



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

## *Jaarbericht*

parlementair jaar 2008/2009





# **Jaarbericht Eerste Kamer der Staten-Generaal**

16 september 2008 - 14 september 2009



**Eerste  
Kamer** *der Staten-Generaal*



De Eerste Kamer



in vergadering

# INHOUDSOPGAVE

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>VOORWOORD</b>                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>I. DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND</b>                  | <b>11</b> |
| <b>1. Gebruik van bevoegdheden</b>                                                 | <b>11</b> |
| 1.1 Staatsrechtelijke positie: medewetgever en controleur van de regering          | 11        |
| 1.1.1 <i>De Eerste Kamer als medewetgever</i>                                      | 11        |
| 1.1.2 <i>De Eerste Kamer als controleur van de regering</i>                        | 13        |
| 1.2 <b>Novelles/nieuwe wetgeving</b>                                               | <b>14</b> |
| 1.2.1 <i>Toezegging novelle wetsvoorstel energie-efficiënte: de ‘slimme meter’</i> | 14        |
| 1.2.2 <i>Reparatiewetsvoorstel bewaarplicht telecommunicatiegegevens</i>           | 16        |
| 1.3 <b>Toezeggingen</b>                                                            | <b>16</b> |
| 1.3.1 <i>Terugwerkende kracht financiële wetgeving</i>                             | 17        |
| 1.3.2 <i>Spoedwet besluitvorming wegprojecten</i>                                  | 17        |
| 1.3.3 <i>Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht</i>                             | 17        |
| 1.3.4 <i>Sanctiestelsels</i>                                                       | 18        |
| 1.4 <b>Moties</b>                                                                  | <b>18</b> |
| 1.4.1 <i>De Eerste Kamer en de kennis- en adviesinfrastructuur</i>                 | 19        |
| 1.4.2 <i>Verkiezing Eerste Kamer</i>                                               | 20        |
| 1.5 <i>Schriftelijke vragen</i>                                                    | 20        |
| <b>2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit</b>                                      | <b>21</b> |
| 2.1 <b>Rechtmatigheid</b>                                                          | <b>22</b> |
| 2.1.1 <i>Rechtsbescherming</i>                                                     | 22        |
| 2.1.2 <i>Rechtszekerheid</i>                                                       | 23        |
| 2.1.3 <i>Staatsrechtelijke aspecten</i>                                            | 25        |
| 2.2 <b>Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit</b>                      | <b>26</b> |
| 2.3 <b>Wetssystematiek en wetgevingsproces</b>                                     | <b>28</b> |
| 2.3.1 <i>Vooruitlopen op aanhangige wetgeving en voorhangprocedures</i>            | 28        |
| 2.3.2 <i>Samenhang van wetgeving</i>                                               | 30        |
| 2.3.3 <i>Verzamelwetgeving</i>                                                     | 32        |
| 2.3.4 <i>Bij lagere regelgeving afwijken van de wet</i>                            | 33        |
| <b>3. Koninkrijksrelaties</b>                                                      | <b>34</b> |



|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>II. DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL VERBAND</b>                    | <b>37</b> |
| <b>1. Jaarlijkse conferentie van de Associatie van Europese Senaten</b> | <b>37</b> |
| <b>2. Europese herbezinning in de Eerste Kamer</b>                      | <b>39</b> |
| 2.1 Complementariteit die het parlement versterkt                       | 39        |
| 2.2 Nieuwe werkwijze Eerste Kamer                                       | 41        |
| <b>3. Europadebat</b>                                                   | <b>42</b> |
| 3.1 Thema en voorbereiding                                              | 42        |
| 3.2 Vervolg AIV-advies: EU-Rusland                                      | 42        |
| 3.3 Toezeggingen regering                                               | 43        |
| <b>4. Internationale contacten</b>                                      | <b>44</b> |
| 4.1 Buitenlandse bezoeken                                               | 44        |
| 4.2 Internationale ontvangsten                                          | 46        |
| <br>                                                                    |           |
| <b>III. BIJLAGEN</b>                                                    |           |
| <b>1. Samenstelling fracties</b>                                        | <b>48</b> |
| <b>2. De Eerste Kamer in cijfers</b>                                    | <b>50</b> |
| 2.1 Wetgeving in cijfers                                                | 50        |
| 2.1.1 Behandelde wetsvoorstellen                                        | 50        |
| 2.1.2 Behandelde Europese voorstellen                                   | 50        |
| 2.1.3 Doorlooptijden wetsvoorstellen                                    | 51        |
| 2.2 Gebruik van bevoegdheden in de Eerste Kamer                         | 52        |
| 2.2.1 Moties, schriftelijke vragen, interpellaties, novelles            | 52        |

## **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](http://www.eerstekamer.nl)  
Mail : [postbus@eerstekamer.nl](mailto: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 Nicolaes Wielingh.



## VOORWOORD

*“We staan aan het begin van een jaar waarin de gevolgen van de wereldwijde financiële crisis voor menigeen voelbaar zullen zijn. De oorzaken van deze crisis zijn niet uitsluitend financieel maar ook moreel te duiden. Hebzucht en hoogmoed hebben hun tol geëist. Uiteraard luidt nu het sleutelwoord: vertrouwen, herstel van vertrouwen. De vraag is hoe. Want was het vertrouwen in systemen en instellingen juist niet te gemakkelijk geweest? Er was eerder sprake van gestold dan van intrinsiek vertrouwen. Intrinsiek vertrouwen kan niet worden verkregen zonder een gezond wantrouwen. Dat laatste moet worden hervonden. Een kritische houding derhalve ten aanzien van de veronderstelling dat systemen en instellingen in zichzelf wel deugdelijk blijven en hun eigen ratio als vanzelf bewaken. Een gezond wantrouwen, waakzaamheid, ook ten aanzien van de deugdelijkheid en waarachtigheid van diegenen die deze instellingen dragen.*

*Hetzelfde geldt voor de Europese Unie en daarmee voor het vertrouwen van burgers dat wordt gevraagd bij de verkiezingen voor het Europees Parlement dit jaar. Een gezond wantrouwen, alertheid, bij het functioneren van Europese instellingen naar hun aard is altijd al tegenwicht geweest tegen blind vertrouwen. Eurorealisme in deze zin is dan ook voorwaarde voor idealisme dat niet samenvalt met naïviteit. Wie immers gelooft in het ideaal van Europa als waarden-gemeenschap verliest zijn geloofwaardigheid, als dat geloof niet wordt geschraagd door realiteitszin en onderkenning van falen.”*

Bovenstaand citaat is afkomstig uit de korte toespraak die de Voorzitter van de Eerste Kamer – naar jaarlijks gebruik – begin 2009 heeft gehouden bij de nieuwjaarsreceptie van Hare Majesteit Koningin Beatrix. Beide thema's, de financiële crisis en Europa, hebben het afgelopen parlementaire jaar specifieke aandacht van de Eerste Kamer gekregen. In de laatste vergadering voor het zomerreces heeft de Kamer ingestemd met een aantal vanwege de crisis voorgestelde maatregelen, gericht op fiscale stimulering en lastenverlichting voor bedrijven. In Brussel en in het jaarlijkse Europa debat stelde de Kamer een Europese aanpak van de Crisis centraal.

Vlak voor het zomerreces rondde de Kamer de zelfreflectie af op haar eigen Europese werkzaamheden. Het is goed om als de zon schijnt te bezien of er gaten in het dak zitten ingeval het gaat regenen. Vanuit deze gedachte, derhalve vanuit toekomstgericht denken en werken, heeft de Eerste Kamer zich hernieuwd gepositioneerd. In het Nederlandse staatsrecht zijn beide Kamers grondwettelijk gelijkwaardig terwijl de kracht van het tweekamerstelsel is gezocht in complementariteit. Beide Kamers hebben niet exact dezelfde bevoegdheden en er is sprake van volgtijdigheid: de *chambre de réflexion* is aan zet na de Tweede Kamer. Echter, Europees verdragsrechtelijk kan de Eerste Kamer geheel anders opereren: elke Kamer in een tweekamerstelsel van een lidstaat heeft geheel gelijke bevoegdheden die bovendien gelijktijdig kunnen worden aangewend. De slotsom van de zelfreflectie is de vrucht van zowel besef van de positie in het nationale recht als verantwoordelijkheidszin inzake de ontwikkeling van de Europese Unie. In dit jaarbericht wordt geconcretiseerd wat dit inhoudt voor de werkwijze. Deze is door alle fracties in de Eerste Kamer onderschreven.

Bovenstaand citaat rept over waakzaamheid en alertheid, als vanouds kenmerkende begrippen voor de Eerste Kamer als het staatsrechtelijke aangelegenheden betreft. Zo heeft de Kamer helderheid gecreëerd over de positie van de minister-president. Deze leek een aanwijzingsbevoegdheid te krijgen aangaande de financiering van het Koninklijk Huis terwijl de premier krachtens het vigerende staatsrecht de *primus inter pares* is. Voorts is vermeldenswaard dat het initiatiefwetsvoorstel-Halsema inzake een rechterlijke toetsing aan de Grondwet met slechts één stem verschil is aanvaard. Voor een daadwerkelijke grondwetsherziening is nog een tweede lezing nodig, waarbij ook in de Eerste Kamer een tweederde meerderheid is vereist. Ten derde liet de Eerste Kamer zich gelden bij de embargoregeling. De door de regering voorgelegde variant, waarbij de regering middels een persconferentie op de vrijdag vóór Prinsjesdag het beleid al kenbaar zou maken, deed Kamerbreed de vraag rijzen of dit niet op gespannen voet staat met de Grondwet. Het is mede dankzij de bezwaren van de Eerste Kamer dat deze variant dit parlementaire jaar niet is gebezigd.

Waakzaam en alert: zo toetst de Eerste Kamer ook de kwaliteit van wetgeving. Het jaarbericht biedt voorbeelden van voorgenomen wettelijke verplichtingen die door toedoen van de Kamer zijn beperkt of geschrapt, bijvoorbeeld vanwege het grondrecht van privacy. De nadruk die de Kamer legde op samenhang van wetgeving en/of beleid overtuigde de regering wetsvoorstellen alsnog aan te passen en zelfs in te trekken. Vanwege zorg over de rechtsbescherming of uitvoerbaarheid besloot de regering extra waarborgen te bieden bij de invoering. Ook heeft Eerste Kamer bewerkstelligd dat inwerkingtreding werd uitgesteld om in nader overleg tot een meer deugdelijk resultaat te komen.

Ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving waakzaam en alert, constructief actief in Koninkrijksverband en internationaal – zowel binnen als buiten Europa – van betekenis. Dit alles dankzij 75 Leden en de medewerkers van de Kamer. Een Eerste Kamer kortom die de uitdaging van het voorzitterschap ervan tot een voorrecht maakt.

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







## I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND EN IN KONINKRIJKSVERBAND

### 1. Gebruik van bevoegdheden

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de Eerste Kamer is omgegaan met haar staatsrechtelijke bevoegdheden.

#### 1.1 Staatsrechtelijke positie: medewetgever en controleur

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn door de Grondwet belast met dezelfde taken. Deze kunnen onderverdeeld worden in twee categorieën. De eerste categorie omvat de wetgevende taak: de rol als (mede)wetgever. De tweede categorie bestaat uit de controlerende taak: de rol als controleur van de regering. De Kamers beschikken deels over dezelfde bevoegdheden om hun taken uit te oefenen. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer hebben het recht moties in te dienen. Beide Kamers beschikken voorts over het recht van enquête (zie artikel 70 Grondwet). Tevens beschikken beide Kamers over het recht schriftelijke vragen te stellen en over het recht van interpellatie, de tegenhangers van de in artikel 68 van de Grondwet opgenomen inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen. De Eerste Kamer maakt terughoudend gebruik van het stellen van schriftelijke vragen en het indienen van moties.<sup>1</sup> Het komt sporadisch voor dat een mondeling overleg met een minister plaatsvindt. Naast de gememoreerde overeenkomsten bestaan ook verschillen in bevoegdheden tussen Eerste en Tweede Kamer, waarop in de volgende paragraaf zal worden ingegaan.

##### 1.1.1 De Eerste Kamer als medewetgever

De verschillen in bevoegdheden tussen beide Kamers bestaan vooral op het gebied van de (mede)wetgevende taak. De Eerste Kamer heeft, anders dan de Tweede Kamer,

<sup>1</sup> In het parlementaire jaar 2008-2009 werden in de Eerste Kamer 39 moties ingediend. In de Tweede Kamer waren dat er in dezelfde periode 2576. Er werden in het afgelopen parlementaire jaar in de Eerste Kamer 15 keer schriftelijke vragen gesteld tegenover 3006 keer in de Tweede Kamer.

niet het recht wetsvoorstellen in te dienen (het recht van initiatief) en zij kan wetsvoorstellen niet wijzigen (het recht van amendement), maar alleen aannemen of verwerpen. De Eerste Kamer heeft dus een vetorecht. Waar de formulering in een wetsvoorstel voor de Eerste Kamer zodanig bezwaarlijk is dat verwerping dreigt, kan de regering ervoor kiezen de Eerste Kamer toe te zeggen een zogenoemde novelle (een wijzigingswetsvoorstel) bij de Tweede Kamer in te dienen.<sup>2</sup> Een dergelijke toezegging is voor de Kamer meestal aanleiding te besluiten de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel aan te houden totdat het wijzigingsvoorstel de Eerste Kamer bereikt heeft, om vervolgens met beide wetsvoorstellen in te stemmen. De wetsvoorstellen ter implementatie van de EG-richtlijn energie-efficiëntie en verbetering van de werking van de elektriciteits- en gasmarkt ('de slimme meter') zijn om deze reden aangehouden.<sup>3</sup>

Ook komt het voor dat een bewindspersoon een dreigende impasse weet te doorbreken door de toezegging te doen dat een bepaald artikel van een wetsvoorstel (nog) niet in werking zal treden. Deze situatie deed zich voor bij het debat over de Wet publieke gezondheid.<sup>4</sup> De Eerste Kamer kan voorts de regering aansporen te besluiten om de behandeling van een wetsvoorstel op te schorten. Dit doet zich voor omdat er politieke bezwaren zijn, omdat de Kamer het wetsvoorstel in samenhang met een ander wetsvoorstel wil behandelen of omdat de Kamer uit het oogpunt van integrale afweging een beleidsnota of evaluatierapport wil afwachten. In dergelijke gevallen zet de Kamer haar agenderende bevoegdheid in om tot een integrale afweging te komen.<sup>5</sup>

De Eerste Kamer behandelt een wetsvoorstel zoals het luidt na verwerking van eventuele amendementen van de Tweede Kamer en nota's van wijziging van de regering. Zodra een wetsvoorstel de Eerste Kamer ter behandeling heeft bereikt, kan de regering geen nota's van wijziging meer inzenden. Met enige regelmaat rijzen echter tijdens de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer fundamentele vragen bij de kwaliteitstoets. De Kamer toetst bij de invulling van haar (mede)wetgevende taak aan een aantal criteria die globaal kunnen worden aangeduid met de trefwoorden: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Die criteria zijn uitgewerkt in de 'aandachtspunten wetgevingskwaliteit' die sinds het voorjaar van 2008 door Kamerleden als hulpmiddel gebruikt worden bij de toetsing van wetgeving.<sup>6</sup>

Tot slot rekent de Eerste Kamer ook de behandeling van algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) tot haar taak. In veel wetten is parlementaire betrokkenheid bij AMvB's geregeld door het stellen van een termijn waarbinnen het parlement op een ontwerp kan reageren. Ook komt het voor dat een wet de beide Kamers expliciet de mogelijkheid biedt de wens uit te spreken een onderwerp dat in een AMvB geregeld

<sup>2</sup> Een novelle heeft dan de volgende formulering: 'Indien wetsvoorstel X (= het wetsvoorstel waartegen de Eerste Kamer bepaalde bezwaren heeft) tot wet wordt verheven, dan wordt die wet als volgt gewijzigd'.

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken bij 31 320/31 374. In paragraaf 1.3.1 van deel I wordt inhoudelijk op het onderwerp ingegaan.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken bij 31 316 en toezegging To1008 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel bij de Europese Code (Kamerstukken bij 31 267) dat aan de orde komt in paragraaf 2.3.1 van deel I.

