



Voorzitter

# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Binnenhof 22  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 47  
fax 070-312 92 33

e-mail voorzitter@eerstekamer.nl  
internet www.eerstekamer.nl

datum 12 december 2008  
betreft Jaarbericht Eerste Kamer 2007-2008  
kenmerk LS/142864U

Geachte heer/mevrouw,

Graag bied ik u hierbij aan het Jaarbericht 2007-2008 van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het Jaarbericht van de Senaat verschijnt inmiddels voor het vijfde opeenvolgende jaar.

Het Jaarbericht is geen traditioneel jaarverslag waarin alle werkzaamheden van Leden, fracties of Kamercommissies worden opgesomd of verslag wordt gedaan over de bedrijfsvoering. Gekozen is voor berichtgeving over de Eerste Kamer als instituut: wat doet de Eerste Kamer, hoe gaat zij om met haar taken en bevoegdheden en waaruit blijkt de meerwaarde van de Senaat in ons constitutioneel bestel? Dit wordt geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden.

Het eerste deel van dit Jaarbericht heeft voornamelijk betrekking op de taak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te beoordelen en daarmee de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen te toetsen. Het tweede deel geeft zicht op de werkzaamheden van de Eerste Kamer in internationaal en Koninkrijksverband.

De integrale tekst van het Jaarbericht is te downloaden via onze internetsite [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Als u vragen of opmerkingen heeft bij het Jaarbericht, dan vernemen wij die graag. Hiervoor treft u bijgaand een reactieformulier aan.

Met vriendelijke groet en hoogachting,



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



# Eerste Kamer *der Staten-Generaal*

## *Jaarbericht*

parlementair jaar 2007/2008







## **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.

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

18 september 2007 - 15 september 2008



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



**De Eerste Kamer**





in vergadering

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>	<b>9</b>
<b>I. DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND</b>	<b>13</b>
<b>1. Gebruik van bevoegdheden</b>	<b>13</b>
1.1 <i>Inleiding</i>	13
• Integrale benadering van regeringsbeleid	14
1.2 <i>Vetorecht</i>	15
1.3 <i>Novelles / nieuwe wetgeving</i>	16
1.4 <i>Toezeggingen</i>	17
• Kennis- en adviesstelsel	19
1.5 <i>Moties</i>	20
1.6 <i>Interpellatie</i>	22
1.7 <i>Schriftelijke vragen</i>	22
<b>2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit</b>	<b>23</b>
2.1 <i>Wetssystematiek</i>	23
• Samenhang van wetgeving	23
• Voorhangprocedures	25
• Eenduidigheid van toepasselijk recht: strafrecht, privaatrecht of bestuursrecht	26
• Gedelegeerde regelgeving	26
• Bij AMvB afwijken van de wet	27
2.2 <i>Rechtmatigheid</i>	28
• Constitutionele bezwaren	28
• Rechtszekerheid	30
• Rechtsgelijkheid	31
• Rechtsbescherming	32
2.3 <i>Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</i>	34

<b>II.</b>	<b>DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND</b>	<b>37</b>
	<b>1. Verdrag van Lissabon</b>	<b>37</b>
	• Betrokkenheid bij de totstandkoming	37
	• Parlementaire behandeling	39
	<b>2. De nationale parlementaire dimensie van Europees beleid en regelgeving</b>	<b>40</b>
	2.1 Europese agentschappen	40
	2.2 Europadebat	42
	• Buren van de EU & de EU als mondiale speler	42
	• Raad van Europa	43
	2.3 De EU en Rusland	44
	2.4 Justitie en Binnenlandse Zaken	45
	• Kaderbesluit terrorismebestrijding	45
	• Rechtsbescherming	46
	• Institutionele veranderingen op JBZ-terrein	47
	2.5 Besteding van Europese middelen	47
	2.6 Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets	48
	<b>3. Koninkrijksrelaties</b>	<b>49</b>
	• Staatkundige vernieuwing	49
	• Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties	50
	• Bezoek Voorzitter aan de Antillen en Aruba	51
	<b>4. Internationale contacten</b>	<b>52</b>
	4.1 Grensoverschrijdende werkzaamheden	52
	4.2 Inkomende bezoeken	54
<b>III.</b>	<b>BIJLAGEN</b>	<b>57</b>
	<b>1. Samenstelling fracties (peildatum 9 september 2008)</b>	<b>57</b>
	<b>2. De Eerste Kamer in cijfers</b>	<b>59</b>
	• Wetgeving	59
	• Moties, schriftelijke vragen, interpellaties, nouvelles	60





## VOORWOORD

Dit Jaarbericht geeft met concrete voorbeelden aan hoe de Eerste Kamer in het parlementaire jaar 2007-2008 van haar bevoegdheden gebruik heeft gemaakt en waartoe.

