiviteit in Afrika. Door voor een thema te kiezen kreeg de Kamer de mogelijkheid over de verschillende aspecten van het ontwikkelingsbeleid meer dan alleen op hoofdlijnen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van gedachten te wisselen. De minister zegde de Kamer toe te zullen bekijken hoe in de huidige begroting al kan worden opgenomen wat in het kader van de Europese consensus volgend jaar of de komende jaren moet worden bereikt.

Ook dit jaar zette de commissie de traditie voort over het Afrikabeleid met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking apart een mondeling overleg⁶⁴⁾ te voeren. Mede als gevolg van dit overleg met de Eerste Kamer is het accent van het ontwikkelingsbeleid richting landbouw verschoven.

Op 17 januari 2006 werd – ditmaal in het kader van de behandeling van de Nota Ruimte – een discussie opgepikt die een jaar eerder met de zes verantwoordelijke

63) De Millennium Development Goals zijn acht doelstellingen die binnen het raamwerk van de Verenigde Naties zijn overeengekomen tussen alle landen en (aan) de VN (gerelateerde) instellingen teneinde de armoede in de wereld terug te brengen en de ontwikkeling van alle delen van de wereld te bevorderen in uiterlijk 2015.

64) Kamerstuk 30 300 V, B

bewindslieden in het kader van een thematisch begrotingsdebat over "de ruimtelijk economische ontwikkeling in Nederland" werd gevoerd. Tijdens dit debat bleek de Kamer er nog niet voldoende van overtuigd te zijn dat de bewindslieden een motie over de strategieën van de regering voor investeringen op de lange termijn⁶⁵⁾ uit 2005 voldoende breed hadden opgepakt. Er werd weliswaar gewerkt aan een langetermijnvisie in het kader van het klimaatbeleid, maar de Kamer had een breder palet voor ogen: de bereikbaarheid van de Randstad, de kennisinfrastructuur en de ontwikkeling van Schiphol. Grote, complexe projecten die al gauw vijftien jaar voorbereidingstijd vergen voor er een spade de grond in gaat. Daarom werd – wederom Kamerbreed – een motie⁶⁶⁾ ingediend en aanvaard, waarin de regering wordt verzocht te werken aan een integrale langetermijnvisie, werkend met scenario's, met een strategie voor de Randstad en andere grote stedelijke netwerken. De motie geeft aan dat minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een spilfunctie zou moeten vervullen bij het ontwikkelen van een inhoudelijke agenda voor de Randstad.

65) Kamerstuk I XXI-C, d.d. 21 maart 2005

66) Kamerstuk I 29 435, D

II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND

De Eerste Kamer heeft ook in dit verslagjaar in ruime mate aandacht besteed aan internationale en met name Europese ontwikkelingen en de doorwerking van Europese regelgeving in de nationale regelgeving. Daarbij is de Eerste Kamer doorgaans sterk geïntereerd op de voordelen van Europese samenwerking, maar tegelijk alert op de parlementaire betrokkenheid en het democratische gehalte en meer en meer ook op subsidiariteitsoverwegingen. Bij dit laatste is niet alleen aandacht voor de vraag "moet dit nu op nationaal of Europees niveau geregeld worden?", maar ook voor de vraag "moet dit wel op Europees niveau geregeld worden en waarom niet in het verband van de Raad van Europa?"

In het jaarbericht van 2004-2005 zijn verschillende initiatieven aangemerkt die in het afgelopen parlementair jaar een vervolg zouden krijgen. Deze initiatieven komen voort uit deels een meer kritische blik op de Europese samenwerking en deels de inzet voor een constructieve verbetering van de Europese samenwerking. Werkend met een procedure voor de beoordeling van nieuwe Europese Commissievoorstellingen, die ook heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de werkwijze van de Tijdelijke Commissie Toepassing Subsidiariteitstoets, heeft de Eerste Kamer in 2005 twee specifieke dossiers naar voren gebracht die het afgelopen parlementaire jaar regelmatig op de agenda hebben gestaan. Het betreft het dossier over de totstandkoming van een Europees Bureau voor de Grondrechten en het dossier voor een Europees kader voor regelgevende agentschappen. Niet alleen is hierover regelmatig met de bewindslieden overlegd, ook zijn de opvattingen actief uitgedragen naar de andere nationale parlementen. Het rapport dat de Raad van State op verzoek van de Eerste Kamer heeft opgesteld over de Europese agentschappen is vertaald ten behoeve van bespreking in Europese fora.