<sup>6</sup> De lijst met aandachtspunten is te vinden op de website van de Eerste Kamer: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'wetgevingskwaliteit'.

is alsnog bij wet te regelen.<sup>7</sup> In AMvB's staan soms bepalingen die verstrekkende gevolgen kunnen hebben, bijvoorbeeld voor de uitvoerbaarheid. Mede daarom rekent de Eerste Kamer het tot haar taak parlementaire betrokkenheid te tonen bij de totstandkoming van deze lagere regelgeving.<sup>8</sup>

### *1.1.2 De Eerste Kamer als controleur van de regering*

De Kamer kan in de voorbereiding op de plenaire behandeling van een wet, nota of zelf geagendeerd thema (bijvoorbeeld bij een beleidsdebat) besluiten deskundigen en belanghebbenden te bevragen. Hoewel niet op grote schaal, vinden op initiatief van de Kamer of een commissie geregeld expertbijeenkomsten en gesprekken met strategische adviesraden plaats. Het gaat er in die gesprekken om informatie te verkrijgen over voor de Kamer relevante aspecten van wetgevingskwaliteit, zoals de uitvoerbaarheid. Expertbijeenkomsten en gesprekken kunnen ook plaatsvinden ter voorbereiding op een beleidsdebat of naar aanleiding van een beleidsstuk dat in de Eerste Kamer behandeld wordt. Zo sprak de Kamer met diverse strategische adviesraden en organiseerde zij naar aanleiding van de notitie 'Burgemeester en veiligheid' een schriftelijke consultatieronde.<sup>9</sup>

### *Symposium Tax Justice*

Sinds het uitbreken van de kredietcrisis is de roep om meer transparantie van de internationale financiële markten, de inperking van het bankgeheim en de bestrijding van belastingparadijzen sterker geworden. Ook voor Nederland - dat een grote financiële sector en diverse fiscale holdings van een groot aantal buitenlandse ondernemingen herbergt - is dit onderwerp zeer actueel. In dit kader werd op 17 juni 2009 in de Eerste Kamer een symposium gehouden over *Tax Justice*. De Staatssecretaris van Financiën, fiscale specialisten en deskundigen van diverse internationale organisaties gaven hun visie op de actuele ontwikkelingen in het internationaal belastingrecht. Mede vanwege de financiële crisis gaven sprekers ruim aandacht aan het vraagstuk van een rechtvaardige verdeling van belastingopbrengsten over de verschillende landen waarin multinationale ondernemingen actief zijn. Het symposium werd belegd door de vaste commissie voor Financiën, in samenwerking met het Weekblad fiscaal recht. De Staatssecretaris van Financiën liet op het seminar weten ernaar te streven dat op termijn alle landen bankgegevens van Nederlandse rekeninghouders automatisch aan de Belastingdienst doorgeven. De Senatoren zullen de presentaties en het verslag van het symposium betrekken bij hun beraadslagingen over fiscale wetsvoorstellen die de Eerste Kamer bereiken.<sup>10</sup>

### *Beleidsdebat biotechnologie in de landbouw*

De Eerste Kamer debatteerde op 27 januari 2009 met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over de toepassing van biotechnologie in de land-

<sup>7</sup> Zie aanwijzing 43 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving, te vinden via [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)

<sup>8</sup> Zie voor dit onderwerp paragraaf 2.3.1 van deel I.

<sup>9</sup> Zie Kamerstuk 30657, K.

<sup>10</sup> Een videoregistratie van het symposium is via de website van de Eerste Kamer te bekijken. De inleidingen bij het symposium *Tax Justice* kunnen afzonderlijk worden bekeken via [www.kluwer.nl/wfrtv](http://www.kluwer.nl/wfrtv)



Dhr. Werner  
fractievoorzitter CDA

bouw. Daarmee pakte de commissie LNV de handschoen op die de Minister van LNV in het beleidsdebat van het jaar daarvoor (12 februari 2008) had geworpen, toen de minister – gegeven de gedachtewisseling met de Kamer – het voorstel deed over het specifieke onderwerp biotechnologie een beleidsdebat te houden. De tussenliggende tijd werd door de commissie benut voor een intensieve voorbereiding op het debat. Zo werd in samenwerking met het Rathenau Instituut over dit thema op 14 november 2008 een expertbijeenkomst georganiseerd in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer. Centraal tijdens de bijeenkomst stond de vraag of bestaande discussiepatronen en tegenstellingen rond genetisch gemodificeerde organismen nog bruikbaar zijn voor het denken over en het sturen van innovaties en ontwikkelingen in de landbouw en voedselproductie in de nabije toekomst. Aan de bijeenkomst werd inhoudelijk bijgedragen door wetenschappers, vertegenwoordigers van het (agrarische) bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Aansluitend legde de commissie een werkbezoek af aan Plant Research International van Wageningen Universiteit.

De aldus verkregen inbreng vanuit wetenschap en samenleving vond zijn weerslag in de bijdragen van nagenoeg alle woordvoerders in het beleidsdebat met de minister. Het debat leidde uiteindelijk tot aanvaarding van een breed gesteunde motie waarin de regering werd verzocht te bevorderen dat in Europees verband nadere studie wordt gedaan naar nieuwe veredelings technieken om na te gaan voor welke technieken een eventueel vereenvoudigd toelatingsregiem zou kunnen gaan gelden. Tegelijkertijd werd de regering verzocht te waarborgen dat de keuzevrijheid voor consumenten blijft om voedsel te kopen zonder genetisch gemodificeerde organismen, doordat de organische of biologische voedselketen wordt behouden.<sup>11</sup> De personen en instanties die op enigerlei wijze betrokken waren geweest bij de voorbereiding van het beleidsdebat werden op de hoogte gesteld van de inhoud en resultaten van het debat.

## 1.2 Nouvelles/nieuwe wetgeving

De behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer leidt met enige regelmaat tot de aankondiging van nieuwe wetsvoorstellen of nouvelles. In deze paragraaf wordt ingegaan op twee voorbeelden.

### 1.2.1 Toezegging novelle bij wetsvoorstel energie-efficiënte de ‘slimme meter’

In dit verslagjaar is één inhoudelijke novelle aangekondigd. De Eerste Kamer heeft in de derde termijn in het debat over de ‘slimme meter’ een novelle afgedwongen zodat de slimme meter niet verplicht wordt ingevoerd. Een slimme meter is een gas- en/of elektriciteitsmeter met informatie- en communicatietechnologie die van afstand uitleesbaar is. De regering had de invoer van de slimme meter neergelegd in het wetsvoorstel Regels omtrent energie-efficiëntie. Dit wetsvoorstel dient ter implementatie van een EG-richtlijn die een besparing van het energieverbruik regelt. Het wetsvoorstel van de regering ging met de slimme meter echter een stap verder dan waartoe

<sup>11</sup> Zie Kamerstuk 31 700 XIV, G.

de richtlijn verplicht, want de richtlijn als zodanig regelt niet de invoer van een dergelijke meter. Er was derhalve sprake van een zogenaamde 'nationale kop'. Hoewel de Minister van Economische Zaken dat in de tweede termijn ontkende, gaf zij dat in de derde termijn ruiterlijk toe.

### ***Bezwaren Eerste Kamer***

De kernbezwaren van de Kamer richtten zich op de punten verplichte invoer, privacy en effectiviteit. Burgers hadden volgens het wetsvoorstel geen enkele keus: zij moesten de meter accepteren. Ten tweede was er onduidelijkheid over en kritiek op de bescherming van de privacy van de burger die over een dergelijke meter beschikt. Op bijna continue basis worden gegevens naar de energieleverancier gestuurd. De commissie voor Economische Zaken had hierover een petitie ontvangen met ruim 12.000 handtekeningen van bezorgde burgers. Verschillende fracties lieten tijdens het debat blijken te twijfelen of het wetsvoorstel wel voldeed aan de eisen van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat het grondrecht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven beschermt. De door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) uitgevoerde toets had hierover in elk geval geen uitsluitsel gegeven, omdat deze toets zich hoofdzakelijk richtte op de Wet bescherming persoonsgegevens. Aan de privacybepaling uit het EVRM wordt daarmee slechts zeer indirect getoetst. De verplichte invoering riep ook verontwaardiging op vanwege de disproportionele maatregelen die zouden volgen indien een burger een dergelijke slimme meter zou weigeren: tot € 17.000 boete, tot maximaal 6 maanden gevangenisstraf of een taakstraf. Ten slotte was er het punt van de werkelijke energiebesparing. Hoewel het doel van het wetsvoorstel (en van de richtlijn) energiebesparing is, was in de evaluatiecriteria van de pilot niet opgenomen dat er óók getoetst zou worden ten aanzien van energiebesparing.

### ***Toezegging novelle***

De Senaat was Kamerbreed ontstemd over de kwaliteit van dit voorstel van de regering en maakte in de derde termijn snel duidelijk dat de Kamer het wetsvoorstel in deze vorm niet zou accepteren. Op fundamentele punten moest het voorstel gewijzigd worden. De regering kwam de Kamer tegemoet en zegde toe dat de slimme meter op basis van vrijwilligheid ingevoerd zal worden. Daarmee vervalt automatisch de straf op het weigeren van de meter. De 'vrijwilligheid' betekent dat de burger die voor een slimme meter kiest, ervoor kiest meetinformatie op zeer frequente basis aan het energiebedrijf door te geven.<sup>12</sup> De burger wordt echter niet gedwongen. Daarmee is van een wettelijke aantasting van de privacy geen sprake meer en is een mogelijke strijdigheid met de privacybepalingen uit het EVRM niet aan de orde. Ook wordt door toedoen van de Kamer in de evaluatie het criterium van de energiebesparing beter onderzocht, alvorens tot invoering wordt overgegaan.



Dhr. Rosenthal  
fractievoorzitter VVD

<sup>12</sup> De Minister van Economische Zaken heeft de uitkomsten van het debat in een brief bevestigd (zie Kamerstuk 31 320/31 374, N).

### 1.2.2 *Reparatiewetsvoorstel bewaarplicht telecommunicatiegegevens*

In dit verslagjaar heeft de regering op aandringen van de Eerste Kamer toegezegd te komen met nieuwe wetgeving, die verder strekt dan een novelle. Door de toezegging van Minister van Justitie dat hij zorg zou dragen voor de indiening van een 'reparatiewetsvoorstel' heeft de Eerste Kamer ingestemd met een voorstel voor een Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.<sup>13</sup> Deze wet verplicht aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en telecommunicatiediensten om de verkeersgegevens van gebruikers te bewaren ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek naar en vervolging van ernstige misdrijven. De bewaarplicht vloeit voort uit een Europese richtlijn over dataretentie.<sup>14</sup> De Nederlandse wetgever is verplicht deze richtlijn om te zetten in het nationale recht, maar heeft nog wel de mogelijkheid zelf de bewaartermijn te bepalen, zolang deze maar minimaal 6 maanden bedraagt. De regering had aanvankelijk voorgesteld de aanbieders te verplichten de gegevens 18 maanden te bewaren. De Tweede Kamer had daar door middel van een amendement al 12 maanden van gemaakt, maar de Eerste Kamer vond dat nog te lang.<sup>15</sup> Door de Kamer te beloven een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen om de termijn voor aanbieders van internet naar 6 maanden terug te brengen, kreeg de minister uiteindelijk alsnog de instemming van de Kamer.

### 1.3 Toezeggingen

Het systematisch registreren van toezeggingen is in 2004 van start gegaan. Op deze manier kan de nakoming van de toezeggingen die door de bewindspersonen bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen gedaan zijn, gemakkelijker gecontroleerd worden. Met de lancering van de nieuwe Eerste Kamer website – [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) – is eind november 2008 de toezeggingenregistratie volledig geïntegreerd op de website. Als direct gevolg van deze integratie zijn specifieke toezeggingen op verschillende manieren terug te vinden op de site. Zo kan gezocht worden op nummer, commissie, vergaderjaar, status en categorie. Ook kan per Kamerlid worden gezocht naar de door hem of haar verkregen toezeggingen, net als nu het geval is bij moties. Alle relevante documenten zijn in één oogopslag terug te vinden op de webpagina waar de toezegging geregistreerd staat. Op deze pagina kan men links vinden naar de specifieke Handelingen, de relevante Kamerstukken en eventuele brieven of notities van de minister of staatssecretaris die de toezegging heeft gedaan. Toezeggingen kunnen van grote betekenis zijn, bijvoorbeeld voor de toepassing van een wetsartikel of voor de uitvoering van een daaraan gekoppeld beleidsvoornemen.

<sup>13</sup> Zie Kamerstukken bij 31 145; Stb. 2009, 333.

<sup>14</sup> Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG, PbEU 2006, L 105/54.

<sup>15</sup> Zie Kamerstuk 31 145, nr. 14.

### 1.3.1 Terugwerkende kracht financiële wetgeving

In het afgelopen parlementaire jaar heeft de Kamer twee financiële spoedwetsvoorstellen behandeld. Het betrof allereerst, in het kader van de financiële crisis, een voorstel tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht door opname van maatregelen tegen *naked short selling*.<sup>16</sup> Ten tweede werd een voorstel tot wijziging van enkele belastingwetten behandeld ter reparatie in verband met arresten van de Hoge Raad inzake pensioen- en lijfrenteaanspraken.<sup>17</sup> Als gevolg van deze wetswijziging wordt de Belastingdienst in staat gesteld bij emigratie met terugwerkende kracht de ooit afgetrokken pensioenpremies terug te vorderen. Ook bij de maatregelen tegen *naked short selling* was er sprake van inwerkingtreding met terugwerkende kracht. De Eerste Kamer heeft beide wetsvoorstellen inderdaad met spoed behandeld, maar uitte beide malen haar zorgen over de terugwerkende kracht. Deze zorgen noopten uiteindelijk de regering tot de toezegging om in het najaar van 2009 de Kamer een notitie aan te bieden over (de principes en juridische aspecten van) het verlenen van terugwerkende kracht.<sup>18</sup>

### 1.3.2 Spoedwet besluitvorming wegprojecten

De Kamer heeft zich in het afgelopen parlementaire jaar tevens gebogen over het spoedwetsvoorstel versnelling besluitvorming wegprojecten.<sup>19</sup> De spoed was gelegen in de financiële en economische crisis. De Eerste Kamer stelde in de behandeling dat snelheid wel gecombineerd moest worden met kwaliteit, in lijn met het rapport ‘Sneller en Beter’ van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten. De Kamer nam het wetsvoorstel aan nadat de regering meerdere toezeggingen had gedaan. De Kamer wilde beschikken over het plan van aanpak voor de introductie van elektrische auto's. De regering zegde toe de Kamer nader te informeren over de aanpak van (weg)projecten in de buurt van Natura2000-gebieden. De regering moest voorts onder druk van de Kamer alsnog instemmen met een opleverings-toets bij de projecten en tenslotte zegde de regering toe de Kamer een notitie te zenden over het betrekken van beprijzing (kilometerheffing) bij wegprojecten en hoe de jure de beprijzing van invloed zal zijn op het al dan niet doorvoeren van infrastructurele projecten.<sup>20</sup>

### 1.3.3 Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht

Op 23 juni 2009 behandelde de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot toevoeging van een vierde tranche aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>21</sup> Een belangrijk onderdeel van de vierde tranche heeft betrekking op geld: bestuursrechtelijke geldschulden (een verplichting tot betaling aan of van een bestuursorgaan) en de bestuurlijke boete (een

<sup>16</sup> Zie Kamerstukken bij 31 724.

<sup>17</sup> Zie Kamerstukken bij 31 990.

<sup>18</sup> Zie toezegging To1043 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>19</sup> Zie Kamerstukken bij 31 721.

<sup>20</sup> Zie To1038 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>21</sup> Zie Kamerstukken bij 29 702 en de Wet van 25 juni 2009, Stb. 2009, 264. De vierde tranche werd behandeld tegelijk met het voorstel voor een Aanpassingswet vierde tranche Awb. Zie daarvoor Kamerstukken bij 31 124 en de Wet van 25 juni 2009, Stb. 2009, 265.



Dhr. Noten  
fractievoorzitter PvdA

door een bestuursorgaan opgelegde strafsanctie, bestaande uit de verplichting een boete te betalen). De Kamer voelde de minister vooral stevig aan de tand over het onderwerp van de rechtsbescherming. Als een burger een boete opgelegd wordt door een bestuursorgaan, biedt de bestuursrechter dan wel voldoende rechtsbescherming als de burger in beroep gaat? Met moeite kon de Minister van Justitie, bijgestaan door regeringscommissaris Scheltema, de kritisch doorvragende Senatoren ervan overtuigen dat dit inderdaad het geval is.