De kwaliteit van de wetgeving wordt door de Eerste Kamer getoetst op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij vele wetsvoorstellen heeft de Kamer de nodige verduidelijking en verbetering weten te bewerkstelligen. Niet zelden betreft het zaken van substantiële aard. De Kamer wist bijvoorbeeld de uitgave van naar schatting één miljard euro onnodig geachte uitvoeringskosten te voorkomen. De Eerste Kamer vond het tevens noodzakelijk dit parlementaire jaar haar zwaarste bevoegdheid te hanteren: het vetorecht. Drie wetsvoorstellen konden haar goedkeuring niet wegdragen.

De Eerste Kamer heeft het karakter van een 'chambre de réflexion'. Reflectie heeft plaatsgevonden op drie belangrijke aangelegenheden: in de eerste plaats de complexiteit van wetgeving als factor bij het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving, in de tweede plaats de rol en taak van de Kamer in Europa en ten derde het tegengaan van gefragmenteerd en verkokerd denken.

De kwaliteit van de wetgeving vraagt van de 75 senatoren voortdurend grote aandacht. Dit niet uitsluitend vanwege het toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het beoordelen van wetsvoorstellen op hun kwaliteit vergt tevens inzicht in de complexiteit van de wetgeving en wetgevingsprocessen. De toegenomen dynamiek brengt met zich, dat de Senaat minder aan het einde van een wetgevingsproces staat met een redelijk overzichtelijk voortraject, en eerder onderdeel van een cirkel is geworden. Zo worden – in omvang toenemende – Europese kaders en wetgevingsinitiatieven alsmede langetermijnperspectieven van de regering betrokken bij de beoordeling van wetsvoorstellen. Ook komt het met regelmaat voor dat vrijwel gelijktijdig in de Tweede Kamer uitvoeringsregelgeving aan de orde is die relevant wordt geacht voor de beoordeling van in de Eerste Kamer aanhangige (kader)wetgeving. Omgekeerd wordt beoordeling soms bemoeilijkt als nog geen

enkel zicht is op de uitvoeringsregelgeving. Daar komt bij dat steeds vaker processen van formele wetgeving en gedelegeerde regelgeving welhaast parallel lopen.

Het afgelopen parlementaire jaar heeft de Kamer bij deze complexiteit van wetgeving stil willen staan om dit te doordenken. Zij heeft daartoe in beeld gebracht welke situaties te onderscheiden zijn, teneinde beter in staat te zijn zowel procedurele als inhoudelijke verbanden te kunnen leggen. Hierover zal met de regering in het komende parlementaire jaar van gedachten worden gewisseld.

Bezonnen heeft de Kamer zich in de tweede plaats op haar functioneren in Europa. Deze bezinning vloeit niet voort uit kritiek op activiteiten van de Kamer. Integendeel: in binnen- en buitenland wordt met waardering gesproken over de Europese betrokkenheid van de Senaat. Zo boekt de Kamer resultaat in haar strijd tegen de aanwas van Europese agentschappen: een dure vorm van ongewenste bureaucratisering. Een andere activiteit, die overigens eveneens het draagvlak van burgers voor Europa kan vergroten, betreft een beter beheer en toezicht op EU-financiën. Verder heeft de Kamer op grond van de Kaderwet adviescolleges een advies gevraagd over verschillende toekomstscenario's voor de relatie EU-Rusland toen bleek dat de regering dit had nagelaten. In het parlementaire jaar 2008-2009 resulteerde dit advies in een internationaal symposium met ter zake deskundigen om verdieping van denken en daarmee toekomstbestendigheid van handelen te bevorderen.