1 Europese aspecten van nationale wetgeving

1.1. Implementatie van Europese regelgeving

Zoals al in deel I aan de orde is gesteld, debatteerde de Kamer over de versnelde implementatie van Europese regelgeving. In het bijzonder werden daarbij kritische noten gekraakt over de opening die artikel 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bood om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van hetgeen in de wet bepaald is. De minister van Justitie, die dit ook niet "ordentelijk" vond, zegde toe de aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt te zullen herzien.

2 Een kritischer blik op Europese samenwerking

2.1 Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

Nadat in het voorgaande parlementaire jaar een commissie bestaande uit leden van de Eerste en Tweede Kamer (Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit) een procedure had uitgewerkt om wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie binnen zes weken in beide Kamers aan een subsidiariteitstoets te onderwerpen en – zo mogelijk – tot een afgestemd oordeel te komen in beide Kamers, is in dit verslagjaar een Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)⁶⁷⁾ ingesteld om ervaring op te doen met de voorgestelde procedure.

Door de negatieve uitslag van het Nederlandse referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag werd ook het bijbehorende subsidiariteitsprotocol afgewezen. Dit protocol bepaalde dat de nationale parlementen rechtstreeks van de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen zouden ontvangen, waarover zij binnen zes weken een oordeel kenbaar konden maken over de subsidiariteit (moet dit wel op Europees niveau geregeld worden) en proportionaliteit (gaat het voorstel verder dan nodig is) van deze voorstellen. Bij voldoende bezwaren uit de nationale parlementen zou de Europese Commissie een voorstel moeten heroverwegen. Door de verwerping van dit protocol kon er geen sprake meer zijn van een structurele screening van alle wetsvoorstellen van de Europese Commissie door de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie. De nationale parlementen stelden echter in een vergadering van de verzamelde commissies Europese Zaken (COSAC) van 9 t/m 11 oktober 2005 vast dat ook al in de huidige verdragen sprake is van een subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Niets is er op tegen om voorstellen kritischer dan voorheen te toetsen op het respecteren van die beginselen. Wanneer een voorstel veel verzet oproept dan is dat toch een politieke realiteit voor de Europese Commissie. Er werd dan ook – op voorstel van de Nederlandse delegatie – voorgenomen een "Europese top 10" op te stellen van voorstellen die gelijktijdig door alle nationale parlementen gescreend zouden worden. Het werk- en wetgevingsprogramma van de Europese Commissie voor het jaar 2006 werd omstreeks december 2005 in alle nationale parlementen aan de orde gesteld, waarna elk parlement ongeveer tien initiatieven aanmeldde voor de "Europese top 10". Na een gezamenlijke vergadering van de commissies Europese Zaken van de Eerste en Tweede Kamer werd er een lijst van elf voorstellen opgesteld. In februari 2006 bleek tijdens een volgende vergadering van de COSAC dat er betrekkelijk weinig gemene delers in alle aangemelde voorstellen zaten. Men kwam niet verder dan een "Europese Top-2": *Voorstel voor een verordening inzake het toepasselijk recht en rechtsbevoegdheid in echtscheidingszaken en Voorstel voor de verdere vervolmaking van een interne markt voor postdiensten.*

Gelet op het draagvlak in Europees verband om de subsidiariteitstoets in de nationale parlementen toch doorgang te laten vinden, zij het op beperkte schaal en zonder

67) De werkzaamheden van deze commissie zijn te volgen via de speciale commissiepagina op <http://europapoort.eerstekamer.nl>.

verplichtingen voor de Europese Commissie, zijn de beide Kamers akkoord gegaan met de uitgewerkte procedure die op 1 november 2005 door de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit in het aanvullend advies werd aangeboden⁶⁸⁾. Wel bleek er tijdens de plenaire behandeling van het advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit in de Tweede Kamer op 15 december 2005⁶⁹⁾ nog huiver te bestaan om nu al definitief een commissie in het leven te roepen en een evaluatie pas na drie jaar uit te voeren. Om deze reden is een motie⁷⁰⁾ aanvaard, waardoor er een vooralsnog tijdelijke commissie in het leven is geroepen voor het uitvoeren van de subsidiariteitstoets en zal de evaluatie al na een jaar plaatsvinden. Nadat de Eerste Kamer in haar plenaire vergadering van 1 februari 2006⁷¹⁾ ook akkoord was gegaan met het advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit en de strekking van de motie Timmermans c.s., is op 28 maart 2006 de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets geïnstalleerd. Deze bestaat uit zes leden van de Eerste Kamer en zes leden van de Tweede Kamer. De commissie heeft zich voorgenomen om niet alleen de "Europese top 2" aan de toets te onderwerpen, maar ook de overige negen onderwerpen van de lijst van elf die de Eerste en Tweede Kamer hadden geselecteerd uit het werk- en wetgevingsprogramma van de Europese Commissie voor 2006. Dit om bij de evaluatie ook voldoende ervaring te hebben opgedaan met de procedure.