Op veel punten kregen de Kamerleden toezeggingen van de minister. Zo wist de Kamer de evaluatie van de regels over geldschulden naar voren te halen. Aanvankelijk wenste de minister deze regels pas in 2016 te evalueren, maar op aandringen van de Kamer beloofde hij dat ruim vóór dat jaar, bijvoorbeeld in 2013, reeds te doen.<sup>22</sup> Ook kreeg de Kamer de toezegging dat bij de volgende evaluatie van de hele Algemene wet bestuursrecht in 2011 de ervaringen van burgers, instellingen en bedrijven zullen worden meegenomen.<sup>23</sup> Belangrijk is tevens dat de minister toezegde de mogelijkheid om regels over bestuurlijke boetes in de Grondwet op te nemen onder de aandacht te brengen van de recent ingestelde Staatscommissie Grondwet.<sup>24</sup> De bewindsman heeft dat bij zijn installatietoespraak op 9 juli 2009 – de dag dat de Staatscommissie formeel het levenslicht zag – ook daadwerkelijk gedaan.<sup>25</sup>

#### 1.3.4 Sanctiestelsels

Tegelijk met de vierde tranche van de Awb behandelde de Eerste Kamer de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.<sup>26</sup> In deze nota gaat het kabinet in op de vraag in welke gevallen gekozen wordt voor een bestuursrechtelijke boete en in welke gevallen voor het strafrecht. De keuze voor het sanctiestelsel is een onderwerp dat vaste aandacht van de Kamer heeft.<sup>27</sup> De beantwoording van de minister in eerste termijn bij de nota sanctiestelsels was niet op alle punten geruststellend. De minister moest toezeggen dat hij het commentaar van de Eerste Kamer op de nota zal meenemen bij het aanpassen van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', en bovendien dat de nu door de regering ingenomen uitgangspunten in 2011 geëvalueerd zullen worden.<sup>28</sup>

### 1.4 Moties

De Eerste Kamer maakt terughoudend gebruik van moties. Dat past niet alleen bij haar karakter van *chambre de réflexion*, maar vergroot ook de effectiviteit van het instrument.

<sup>22</sup> Zie To1015 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>23</sup> Zie To1014 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>24</sup> Zie To1016 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>25</sup> Zie [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl) onder 'Actueel' en vervolgens onder 'toespraken'.

<sup>26</sup> Zie Kamerstuk 31 700 VI, D. De keuze voor sanctiestelsels staat al geruime tijd in de belangstelling van de Eerste Kamer, zie bijvoorbeeld p. 26 van het Jaarbericht 2007-2008.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld p. 26 van het Jaarbericht 2007-2008.

<sup>28</sup> Zie To1019 en To1020 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

#### 1.4.1 De Eerste Kamer en de kennis- en adviesinfrastructuur

##### *Vervolg debat toekomst adviesstelsel*

De Eerste Kamer heeft zich ook dit jaar sterk gemaakt voor de borging van het stelsel van strategische adviesraden. Dit was een vervolg op de in het vorige parlementaire jaar vrijwel Kamerbreed aangenomen motie over de kennis- en adviesfunctie bij de Rijksoverheid en de toezegging van de regering om met een aanvullende analyse te komen.<sup>29</sup> In oktober 2008 ontving de Eerste Kamer de notitie 'Kwaliteit van verbinding', waarin een nadere analyse wordt gegeven ten behoeve van de herinrichting van de kennis- en adviesinfrastructuur.<sup>30</sup> Naar aanleiding van deze notitie heeft de Eerste Kamer nadere vragen gesteld. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een brief waarin, aanvullend op de eerder aangenomen motie, Kamerbreed voor het eerst de doelstellingen en criteria neergelegd werden waaraan volgens de Kamer het nieuwe kennis- en adviesstelsel zou moeten voldoen.<sup>31</sup> Hoofdpunten uit de brief zijn het belang van intersectorale, continue en consistente analyse, en van onafhankelijk en deskundig, gevraagd en ongevraagd advies ook voor het parlement. Samenvoegingen van adviesorganen moeten meerwaarde hebben en recht doen aan de verschillende specialismen die binnen een raad aanwezig zijn. De Eerste Kamer erkent dat er problemen zijn in de wisselwerking tussen raden, regering en parlement, maar vindt niet dat de herziening van het stelsel een bezuinigingsoperatie moet zijn die kan leiden tot het extern inhuren van verloren gegane expertise. De Eerste Kamer zal de afzonderlijke wetsvoorstellen die wijzigingen aanbrengen in de kennis- en adviesinfrastructuur aan de hand van de genoemde criteria beoordelen.



Dhr. Kox  
fractievoorzitter SP

##### *Adviesaanvraag Eerste Kamer*

De Eerste Kamer heeft voorts in het afgelopen vergaderjaar, op basis van de Kaderwet Adviescolleges, advies gevraagd aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de vraag welke overheidstaken (ruimte, veiligheid) op welke schaal (gemeente, provincie, veiligheidsregio) belegd zouden moeten worden. De centrale vraag is op welk niveau sprake kan zijn van doeltreffend, doelmatig en democratisch ingebed bestuur. De Eerste Kamer heeft de Rob om een nadere analyse gevraagd van spanningen tussen taken en schalen en van de mate waarin de samenwerking van (tussen) overheden – gebaseerd op trends en nieuwe oplossingsrichtingen – feitelijk doeltreffend, doelmatig en democratisch kan functioneren. Overigens is vanuit de Eerste Kamer input geleverd voor een advies over algemene vorming – *Bildung* – in het onderwijs, uit te brengen door de Onderwijsraad. Vanuit de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor aspecten als 'leren leren', inlevingsvermogen, cognitieve en morele elementen, alsmede hun inbedding in het onderwijs.

<sup>29</sup> Zie Kamerstuk 31 201, C.

<sup>30</sup> Zie Kamerstuk 31 201, D.

<sup>31</sup> Zie de brief van 17 februari 2009 aan de minister van BZK, te vinden bij Kamerstuk 31201, nr.3 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

#### 1.4.2 Verkiezing Eerste Kamer

Op 3 februari 2009 debatteerde de Eerste Kamer met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de procedurele aspecten rond de verkiezing van de Eerste Kamer, zoals de hoogte van de voorkeursdrempel, het moment waarop een lijstverbinding mag worden aangegaan en het tijdstip van verkiezingen in Provinciale Staten. De oorsprong van dit debat was gelegen in een notitie die de regering de Kamer tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2008 had toegezegd over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer.<sup>32</sup> Tijdens de schriftelijke voorbereiding op het debat en in het debat zelf bleek dat op een éénmansfractie na de Kamer van mening was dat het minder gemakkelijk zou moeten worden om met voorkeursstemmen de lijstvolgorde te kunnen doorbreken. Ook zouden lijstverbindingen voorafgaand aan de verkiezing bekend gemaakt moeten worden om strategisch stemgedrag te voorkomen. In drie nagenoeg Kamerbreed gesteunde moties werd de regering opgeroepen de wet zodanig te wijzigen dat lijstverbindingen vooraf bekend moeten worden gemaakt, de voorkeursdrempel naar 100% van de kiesdeler wordt verhoogd en de verkiezing van de Eerste Kamer op hetzelfde moment in alle Provinciale Staten van Nederland moet plaatsvinden.<sup>33</sup> De staatssecretaris zegde toe met een voorstel tot aanpassing van de Kieswet te komen ter uitvoering van deze moties.<sup>34</sup> De Kamer had in het debat aangegeven dat het sterk haar voorkeur heeft als reeds bij de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezingen in mei 2011 met het aangepaste systeem van verkiezen zou kunnen worden gewerkt. De regering heeft toegezegd te streven naar indiening van een voorstel tot wijziging van de Kieswet rond de jaarwisseling 2009-2010.

#### 1.5 Schriftelijke vragen

In het parlementaire jaar 2008-2009 hebben de leden van de Kamer 13 maal gebruik gemaakt van de mogelijkheid schriftelijke vragen te stellen aan de regering.<sup>35</sup> De Eerste Kamer maakt in beperkte mate gebruik van deze mogelijkheid, teneinde de effectiviteit van deze bevoegdheid te bewaren. De meerderheid van de vragen werd ingediend door meerdere leden van verschillende fracties.

#### **Besluitvorming Irak**

In het vorige jaarbericht werd melding gemaakt van het grote aantal vragen dat was gesteld over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak.<sup>36</sup> Deze vragen zijn door verschillende fracties gesteld en uiteindelijk als vragen van de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) aan de regering voorgelegd. De vragen bestreken de periode van de aanloop naar de inval in Irak tot en met de wederopbouw. De regering had laten weten de antwoorden vóór het kerstreces van 2008 aan de Kamer te doen toekomen. Bij brief van 19 december 2008 werd aan die toezegging uitvoering gegeven.

<sup>32</sup> Zie voor de notitie Kamerstuk 31 200 IIA, A.

<sup>33</sup> Zie de Kamerstukken 31 200 IIA, E, F en G.

<sup>34</sup> Zie Kamerstuk 31 200 IIA, H.

<sup>35</sup> Schriftelijke vragen zijn te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'schriftelijke vragen'.

<sup>36</sup> Zie Jaarbericht 2007-2008, p. 22/23 en de Kamerstukken 31 200 V, F (vragen) en 31 700 V, D (antwoorden).

De commissie BDO besloot in haar laatste vergadering voor het kerstreces dat in februari 2009 nadere vragen aan de regering zouden worden ingediend. De regering deelde de beide Kamers der Staten-Generaal echter op 2 februari 2009 mede dat zij, gelet op de hoeveelheid vragen vanuit beide Kamers, voornemens was een onafhankelijke commissie van onderzoek in te stellen, de commissie-Davids. Deze commissie zou de opdracht krijgen onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming tussen de zomer van 2002 en de zomer van 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder.<sup>37</sup> De commissie zou door de heer Davids nader worden samengesteld ‘wanneer gebleken is dat de Kamers op voorhand geen beletsel zien in een dergelijke Commissie van onderzoek’. Per brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer werd de regering geïnformeerd dat de Kamer de instelling van een onafhankelijke commissie als een verantwoordelijkheid van de regering beschouwt. Vanwege de kennelijk gewenste reactie van de Kamer werd tevens gemeld dat een meerderheid van de Kamer op voorhand geen beletsel ziet in een commissie van onderzoek. Daaraan werd toegevoegd dat de Eerste Kamer ervan uit gaat dat conform het Nederlandse staatsrecht de vragen van de leden van de Kamer aan de regering ook door de regering zullen worden beantwoord.<sup>38</sup>

Deze briefwisseling tussen Kamer en regering deed niet af aan het voornemen van enkele fracties om nadere vragen in te dienen. Eind februari werd wederom een groot aantal vragen aan de regering voorgelegd over de voorbereiding van en besluitvorming over de politieke steun van Nederland. Het merendeel van deze vragen had betrekking op de antwoorden van de regering op de eerder gestelde vragen. In het komende parlementaire jaar ziet de Eerste Kamer de antwoorden op haar vragen tegemoet.

## **2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit**

De Eerste Kamer toetst de kwaliteit van wetgeving. Rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid zijn daarbij vaste aandachtspunten. Deze zijn uitgewerkt in een aantal ‘aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit’, behulpzaam voor de ambtelijke staf en de leden bij de beoordeling van wetsvoorstellen.<sup>39</sup> Het gaat om juridische toetsing (rechtsbescherming, rechtszekerheid, juridische uitvoerbaarheid), maar ook om het in beeld brengen van de samenhang tussen wetsvoorstel, lagere regelgeving, beleidsnota's, toekomstige wetgeving, rapporten van derden en signalen van belanghebbenden. Door inzicht in de samenhang kunnen inconsistenties en problemen bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorkomen worden. In de navolgende paragrafen zal de wijze waarop de Eerste Kamer wetgevingskwaliteit beoordeelt en omgaat met deze aandachtspunten aan de orde komen. Naast de aandachtspunten

---

<sup>37</sup> Zie Kamerstuk 31 847, A.

<sup>38</sup> Zie Kamerstuk 31 847, B herdruk.

<sup>39</sup> De aandachtspunten zijn te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm ‘wetgevingskwaliteit’.



Dhr. Schuurman  
fractievoorzitter ChristenUnie

voor wetgevingskwaliteit heeft de Eerste Kamer ook een kader voor de beoordeling van verdragen, dat dit jaar gereed is gekomen. In de notitie wordt ingegaan op de bevoegdheid van de beide Kamers om een verdrag uitdrukkelijk of stilzwijgend goed te keuren. De notitie bevat criteria aan hand waarvan verdragen inhoudelijk kunnen worden beoordeeld.

## 2.1 Rechtmatigheid

De Eerste Kamer beoordeelt rechtmatigheid in brede zin. Rechtsbescherming, rechtszekerheid en staatsrechtelijke aspecten hebben als vanouds bijzondere aandacht van de Eerste Kamer.

### 2.1.1 Rechtsbescherming

Rechtsbescherming van de burger is een van de vaste aandachtspunten van de Eerste Kamer.

#### **Terrorismelijsten**

Voor het derde jaar op rij heeft de Eerste Kamer aandacht besteed aan de rechtsbescherming van personen en organisaties die geplaatst zijn op een terrorismelijst van de Europese Unie (EU) of de Verenigde Naties (VN). De afgelopen jaren heeft de Kamer zich in herhaalde schriftelijke en mondelinge overleggen met de Ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie sterk gemaakt voor betere procedures voor een beroep tegen plaatsing op een terrorismelijst.<sup>40</sup> Juridische procedures nemen veel tijd in beslag en zijn volgens een meerderheid van de leden onvoldoende transparant, omdat vaak een beroep wordt gedaan op geheime informatie van de veiligheidsdiensten. De regering heeft in haar brieven onder meer een toelichting gegeven op de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.<sup>41</sup> Het Hof bepaalde bij herhaling dat de plaatsing van personen en organisaties op een terrorismelijst degelijk moet worden gemotiveerd. Bovendien moet de Raad van de Europese Unie vooraf aan de betreffende personen en organisaties duidelijk maken dat plaatsing op een terrorismelijst boven hun hoofd hangt. Zo kan nog geprobeerd worden om plaatsing op de lijst te voorkomen. De regering zegde de Eerste Kamer toe zich ook binnen de VN in te zullen zetten voor duidelijke beroepsprocedures. Hiermee kwam voor de Kamer een voorlopig einde aan de discussie. Eind 2010 wordt van de regering een voortgangsrapportage verwacht, waarin wordt ingegaan op de resultaten die tegen die tijd zullen zijn bereikt.

#### **Regionale luchthavens**

Net voor het kerstreces behandelde de Eerste Kamer een wetsvoorstel dat de overdracht regelt van de zeggenschap over regionale vliegvelden naar de provincies.<sup>42</sup> In eerste instantie zouden alle vliegvelden behalve Schiphol voortaan onder de nieuwe

<sup>40</sup> Zie Jaarbericht 2006-2007, p. 26-27 en Jaarbericht 2007-2008, p. 33.

<sup>41</sup> Zie Kamerstuk 28 764, P.

<sup>42</sup> Zie Kamerstukken bij 30 452.

regels vallen, maar op verzoek van de Tweede Kamer blijft de zeggenschap over zes grote regionale luchthavens voorlopig toch bij het Rijk. Voor burgers betekent dit echter, dat zij minder inspraak krijgen bij uitbreiding van die vliegvelden. De wet verbiedt namelijk dat beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter tegen besluiten over deze luchthavens. Verschillende fracties in de Eerste Kamer waren het hier niet mee eens, temeer omdat een integrale visie op de Nederlandse luchtvaart nog niet gereed was. Deze visie zou alsnog tot andere inzichten kunnen leiden met betrekking tot de zeggenschap over de zes regionale vliegvelden. Om de Kamer te overtuigen tot goedkeuring van het wetsvoorstel, zegde de Minister van Verkeer en Waterstaat toe dat omwonenden voorlopig toch nog beroep kunnen instellen tegen uitbreidingsbesluiten. Pas nadat de Eerste Kamer de toekomstvisie over de luchtvaart heeft besproken, wordt een definitief besluit genomen over de rechtsbescherming van de burger.<sup>43</sup>



Dhr. Thissen  
fractievoorzitter GroenLinks

### ***Biometrische persoonskenmerken***

In oktober 2008 ontstond in diverse nationale en internationale media commotie over het gebruik van zogenoemde bodyscans voor de controle van passagiers op vliegvelden. Deze scan voorkomt dat reizigers gefouilleerd moeten worden, door met een speciaal apparaat door kleding heen te kijken naar mogelijk verborgen drugs of wapens. De Europese Commissie zou van plan zijn de bodyscans verplicht te stellen. De Eerste Kamer had echter bezwaren tegen een dergelijke verplichting. Ook maakten kamerleden zich grote zorgen over mogelijke schendingen van de privacy, aangezien niet duidelijk was wie toegang zou hebben tot de beelden van een lichaams-scan en/of hoe lang de beelden zouden mogen worden bewaard. Een briefwisseling met de Minister van Justitie bood uiteindelijk soelaas: de minister zegde toe dat de beelden alleen in een afgesloten ruimte, buiten het zicht van het scanapparaat zelf, mogen worden bekeken en niet zullen worden opgeslagen.<sup>44</sup> Tevens zegde hij toe het gebruik van de scan niet te zullen verplichten. De mogelijkheid om te kiezen voor een andere vorm van fouilleren zal blijven bestaan.

#### ***2.1.2 Rechtszekerheid***

De Eerste Kamer besteedt bij de toetsing van wetgevingskwaliteit ook bijzondere zorg aan de rechtszekerheid.