De Kamer beperkt het belang van Europa derhalve niet tot de grenzen van de EU. Zij bewerkstelligde bijvoorbeeld unaniem dat de regering toezegde de daadkracht van de Raad van Europa te vergroten door diens budgettaire mogelijkheden in overeenstemming te brengen met haar werkzaamheden. De aanpak van de Nederlandse Eerste Kamer op grensoverschrijdende dossiers heeft internationale aandacht gegenereerd: ondergetekende mocht als keynote speaker op de tweejaarlijkse conferentie van alle parlementsvoorzitters van de 47 lidstaten van de Raad van Europa een uiteenzetting geven van de 'best practices' van nationale parlementen om de doelstellingen van de Raad van Europa te bereiken.

De Kamer neemt de tijd zich op haar rol in Europa te bezinnen. Zij kan alle verdragsrechtelijke ruimte benutten voor haar relevante maar ook toegenomen Europese activiteiten. Tegelijkertijd heeft de Eerste Kamer volgens geschreven en ongeschreven staatsrecht een andere rol dan de Tweede Kamer, ook al zijn beide Kamers grondwettelijk gelijkwaardig. Het past een 'chambre de réflexion' een en ander te doordenken. De resultaten zullen in het volgende Jaarbericht te lezen zijn.

Een laatste te vermelden ontwikkeling betreft de wenselijkheid gefragmenteerd en verkokerd denken tegen te gaan. In dat kader heeft de Kamer zich bezonnen op haar interne organisatie. Na het aantreden van het nieuwe kabinet in mei 2007 kwamen er project- en programmaministers. Anders dan de Tweede Kamer heeft de Eerste Kamer bewust niet gekozen voor nieuwe, aparte Kamercommissies. Op voorstel van ondergetekende is het Kamercommissiestelsel gewijzigd door het aantal commissies

niet uit te breiden maar juist fors in te perken. De organisatie van de Eerste Kamer is daarmee zodanig ingericht dat deze beter bijdraagt aan het onderkennen van inhoudelijke dwarsverbanden. De samenvoeging bijvoorbeeld van de drie afzonderlijke commissies voor respectievelijk Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking tot één commissie heeft geleid tot een departementsoverstijgend en ook daardoor verdiepend debat met de regering over de onderlinge samenhang van de drie D's (diplomacy, defense and development). Het Jaarbericht meldt verschillende van dit type thematische debatten waarmee de Kamer haar meerwaarde in ons constitutionele bestel recht wil doen en een toegevoegde waarde wil bewerkstelligen ten opzichte van de werkzaamheden van de Tweede Kamer.

Het afgelopen parlementaire jaar is het eerste van een vierjarige termijn. Wederom is door de verkiezingen vrijwel de helft van de Kamer vernieuwd. Het is – als altijd - zaak het karakter van de Eerste Kamer als instituut tegen 'de waan van de dag' te bewaken en te behouden: een bundeling van kennis en kunde; een bundeling ook van gevoel voor de historie, weet van het heden en gerichtheid op de toekomst. Maar eveneens - als vanouds - stabiel en in zijn degelijkheid herkenbaar als 'chambre de réflexion'. Ook dit Jaarbericht kan daarvan een getuigenis zijn.

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







## I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND

### 1. Gebruik van bevoegdheden

#### 1.1 Inleiding

De beide Kamers der Staten-Generaal zijn door de Grondwet belast met dezelfde taken die onderverdeeld kunnen worden in twee categorieën. De eerste categorie omvat de wetgevende taak: de rol van de Eerste Kamer als (mede-)wetgever. De tweede categorie bestaat uit de controlerende taak: controle van het regeringsbeleid.