Een eerste ervaring werd opgedaan met het voorstel van de Europese Commissie over de aanpak van piraterij, vervalsingen en aantasting van intellectuele eigendomsrechten in Europa. Met name de aanpak via strafrechtelijke sanctionering met voorgeschreven maximale strafmaat – met een beroep op een Hofuitspraak van 13 september 2005⁷²⁾ – was de leden van de tijdelijke commissie een brug te ver. Nadat advies was ingewonnen van de commissie Justitie in de Tweede Kamer en de commissie Europese Zaken en JBZ-commissie van de Eerste Kamer, stelde de tijdelijke commissie een advies op dat ter instemming werd voorgelegd aan beide Kamers. De behandeling in de Tweede Kamer leidde nog tot een herziening van het advies dat beide Kamers hebben overgenomen. Dit leidde tot een brief aan Eurocommissaris Frattini⁷³⁾, die overigens over dit onderwerp ook aan de tand gevoeld werd tijdens zijn bezoek aan de Eerste Kamer op 20 juni 2006. Wegens het ontbreken van een gelijktijdige behandeling in andere nationale parlementen droeg deze correspondentie evenwel geen verplichtend karakter. Niettemin toonden andere parlementen belangstelling voor de opvattingen van het Nederlandse parlement. Bovendien leverde deze eerste toets veel materiaal op voor de evaluatie van de procedure. De commissie hoopt bij volgende gelegenheden ook meer maatschappelijke input te ontvangen ten behoeve van de eigen meningvorming, zoals dat al gebruikelijk is bij nationale wetgevingsvoorstellen waar de Kamers een oordeel over moeten vormen.

68) Kamerstukken I/II 30 389, nr. A/1, opgenomen onder bijlage 1

69) Handelingen II 2005-2006, 35, blz. 2444-2466

70) Kamerstukken II 30 389, nr. 2

71) Handelingen EK 2005-2006, 16, blz. 779-780

72) Arrest C-176/03 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

73) Kamerstukken I/II 30 587, nr. F/6

2.2 Europees Bureau voor de Grondrechten

Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie om het bestaande Waarnemingscentrum tegen Racisme en Xenofobie in Wenen om te vormen tot een Europees Bureau voor de Grondrechten was aan het eind van het vorig parlementair jaar zeer kritisch ontvangen door de Eerste Kamer. Direct na presentatie van het voorstel heeft dan ook een schriftelijk overleg plaatsgevonden tussen de regering en Kamerleden. Dit overleg kon echter de bedenkingen van de Kamerleden niet wegnemen en derhalve werd half november 2005 een mondeling overleg gevoerd. Het belangrijkste bezwaar tegen de oprichting van het Europees Bureau voor de Grondrechten was de onnodige duplicatie van de werkzaamheden van reeds bestaande en goed functionerende organisaties zoals de Raad van Europa, het daarbij horende Europees Hof van de Rechten van de Mens en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

Niet alleen op nationaal niveau heeft de senaat duidelijk gemaakt geen voorstander te zijn van een Bureau voor de Grondrechten met een uitgebreid inhoudelijk en geografisch mandaat, ook op Europees niveau werd het standpunt uitgedragen. Zo heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer hierover een brief gezonden aan alle Europese Parlementsvoorzitters. De parlementaire delegatie naar de Assemblee van de Raad van Europa schreef een eensluidende brief aan de collegae in de assemblee en tenslotte werden de commissies Europese Zaken van de Europese parlementen op de hoogte gebracht van het Eerste Kamerstandpunt. Zoals vaker gesteld, had de Eerste Kamer ook op dit dossier een unaniem gedragen standpunt. De Kamer werd zelfs genodigd haar visie uiteen te zetten in een vergadering van de verantwoordelijke commissie in het Europees Parlement.

De voortgaande onderhandelingen over het voorstel op Europees niveau deden de Kamercommissies echter besluiten in het voorjaar van 2006 een plenair debat hierover te houden met de verantwoordelijke bewindspersonen. Tijdens dit debat op 7 maart, waarin het woord namens de hele Kamer werd gevoerd door slechts één woordvoerder, werd een motie⁷⁴⁾ ingediend. De strekking van de motie was dat de regering verzocht werd niet in te stemmen met het voorstel tot oprichting van het Europees Bureau voor de Grondrechten zoals gepresenteerd door de Europese Commissie. Ook deze motie is ter kennisgeving gezonden aan de Europese parlementen. Omdat de Kamer er nog niet gerust op was dat de onderhandelingen in de gewenste richting gingen, terwijl besluitvorming in juni 2006 in de Europese Raad werd voorzien, werd begin juni met spoed een brief gestuurd aan de regering met het verzoek binnen een week te reageren. Nu vanwege Duitse voorbehouden de onderhandelingen nog voortduren zal de Kamer dit dossier nauwlettend blijven volgen.