### ***Postwet***

In het vorige jaarbericht werd reeds bericht over de bezwaren van de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel tot liberalisatie van de postmarkt.<sup>45</sup> Het voorstel beoogde het bestaande monopolie op post tot 50 gram af te schaffen en een bepaald basispakket aan postdiensten, de universele dienstverlening, beschikbaar en toegankelijk te houden tegen uniforme en betaalbare tarieven. Het wetsvoorstel past daarmee in (toekomstig) Europees beleid: volledige liberalisering van de (Europese) postmarkt vanaf 2011 met een mogelijke uitloop tot 2013. De Eerste Kamer stuitte

<sup>43</sup> Zie Handelingen I 2008/09, nr. 12, p. 589 en toezegging To0901 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>44</sup> Zie Kamerstukken bij 23 490, EG en EL.

<sup>45</sup> Zie Kamerstukken bij 30 536 en p. 34 van het Jaarbericht 2007 - 2008.

bij de behandeling van dit voorstel echter op aanzienlijke bezwaren ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van Nederlandse postbezorgers binnen een geliberaliseerde markt, alsmede ten aanzien van de onvolkomen liberalisatie van postmarkten in enkele andere Europese lidstaten. Beide zaken brachten het gewenste *level playing field* voor aanbieders van postdiensten in gevaar.

De commissie Economische Zaken besloot op 3 juni 2008 om het wetsvoorstel aan te houden, omdat op beide punten onvoldoende duidelijkheid bestond over de effecten ervan. De staatssecretaris heeft de Eerste Kamer vervolgens ingelicht over de uitkomsten van een onderzoek naar de beloningsniveaus van postbezorgers bij de nieuwe postbedrijven. Gedurende de herfst van 2008 heeft de staatssecretaris de Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rond de arbeidsvoorwaarden in de postsector, alsmede van de stand van zaken op Europese postmarkt.<sup>46</sup> Na overleg van de staatssecretaris met de bonden en de postbedrijven hebben de bonden en de nieuwe postbedrijven op 12 november 2008 een nieuwe cao afgesloten die de betrokken postbezorgers uitzicht geeft op een arbeidsovereenkomst in plaats van een zogenaamde overeenkomst van opdracht (ovo).

De Eerste Kamer is hier in de eerste twee maanden van 2009 door de staatssecretaris van op de hoogte gebracht en heeft het voorstel vervolgens op 24 maart 2009 aangenomen. Wel heeft de Eerste Kamer aangedrongen op een nadere bezinning op de verhouding 'markt en overheid'. De Staatssecretaris van Economische Zaken zegde daarop toe om het parlement een herijkte visie op dit onderwerp te doen toekomen.<sup>47</sup> In dit kader heeft de staatssecretaris in mei 2009 alvast het Onderzoek Marktwerkingsbeleid overgelegd. Voorts zal de SER een advies uitbrengen over marktwerking in een aantal sectoren.<sup>48</sup>

### ***Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten***

De Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten introduceert een nieuwe fiscale regeling toegespitst op mensen die chronisch ziek of gehandicapt zijn.<sup>49</sup> Deze regeling vervangt de buitengewone uitgavenregeling (BU), die volgens de regering totaal uit de hand is gelopen: de laatste tien jaar was een stijging waar te nemen van 165 miljoen naar 2,4 miljard euro en maakten 6 tot 7 miljoen mensen gebruik van de aftrek voor ziektekosten. Hoewel de afschaffing van de BU per 1 januari 2009 al in het Belastingplan 2008 werd geregeld, is het wetsvoorstel pas in september 2008 bij de Tweede Kamer ingediend en bereikte het voorstel pas op 25 november 2008 de Eerste Kamer. Desondanks kon het voorstel rekenen op een zorgvuldige behandeling: de Kamer heeft zich vooraf laten informeren door het ministerie - door middel van een technische briefing - en door de Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad. De Kamer vroeg tijdens het debat speciaal aandacht voor de vraag welke chronisch zieken en gehandicapten voor een tegemoetkoming in aanmerking komen en voor de inkomensgevolgen voor mensen met lagere inkomens. Van drie ingediende moties werden er twee aangenomen: de motie waarin wordt aangedrongen op een beter

<sup>46</sup> Zie Kamerstuk 30 536, P en R (bijlage).

<sup>47</sup> Zie toezegging To0979 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>48</sup> Zie Kamerstuk 24 036, nr. 361.

<sup>49</sup> Zie Kamerstukken bij 31 706.

begrip van de inkomensgevolgen van de nieuwe regeling en de motie die de instelling van een onafhankelijke adviescommissie beoogt, waar burgers hun beklag kunnen doen als zij van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) geen of een te lage tegemoetkoming krijgen.<sup>50</sup> De minister heeft schriftelijk laten weten deze moties uit te zullen voeren.<sup>51</sup>

### *2.1.3 Staatsrechtelijke aspecten*

De Eerste Kamer is als vanouds ook dit verslagjaar alert geweest bij aangelegenheden die het staatsrecht raken.

#### **Actualisering Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis**

Door gebruik van het woord ‘aanwijzing’ in het debat over het wetsvoorstel ter actualisering Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis in de Tweede Kamer was verwarring ontstaan over de vraag of de minister-president hiermee een aanwijzingsbevoegdheid zou krijgen ten aanzien van andere ministers voor zover het gaat om financiering van het Koninklijk Huis.<sup>52</sup> Een aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president ten aanzien van de financiën van het Koninklijk Huis zou een wijziging zijn van de huidige staatsrechtelijke positie, die inhoudt dat de minister-president *primus inter pares* is. In het debat met de Eerste Kamer sprak de minister-president uit dat het geenszins de bedoeling was met dit wetsvoorstel het karakter van het ambt van minister-president te veranderen, de minister-president een bijzondere positie te geven of diens bevoegdheden op te rekken.<sup>53</sup> Het kon volgens hem evenmin de bedoeling zijn om in het reglement van orde van de ministerraad aanwijzingsbevoegdheden op te nemen. De regering was het met de Kamer eens dat het introduceren van doorzettingsmacht een zodanige omwenteling is, dat dit een aanpassing van de Grondwet zou vergen.

#### **Rechterlijke toetsing aan de Grondwet**

Op 24 en 25 november 2008 vond in de Eerste Kamer een debat plaats over het initiatiefwetsvoorstel-Halsema.<sup>54</sup> Dit voorstel beoogt artikel 120 van de Grondwet zodanig te wijzigen dat het de rechter voortaan toegestaan is wetten te toetsen aan bepaalde artikelen van de Grondwet, met name die artikelen welke zogenaamde ‘klassieke grondrechten’ bevatten. Tijdens de behandeling in de Kamer voerden de voorstanders onder meer aan dat het voorstel de rechtsbescherming van de burger vergroot en de positie van de Grondwet zelf zal versterken. Bovendien zou handhaving van het absolute toetsingsverbod merkwaardig zijn, nu de rechter wetten wel mag toetsen aan verdragsbepalingen. De tegenstanders meenden echter dat toetsing door de wetgever democratischer is dan toetsing door de rechter. De uitgebreide wetgevingsprocedure, met toetsing door de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, leidt er voorts toe dat vrijwel nooit wetten worden aangenomen die in strijd blijken te zijn

<sup>50</sup> Zie de Kamerstukken 31 706, I en 31 706, J.

<sup>51</sup> Zie de Kamerstukken 31 706, I, p. 3 (over de adviescommissie) en 31 706, N, p. 12 en 13 (over de monitoring).

<sup>52</sup> Zie Kamerstukken bij 31 505.

<sup>53</sup> Handelingen I 2008/09, nr. 7, p. 363, 365 en 366.

<sup>54</sup> Zie Kamerstukken bij 28 331.



Dhr. Holdijk  
fractievoorzitter SGP

met de Grondwet. Volgens de tegenstanders zou de Grondwet verder nauwelijks criteria bevatten aan de hand waarvan de rechter zou kunnen toetsen. Toetsing door de rechter zou bovendien op gespannen voet staan met de machtscheiding: de rechter zou op de 'stoel' van de wetgever kunnen plaatsnemen.

Ook was er veel discussie over het feit dat op grond van het voorstel-Halsema alle Nederlandse rechters de bevoegdheid krijgen om wetten te toetsen aan de grondwettelijke bepalingen. De tegenstanders zijn van mening dat de rechtseenheid daardoor in gevaar kan komen. Verschillende rechters zouden de grondwettelijke bepalingen immers verschillend kunnen gaan uitleggen. De voorstanders wijzen erop dat 'gespreide toetsing' in veel landen naar behoren functioneert, en dat in Nederland ook iedere rechter aan verdragsbepalingen kan toetsen. Na het debat, dat onder grote publieke belangstelling plaats vond, volgde op 2 december 2008 een spannende stemming die door diverse media live werd gevolgd. De Kamer nam het initiatiefwetsvoorstel met één stem verschil aan.<sup>55</sup> Voor een daadwerkelijke grondwetsherziening is nog een tweede lezing nodig, waarbij een 2/3 meerderheid vereist is.

## 2.2 Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit

De Eerste Kamer spant zich in om wetgeving die in de praktijk tot uitvoerings- of handhavingsproblemen kan leiden, te voorkomen. Ook bekijkt de Eerste Kamer of wetten consistent zijn en in de praktijk ook werkelijk het beoogde effect zullen hebben.

### **Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit**

Nadat de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen de toezegging had gekregen betrokken te zullen worden bij de vaststelling en latere aanpassingen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), inmiddels formeel bezegeld in de wijziging van artikel 5.12 van de Wet milieubeheer, werd op 29 september 2008 het kabinetsstandpunt NSL aangeboden aan beide Kamers.<sup>56</sup> Na een consultatieronde en na afronding van de behandeling van het NSL in de Tweede Kamer vond de behandeling aanvankelijk plaats via de schriftelijke weg. Kort na de plenaire behandeling van de spoedwet wegverbreding werd de commissie echter verrast – op dezelfde dag dat de Europese Commissie Nederland op basis van het NSL uitstel verleende voor het halen van de luchtkwaliteitsnormen – door de berichtgeving van de Minister van Verkeer en Waterstaat dat de invoering van de kilometerheffing vertraagd zou worden. Daarop vroeg de Kamer welke consequenties dit zou hebben voor het NSL, gelet op de ingecalculeerde effecten van die kilometerheffing in het NSL.

Niet geheel gerust gesteld door de schriftelijke beantwoording werd de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne op 26 mei 2009 aan de tand gevoeld over de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het NSL. De woord-

<sup>55</sup> Handelingen I 2008/09, nr. 11, p. 541-543.

<sup>56</sup> Zie Kamerstukken bij 30 489 en toezegging Too685 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

voerders kenschetsten het NSL als een fragiel kaartenhuis, een pakket gebaseerd op aannames, en zij betwijfelden of het pakket wel voldoende hardheid zou hebben wanneer bijstelling geboden zou zijn. Het uitstel van de kilometerheffing was daar een eerste voorbeeld van. De vraag rees of er dan tijdig voldoende andere compenserende maatregelen kunnen worden getroffen om de Europese normen binnen de gestelde perioden van drie tot vijf jaar te halen. Ook werden vraagtekens geplaatst bij de juridische houdbaarheid van individuele projecten binnen het NSL. Komen de berekende effecten wel overeen met de metingen, zijn die metingen betrouwbaar en op de juiste plaatsen verricht? Zijn de maatregelen feitelijk – en niet alleen programmatisch – effectief om de Europese normen te halen? Na de beantwoording van de minister in het plenaire debat – waarbij schriftelijke beantwoording van een aantal onbeantwoorde vragen werd toegezegd – gaf de Kamer te kennen de vinger aan de pols te willen houden.<sup>57</sup> De beantwoording van de vragen kon de commissie niet overtuigen en zal in het komende jaar aanleiding zijn nieuwe vragen te stellen over de effectiviteit van het beleid. Nog voordat de eerste monitorrapportage verschijnt, zouden de uitgangspunten aangescherpt moeten worden.



Dhr. Schouw  
fractievoorzitter D66

### ***Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens***

In paragraaf 1.2.2 van dit jaarbericht is reeds melding gemaakt van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.<sup>58</sup> Deze wet zal aanbieders van telefonie, e-mail en internet verplichten om bepaalde gegevens van hun klanten te registreren en voor een periode van twaalf maanden te bewaren.<sup>59</sup> Politie en justitie kunnen de gegevens vervolgens opvragen wanneer zij onderzoek doen naar ernstige misdrijven, waaronder mogelijke terroristische activiteiten. De Eerste Kamerleden maakten zich met name grote zorgen over de rechtmatigheid en effectiviteit van het wetsvoorstel voor wat betreft de internetgegevens.

Ondanks het feit dat de Kamer het wetsvoorstel aannam, was zij onverminderd kritisch over het voorstel en de onderliggende Europese richtlijn. Zij had zowel principiële als meer praktische bezwaren. Principeel was het argument dat de bewaarplicht op zeer gespannen voet staat met het door de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen gegarandeerde recht op privacy. Van burgers die op geen enkele wijze in verband kunnen worden gebracht met misdrijven wordt immers allerhande informatie opgeslagen. Bovendien is het niet heel ingewikkeld om de bewaarplicht te omzeilen, dus over de effectiviteit van zo'n bewaarplicht is twijfel gerechtvaardigd. Er bestaan namelijk vele manieren om te communiceren via het internet, zonder dat deze ook worden geregistreerd als communicatie. Zo zouden berichten via netwerksites of Twitter alleen worden geregistreerd als een internetverbinding, maar niet als een tot een persoon herleidbaar contact tussen verschillende personen. Voor de opsporing levert het dan nog steeds niets op.

Bij motie verzocht de Eerste Kamer dan ook de regering om haar bezwaren onder de

<sup>57</sup> Zie Kamerstuk 30 489, V.

<sup>58</sup> Kamerstukken bij 31 145.

<sup>59</sup> Zoals reeds in paragraaf 1.2.2 van deel I is opgemerkt, is het de bedoeling die termijn voor aanbieders van internet terug te brengen tot zes maanden.

aandacht van de Europese Commissie te brengen en er bij de Commissie op aan te dringen dat bij de aangekondigde evaluatie van de dataretentierichtlijn aan de effectiviteit van het bewaren van verkeersgegevens uitgebreid aandacht wordt besteed.<sup>60</sup> Bovendien werd de regering in een andere motie verzocht om in overleg te treden met de internetproviders, die door de bewaarplicht tot grote investeringen voor eigen rekening worden gedwongen.<sup>61</sup> Het overleg zou moeten zijn gericht op het voorkomen van onnodige kosten voor deze bedrijven, te meer nu de dataretentierichtlijn als gevolg van de evaluatie belangrijke wijzigingen zou kunnen ondergaan. De regering toonde zich bereid deze moties uit te voeren. De Eerste Kamer zal toezien op de daadwerkelijke uitvoering.

## 2.3 Wetssystematiek en wetgevingsproces

Regelmatig stuit de Eerste Kamer op vragen ten aanzien van de wetssystematiek en het wetgevingsproces waaraan specifieke aandacht wordt besteed. Zoals uit deze paragraaf zal blijken, betreffen deze vragen niet uitsluitend technische vraagstukken maar zijn deze ook van staatsrechtelijke aard.

### 2.3.1 Vooruitlopen op aanhangige wetgeving

De Eerste Kamer wordt met enige regelmaat geconfronteerd met de situatie dat de regering vooruit loopt op wetten, terwijl deze de Eerste Kamer nog niet hebben gepasseerd. Tevens komt het voor dat de regering al rechtshandelingen verricht – in casu de aankondiging van de opzegging van een verdrag – terwijl de voortgang van de behandeling in de Staten-Generaal onvoldoende wordt bewaakt.

#### **Vooruitgrijpen in de media**

Op 30 september 2008 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer de minister-president aangesproken op het vooruitgrijpen op nog niet aanvaarde wetgeving.<sup>62</sup> Dit doet zich onder andere voor als door of onder verantwoordelijkheid van de regering in de media het beeld wordt neergezet dat een wet reeds een feit is, terwijl de wet nog goedkeuring behoeft van de Eerste Kamer. De regering geeft in haar antwoord aan dit punt ter harte te nemen en merkt op dat de Kamer de regering hier te allen tijde op kan wijzen.<sup>63</sup> De Kamer zal de regering hieraan houden.

#### **Voorhangprocedures**

Tevens komt het voor dat in het kader van een zogenaamde voorhangprocedure een AMvB wordt voorgelegd aan de Eerste Kamer, terwijl deze AMvB zijn grondslag vindt in nog bij de Eerste Kamer aanhangige wetgeving.<sup>64</sup> In de eerdergenoemde brief van 30 september 2008 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer de minister-president

---

<sup>60</sup> Zie Kamerstuk 31 145, N.

<sup>61</sup> Zie Kamerstuk 31 145, O.