De Kamers beschikken deels over dezelfde bevoegdheden om hun taken uit te oefenen. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer hebben het recht een motie in te dienen en beschikken over het recht van enquête. Van laatstgenoemd recht is door de Eerste Kamer tot op heden nooit gebruik gemaakt. Tevens beschikken beide Kamers over het recht schriftelijke vragen te stellen en over het recht van interpellatie, de tegenhangers van de in de Grondwet opgenomen inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen.<sup>1</sup>

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, 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 het aanhangige wetsvoorstel te wijzigen door een zogenoemde novelle (een wijzigingswetsvoorstel) bij de Tweede Kamer in te dienen. Een dergelijke toezegging kan voor de Kamer aanleiding zijn te besluiten de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel aan te houden totdat het wijzigingsvoorstel de Eerste Kamer bereikt heeft, om vervolgens met beide wets-

<sup>1</sup> Zie artikel 68 van de Grondwet.

voorstellen in te stemmen. Ook komt het voor dat de 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 mogelijkheid doet zich uiteraard alleen voor, indien de inwerkingtredingsbepaling voorziet in gefaseerde inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen van het wetsvoorstel.

Een wetsvoorstel wordt door de Eerste Kamer overwogen 'zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden'.<sup>2</sup> Zodra een wetsvoorstel de Eerste Kamer ter behandeling heeft bereikt, kan de regering geen nota's van wijziging meer inzenden (wel kan zij, zo nodig, een nota van verbetering inzenden).<sup>3</sup> Met enige regelmaat rijzen echter tijdens de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer fundamentele vragen die voortvloeien uit de wijze waarop de Senaat inhoud geeft aan zijn taken als medewetgever. De Kamer toetst bij de invulling van haar (mede)wetgevende taak aan een aantal kwaliteitscriteria 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 kunnen worden bij toetsing van wetgeving.<sup>4</sup> In 2009 zal een evaluatie plaatsvinden.

### *Integrale benadering van regeringsbeleid*

Jaarlijks zijn er twee gelegenheden waarbij de Kamer met de regering over de hoofdlijnen van het regeringsbeleid debatteert: de Algemene Politieke Beschouwingen en de Algemene Financiële Beschouwingen. Deze vonden in het afgelopen parlementaire jaar respectievelijk op 16 oktober en 26/27 november 2007 plaats. Daarnaast gebruikt de Kamer haar budgetrecht regelmatig om na Prinsjesdag naar aanleiding van de begrotingsstaat met de desbetreffende minister een beleidsdebat te houden. In een beleidsdebat staat niet de begroting als zodanig centraal, maar een onderwerp daaruit met een bredere relevantie voor het regeringsbeleid en de Nederlandse maatschappij. Voor het debat wordt door desbetreffende Kamercommissie een gezamenlijk thema gekozen, waarbij alle woordvoerders aansluiten. Voorbeelden van thema's van beleidsdebatten zijn de jeugdzorg (29 januari 2008), duurzame landbouw (12 februari 2008), het kennis- en adviesstelsel (4 maart 2008), binnenlands bestuur, de huidige en toekomstige stand van de krijgsmacht (15 april 2008), de 3-D benadering (diplomacy, defence, development, 3 juni 2008) en mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking (10 juni 2008). De Eerste Kamer beoogt het gekozen onderwerp 'integraal' te benaderen. Een integrale benadering houdt in dat een onderwerp in samenhang met aanverwante beleidsterreinen en in een bredere context gezien wordt en niet strikt gebonden hoeft te zijn aan een enkel ministerie om zo een verkokerde benadering tegen te gaan.

---

<sup>2</sup> Zie artikel 85, eerste volzin, van de Grondwet.

<sup>3</sup> Nota's van verbetering zijn bedoeld om afwijkingen tussen de ingediende en de gedrukte tekst van een wetsvoorstel te herstellen. Zij kunnen worden uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, respectievelijk de Griffier van de Eerste Kamer.

<sup>4</sup> De lijst met aandachtspunten is beschikbaar op de website van de Eerste Kamer: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'wetgevingskwaliteit'.

In de drie debatten op de beleidsterreinen Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking kwamen de samenhang en het spanningsveld tussen de drie verschillende terreinen duidelijk aan de orde. De versterking van een integrale benadering werd gesteund door samenvoeging van Kamercommissies. Voorafgaand aan de zittingsperiode van de huidige Kamer was er een vaste commissie voor Buitenlandse zaken, een vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking en een vaste commissie voor Defensie. Vanaf het begin van de zittingsperiode (2007-2011) zijn deze drie commissies op initiatief van de Kamervoorzitter geïntegreerd in één vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO). Deze samenvoeging was mede ingegeven door de wederzijdse beïnvloeding van de drie beleidsterreinen, die zich in de praktijk steeds vaker voordoet. Een belangrijke overweging bij de reductie van het aantal commissies was tevens dat de regering thans ook programmaministers kent en dat bredere commissies een inhoudelijk samenhangende behandeling kunnen bevorderen en verkokering tegen kunnen gaan.