74) Kamerstuk I 22 112, O De motie werd met algemene stemmen op 14 maart 2006 aangenomen.

2.3 Europese agentschappen

De discussie in de Eerste Kamer over het Europees Bureau voor de Grondrechten stond in het teken van de vraag naar de plaats en de rol van de Europese Agentschappen in het algemeen. De mogelijk ongewenste aanwas en weinig democratische inbedding van Europese agentschappen in de Europese instellingen heeft de Eerste Kamer doen besluiten zich – voor het eerst in haar geschiedenis – te richten tot de Raad van State. De Eerste Kamer heeft echter, in tegenstelling tot de Tweede Kamer en de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal, geen eigen bevoegdheid een adviesaanvraag bij de Raad van State in te dienen. Daar komt bij dat de senaat een advies van de Raad van State wilde over het Europese voorstel "Ontwerp Interinstitutioneel Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen". De Raad van State brengt echter alleen adviezen uit over nationale regelgeving: wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en goedkeuringswetten voor internationale verdragen.

De mogelijkheid waarvan de Eerste Kamer in het najaar van 2005 gebruik heeft gemaakt, is het onverplicht advies op basis van artikel 18, lid 2 van de Wet op de Raad van State: "Zij dienen op verzoek Onze Ministers van voorlichting in zaken van wetgeving en bestuur". Dit artikel biedt de grondslag voor een zogenoemde voorlichtingsaanvraag. Om daarvan gebruik te maken werd een brief gezonden aan de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, met het verzoek zich in dat kader tot de Raad van State te richten. De regering heeft het verzoek tot een voorlichtingsaanvraag ingewilligd op 28 september 2005. Daarbij werden de vragen van de Eerste Kamer voorgelegd aan de Raad van State. De Raad werd verzocht zijn visie te geven op de wijze waarop de Europese agentschappen zich verhouden tot, en inpassen in het Europees institutioneel kader, op de democratische legitimiteit van agentschappen en de vraagstukken van het (democratisch) toezicht en waarborging daarvan. Tenslotte vroeg de Kamer om een beschouwing te mogen ontvangen over de wenselijkheid van toepassing (in theoretisch en in praktische zin) van het subsidiariteitsbeginsel bij de oprichting en het functioneren van agentschappen.

Begin juni 2006 zond de regering de bevindingen van de Raad van State inclusief het regeringsstandpunt aan de Eerste Kamer. Vanuit het perspectief van de door de Kamer aangegeven aandachtspunten springen de volgende aanbevelingen in het oog: er dient terughoudendheid te worden betracht aangaande de oprichting van Europese agentschappen; de toetsing aan het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel moet door zowel het parlement als de regering vroegtijdig worden uitgevoerd en bij de oprichting van eventuele nieuwe agentschappen dient bezien te worden of er geen sprake is van een doublure van werkzaamheden met die van reeds bestaande organisaties en instellingen. Een betere controle op nationaal niveau, met name ook door de Staten-Generaal, zou moeten bijdragen aan een betere democratische controle.

De bevindingen van de Raad van State onderstrepen de noodzaak van een kritische blik op de Europese samenwerking in het kader van een verbetering van de Europese

Unie. De Eerste Kamercommissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties heeft – net als bij het dossier over het Bureau voor de Grondrechten en de motie⁷⁵⁾ inzake de toetreding van de EG/EU tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens – aangegeven dit onderwerp zowel op nationaal als op Europees niveau te willen agenderen. In het volgende parlementaire jaar zal dan ook een gedachtewisseling plaatshebben over het advies van de Raad van State met verschillende nationale deskundigen en zal de Engelse versie van de bevindingen van de Raad van State onder de aandacht worden gebracht van de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie.

2.4 Reflectieperiode

In het jaarbericht van de Eerste Kamer van 2004-2005 is vermeld dat de uitkomst van het Nederlandse referendum over het Europees constitutioneel verdrag een forse kloof tussen politici en burgers zichtbaar maakte over de Europese samenwerking en dat deze kloof aanleiding geeft tot reflectie en bezinning. De Europese Raad van juni 2005 besloot tot de instelling van een Europese reflectieperiode. Het staken van de ratificatieprocedure van het verdrag in Nederland ontnam echter de senaat de mogelijkheid zich in vergadering bijeen uit te spreken over de gevolgen van het Nederlandse referendum en de toekomstperspectieven van de Europese samenwerking. De Eerste Kamerleden hebben daarom het heft in eigen handen genomen en verschillende initiatieven ontplooid om te spreken over Europese samenwerking en de toekomst van de Europese Unie. Het meest in het oog springende initiatief was de openbare bijeenkomst op 31 oktober 2005.