<sup>62</sup> Zie Kamerstuk 31 700 VI, A.

<sup>63</sup> Zie voor de briefwisseling Kamerstuk 31 700 VI, K.

<sup>64</sup> Dit is een procedure waarbij de Kamer binnen een bepaalde termijn op de 'voorgehangen' (ontwerp) AMvB kan reageren door middel van vragen of opmerkingen. In sommige gevallen kan de Kamer de wens uiten dat wat in de AMvB wordt geregeld alsnog bij wet geregeld moet worden.

ook op dit punt aangesproken. In reactie hierop stelt de minister-president dat de Aanwijzingen voor de regelgeving het vroegtijdig voorleggen legitimeren en dat in een voorhangprocedure de rol van de Eerste Kamer niet die van medewetgever maar van controleur van de regering is. De voorhangprocedure zou niet bedoeld zijn om een parlementair traject te creëren.

De Voorzitter van de Kamer heeft in reactie hierop het standpunt ingenomen dat het staatsrechtelijk zuiverder zou zijn de volledige parlementaire behandeling van een wetsvoorstel te doorlopen, alvorens een voorhangprocedure te starten. De Eerste Kamer meent dat pas na afhandeling van het wetsvoorstel vaststaat hoe de tekst van de delegatiebepaling moet worden uitgelegd.<sup>65</sup> Terwijl de Kamer in afwachting was van een reactie van de minister-president werd zij kort voor het zomerreces geconfronteerd met drie premature voorhangen.<sup>66</sup> De beantwoording van de minister-president heeft de Kamer bij het aflopen van het parlementaire jaar 2008-2009 nog niet bereikt. In het volgende jaarbericht zal hierop worden teruggekomen.

### **Europese Sociale Code**

In het vorige jaarbericht is reeds melding gemaakt van het interpellatiedebat met de regering over de voortijdige opzegging van de Europese Sociale Code, die de regering nodig achtte naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak.<sup>67</sup> De Centrale Raad van Beroep (CRvB) bepaalde namelijk dat het opleggen van een eigen bijdrage in de AWBZ voor ziekenhuiszorg in strijd is met deel VI van de Europese Sociale Code als die zorg het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte. Daarop besloot de regering zich niet langer te willen binden aan dit deel van de Europese Sociale Code, maar wel aan een in 1990 vastgestelde herziene Europese Sociale Code. In de herziene code is een eigen bijdrage wél toegestaan in die gevallen waarin de nationale wetgeving voorziet in een algemeen ziektekostenstelsel. Mede vanwege de voortijdige opzegging en het interpellatiedebat had de regering toegezegd de bestaande situatie waarin de eigen bijdrage niet verlangd kan worden in geval van arbeidsongeval of beroepsziekte, als noodverband, te continueren tot de Kamer uitspraak zou hebben gedaan over de goedkeuring van de opzegging.<sup>68</sup> Bij de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen tot goedkeuring van de opzegging van deel VI van de Europese Sociale Code enerzijds en de toetreding tot de herziene Europese Sociale Code anderzijds kwam aan de orde dat nog geen enkel land de herziene code heeft geratificeerd en dat de inwerkingtreding van de herziene code niet voorzien is in de nabije toekomst. Hiermee zou Nederland in een vacuüm terecht komen: de oude Code opgezegd, de herziene nog niet in werking. Bovendien werd het niet proportioneel geacht dat de regering heeft gekozen voor opzegging van deel VI van de Code omdat de Nederlandse wetgeving niet in overeenstemming blijkt te zijn met het verdrag, terwijl het aangelegde noodverband slechts op enkele tientallen personen van toepas-

65 Zie Kamerstuk 31 700 VI, K.

66 Het besluit tot wijziging van het Mediabesluit 2008 behorend bij de 'Erkenningwet' (Kamerstukken bij 31 356) en twee AMvB's behorend bij het wetsvoorstel 'gastouderopvang' (Kamerstukken bij 31 874). Over deze laatste AMvB's is schriftelijk overleg gaande met de Staatssecretaris van OCW (zie Kamerstukken 31 874, J en K).

67 Zie Jaarbericht 2007-2008, blz. 22. De regering heeft erkend de Kamer voor een voldongen feit te hebben geplaatst. Zie Kamerstukken bij 31 267 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) voor het volledige dossier.

68 Zie Kamerstuk 30489, V en toezegging To0700 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)



Dhr. Koffeman

fractievoorzitter Partij voor de Dieren

sing blijkt te zijn. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de nationale regelgeving verdragsconform te maken, in ieder geval tot de herziene Code geldt, zo vroegen de Kamerleden zich af. Dit bracht de leden tot het (orde)voorstel aan de regering de stemming over het wetsvoorstel dat de goedkeuring van de opzegging behelst uit te stellen en het noodverband in stand te houden totdat de herziene code in werking treedt. De regering zal in het komende parlementaire jaar schriftelijk reageren op het ordevoorstel.

### 2.3.2 Samenhang van wetgeving

Bij de inrichting van het wetgevingsproces in de Eerste Kamer wordt, teneinde recht te doen aan inhoudelijke samenhang, acht geslagen op wetsvoorstellen die de Eerste Kamer nog niet hebben bereikt en op relevante beleidsvorming.

#### **Wet ambulancezorg**

Het voorstel voor een Wet ambulancezorg regelt dat de regionale ambulancevoorziening (RAV) verantwoordelijk wordt voor het leveren van ambulancezorg in de regio.<sup>69</sup> Deze regio's zullen samen vallen met de aangekondigde veiligheidsregio's. Een gemeenschappelijke meldkamer zal een spilfunctie gaan vervullen in het functioneren van ambulancezorg, geneeskundige hulpverlening, politie en brandweer binnen de regio. Het functioneren van het ambulancedeel van de gemeenschappelijke meldkamer<sup>70</sup> (de meldkamer ambulancezorg) is de bestuurlijke en organisatorische verantwoordelijkheid van de RAV. De Kamer constateerde in 2006 een nauwe samenhang met het op dat moment nog bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's. Met name ten aanzien van de positie en de aansturing van de meldkamer ambulancezorg is er onvoldoende duidelijkheid. De Kamer besloot dan ook eerst de indiending – op 21 juli 2007 – en de behandeling van het wetsvoorstel veiligheidsregio's in de Tweede Kamer af te wachten. Het kennismakingsgesprek met de nieuwe Minister van VWS – na het aantreden van het kabinet-Balkenende IV – leidde tot een nadere schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de regering, waarin de Kamer meer duidelijkheid werd verschaft over de positie van de meldkamer, de afstemming binnen de veiligheidsregio's, het samenvallen van regio's en het tijdpad voor de behandeling van de Wet op de veiligheidsregio's.<sup>71</sup> In het vergaderjaar 2008-2009 is het wetsvoorstel uiteindelijk zonder stemming aanvaard. Het verwante wetsvoorstel voor de veiligheidsregio's is inmiddels in behandeling genomen door de Eerste Kamer.<sup>72</sup>

#### **Wet bestuurlijke lus Awb**

Een ander voorbeeld van samenhang van wetgeving betreft de behandeling van het voorstel van wet van de leden Vermeij, Koopmans en Neppérus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in

<sup>69</sup> Zie Kamerstukken bij 29 835.

<sup>70</sup> Naast de ambulancediensten zijn ook brandweer en politie vertegenwoordigd in de gemeenschappelijke meldkamer.

<sup>71</sup> Zie Kamerstukken 29 835, I, M en N.

<sup>72</sup> Zie Kamerstukken bij 31 117.

een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb).<sup>73</sup> Dit wetsvoorstel wordt plenair behandeld in het nieuwe parlementaire jaar. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen zullen het wetsvoorstel voor de Wijziging van de Tracéwet, Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening met het oog op de verbetering van de beroepsprocedure overbodig blijken. De Eerste Kamer heeft besloten de behandeling van dit laatstgenoemde wetsvoorstel aan te houden totdat de plenaire behandeling van de Wet bestuurlijke lus Awb is afgerond, omdat de Eerste Kamer het weinig zinvol acht een wetsvoorstel te behandelen dat als gevolg van samenhang met een ander wetsvoorstel mogelijk niet langer noodzakelijk zal zijn.

### ***De bevoegdheden van de burgemeester***

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod, dat de burgemeester de bevoegdheid geeft een huisverbod op te leggen aan degene van wie een (ernstige) dreiging van huiselijk geweld uitgaat, drong de Eerste Kamer aan op een overkoepelende visie op de openbare orde portefeuille van de burgemeester.<sup>74</sup> De Senaat had behoefte aan een analytisch kader ter ondersteuning van de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. Op 8 april 2009 verscheen de notitie 'Burgemeester en veiligheid' waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteenzet wat de burgemeester nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te kunnen maken.<sup>75</sup> Bij de Eerste Kamer bestond de behoefte om in bredere kring reacties te peilen op deze notitie, alvorens te besluiten of nader overleg met de regering over dit onderwerp nodig is. Daartoe heeft de Kamer verschillende betrokken instanties en enkele staatsrecht deskundigen om een reactie gevraagd. Ook bij andere wetsvoorstellen, die nog in behandeling zijn bij de Eerste Kamer, is een trend waarneembaar naar versterking van de positie van de burgemeester.<sup>76</sup> De Eerste Kamer acht het wenselijk dat deze wetsvoorstellen in samenhang met de bevoegdheden van de burgemeester worden beschouwd. De commissie zal zich voorts aan de hand van een interne notitie over dit onderwerp buigen.

### ***De notaris in dienstbetrekking***

Het door de Kamer uitermate kritisch ontvangen wetsvoorstel 'notaris in dienstbetrekking' stond na uitvoerige schriftelijke behandeling geagendeerd voor plenaire behandeling op 13 november 2007.<sup>77</sup> De Kamer voerde het wetsvoorstel van de agenda af toen gebleken was dat de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie de steun aan het wetsvoorstel had ingetrokken. De staatssecretaris gaf daarop aan zich nader op het voorstel te beraden mede in het licht van de evaluatie van de Wet op het notarisambt door de Commissie-Hammerstein. In het najaar van 2008 vernam de Kamer uit openbare bronnen dat een 'conceptwetsvoorstel Hammerstein' in consultatie was gebracht waarin aanpassingen werden voorgesteld op het wetsvoorstel 'notaris in



Dhr. Ten Hoeve  
fractievoorzitter Onafhankelijke  
Senaatsfractie

<sup>73</sup> Zie Kamerstukken bij 31 352.

<sup>74</sup> Zie voor het wetsvoorstel Kamerstukken bij 30 657.

<sup>75</sup> Zie Kamerstuk 30 657, K.

<sup>76</sup> Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel 'veiligheidsregio's' (Kamerstukken bij 31 117) en het wetsvoorstel 'maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' (Kamerstukken bij 31 467). Over dit laatste wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer een voorlopig verslag uitgebracht waarin wordt ingegaan op de veranderende positie van de burgemeester.

<sup>77</sup> Zie Kamerstukken bij 30 350.

dienstbetrekking'. In een mondeling overleg van 9 december 2008 werden zorgen geuit dat de behandeling van de beide wetsvoorstellen door elkaar zou gaan lopen.<sup>78</sup> Het wetsvoorstel dat in consultatie was, nam weliswaar enkele bezwaren weg tegen het wetsvoorstel 'notaris in dienstbetrekking', maar was desondanks verwerping van dat wetsvoorstel niet uitgesloten. Er werden procedurele en wetstechnische problemen voorzien als de Kamer het ene wetsvoorstel zou verwerpen en het andere aan zou nemen, met daarin aanpassingen op het verworpen wetsvoorstel. De staatssecretaris gaf aan zich nader te bezinnen op het wetsvoorstel. Zij nam goede nota van vragen van de Kamer, bijvoorbeeld over de gesignaleerde spanning tussen de vereiste onafhankelijkheid en de feitelijke afhankelijkheid in een arbeidsverhouding. Zij verzocht het wetsvoorstel voorlopig aan te houden. In een brief van 13 juli 2009 kondigde de minister van Justitie aan voornemens te zijn het wetsvoorstel 'notaris in dienstbetrekking' in te trekken en in het komende parlementaire jaar in te dienen 'wetsvoorstel Hammerstein' een regeling te zullen treffen waarin een kandidaat-notaris, die niet zelf ondernemer wil worden.

### 2.3.3 Verzamelwetgeving

In dit parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer bij diverse gelegenheden aan de regering kenbaar gemaakt niet bepaald gelukkig te zijn met het fenomeen 'inhoudelijke verzamelwetgeving'. Het gaat hierbij om de situatie waarin maatregelen die weinig inhoudelijke samenhang vertonen bij elkaar worden gezet in één wetsvoorstel.

#### **Justitie**

Indien het puur om technische wijzigingen gaat, of om het herstellen van fouten en omissies, dan heeft de Kamer uiteraard alle begrip voor een verzamelvoorstel. Dit was echter niet het geval bij het wetsvoorstel dat strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen, beoogde.<sup>79</sup> Onder die 'andere wijzigingen' viel een bont pakket aan maatregelen, van het doorberekenen van administratiekosten bij boetes tot het verlengen van de verjaringstermijn voor vrouwelijke genitale verminking, en van het strafbaar stellen van het wederrechtelijk betreden van luchtvaartterreinen tot het verruimen van de strafvorderlijke bevoegdheid tot opsporing en vervolging van kinderpornografie.

De Eerste Kamer was van mening dat haar vrijheid van beoordeling door de handelwijze van de regering beperkt werd. Gezien haar staatsrechtelijke bevoegdheden kon de Kamer het voorstel immers niet amenderen of opsplitsen: het was alles aannemen of alles verwerpen. De Eerste Kamer liet haar ongenoegen blijken in een brief aan de Minister van Justitie.<sup>80</sup> De minister reageerde schriftelijk, maar het antwoord kon de Kamer niet bewegen tot behandeling van het wetsvoorstel. De minister zag zich genooddaakt in een mondeling overleg een aantal toezeggingen te doen. Die toezeggingen leverden uiteindelijk een de facto splitsing van het wetsvoorstel op: de Kamer zou weliswaar het gehele

<sup>78</sup> Zie Kamerstuk 30 350/31 040 L.

<sup>79</sup> Zie Kamerstukken bij 31 386.

<sup>80</sup> Zie Kamerstuk 31 386, B.

wetsvoorstel aannemen, maar de minister zegde toe slechts een gedeelte van de wet in werking te laten treden. Daarnaast zegde de minister toe met een nota te komen over inhoudelijke samenhang bij verzamelwetgeving en die tevens voor advies aan de Raad van State voor te leggen.<sup>81</sup> Over het andere gedeelte – implementatie van internationale regelingen over terrorisme en betreffende zogenaamde ‘beroepsverboden’ – zou nog apart uitgebreid van gedachten gewisseld kunnen worden. De minister zou dit gedeelte van de wet pas in werking laten treden nadat de Kamer ermee akkoord zou gaan.<sup>82</sup> De Kamer heeft de behandeling van deze onderdelen opgepakt op 9 juni 2009.<sup>83</sup>

### **Nationale kop in implementatiewetsvoorstel Paspoortwet**

Een andere variant van verzamelwetgeving deed zich voor bij de plenaire behandeling van een wijziging van de Paspoortwet.<sup>84</sup> Deze wetswijziging werd door de Eerste Kamer aangenomen, maar verschillende fracties maakten wel duidelijk dat de ‘nationale kop’ die op het wetsvoorstel gezet was, de oordeelsvorming niet vergemakkelijkte. Gezien de Europese verplichtingen om tijdig te implementeren, zou verwerping in de ogen van de meerderheid van de Kamer disproportioneel zijn. Bij de Eerste Kamer leefde echter breed de overtuiging dat een werkwijze met twee afzonderlijke voorstellen zuiverder was geweest: één ter implementatie van de Europese verplichtingen en één voor eventuele extra (nationale) maatregelen.<sup>85</sup> De Eerste Kamer hecht sterk aan de mogelijkheid een apart oordeel te kunnen geven over de ‘nationale kop’, los van de implementatiewetgeving waar Nederland krachtens Europees recht niet omheen kan.<sup>86</sup> Het regeringsstandpunt luidt dat van een nationale kop geen sprake kan zijn, tenzij er zwaarwegende redenen zijn.<sup>87</sup>

### **2.3.4 Bij lagere regelgeving afwijken van de wet**

Ook in dit parlementaire jaar heeft de Eerste Kamer zich weer beziggehouden met het verschijnsel dat bepalingen in wetten soms een lagere regelgever machtigen om bij lagere regelgeving van die wetten af te wijken. Reeds in 2007 nam de Kamer hierover een motie aan, waarin zij haar voornemen uitsprak om wetsvoorstellen waarin dergelijke constructies voorkomen niet meer te zullen aanvaarden en zij er tevens – niet voor het eerst – bij de regering op aandrang deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken.<sup>88</sup> De Kamer is van mening dat wettelijke bepalingen die afwijken van diezelfde wet toestaan de kenbaarheid van de wet te verzwakken en bovendien op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel en de Grondwet.