De Kamer ontlokte de minister van Buitenlandse Zaken in het debat over de stand van de krijgsmacht de toezegging zich persoonlijk in te zullen zetten voor het opstarten van de discussie over 'Berlijn-plus': de overeenkomst dat de Europese Unie bij een militaire operatie gebruik kan maken van de NAVO-infrastructuur, NAVO-hoofdkwartier en de NAVO-satellieten, omdat de EU maar over beperkte militaire capaciteit beschikt. In het debat over de stand van de krijgsmacht zegde de regering toe in de (op moment van schrijven plaatsvindende) verkenningen over de toekomstige rol van de Nederlandse krijgsmacht, ook te zullen reflecteren op de eigen verantwoordelijkheid van de zogenoemde ontvangende landen.

In het debat over de 3-D benadering werd Kamerbreed aangedrongen op een grotere samenhang en regie bij interventies tijdens conflicten in het buitenland waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie een rol spelen. De 3-D benadering is complex, maar alleen een dergelijke benadering kan ontwikkelingen in de complexe situaties bij interventies tijdens conflicten in het buitenland ten goede keren. Het ontbreken van regie tussen de drie D's kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de situatie van de bevolking in een conflictgebied niet verbetert en dat de agressie van de bevolking zich dan richt tegen de militairen ter plaatse.

Hieronder wordt uitvoeriger ingegaan op de manier waarop de Eerste Kamer in dit verslagjaar bij de behandeling van een aantal specifieke wetsvoorstellen gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden en parlementaire instrumenten.

## 1.2 Vetorecht

Zoals hierboven al is gememoreerd beschikt de Eerste Kamer over een vetorecht. Van dit recht wordt met terughoudendheid gebruik gemaakt. In het afgelopen verslagjaar waren er drie wetsvoorstellen die de toets der kritiek niet konden doorstaan.



Zo was de Senaat bij de behandeling van de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte overtredingen<sup>5</sup> van mening dat het ging om overtredingen die eigenlijk vallen onder de Wet OM-afdoening, de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften of de Wet Mulder.<sup>6</sup> Die wetten geven het Openbaar Ministerie de bevoegdheid transacties voor te stellen ter voorkoming van strafvervolging. De vrees werd uitgesproken dat de bestuurlijke boete voor fout parkeren zou leiden tot 'verwatering' van het strafrecht. Het wetsvoorstel werd tijdens de laatste vergadering voor het kerstreces, op 18 december 2007, verworpen.

Op 1 april 2008 besloot de Eerste Kamer geen doorgang te verlenen aan een omstreden proef met legaal gokken op internet.<sup>7</sup> Het wetsvoorstel 'Kansspelen via internet' was na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 al aangemerkt als 'controversieel'<sup>8</sup>, waardoor het pas werd behandeld door de Senaat na het aantreden van het kabinet-Balkenende IV. Het wetsvoorstel beoogde het gokken op internet gedurende drie jaar bij wijze van proef te legaliseren door Holland Casino daarvoor een vergunning te geven. Al snel werd duidelijk dat een meerderheid in de Kamer om verschillende principiële redenen moeite had met het wetsvoorstel. Verscheidene pogingen van de minister van Justitie om de Eerste Kamer alsnog te overtuigen, zowel in het debat als in een uitgebreide brief, mochten niet baten. In een niet vaak voorkomende hoofdelijke stemming werd het wetsvoorstel met 37 tegen 35 stemmen verworpen.

Op 8 juli 2008, de laatste vergaderdag voor het zomerreces, sneuvelde het wetsvoorstel Aanbestedingswet in de Kamer.<sup>9</sup> Een meerderheid van de Kamer was van mening dat de kwaliteit van de wet tekort schoot. Eerder was het voorstel door de Tweede Kamer unaniem aanvaard. Twee van deze verworpen wetsvoorstellen komen in paragraaf 2.1 uitgebreider aan de orde.