In een vier uur durende bijeenkomst werd die dag van gedachten gewisseld over "de (Nederlandse) toekomst van de Europese Unie". Gesprekspartners waren de Nederlandse leden van het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties, oud-politici, wetenschappers en journalisten. Uitdrukkelijk is er voor gekozen niet teveel stil te staan bij de oorzaken van de uitslag van het referendum, maar juist te zoeken naar mogelijkheden om de (Nederlandse) toekomst van de Europese Unie vorm te geven. De belangrijkste uitkomst van de bijeenkomst was dat de Nederlandse politici de Europese Unie moeten politiseren. Brussel moet in Den Haag geïntegreerd worden; Europees beleid moet binnenlands beleid worden. Dit is nodig om de burgers meer bij het Europese project te betrekken, aldus een meerderheid van de genodigde sprekers.

De hierboven reeds genoemde initiatieven van de senaat die geagendeerd zijn of zullen worden op zowel nationaal als Europees niveau, zullen hopelijk bijdragen aan deze nationale politisering van het Europese project. Er zijn echter nog enkele acties ontplooid in het afgelopen parlementaire jaar die in dit kader vermelding verdienen. Ter voorbereiding op het jaarlijkse Europadebat van de Eerste Kamer werd besloten

75) Zie ook de passage over de Raad van Europa op pagina 42.

ook uitvoering te geven aan de "verklaring om het nationaal Europees bewustzijn te vergroten". Deze verklaring, die tijdens de Conventie over de toekomst van Europa (juli 2003) was ingediend door een Eerste en een Tweede Kamerlid, stelde voor jaarlijks in alle nationale parlementen binnen eenzelfde tijdsbestek van twee weken te debatteren over het wetgeving- en werkprogramma van de Europese Commissie. De implementatie van deze verklaring, vond dan ook in de periode november-december 2005 plaats in alle nationale parlementen. De Eerste Kamer besloot evenwel nog een extra dimensie toe te voegen teneinde de maatschappij ook te betrekken bij het debat. Een groot aantal maatschappelijke instellingen, organisaties en betrokken burgers werd gevraagd te reageren op het wetgeving- en werkprogramma van de Europese Commissie. Specifiek werd verzocht aan te geven welke (wetgevings)voorstellen van de Europese Commissie aan een kritisch parlementair onderzoek onderworpen zouden moeten worden. Op basis van de reacties die ontvangen werden, is vervolgens de zogenoemde lijst van elf samengesteld waarmee de Tijdelijke Commissie Subsidiariteit aan de slag is gegaan. De ontvangen reacties leverden ook goede input voor het Europadebat. De Eerste Kamerleden hebben deze proeve voor het vergroten van de betrokkenheid van de maatschappij als zeer positief ervaren en een vervolg lijkt dan ook zeker niet uitgesloten. Ook op de website is de oproep aan de burgers geplaatst Kamerleden doorlopend te voeden met hun commentaar op Europese wetsvoorstellen.

Een ander initiatief dat aandacht verdient, was de oproep aan de nationale parlementen van de Europese Unie om de handen ineen te slaan en de Raad van Ministers van de Europese Unie te vragen meer beraadslagingen in de openbaarheid te houden. De Europese Raad van december 2005 had reeds besloten de openbaarheid en transparantie te willen vergroten en daartoe enkele momenten in Raadsvergaderingen in het openbaar te laten plaatshebben. De Eerste Kamercommissie was echter van mening dat – ter verbetering van de (nationale) parlementaire controle – de voorstellen van de Raad niet afdoende waren. De parlementen van de Europese Unie werden in februari 2006 verzocht het Eerste Kamerinitiatief te steunen om zoveel mogelijk beraadslagingen op Europees niveau open te stellen. Het initiatief werd zeer positief ontvangen en namens alle parlementen zond het voorzitterschap van de Europese Unie een brief naar de Raad van Ministers. Deze actie van de Eerste Kamer was slechts een begin en luidde een periode in waarin de openbaarheid van raadsvergaderingen regelmatig in verschillende fora op de Europese agenda stond.