81 Zie Kamerstuk 31 386, F, p. 5. Zie ook de toezeggingen To1009 en To1027 op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

82 Zie Kamerstukken, 31 386, C, D en F en Handelingen I 2008/09, nr. 34, p. 1562.

83 Zie Kamerstukken bij 31 422.

84 Zie Kamerstukken bij 31 324 (R1844).

85 Bij de Minister van Justitie was deze overtuiging al wel bekend zoals blijkt uit Algemeen Overleg dat op 29 september 2008 in de Tweede Kamer plaatsvond (zie Kamerstuk 22 112, nr.707, p.15) en de brief van de minister van Justitie aan de Eerste Kamer van 21 april 2009 (Zie Kamerstuk 31 386, B, p.3).

86 Zie in dit verband ook de toespraak van de Voorzitter van de Eerste Kamer, gehouden op 19 maart bij de opening van de Dag van de Wetgeving, te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm ‘toespraken’. In deze toespraak werd het Kamerstandpunt over aparte oordeelsvorming over nationale koppen gememoreerd, onder verwijzing naar de verwerping van het wetsvoorstel financiële zekerheidsovereenkomsten in 2005 (Zie Kamerstukken bij 28 874).

87 Zie Kamerstuk 29 515/29 826, nr. 222.

88 Zie Kamerstuk 26 200/21 109, nr. 65/D. Zie daarover Jaarbericht 2006-2007, p. 21, 24 en 32.



Dhr. Yildirim  
fractievoorzitter fractie-Yildirim

De inspanningen van de Kamer lijken nu hun vruchten af te werpen. Vlak voor de start van het nieuwe parlementaire jaar stuurde de Minister van Justitie een opgeschoonde lijst naar de Kamer met daarop de bestaande wettelijke bepalingen die afwijken van de wet bij lagere regeling toestaan.<sup>89</sup> De minister kondigde aan dat een groot aantal bepalingen geschrapt zou worden. Andere zouden gehandhaafd kunnen worden, omdat 'slechts' sprake zou zijn van afwijken in een individueel geval, of van afwijken in het kader van een noodtoestand of experiment. De verschillende Kamercommissies hebben vervolgens met een kritische blik bekeken of de bepalingen die de minister wil handhaven inderdaad door de beugel kunnen. Dit heeft geleid tot een brief aan de minister waarin nog de nodige kanttekeningen geplaatst worden bij de rubricering en kwalificaties van de minister.

Het principiële verzet van de Eerste Kamer heeft er mede toe geleid heeft dat de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn aangepast. Deze Aanwijzingen met daarin regels die ministers, staatssecretarissen en ambtenaren moeten volgen bij het maken van onder meer wetsvoorstellen bepalen sinds een wijziging in augustus 2008 dat in een hogere regeling in principe niet mag worden bepaald dat daarvan bij lagere regeling kan worden afgeweken.<sup>90</sup> Niettemin blijven wetsvoorstellen de Kamer bereiken waarin van dit uitgangspunt lijkt te worden afgeweken.<sup>91</sup> De genoemde brief wijst daar op. De Kamer zal daarom ook het komende parlementaire jaar waakzaam en kritisch blijven.

### 3. Koninkrijksrelaties

Het parlementaire jaar 2008-2009 stond wat koninkrijksrelaties betreft vooral in het teken van de voorbereiding op de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen in het kader van de staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk. De Voorzitter van de Eerste Kamer woonde – op uitnodiging van de Nederlandse regering – op 15 december 2008 als waarnemer de rondetafelconferentie bij in Willemstad (Curaçao), waarmee het proces van staatkundige vernieuwing een nieuwe fase inging. Aansluitend aan het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) op Aruba, legde een Eerste Kamerdelegatie in de tweede week van januari 2009 een werkbezoek af aan Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius. Dat het – bij uitzondering – een apart werkbezoek van Eerste Kamerleden los van het POK betrof, vond zijn reden in de mogelijkheid voor vertegenwoordigers van ook kleine(re) fracties in de Eerste Kamer om zich op de hoogte te stellen van de situatie in de overzeese delen van het Koninkrijk. De delegatie was dan ook samengesteld uit Eerste Kamerleden die naar alle waarschijnlijkheid voor hun fractie het woord zullen voeren tijdens de behandeling van het bovengenoemde wetgevingspakket. Door gesprekken met lokale bestuurders, volksvertegenwoordigers, politie en het Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen en organisaties streefden de

<sup>89</sup> Brief van 1 september 2008, Kamerstuk 30 800 VI, F. Zie ook Jaarbericht 2007-2008, p. 28.

<sup>90</sup> Zie artikel 33a en artikel 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, te vinden via [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl).

<sup>91</sup> Zie het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel tot aanpassing van de Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid, Kamerstuk 31 354, B, p. 10-11.

Eerste Kamerleden er naar beter inzicht te verkrijgen in de voortgang van het proces van staatkundige vernieuwing op de afzonderlijke eilanden. De Kamerleden wilden zich bovendien laten informeren over de specifieke problemen van de bevolkingen op de afzonderlijke eilanden en de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. Inhoud en verloop van de verschillende gesprekken sterkten de Eerste Kamer in de overtuiging dat zij in deze opzet zijn geslaagd. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de ontmoetingen op de eilanden Saba en Sint Eustatius met dwarsdoorsneden van de lokale bevolking. Deze bijeenkomsten werden druk bezocht door de plaatselijke bevolking.

De informatie en inzichten, verkregen tijdens het werkbezoek, vonden hun weer-slag in de bijdragen van de Kamerleden in het debat met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie op 19 mei 2009. In dit debat werd door diverse woordvoerders ook stilgestaan bij de fundamentele vraag naar de aard en betekenis van het Koninkrijksverband. Daarbij werd door sommigen gerefereerd aan het voor oktober 2009 geplande eindrapport van de Commissie Democratisch Deficit die door parlementaire delegaties in het POK is ingesteld en die naar verwachting aanbevelingen zal doen met betrekking tot versterking van de democratische legitimiteit van het Koninkrijk en de toekomst van interparlementaire relaties binnen Koninkrijksverband. De Eerste Kamer heeft voor deze commissie ambtelijke ondersteuning beschikbaar gesteld.





## II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL VERBAND

De Eerste Kamer kende een gevarieerd jaar ten aanzien van Europese en internationale aangelegenheden. Het vergaderjaar 2008-2009 kende twee hoogtepunten. Ten eerste was er de jaarlijkse vergadering van de Associatie van Europese Senaten die van 16-18 april 2009 gehouden werd in de Eerste Kamer. Ten tweede heeft de Eerste Kamer haar (interne) herbezinning op de eigenstandige rol van de Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces in juni 2009 afgerond. Deze 'Europese herbezinning' heeft geleid tot een nieuwe werkwijze, ingaande vanaf het parlementaire jaar 2009-2010, opdat de Eerste Kamer haar traditioneel grote betrokkenheid bij Europa toekomstgericht in haar werkzaamheden tot uitdrukking kan brengen. Daarnaast is er aandacht voor het jaarlijkse Europadebat, de diverse buitenlandse bezoeken en inkomende ontvangsten.

### 1. Jaarlijkse conferentie van de Associatie van Europese Senaten

In 2000 werd in Parijs de Associatie van Europese Senaten opgericht.<sup>92</sup> De oprichting was enerzijds ingegeven door de wens het belang van tweekamerstelsels binnen een parlementaire democratie te onderstrepen en anderzijds door de belangrijke rol die senaten spelen in de ontwikkeling van de 'Europese gedachte'. De Associatie heeft vijftien leden, te weten de *Bundesrat* in Duitsland, de *Bundesrat* in Oostenrijk, de *Senaat* in België, de *Vijeće Noroda* (het Huis der Volkeren) in Bosnië-Herzegovina, de *Senado* in Spanje, de *Sénat* in Frankrijk, de *Senato* in Italië, de Eerste Kamer in Nederland, de *Senat* in Polen, de *Senat* in Roemenië, de *Совет Федерации* (Federatieraad) in Rusland, de *Državna Svet* (Staatsraad) in Slovenië, de *Ständerat* in Zwitserland, de *Senat* in Tsjechië, het *House of Lords* in het Verenigd Koninkrijk en één orgaan met een waarnemersstatus, de *Conseil d'État* van Luxemburg.

In het voorjaar van 2008 werd tijdens de jaarlijkse conferentie van de Associatie unaniem ingestemd met de kandidaatstelling van de Nederlandse Eerste Kamer voor de

<sup>92</sup> Zie [www.senateurope.org](http://www.senateurope.org).



*Toespraak Voorzitter Eerste Kamer  
voor de Associatie van Europese Senaten  
in de Ridderzaal*

bijeenkomst in 2009. De Eerste Kamer wenste het evenement in het teken te stellen van de Europese vieringen, zoals het vijftigjarig bestaan van de Verdragen van Rome in 2007, het vijftigjarig bestaan van het Europees Parlement in 2008 en het zestigjarig bestaan van de Raad van Europa alsmede het vijftigjarig bestaan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (beide in 2009). Deze vieringen illustreren de toegenomen eenheid en ontwikkeling die Europa in de afgelopen decennia heeft door- gemaakt.

De beginselen van democratie, rechtsstaat en mensenrechten vormen een onmis- baar fundament. De internationale uitdagingen, uiteenlopend van energiezekerheid tot de strijd tegen het terrorisme, vragen om een gezamenlijke aanpak. Als vertegen- woordigers van de Europese burgers en hoeders van de democratische beginselen, spelen de parlementen een belangrijke rol in het versterken van de samenwerking binnen Europa. Parlementaire betrokkenheid en parlementaire diplomatie hebben de afgelopen jaren aan belang gewonnen. In een tweekamerstelsel hebben senaten een eigen verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de rol die zij kunnen spelen op in Europa. De Voorzitters van de senaten aangesloten bij de Associatie werd verzocht tijdens de XI<sup>th</sup> Conference of the Association of European Senates in de Eerste Kamer uiteen te zetten hoe zij invulling geven aan deze rol. De bijdragen van de Voorzitters varieerden van een uiteenzetting van constitutionele hervormingen in het kader van integratie in de Europese structuren tot de oproep het ratificatieproces van het Europese Verdrag van Lissabon spoedig af te ronden.<sup>93</sup> De Voorzitter van de Eerste Kamer stond in haar bijdrage stil bij de kwetsbaarheid van de mondialisering, de internationale uitdagingen en de noodzaak om gezamenlijk een Europees antwoord te vinden op deze uitdagingen inclusief de financiële en economische crisis. Daarbij dienen naar haar opvatting twee misvattingen te worden tegengesproken. Een ster- ker Europa betekent niet per definitie zwakkere nationale staten, en sterkere staten leiden niet automatisch tot een zwakker Europa. Een sterk Europa heeft sterke lidsta- ten nodig én sterke parlementen, ook senaten.

Ter afsluiting van de conferentie werd een gezamenlijke verklaring van de senaats- voorzitters aangenomen.<sup>94</sup> In deze verklaring wordt de rol van senaten voor de waar- borging van de kwaliteit van en samenhang tussen nationale en internationale wet- geving benadrukt. De Voorzitters onderschrijven de intentie om het bewustzijn – met name bij de jongere generaties – van het belang van mensenrechten, democratie en rechtsstaat te vergroten. Er wordt steun uitgesproken voor de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en opgeroe- pen tot het tijdig ratificeren van Conventies en Protocollen van de Raad van Europa. Tevens worden zorgen geuit om de financiële en economische crisis en stellen de senaatsvoorzitters – binnen de constitutionele mogelijkheden – alles te zullen doen om deze crisis te verlichten. Een gezamenlijk optreden en coördinatie binnen Europa wordt daartoe als belangrijk instrument gezien. In de slotverklaring is de kandidatuur

<sup>93</sup> De afzonderlijke bijdragen van de Senaatsvoorzitters zijn terug te vinden in het woordelijk verslag van de conferentie op [www.aes2009.nl](http://www.aes2009.nl). De bijdrage van de Voorzitter van de Eerste Kamer is tevens terug te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'toespraken'.

<sup>94</sup> De slotverklaring is te vinden op [www.aes2009.nl](http://www.aes2009.nl)

van de Nederlandse Eerste Kamer neergelegd voor het wederom organiseren van de conferentie in 2015, wanneer de Senaat zijn tweehonderdjarig bestaan viert.

## **2. Europese herbezinning in de Eerste Kamer**

In het parlementaire jaar 2007 - 2008 besloot de Eerste Kamer op initiatief van haar Voorzitter tot een nadere bezinning op de eigenstandige rol van de Kamer bij het Europese beleids- en wetgevingsproces. De bezinning moest de beoordeling van de parlementaire subsidiariteitstoets en de rol van de Kamer bij deze toetsing overstijgen. De aanleiding tot het besluit was dan ook niet alleen gelegen in de evaluatie van de werkzaamheden van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, maar tevens in actuele ontwikkelingen op Europees niveau, zoals het Verdrag van Lissabon.

Bij de herbezinning is de positie van de Kamer krachtens het geschreven en ongeschreven Nederlands staatsrecht onderwerp van bespreking geweest alsmede het Europees verdragsrechtelijk kader. Beide invalshoeken zijn doordacht zowel voor de rol van de Eerste Kamer als zodanig, als die in relatie tot de Tweede Kamer. De besprekingen hebben plaatsgevonden in de politieke fracties, de vaste commissies van de Eerste Kamer en in het beraad van de fractievoorzitters, het College van Senioren. In juni 2009 is de Europese herbezinning afgerond.

### **2.1. Complementariteit die het parlement versterkt**

De Eerste Kamer heeft besloten haar rol in het Europese beleids- en wetgevingsproces te baseren op de gedachte van een zodanige complementariteit dat optimaal wordt bijgedragen aan een zo krachtig mogelijk Nederlands parlement. Deze notie van complementariteit vindt steun in het vigerende staatsrecht en erkent de functie van het parlement zoals neergelegd in het nieuwe Europese verdrag van Lissabon.

Drie scenario's zijn tijdens het proces van herbezinning besproken. In een eerste scenario zou de Eerste Kamer de ruimte die het Europese Verdrag van Lissabon biedt aan de (afzonderlijke kamers van de) nationale parlementen maximaal benutten. De Kamer zou daarin alle Europese voorstellen toetsen, zich daarbij overigens niet beperkend tot een toets op subsidiariteit en proportionaliteit. Dit scenario is niet omarmd. Het wringt namelijk met de gedachte van een complementariteit die het parlement versterkt: de Eerste Kamer zou in dit scenario immers gelijktijdig hetzelfde doen als de Tweede Kamer. Een dergelijke dubbeling van werkzaamheden strookt niet met de ratio van de gedachte van complementariteit en is evenmin bevorderlijk voor de kracht van het parlement als geheel.

In een tweede scenario waren de nationaal staatsrechtelijke verhoudingen leidend. Hierbij zou de Eerste Kamer haar Europese werkzaamheden doen aansluiten bij het nationale proces voor de behandeling van wetsvoorstellen en de controle op de regering. Eén van de kenmerken daarbij is volgtijdelijk-

heid: de Eerste Kamer is bij wetgeving pas aan zet na de Tweede Kamer en bij de (politieke) controle op het beleid van de regering wordt doorgaans eerst bezien wat de Tweede Kamer doet teneinde een mogelijk aanvullende rol te vervullen. Een verschil echter met de taken van het parlement in nationaal verband, is dat het adequaat toetsen van Europese voorstellen veelal vroegtijdige interventie vergt van het parlement. Dat wordt niet bewerkstelligd als sprake is van volgtijdelijkheid in de werkzaamheden van de Kamers der Staten-Generaal. Dit scenario wringt dus eveneens met de eerder weergegeven notie van complementariteit die op een krachtig opererend parlement is gericht.

De Eerste Kamer heeft – Kamerbreed – gekozen voor een derde scenario dat, recht doend aan zowel het geschreven en ongeschreven Nederlands staatsrecht als aan het Europees verdragsrechtelijk kader, een parlementversterkende complementariteit bewerkstelligt. Daarbij zal de Eerste Kamer bewuste keuzes maken ten aanzien van de Europese dossiers die zij (pro)actief in behandeling wil nemen. Ten behoeve van een adequate uitoefening van de parlementaire verantwoordelijkheden inzake het Europese beleid- en wetgevingsproces zijn samenwerkingsafspraken met de Tweede Kamer inzake onder andere die keuzes, wenselijk. De wenselijkheid tot samenwerking met de Tweede Kamer ten behoeve van een krachtiger parlement heeft geleid tot de volgende voorstellen van de Eerste Kamer.