### 1.3 Nouvelles / nieuwe wetgeving

Inhoudelijke nouvelles hebben zich dit verslagjaar niet voorgedaan. Er was slechts sprake van een technische novelle bij de Wet op het kindgebonden budget. Met deze novelle werd het bedrag van de kindertoeslag voor 2008 aangepast.<sup>10</sup> In dit verslagjaar is het wel enkele keren voorgekomen dat de regering op aandringen van de Eerste Kamer toezegde te komen met nieuwe wetgeving, die verder strekt dan een novelle. De gang van zaken bij de twee onderstaande wetsvoorstellen kan deze situatie illustreren.

<sup>5</sup> Kamerstukken I/II, 30098.

<sup>6</sup> Op basis van de Wet Mulder werd het mogelijk om voor lichte overtredingen een bestuursrechtelijk sanctieregime in te stellen. Concreet betekende dit dat de officier van justitie bevoegd werd direct een transactievoorstel kan doen. Het uitgangspunt van een strafrechtelijke rechtsgang werd voor de categorie lichte verkeersovertredingen verlaten.

<sup>7</sup> Kamerstukken I/II, 30362.

<sup>8</sup> Indien een kabinet demissionair wordt, kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen 'controversieel' verklaren: met de (verdere) behandeling wordt gewacht totdat een nieuw kabinet is aangetreden (dat een andere opvatting over het wetsvoorstel kan hebben).

<sup>9</sup> Kamerstukken I/II, 30501.

<sup>10</sup> Zie Kamerstukken I/II, 31210.

Bij de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten is door de minister van Economische Zaken toegezegd dat zij met een wetswijziging tegemoet komt aan de bezwaren van de Eerste Kamer over de doelmatigheid van het wetsvoorstel.<sup>11</sup> Het wetsvoorstel beoogde informatie-uitwisseling verplicht te stellen tussen beheerders van ondergrondse netten en bedrijven die in de grond graven. Bij één op de vijf graafwerkzaamheden ontstaat namelijk schade. Deze schade loopt in totaal op tot enkele tientallen miljoenen euro's per jaar. Omdat een systeem van zelfregulering dit niet kon voorkomen, is er een wettelijke verplichting tot informatie-uitwisseling gekomen. De Eerste Kamer stemde met het wetsvoorstel in, maar dwong de minister van Economische Zaken tot een aanvullende wetswijziging. Kamerbreed werd betoogd dat het opnemen van een wettelijke meldingsplicht voor alle aansluitingen van woonhuizen op het riool disproportioneel was. De Kamer vond de uitvoeringskosten (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten schatte die op om en nabij €1 miljard) niet opwegen tegen de baten (een besparing bij graafincidenten van naar schatting €1 miljoen). De minister zegde toe deze wetswijziging nog voor het zomerreces aan de orde te stellen in de ministerraad.<sup>12</sup> De minister zegde daarnaast toe de Kamer te blijven informeren over de kosten van graafincidenten. In 2010 zal de minister inzicht geven in de kosten van graafincidenten bij huisaansluitingen. Aan de hand van die cijfers zal bepaald worden of een compensatie van kosten bij graafincidenten noodzakelijk is.



Een tweede geval waarin de Eerste Kamer bewerkstelligde dat de regering met nieuwe wetgeving komt, deed zich voor bij de wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) in verband met de voorwaardelijke machtiging en dwangbehandeling.<sup>13</sup> Al bij eerdere wijzigingen van de Wet Bopz had de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor het onoverzichtelijk geheel aan regelgeving dat is ontstaan door de vele wijzigingen die sinds de inwerkingtreding in 1994 in de Wet Bopz zijn aangebracht.<sup>14</sup> De Kamer heeft de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aangegrepen om sterk aan te dringen op een geheel nieuwe wet. De regering onderkent het belang hiervan en zal zo spoedig mogelijk met een voorstel ter vervanging van de Wet Bopz komen, zodat de nieuwe wet nog deze kabinetsperiode in werking kan treden.<sup>15</sup>

## 1.4 Toezeggingen

Om een beter overzicht te houden op de nakoming door het kabinet van de door de bewindslieden bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen gedane toezeggingen, is in 2004 een begin gemaakt met het systematisch registreren van toezeggingen. De toezeggingen zijn ook via de website van de Eerste Kamer te

<sup>11</sup> Zie Kamerstukken I/II, 30475.