2.5 Toetreding Roemenië en Bulgarije tot EU

Op 13 juni 2006 stemde de Eerste Kamer in met de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie, maar niet zonder zorgen te uiten die blijkens een monitor⁷⁶⁾ ook bij de bevolking leven ten aanzien van de uitbreiding van de Europese Unie. Nederland verkeert in het kamp der "preciezen" als het er om gaat dat

76) nederlandineuropa.nl; eindrapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2006 (bijlage bij "Staat van de Europese Unie 2005-2006")

toetredende lidstaten strak aan de toetredingsvoorwaarden moeten voldoen. De Europese Commissie had enkele weken voor het debat het besluit over toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie per 1 januari 2007 nog uitgesteld tot het najaar 2006, maar sprak in het monitoringrapport⁷⁷⁾ de verwachting uit dat het voor de twee landen goed haalbaar was om tijdig aan de voorwaarden te voldoen, mits de inspanningen op een aantal terreinen werden geïntensiveerd. De tekortkomingen werden gesignaleerd op het terrein van de noodzakelijke hervormingen van het rechtssysteem en van de strijd tegen corruptie en het landbouwbeleid.

Er werden kritische kanttekeningen geplaatst bij de voortgang, maar vrijwel unaniem kwam de senaat tot het oordeel dat de ratificatie niet uitgesteld hoefde te worden. De regering zegde toe dat zij zich in de Raad van Ministers kritisch zou opstellen. Wanneer in het laatste monitorrapport van de Europese Commissie zou blijken dat Roemenië en Bulgarije nog niet rijp zijn voor toetreding, zou de regering zich beijveren voor uitstel van het lidmaatschap met een jaar en het vastleggen van uitsluitingsclausules bij wijze van overgangsrecht.

Nadat de Kamer deze verzekeringen had gekregen van de regering werd het eindoordeel of de twee landen echt klaar zijn voor toetreding in handen van de Europese instellingen gelegd.

3 Raad van Europa

Op initiatief van enkele Eerste Kamerleden is in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, met brede steun van een aantal commissievoorzitters in deze assemblee, een motie ingediend om de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Raad van Europa voor toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag van de Mens (EVRM) zo snel mogelijk te laten beginnen, ook over de verdragsrechtelijke basis. Men vond dat de Europese reflectieperiode geen excuus kon vormen voor vertraging, omdat toetreding tot het EVRM absoluut geen controversiële kwestie is. De Kamerleden, zowel voor- als tegenstanders in het Nederlandse referendum over het Europees constitutioneel verdrag waarin die toetreding tot EVRM geregeld was, riepen eensgezind op om de toetredingsonderhandelingen met de Europese Unie alvast te starten, zodat de toetreding een feit is zodra de juridische basis voor toetreding in de Europese Unie gevonden is. Gelet op het positief onthaal van deze motie wordt in de assemblee nu een ontwerp-resolutie opgesteld ten behoeve van de plenaire zitting in het najaar van 2006.

Ook de regeringsleiders van zowel de lidstaten van de Europese Unie als de Raad van Europa hebben de afgelopen maanden duidelijk gemaakt dat de politieke wil bestaat om de Europese Unie partij te maken bij het EVRM. Premier Juncker van Luxemburg had in zijn recente rapport over de relatie tussen de Europese Unie en de Raad van Europa ook dringend geadviseerd de Europese Unie te laten toetreden. Belangrijkste

77) COM (2006) 214 d.d. 16 mei 2006: Mededeling van de Commissie inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het lidmaatschap van de Europese Unie.

obstakel is dat de Europese Unie geen rechtspersoonlijkheid heeft, welke nodig is om internationale overeenkomsten te sluiten. Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM zal de Europese burgers op het niveau van de Europese Unie eenzelfde bescherming bieden die nu al wel wordt genoten op nationaal niveau. Ook zal de toetreding leiden tot een grotere coherentie tussen de Europese wetgeving en de bescherming van de mensenrechten.

4 Koninkrijksrelaties

De toekomstige, vernieuwde samenwerking binnen het Koninkrijksverband speelden dit verslagjaar een grote rol. Tijdens startrondetafelconferentie, die in november 2005 plaatsvond op Curaçao, is immers 1 juli 2007 als ingangsdatum voor de nieuwe structuur bepaald. Dit leidde tot een aantal bezoeken van delegaties van de verschillende eilandbesturen, die hun wensen kwamen toelichten bij de Nederlandse regering, maar ook bij de Staten-Generaal. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties informeerde de senatoren regelmatig over de voortgang van de onderhandelingen zodat de senaat de vorderingen op de voet kon volgen. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de onderhandelingen moeten slagen, dat nu het geëigende moment is voor vernieuwing. Over de invulling en uitvoering is men het echter nog lang niet eens.

Vooruitlopend op de nieuwe structuur kreeg de Contactplanbijeenkomst in januari 2006, tijdens een bijeenkomst op Curaçao, een nieuwe naam, te weten Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties. Daarmee zou de deur naar een vorm van democratische controle alvast openstaan. Het Contactplan is namelijk oorspronkelijk (in 1970) opgezet als instrument voor communicatie en persoonlijke ontmoetingen tussen de leden van de parlementen in het Koninkrijk. Het was de bedoeling via uitwisseling van informatie en standpunten door persoonlijk overleg over tal van onderwerpen die de landen aangaan, tot meer onderling begrip te komen. Met de "landen" wordt dan bedoeld Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba.