Het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie (gepresenteerd in het najaar) wordt door beide Kamers der Staten-Generaal gebruikt om prioritaire Europese voorstellen te selecteren voor een parlementaire toetsing. Deze selectie geschiedt door de vakcommissies van beide Kamers. Elke commissie informeert de zustercommissie in de andere Kamer over de voorstellen die zij als prioritair heeft aangemerkt, zulks ter eventuele vermijding van onnodige overlap c.q. met het oog op complementaire behandeling. Op basis van deze informatie-uitwisseling kan de commissie bezien of zij haar eigen lijst met prioritaire voorstellen wenst aan te passen door bijvoorbeeld een voorstel te schrappen daar het in de andere Kamer behandeld zal worden of een voorstel aan de eigen lijst toe te voegen. Vervolgens kunnen de onderscheiden commissies bezien of zij hun lijst met prioritaire dossiers met hun tegenhangen in de andere Kamer willen bespreken. Uiteraard kan ingevolge de keuzevrijheid van de (vak)commissies en de eigenstandige rol van beide Kamers sprake blijven van enige overlap. De lijst met prioritaire Europese voorstellen zal in de Eerste Kamer plenair worden vastgesteld als het 'Europees werkprogramma van de Eerste Kamer'.

Indien een commissie van de Eerste of Tweede Kamer bij een Europees voorstel subsidiariteitsbezwaren heeft en ter zake een brief wenst te sturen aan de Europese Commissie (in het kader van de 8 weken termijn van de gele/oranje kaart procedure) wordt contact opgenomen met de zustercommissie in de andere Kamer teneinde te bezien of een brief aan de Europese Commissie namens beide Kamers der Staten-Generaal kan worden gezonden. Zo nodig kan een vergadering van de commissies uit beide Kamers belegd worden indien sprake is van onvoldoende (schriftelijke) vooruitgang of van uiteenlopende opvattingen. Mocht dit overleg onverhoopt niet tot overeenstemming leiden, dan gaat iedere Kamer haars weegs.

Dit voorstel tot samenwerking met de Tweede Kamer wijkt af van de tot nu toe gehanteerde werkwijze. De Eerste en Tweede Kamer werkten de afgelopen jaren samen in de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS).<sup>95</sup> De evaluatie van de werkzaamheden van deze commissie leidde tot de vraag aan beide Kamers of deze commissie op permanente basis moet worden voortgezet. De Eerste Kamer is van mening dat de TGCS van toegevoegde waarde is geweest voor de inbedding van Europese werkzaamheden in de Staten-Generaal. Met de nieuwe werkwijze van de Eerste Kamer, welke als een vervolgstap mag worden gezien in het proces van toenemende betrokkenheid van de Eerste Kamer bij Europa, rijst echter de vraag of de TGCS strookt met de notie van complementariteit die het parlement versterkt. Daar komt bij dat de Eerste Kamer (zoals in de volgende paragraaf wordt uiteengezet) besloten heeft tot een grotere rol en verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke commissies; deze zullen zich bij de behandeling van Europese voorstellen niet beperken tot de toets zoals die plaatsvindt in de TGCS, te weten bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. De Eerste Kamer heeft dan ook besloten de TGCS geen permanente status te verlenen.

Er zijn nog andere voorstellen gedaan aan de Tweede Kamer in het kader van samenwerking. Zo heeft de Eerste Kamer onder meer voorgesteld de informatie-uitwisseling te intensiveren en minimaal tweejaarlijks een Europa-overleg te voeren door de commissies verantwoordelijk voor Europa van beide Kamers.<sup>96</sup>

## 2.2 Nieuwe werkwijze Eerste Kamer

Met ingang van het parlementaire jaar 2009-2010 voert de Eerste Kamer haar nieuwe Europese werkwijze in. De Eerste Kamer heeft ervoor gekozen de vaste commissies de volledige verantwoordelijkheid te geven voor de behandeling van Europese voorstellen. De afgelopen jaren had de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) een poortwachterfunctie door per Europees voorstel te besluiten of het voorstel onder de expliciete aandacht van de beleidsverantwoordelijke commissie gebracht moest worden. In een derde van de doorverwijzingen leidde dit tot een vervolg in de betreffende commissie.<sup>97</sup> In de nieuwe werkwijze zullen de beleidsverantwoordelijke commissies zelf per Europees voorstel besluiten of zij dat in behandeling nemen. De nieuwe (procedurele) behandeling van Europese voorstellen is, voor zover mogelijk, gelijk aan de behandeling van nationale wetsvoorstellen en beleidsvoorstellen. De poortwachterfunctie van de commissie ESO komt te vervallen, maar deze commissie krijgt wel de taak toe te zien op adequate behandeling van de Europese voorstellen in de Eerste Kamer en zal op deze manier het totaaloverzicht behouden.

Jaarlijks zal de Eerste Kamer tevens haar eigen Europese werkprogramma vaststel-

<sup>95</sup> Deze commissie samengesteld uit leden van beide Kamers der Staten-Generaal richtte zich bij de toetsing van Europese voorstellen op proportionaliteit en subsidiariteit. Zie voor de evaluatie van de voorganger van de huidige commissie en de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets, Kamerstukken bij 30 953.

<sup>96</sup> Voor alle voorstellen zie de brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 15 juni 2009. Kamerstuk 30 953, G.

<sup>97</sup> Zie paragraaf 2.1.2 van de bijlage bij dit jaarbericht.

len. Op basis van het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie worden door de commissies van de Kamer Europese voorstellen geselecteerd die aan een inhoudelijke toets onderworpen zullen worden. Deze lijst met prioritaire voorstellen vormt het werkprogramma. Voorts zal het komende jaar gewerkt worden aan een nieuwe vormgeving van de Europese website van de Eerste Kamer, [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl), en zal driewekelijks een openbare Europese nieuwsbrief van de Eerste Kamer, EUupdate, worden uitgebracht. De Eerste Kamer is voornemens de nieuwe invulling van haar eigenstandige rol bij het Europese beleids- en wetgevingsproces, zoals in de twee voorgaande paragrafen beschreven, voor het einde van haar huidige zittingsperiode te evalueren.

### **3. Europadebat**

Elk parlementair jaar wordt in de Eerste Kamer het Europadebat gevoerd met de regering. Dit debat, dat veelal een gehele dag duurt, biedt de Eerste Kamer de mogelijkheid met de regering van gedachten te wisselen over recente en toekomstige ontwikkelingen in Europa.

#### **3.1 Thema en voorbereiding**

Zoals bij de Eerste Kamer gebruikelijk wordt in het kader van het Europadebat niet alleen gedebatteerd over de Europese Unie, maar over heel Europa. Deze geografische reikwijdte in het debat brengt de grote betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de Raad van Europa tot uitdrukking. Het Europadebat in het parlementaire jaar 2008-2009 vond plaats op dinsdag 17 maart 2009. Wederom had de Kamer gekozen voor een integrale voorbereiding op het debat. Ditmaal betrof het een samenwerking tussen de commissies ESO, Economische Zaken, Financiën en de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO). De thema's in het debat waren de economische en financiële crisis, de relatie EU-Rusland en de (institutionele) gevolgen van het Verdrag van Lissabon.

Met betrekking tot het thema economische en financiële crisis spraken de commissies uitgebreid met de heer Ruding, lid van de Europese High Level Group to look at cross-border financial supervision. De commissies brachten een bezoek aan Brussel waar onder andere gesproken werd met de Eurocommissarissen Piebalgs (Energie) en Kroes (Mededinging), vertegenwoordigers van de European Round Table of Industrialists en de directeur-generaal verantwoordelijk voor de externe betrekkingen van de EU, Eneko Landaburu.

#### **3.2 Vervolg AIV-advies: EU-Rusland**

Het thema 'de relatie van de EU met Rusland' was een logisch gevolg van Eerste Kamerwerkzaamheden in het voorgaand parlementaire jaar. De Adviesraad Internationale Vraagstukken had op verzoek van de Eerste Kamer het advies 'De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang'

uitgebracht.<sup>98</sup> De Kamer had de regering gevraagd om een appreciatie van dit rapport. Op 27 oktober 2008 vond in de Eerste Kamer een symposium plaats over de relatie van de EU met Rusland.<sup>99</sup> Meerdere internationale gastsprekers, de heer Kosachev (voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van de Russische Doema), de heer Brok (oud-voorzitter van de commissie Buitenlandse Zaken van het Europees Parlement), de heer Verberg (voorzitter van het instituut EnergieDelta en oud-voorzitter van de International Gas Union) en de heer Van Koningsbrugge (voorzitter van het Nederland-Rusland Centrum) deelden hun visie over de toekomst van de EU en Rusland. De meerderheid van de aanwezigen onderschreef de doelstelling dat er gezocht dient te worden naar een gemeenschappelijke strategie mét Rusland, gericht op samenwerking.

### 3.3 Toezeggingen regering

De Eerste Kamer gaf de regering tijdens het Europadebat op 17 maart 2008 mee dat de EU in tijden van crisis houvast moet bieden. De hang naar meer nationaal protectionisme in antwoord op de crisis dient tegengegaan te worden. Een juist evenwicht in de verhouding tussen staat en markt moet nagestreefd worden. Aan het einde van het Europadebat werd een door alle woordvoerders ondertekende motie ingediend waarin aandacht werd gevraagd voor de viering van het zestigjarig bestaan van de Raad van Europa en het vijftigjarig bestaan van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>100</sup> De motie werd een week later met algemene stemmen aangenomen. De regering werd opgeroepen de vieringen in 2009 aan te grijpen om ook in Nederland, en met name bij de jongere generaties, aandacht te vragen voor het belang van mensenrechten, rechtsstaat en democratie. Tevens werd de regering verzocht alles in het werk te stellen voor een tijdige ratificatie van de protocollen en conventies van de Raad van Europa. De regering zegde toe aan beide verzoeken tegemoet te zullen komen. De Eerste Kamer heeft inmiddels haar eigen motie ook ter harte genomen en is voornemens in het najaar van 2009 een symposium te organiseren in het kader van de verjaardagen van de Raad van Europa en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De regering zegde in het Europadebat voorts toe inspanningen te zullen verrichten om de financiële armslag van de Raad van Europa te vergroten. Met dit voornemen gaf de regering een vervolg aan de met algemene stemmen aanvaarde motie in het Europadebat van 2008.<sup>101</sup>

In het kader van de Europese herbezinning van de Eerste Kamer is besloten het jaarlijkse Europadebat voortaan met 'Algemene Europese Beschouwingen' te duiden. De Eerste Kamer kent jaarlijkse 'Algemene Politieke Beschouwingen', 'Algemene Financiële Beschouwingen' en vanaf het parlementaire jaar 2009-2010 dus ook 'Algemene Europese Beschouwingen'.

<sup>98</sup> Zie Kamerstuk, 31 200 V, G met bijlage.

<sup>99</sup> Alle documenten en een woordelijk verslag van het symposium zijn terug te vinden op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>100</sup> Zie de Kamerbreed gesteunde motie inzake het versterken van het bewustzijn van het belang van mensenrechten, democratie en rechtsstaat (Kamerstuk 31 702, A).

<sup>101</sup> Zie Kamerstuk 31 200 V, E en de toespraak van de Voorzitter van de Eerste Kamer op de Nieuwjaarsontvangst van H.M. Koningin Beatrix op Paleis Noordeinde, dinsdag 6 januari 2009, In de toespraak pleitte de Voorzitter eveneens voor voldoende financiële ondersteuning van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (zie [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'toespraken').



Links

Bezoek Voorzitter Eerste Kamer  
aan basisschool in  
Sumberharjo, Java



Rechts

Staatsbezoek van de president  
van Ghana, dhr. Kufuor

## 4. Internationale contacten

De leden van de Eerste Kamer nemen geregeld deel aan bijeenkomsten van interparlementaire assemblees, zoals de parlementaire vergadering van de OVSE, de NAVO, de Raad van Europa en de Beneluxraad. Daarnaast reizen vertegenwoordigers van de verschillende commissies in de Eerste Kamer naar conferenties, georganiseerd door het parlement in de lidstaat die het EU-voorzitterschap bekleedt, en nemen zij deel aan bijeenkomsten in het Europees Parlement. De internationale contacten van de Eerste Kamer betreffen tevens de inkomende bezoeken en - in mindere mate - de officiële uitgaande bezoeken van de leden en Voorzitter van de Kamer.

De internationale werkzaamheden en contacten zijn van toegevoegde waarde voor het werk van de Eerste Kamer. Opgedane bevindingen worden veelal meegewogen bij het toetsen van internationale, Europese en nationale wets- en beleidsvoorstellen. De meest in het oog springende internationale contacten van het afgelopen parlementaire jaar betreffen de staatsbezoeken, het bezoek van een Eerste Kamerdelegatie aan Afghanistan en het Voorzittersbezoek aan Indonesië. Voor het bezoek van de Eerste Kamerdelegatie aan de overzeese landen van het Koninkrijk zij verwezen naar paragraaf 3 van deel I.

### 4.1 Buitenlandse bezoeken

#### **Afghanistan**

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) brengt elk parlementair jaar een werkbezoek aan een onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht. In het kader van de procedure betreffende artikel 100 van de Nederlandse Grondwet is de Eerste Kamer betrokken bij de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen. In het voorjaar van 2008 werden debatten gevoerd over 'de huidige en toekomstige stand van de krijgsmacht, inclusief het bredere kader van de NAVO', en over de '3D-benadering' (defence, diplomacy and development).<sup>102</sup> De Kamer vroeg destijds de regering bij het overwegen van uitzending van Nederlandse militairen de '3D-benadering' als toetsingselement toe te

<sup>102</sup> Zie het Jaarbericht 2007-2008, p. 14-15.

voegen. In het herziene toetsingskader, dat de regering in juli 2009 aan de Kamer zond, is aan dit verzoek voldaan <sup>103</sup>.

De commissie voor BDO achtte het tegen deze achtergrond wenselijk een bezoek te brengen aan de Nederlandse militairen in Afghanistan. Het bezoek diende om een completer beeld te kunnen vormen van de complexe omstandigheden waarin Nederlandse militairen hun taken vervullen en om de '3D-benadering' in de praktijk te zien. Begin mei 2009 bracht een delegatie van de Kamer een vierdaags bezoek aan Afghanistan, aan de hoofdstad Kaboel, aan Kandahar Airfield en aan de Nederlandse troepen in Tarin Kowt (Kamp Holland). De bevindingen van de delegatie zijn terug te vinden in het verslag van de reis.<sup>104</sup> De Eerste Kamer besloot vervolgens de regering te vragen hoe zij de coördinatie op strategisch niveau en specifiek ten aanzien van de balans tussen de militaire en civiele aspecten in Afghanistan denkt te kunnen bevorderen en aan te geven hoe zij de resultaten van de Nederlandse inzet in Afghanistan op het civiele vlak denkt te waarborgen na augustus 2010.<sup>105</sup> De Eerste Kamer verwacht komend parlementair jaar een reactie.

### **Indonesië**

Op uitnodiging van de Voorzitter van de Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) – de Verenigde Vergadering van het Indonesische parlement – Dr. Hidayat Nurwahid, heeft de Voorzitter met een kleine delegatie uit de Eerste Kamer van 2 tot en met 6 juni 2009 een bezoek gebracht aan de Republiek Indonesië. Het doel van het bezoek was de banden tussen Nederland en de Republiek Indonesië verder aan te halen. Terwijl beide staten een onmiskenbaar gedeeld verleden hebben, stond het bezoek in het teken van een gedeelde toekomst. Om die toekomst nader te verkennen, stonden gesprekken op het programma met verschillende parlementsvoorzitters, de president en vice-president, de militaire leiding, de Sultan van Yogyakarta, een politieke opinieleider, alsook werkbezoeken aan door Nederland medegefinancierde projecten rond de stad Yogyakarta.<sup>106</sup>

Gespreksonderwerpen waren onder meer de werking van het parlementaire stelsel in Indonesië, de veranderende positie van het leger, decentralisatie en de vraag naar autonomie van gebiedsdelen, de aangekondigde ratificatie door Indonesië van het verdrag voor het Internationaal Strafhof, het ambitieniveau op het gebied buitenlandse politiek en het dilemma tussen enerzijds economische overwegingen en anderzijds het belang van biodiversiteit en de strijd tegen klimaatverandering.

---

<sup>103</sup> Zie Kamerstuk 30 162, nr. 11.

<sup>104</sup> Zie Kamerstuk 31 700 X, L.

<sup>105</sup> Zie bij Kamerstukken 31 700, X op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

<sup>106</sup> Voor een verslag van dit bezoek zij verwezen naar Kamerstuk, LXXXII, A.