<sup>12</sup> Het wijzigingswetsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend, zie Kamerstuk 31540, nr. 2.

<sup>13</sup> Kamerstukken I/II, 30492.

<sup>14</sup> Zie Kamerstuk 28283, B.

<sup>15</sup> Zie Handelingen I, 2007-2008, 20, blz. 872 e.v., 879 en Kamerstuk 30492, H (brief van 23 juni 2008).

raadplegen.<sup>16</sup> Hiermee wordt zichtbaar gemaakt wat de Eerste Kamer heeft bewerkstelligd. Bovendien kunnen de bewindslieden met behulp van het bestand gemakkelijker en regelmatig aan hun toezeggingen worden herinnerd. In commissieverband wordt de bewindslieden een of tweemaal per jaar verzocht informatie te verschaffen over de stand van zaken met betrekking tot het nakomen van de toezeggingen. Deze reactie wordt vervolgens in de commissie besproken. Wanneer de reactie niet bevredigend is, wordt dat kenbaar gemaakt aan de betreffende bewindspersoon en tevens bewerkstelligd dat de Kamer serieus wordt genomen. Een enkele keer wordt de nakoming van toezeggingen ook plenair aan de orde gesteld.

Ook in dit verslagjaar hebben zich bij gelegenheid van de behandeling van enkele gecompliceerde en maatschappelijk ingrijpende wetsvoorstellen gevallen voorgedaan waarin de Kamer pas na door de regering gedane toezeggingen tot aanvaarding van de wetsvoorstellen overging. Deze situatie deed zich onder andere voor bij het wetsvoorstel gratis schoolboeken, dat op 27 mei 2008 plenair werd behandeld.<sup>17</sup> De staatssecretaris zegde in dat debat toe dat scholen die bij de aanbesteding de aanwijzingen van de staatssecretaris opvolgen, niet opdraaien voor eventuele kosten van juridische procedures voortvloeiend uit de aanbestedingsprocedure en dat haar ministerie de scholen bij de aanbesteding zoveel mogelijk zal faciliteren. De Eerste Kamer bereikte daarmee dat scholen in het voortgezet onderwijs niet voor extra kosten worden gesteld. Het wetsvoorstel gratis schoolboeken verplicht hen immers schoolboeken aan te besteden.

Ook bij de behandeling van de goedkeuring van de Scheldeverdragen, die onder grote publieke belangstelling plaatsvond, was sprake van cruciale toezeggingen.<sup>18</sup> Deze verdragen, vier in totaal, zijn in 2005 gesloten tussen Nederland en Vlaanderen om een verdieping van de Westerschelde mogelijk te maken. Het uitgraven van de vaargeul levert natuurschade op, die op een andere plaats gecompenseerd moet worden. Met Vlaanderen is afgesproken daartoe 600 hectare grond te ontpolderen, waaronder de Hertogin Hedwigepolder. Dit voornemen stuitte echter op Kamerbrede afkeuring. De leden van de Eerste Kamer stelden het niet acceptabel te vinden goede landbouwgrond zomaar te ontpolderen. Ook in de Tweede Kamer was hierop al kritiek geuit, waarop door de regering een commissie is ingesteld om op zoek te gaan naar alternatieven voor ontpoldering.<sup>19</sup> De oorspronkelijke taakopdracht van de commissie-Nijpels beperkte zich tot het zoeken van natuurherstelmogelijkheden in het Westerscheldegebied, binnen de kaders van de Scheldeverdragen en de Europese natuur-, milieu- en waterwetgeving. Onder druk van de Eerste Kamer is de opdracht uiteindelijk verruimd tot de hele zuidwestelijke delta, waardoor de commissie-Nijpels de facto 'carte blanche' heeft gekregen.<sup>20</sup> In november 2008 zou duidelijk moeten zijn welke alternatieven er (eventueel) zijn. Vanwege de Kamerbrede bezwaren en de aankondiging van een derde termijn had de minister contact opgenomen met de

<sup>16</sup> Direct op [www.toezeggingenek.nl](http://www.toezeggingenek.nl) of via de link op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

<sup>17</sup> Zie Kamerstukken I/II, 31325.