Tijdens het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties in juni 2006⁷⁸⁾ bleek bij de delegaties onduidelijkheid te bestaan over het begrip "directe band met Nederland"; de relatie met Nederland van de toekomstige eilanden met directe banden met Nederland dan wel van de eilanden onderling. Ook over de democratische controle, de mate van autonomie voor de toekomstige landen en eilanden met een directe band met Nederland en de (nieuwe) Koninkrijkstaken werd uitleg aan de Koninkrijksregering gevraagd. De onrust over de toelatingsregeling van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie⁷⁹⁾ vormde dit jaar weliswaar geen onderwerp van de openbare besprekingen, maar kwam in de onderlinge contacten wel veelvuldig aan de orde. Dat getuigt van blijvend ongenoegen en onzekerheid aan Antilliaanse

78) Slotverklaring POK 12 t/m 16 juni 2006

79) Voorstellen voor nieuw inburgeringstelsel; het wetsvoorstel ligt ter (spoed)advisering bij de Raad van State.

en Arubaanse zijden. Dit zou de goede verhoudingen tussen de drie delegaties tijdens de besprekingen van de Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties op den duur ernstig kunnen schaden.

Tijdens de behandeling van de begroting voor 2006 van hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties, leek de mogelijkheid dat de begroting verworpen zou worden reëel. Alle fracties meenden dat de sanering van de schulden van de Nederlandse Antillen (€ 2,4 miljard) onlosmakelijk verbonden moet zijn aan de invulling van de Koninkrijks-taken rechtshandhaving, effectief financieel toezicht en deugdelijk bestuur in een nieuw Statuut voor het Koninkrijk en legden dit vast in een motie.⁸⁰⁾ De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties had daar in eerste instantie grote moeite mee met het oog op het lopende onderhandelingsproces met de Antillen en Aruba over de staatkundige vernieuwing, maar liet uiteindelijk per brief weten de Kamerbrede motie hierover te beschouwen als een welkome ondersteuning van zijn beleid.⁸¹⁾

80) EK 30 300 IV, B

81) EK 30 300 IV, C

III | BIJLAGEN

Bijlage 1 Samenstelling van de fracties (peildatum 20 september 2005)

CDA (23 zetels)

Beeten, mr. R.H. van de	Nap-Borger, mw. H.J.
Bemelmans-Videc, mw. prof.dr. M.L.	Pastoor, mr. J.J.L. (<i>fractiesecretaris</i>)
Dalen-Schiphorst, mw. drs. W.W.J. van	Pruiksma, mr. H.S.
Doek, drs. H.A.	Russell, mr. P.W.L.
Dölle, prof.mr. A.H.M.	Terpstra, drs. G.H.
Essers, prof.dr. P.H.J.	Timmerman-Buck, mw. mr. Y.E.M.A.
Franken, prof.dr. H.	(<i>Voorzitter Eerste Kamer</i>)
Gennip, mr. J.J.A.M. van	Vedder-Wubben, mw. H.C.M.
Klink, dr. A.	Wagemakers, mr.drs. E.C.M.
Leeuwen, mw. J. van	Walsma, drs. J.
(<i>vice-fractievoorzitter</i>)	Werner, drs. F.J.M. (<i>fractievoorzitter</i>)
Lemstra, prof.dr. W.	Woldring, prof.dr. H.E.S.
Linden, drs. P.R.H.M. van der	

PvdA (19 zetels)

Doesburg, T.R.	Middel, drs. L.P.
Driel, drs. S.J. van	Noten, drs. H.C.P. (<i>fractievoorzitter</i>)
Eigeman, J.H.	Putters, dr. K.
Hamel, drs. J.	Rabbinge, prof.dr.ir. R. (<i>fractiesecretaris</i>)
Jurgens, prof.mr. E.C.M.	Sylvester, mw. dr. J.J.
(<i>eerste ondervoorzitter Eerste Kamer</i>)	Tan, mw. mr. I.Y.
Leijnse, prof. dr. F.	Thijn, drs. E. van
Linthorst, mw. M.Y. (<i>vice-fractievoorzitter</i>)	Westerveld, mw. dr. M.
Maas-de Brouwer, mw. T.A.	Witteveen, mw. drs. A.C.C.
Meindertsma, mw. M.C.	Witteveen, prof.dr. W.J.