Links

Staatsbezoek van  
Z.K.H. Carl Gustav van Zweden

Rechts

Staatsbezoek van de president van Chili,  
mw. Bachelet

## 4.2 Internationale ontvangsten

### **Ghana**

In het afgelopen parlementaire jaar brachten drie staatshoofden een bezoek aan de Staten-Generaal. In oktober 2008 kwam de toenmalige president van de Republiek Ghana, de heer John Kofi Agyekum Kufuor naar de Eerste Kamer. Tijdens dit bezoek werd gesproken over de ontwikkeling van Ghana, het realiseren van de 8 Millennium Development Goals van de Verenigde Naties, de impact van de financiële crisis op ontwikkelingssamenwerking en de historische banden tussen Ghana en Nederland.

### **Zweden**

Op 21, 22 en 23 april 2009 vond het staatsbezoek plaats van de Koning en Koningin van Zweden. Tijdens dit driedaagse verblijf heeft de Z.K.H. Carl Gustav van Zweden op woensdag 22 april een werkbezoek gebracht aan de Staten-Generaal. In het gebouw van de Eerste Kamer is hij ontvangen door de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer. Tijdens de ontmoeting, waarbij ook de Zweedse Minister van Onderwijs, de heer Jan Arne Björklund, aanwezig was, heeft men kort van gedachten gewisseld.

### **Chili**

In mei 2009 werd de president van de Republiek Chili, mevrouw Verónica Michelle Bachelet Jeria, ontvangen in de Eerste Kamer. Het gesprek met de eerste vrouwelijke president van Chili ging over de economische ontwikkeling, het emancipatie- en sociaal beleid in Chili en over de verkoop van Nederlandse vliegtuigen aan Chili.

### **Europarlementariërs**

Direct na afloop van het zomerreces 2009 hebben de Voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal de Nederlandse Europarlementariërs, zowel de nieuw verkozen leden als de leden die afscheid namen, ontvangen.<sup>107</sup> Voorafgaand aan deze ontvangst was een minisymposium georganiseerd door de commissies verantwoordelijk voor Europa van beide Kamers. De bijeenkomst diende ter versterking van de contacten en samenwerking tussen de Staten-Generaal en de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Binnen het kader van de herbezinning van de Eerste Kamer op haar invloed op de Europese regelgeving is besloten het jaarlijkse gesprek met de Nederlandse Europarlementariërs te continueren.

<sup>107</sup> Dit in verband met de verkiezingen voor het nieuwe Europees Parlement op 4 juni 2009.



### III. BIJLAGEN

#### 1.. Samenstelling fracties

##### CDA (21 zetels)

|                                                         |                                                                        |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Beeten, mr. R.H. van de                                 | Klein Breteler, drs. J.J.A.H. <sup>108</sup>                           |
| Bemelmans-Videc, mw. prof. dr. M.L.                     | Leunissen, prof. dr. K.M.L.                                            |
| Benedictus, dr. G. <sup>109</sup>                       | Linden, drs. P.R.H.M. van der                                          |
| Bijsterveld, mw. dr. S.C. van                           | Russell, mr. P.W.L. <sup>110</sup>                                     |
| Doek, drs. H.A.                                         | Terpstra, drs. G.H.                                                    |
| Dölle, prof. mr. A.H.M.                                 | Timmerman-Buck, mw. mr. Y.E.M.A.<br>( <i>Voorzitter Eerste Kamer</i> ) |
| Essers, prof. dr. P.H.J.                                | Vedder-Wubben, mw. H.C.M.                                              |
| Flierman, dr. A.H. <sup>111</sup>                       | Vries-Leggedoor, mw. G. de<br>( <i>fractiesecretaris</i> )             |
| Franken, prof. dr. H. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> ) | Werner, drs. F.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )                       |
| Goyert, mw. A.A.E.                                      | Willems, ir. R.                                                        |
| Hendriks, mr. J.A.M.                                    |                                                                        |
| Hillen, drs. J.S.J.                                     |                                                                        |
| Janse de Jonge, dr. E.J.                                |                                                                        |

##### VVD (14 zetels)

|                                                                              |                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Asscher, drs. E.                                                             | Hofstra, ir. P.H.                                         |
| Biermans, mr. G.J.J.                                                         | Huijbregts-Schiedon, mw. W.H.                             |
| Broekers-Knol, mw. mr. A.                                                    | Kappen, Generaal-Majoor der Mariniers<br>(b.d.), F.E. van |
| Dupuis, mw. prof. dr. H.M.<br>( <i>eerste Ondervoorzitter Eerste Kamer</i> ) | Kneppers-Heijner, mw. prof. mr. dr. E.M.                  |
| Duthler, mw. mr. dr. A.W.<br>( <i>fractiesecretaris</i> )                    | Rosenthal, prof. dr. U. ( <i>fractievoorzitter</i> )      |
| Graaf, mr. G.J. de ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )                         | Schaap, dr. ing. S.                                       |
| Hermans, drs. L.M.L.H.A.                                                     | Swenker, mw. mr. P.                                       |

##### PvdA (14 zetels)

|                                                               |                                                                      |
|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Driel, drs. S.J. van                                          | Noten, drs. H.C.P. ( <i>fractievoorzitter</i> )                      |
| Eigeman, drs. J.H.                                            | Putters, prof. dr. K. ( <i>fractiesecretaris</i> )                   |
| Haubrich-Gooskens, mw. mr. C.E.T.M.                           | Rehwinkel, dr. J.P.                                                  |
| Leijnse, prof. dr. F.                                         | Sylvester, mw. dr. J.J.                                              |
| Linthorst, mw. drs. M.Y.<br>( <i>vice-fractievoorzitter</i> ) | Tan, mw. mr. I.Y.                                                    |
| Meindertsma, mw. M.C.                                         | Vries, mr. K.G. de<br>( <i>tweede Ondervoorzitter Eerste Kamer</i> ) |
| Meurs, mw. prof. dr. P.L.                                     | Westerveld, mw. prof. dr. M.                                         |

<sup>108</sup> Tot 9 juni 2009.

<sup>109</sup> Vanaf 19 mei 2009 als opvolger van mr. P.W.L. Russell.

<sup>110</sup> Tot 15 mei 2009.

<sup>111</sup> Vanaf 16 juni 2009 als opvolger van drs. J.J.A.H. Klein Breteler.

### SP (11 zetels)

---

|                                                 |                                   |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Elzinga, A.                                     | Reuten, dr. G.A.T.M.              |
| Horn, mw. dr. G.H.M.M. ten                      | Slager, C.                        |
| Kox, M.J.M. ( <i>fractievoorzitter</i> )        | Slagter-Roukema, mw. drs. T.M.    |
| Meulenbelt, mw. drs. A.H.                       | ( <i>vice-fractievoorzitter</i> ) |
| Peters, dr. P.W.J. ( <i>fractiesecretaris</i> ) | Smaling, prof.dr.ir. E.M.A.       |
| Quick-Schuijt, mw. mr. A.C.                     | Vliegenthart, drs. A.             |

### ChristenUnie (4 zetels)

---

|                                                     |                                  |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------|
| Boer, drs. R. de                                    | Lagerwerf-Vergunst, mw. mr. E.F. |
| ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> ) | Schuurman, prof. dr. ir. E.      |
| Kuiper, prof. dr. R.                                | ( <i>fractievoorzitter</i> )     |

### GroenLinks (4 zetels)

---

|                                                      |                                            |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Böhler, mw. dr. B. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> ) | Strik, mw. mr. drs. M.H.A.                 |
| Laurier, J.P. ( <i>fractiesecretaris</i> )           | Thissen, C.P. ( <i>fractievoorzitter</i> ) |

### SGP (2 zetels)

---

|                                                     |                                              |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Berg, G. van den                                    | Holdijk, mr. G. ( <i>fractievoorzitter</i> ) |
| ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> ) |                                              |

### D66 (2 zetels)

---

|                                                     |                                               |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Engels, prof. mr. J.W.M.                            | Schouw, dr. A.G. ( <i>fractievoorzitter</i> ) |
| ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> ) |                                               |

### Partij voor de Dieren (1 zetel)

---

|                                                  |
|--------------------------------------------------|
| Koffeman, drs. N.K. ( <i>fractievoorzitter</i> ) |
|--------------------------------------------------|

### Onafhankelijke Senaatsfractie (1 zetel)

---

|                                                 |
|-------------------------------------------------|
| Hoeve, drs. H. ten ( <i>fractievoorzitter</i> ) |
|-------------------------------------------------|

### Fractie-Yildirim (1 zetel)<sup>112</sup>

---

|                                           |
|-------------------------------------------|
| Yildirim, D. ( <i>fractievoorzitter</i> ) |
|-------------------------------------------|

---

<sup>112</sup> Vanaf 2 oktober 2007 vormt de heer Yildirim de éénmansfractie-Yildirim. Tot 25 september 2007 was hij lid van de SP-fractie.

## 2. De Eerste Kamer in cijfers

### 2.1 Wetgeving in cijfers

#### 2.1.1 Behandelde wetsvoorstellen

|                                                                                           | 2008-2009 | 2007-2008 | 2006-2007 | 2005-2006 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Totaal wetsvoorstellen behandeld (incl. begrotingen, planologische kernbeslissingen e.d.) | 257       | 199       | 251       | 269       |
| Aantal hamerstukken                                                                       | 194       | 147       | 192       | 198       |
| Aantal plenaire vergaderingen                                                             | 41        | 39        | 39        | 38        |
| Aantal commissievergaderingen waarin voorbereidend onderzoek plaatsvond                   | 65        | 98        | 59        | 65        |
| Aantal wetten in voorbereidend onderzoek                                                  | 90        | 123       | 76        | 83        |
| Verworpen wetsvoorstellen                                                                 | 0         | 3         | 0         | 2         |

#### 2.1.2 Behandelde Europese voorstellen

| Type Europees voorstel                | Geagendeerd in vakcommissies | Overleg met de regering |
|---------------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Richtlijnen                           | 31                           | 11                      |
| Mededelingen en aanbevelingen         | 27                           | 7                       |
| Besluiten                             | 3                            | 0                       |
| Beschikkingen                         | 1                            | 0                       |
| Verordeningen                         | 19                           | 9                       |
| Groenboeken                           | 8                            | 6                       |
| Witboeken                             | 0                            | 0                       |
| Europese dossiers totaal (m.u.v. JBZ) | 89                           | 33 <sup>113</sup>       |
| JBZ-instemmingsbesluiten              | 50                           | 15                      |

In beginsel komen alle Europese voorstellen waarover een BNC-fiche verschijnt aan de orde in de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties. In 89 gevallen besloot die commissie een voorstel expliciet onder de aandacht van de betreffende vakcommissie te brengen. In ruim een derde van de gevallen leidde dit tot overleg met de regering.

Voor diverse Europese besluiten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) heeft een Nederlandse minister instemming van de beide Kamers der Staten-Generaal nodig alvorens hij in de Raad van Ministers met een besluit akkoord kan gaan. Dit is geregeld in de goedkeuringswetten bij de Verdragen van Maastricht,

<sup>113</sup> In 32 gevallen betrof het schriftelijk overleg. In 1 geval vond een mondeling overleg plaats. Dit ging over de mededeling grensoverschrijdende patiëntenzorg (zie dossier Eo80070 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) en Kamerstuk 22112, CQ).

Amsterdam en Nice. Aldus komt aan de beide Kamers een vetorecht toe. In de Eerste Kamer wordt de instemming verleend door de plenaire vergadering, maar voorbereid door de commissie voor de JBZ-Raad. Opdat de regering niet pas op het allerlaatste moment met het (mogelijk negatieve) oordeel van de Kamer geconfronteerd wordt, is de praktijk ontstaan dat ongeveer twee weken voor de desbetreffende Raadsvergadering de relevante documenten naar de Kamer worden gestuurd met een geannoteerde agenda waarin de regering haar inzet in de onderhandelingen weergeeft en tevens meldt of een besluit parlementaire instemming behoeft. De Kamer kan instemming onthouden op inhoudelijke gronden, maar ook op een reeks formele, te weten dat de ontwerpbesluiten waarmee moet worden ingestemd te laat zijn aangeboden (korter dan 15 dagen voor de Raadsvergadering), deze niet openbaar zijn of niet in het Nederlands opgesteld. Een advies ('JBZ-instemmingsbesluit' geheten) wordt door de JBZ-commissie voorbereid. Vervolgens wordt het formeel in de plenaire vergadering van de Eerste Kamer vastgesteld.

### 2.1.3 Doorlooptijden wetsvoorstellen

In het wetgevingsproces kunnen onder meer de volgende fasen worden onderscheiden: adviesaanvraag bij de Raad van State, behandeling in de Tweede Kamer, behandeling in de Eerste Kamer en het tijdsverloop tot publicatie van de wet. In de onderstaande tabel is per fase de minimale en maximale doorlooptijd in dagen weergegeven.

|                               | Gemiddelde duur |      |       | Minimale duur |       |       | Maximale duur |                    |                     |
|-------------------------------|-----------------|------|-------|---------------|-------|-------|---------------|--------------------|---------------------|
|                               | 08-09           | 0-08 | 06-07 | 08-09         | 07-08 | 06-07 | 08-09         | 07-08              | 06-07               |
| Raad van State <sup>114</sup> | 33              | 33   | 44    | 1             | 1     | 1     | 133           | 182                | 257                 |
| Tweede Kamer                  | 177             | 189  | 170   | 1             | 3     | 3     | 1753          | 1854               | 4185                |
| Eerste Kamer                  | 106             | 104  | 92    | 5             | 11    | 5     | 1510          | 657 <sup>115</sup> | 1680 <sup>116</sup> |
| Publicaties                   | 45              | 29   | 36    | 1             | 1     | 3     | 212           | 133                | 171                 |

De gemiddelde doorlooptijd van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer bedroeg 104 dagen. Er zijn dit parlementaire jaar 31 wetsvoorstellen afgehandeld die er twee maal zo lang als gemiddeld over gedaan hebben. De drie voorstellen die er het langst over gedaan hebben worden hier kort besproken. Het voorstel dat er het langste over deed – 1510 dagen – was het initiatiefwetsvoorstel Halsema voor constitutionele toetsing door de rechter.<sup>117</sup> Bij dit wetsvoorstel heeft de Kamer ruim 2 jaar en 4 maanden op de eerste memorie van antwoord gewacht en 7 maanden op de nadere memorie van antwoord. Dit betekent dat minder dan een derde van de tijd opging aan daadwerkelijke behandeling in de Eerste Kamer. De wet ambulancezorg kende eveneens een

<sup>114</sup> Bron: Raad van State, Directie Wetgeving.

<sup>115</sup> Van de 657 dagen dat het wetsvoorstel Aanbestedingsweg (Kamerstukken bij 30 501) aanhangig is geweest bij de Eerste Kamer, was de Eerste Kamer 386 dagen in afwachting van (nadere) memoires van antwoord van de regering.

<sup>116</sup> De behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kamerstukken bij 27 426 is op verzoek van de regering op 30 augustus 2002 aangehouden en op 4 april 2006 hervat. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden bedraagt de behandelingsduur in de Eerste Kamer 368 dagen.

<sup>117</sup> Zie Kamerstukken bij 28 831.

lang behandeltraject in de Eerste Kamer: 973 dagen. Dit hing samen met de gesignaleerde samenhang met het wetsvoorstel veiligheidsregio's.<sup>118</sup> Een derde wetsvoorstel dat langer dan gemiddeld bij de Eerste Kamer heeft gelegen – 721 dagen – was de vierde tranche aan de Algemene wet bestuursrecht.<sup>119</sup> Voor dit wetsvoorstel wachtte de Kamer 8 maanden op de memories van antwoord van de regering. Voorts signaleerde de Kamer een samenhang met de invoeringswet en de notitie sanctiestelsels. Uiteindelijk zijn de beide wetsvoorstellen gezamenlijk behandeld.

## 2.2 Gebruik van bevoegdheden in de Eerste Kamer

### 2.2.1 Moties, schriftelijke vragen, interpellaties, novelles

| Vergaderjaar         | 2008-2009        | 2007-2008 | 2006-2007 |
|----------------------|------------------|-----------|-----------|
| Moties (totaal)      | 39               | 32        | 9         |
| a. aangenomen        | 20               | 14        | 6         |
| b. verworpen         | 7                | 9         | 0         |
| c. aangehouden       | 3                | 1         | 1         |
| d. ingetrokken       | 6                | 6         | 3         |
| e. gewijzigd         | 3                | 2         | 1         |
| Schriftelijke vragen | 15               | 11        | 10        |
| Interpellaties       | 0                | 2         | 0         |
| Novelles             | 0 <sup>120</sup> | 1         | 3         |

<sup>118</sup> Zie paragraaf 2.3.2 van deel I.

<sup>119</sup> Zie Kamerstukken bij 29 702 en paragraaf 1.3.3 van deel I.

<sup>120</sup> Een novelle wordt pas geregistreerd als deze de Eerste Kamer bereikt heeft.







Eerste  
Kamer *der Staten-Generaal*

Binnenhof 22  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag  
(070) 312 92 00  
[www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)