VVD (15 zetels)

Bierman-Beukema toe Water, mw. mr. M.E.	Heukelum, J.J. van
(<i>tweede ondervoorzitter Eerste Kamer</i>)	Hoekzema, drs. W.K.
Biermans, mr. G.J.J.	Kalsbeek-barones Schimmelpenninck van
Broek-Laman Trip, mw. N.H. van den	der Oije, mw. drs. E.M.
Broekers-Knol, mw. mr. A.	Ketting, ir. N.G.
Dees, drs. D.J.D.	Luijten, drs. P.J.H.M.
Dupuis, mw. prof.dr. H.M.	Oosten, C.G.J. van den
(<i>fractiesecretaris</i>)	Rosenthal, prof.dr. U. (<i>fractievoorzitter</i>)
Graaf, mr. G.J. de (<i>vice-fractievoorzitter</i>)	Swenker, mw. mr. P.

GroenLinks (5 zetels)

Lans, drs. J.J.M. van der
Platvoet, drs. L.H.G.
(*vice-fractievoorzitter*)

Pormes, S.R.
Thissen, C.P.
Wolff, mw. D.J.B. de (*fractievoorzitter*)

SP (4 zetels)

Kox, M.J.M (*fractievoorzitter*)
Meulenbelt, mw. drs. A.H.

Raak, dr. A.A.G.M. van
(*vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris*)
Slagter-Roukema, mw. drs. T.M.

D66 (3 zetels)

Engels, prof.mr. J.W.M.
Schouw, dr. A.G. (*vice-fractievoorzitter*)

Schuyer, E.H. (*fractievoorzitter*)

ChristenUnie (2 zetels)

Middelkoop, E. van
(*vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris*)

Schuurman, prof.dr.ir. E.
(*fractievoorzitter*)

SGP (2 zetels)

Berg, G. van den
(*vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris*)

Holdijk, mr. G. (*fractievoorzitter*)

LPF (1 zetel)

Hessing, R.H. (*fractievoorzitter*)

Onafhankelijke Senaatsfractie (1 zetel)

Hoeve, drs. H. ten (*fractievoorzitter*)

Bijlage 2 Wetgeving bij de Eerste Kamer in cijfers

In het parlementaire jaar 2005-2006 hebben in de Eerste Kamer 38 plenaire vergaderingen plaatsgevonden. De beraadslagingen vonden hun schriftelijke weerslag in 1.854 pagina's Handelingen van de Eerste Kamer. Er vonden ongeveer 450 commissievergaderingen plaats.

In totaal heeft de senaat in dat jaar 269 wetsvoorstellen behandeld. Er zijn twee wetsvoorstellen verworpen en er zijn drie novelles behandeld. Verder zijn er 21 moties ingediend; elf moties zijn aangenomen, drie verworpen, vier aangehouden en vier zijn ingetrokken. Het aantal vragen beperkte zich tot twaalf. In 2005-2006 waren er geen interpellaties.

Het afgelopen jaar heeft het Parlementair Documentatie Centrum op verzoek van de Kamer overzichten gemaakt van de doorlooptijden van wetsvoorstellen vanaf het eerste parlementaire vergaderjaar van de Eerste Kamer in de huidige bezetting tot Prinsjesdag 2006. Ook voor het laatste zittingsjaar worden de doorlooptijden bijgehouden. De overzichten zijn te raadplegen op de internetsite van de Eerste Kamer.

In het wetgevingsprogramma kunnen de volgende fases worden onderscheiden: de adviesaanvraag bij de Raad van State, de behandeling in de Tweede Kamer, de behandeling in de Eerste Kamer en de publicatie van de wet.

Gemiddeld bleek de Raad van State 148 dagen nodig te hebben (met een maximum van 582 en een minimum van vier dagen). De Tweede Kamer had gemiddeld 203 dagen nodig met een maximum van 6.187 dagen en een minimum van een dag. Voor de Eerste Kamer is het gemiddelde 97 dagen (met een maximum van 970 dagen en een minimum van zes dagen). De doorlooptijd van de publicatie was gemiddeld 35 dagen met een maximum van 289 dagen en een minimum van 2 dagen.

De Eerste Kamer blijkt geen orgaan dat van traagheid kan worden beticht.

Colofon

Dit is een uitgave van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

Telefoon : 070 312 92 00
Fax : 070 312 93 90
Internet : www.eerstekamer.nl
Mail : postbus@eerstekamer.nl

Ontwerp en druk
Drukkerij Twigt bv

Fotografie
Foto omslag: Joop van Reeken fotografie
Foto's binnenwerk: Hans Kouwenhoven

Foto omslag
Plafondschildering in de grote vergaderzaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, gemaakt in het midden van de 17e eeuw door de schilders Andries de Haen en Nicolaas Wielingh.