<sup>18</sup> Kamerstukken I/II, 30862, 30863, 30864, 30866 en 30867.

<sup>19</sup> Zie het besluit tot instelling van Commissie Natuurherstel Westerschelde (Commissie-Nijpels), Stcrt. nr. 72 (2 april 2008).

<sup>20</sup> Zie ook toezegging tz\_V&W\_2008\_3 via [www.toezeggingenek.nl](http://www.toezeggingenek.nl).

Vlaamse minister-president. De minister kon de Eerste Kamer in de derde termijn van het debat melden, dat de Vlaamse minister-president bereid is met Nederland serieus en welwillend over eventuele alternatieven te overleggen en te onderhandelen.<sup>21</sup>

### *Kennis- en adviesstelsel*

Een toezegging, gedaan tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen, leidde binnen de Eerste Kamer tot een uitzonderlijk vervolg. Het ging om de toezegging van de minister-president dat er geen onomkeerbare stappen zouden worden gezet ten aanzien van het door het Rijk gefinancierde kennis- en adviesstelsel alvorens daarover uitvoerig met de Staten-Generaal was overlegd. Reeds in het vorige parlementaire jaar stelde de Eerste Kamer vragen aan de minister-president en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de voorgenomen bezuinigingen op de strategische adviesraden en planbureaus die samen een belangrijk deel vormen van het kennis- en adviesstelsel van de Rijksoverheid. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen werd het onderwerp nadrukkelijk door de fractievoorzitters aan de orde gesteld. De Kamer wees erop dat een aantal strategische adviesraden mede ten dienste staan van het parlement, zelfs door het parlement kunnen worden ingeschakeld en een nuttige functie kunnen vervullen als tegenmacht. Mede daarom is bij besluiten over het stelsel alerte parlementaire betrokkenheid vereist. Daarnaast onderstreepte de Kamer het belang van een zorgvuldige probleemanalyse, alvorens tot bezuinigingen over te gaan. Een operatie ter verkleining van het kennis- en adviesstelsel is niet nieuw en dient vanuit een visie op het stelsel plaats te vinden en niet als algemene bezuiniging.

De Eerste Kamer zette het onderwerp vervolgens hoog op de agenda, teneinde de regering te overtuigen recht te doen aan de inbreng van de Kamer(s). De Eerste Kamer besloot allereerst een apart beleidsdebat met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het kennis- en adviesstelsel te wijden. De afhandeling van alle begrotingen met bepalingen over bezuinigingen op strategische adviesraden werd aangehouden tot dit beleidsdebat, vanwege mogelijke financiële consequenties voor het kennis- en adviesstelsel. Op die manier konden de verschillende Kamercommissies nagaan of er niet toch een bezuiniging in de begroting was geslopen.

Ter voorbereiding op het debat met de minister belegde de Eerste Kamer een openbare bijeenkomst waarin 13 strategische adviesraden en de Raad van State werden uitgenodigd. De Tweede Kamer sloot zich bij deze bijeenkomst aan. De bijeenkomst, die onder grote belangstelling plaatsvond in de plenaire zaal van de Eerste Kamer, voorzag in de wederzijds gevoelde behoefte standpunten uit te wisselen en heeft de band tussen de adviesraden en de Staten-Generaal verstevigd.<sup>22</sup> Daarnaast werden in een aparte bijeenkomst van de Eerste Kamercommissie ook de planbureaus gehoord. Op 4 maart 2008 debatteerde de Eerste Kamer uiteindelijk met de minister van

<sup>21</sup> Zie ook toezegging tz\_V&W\_2008\_4 via [www.toezeggingenek.nl](http://www.toezeggingenek.nl).

<sup>22</sup> Zie Kamerstuk 31201, nr. 26 voor het verslag.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het stelsel van adviesraden naar aanleiding van de Nota Vernieuwing Rijksdienst, waarin onder andere een clustering van adviesraden werd voorgesteld. In de ogen van een meerderheid van de fracties behoort het stelsel van strategische adviesraden mede toe aan het parlement. Het kan een nuttige functie vervullen als tegenmacht en daarmee de controlerende functie van de Staten-Generaal ondersteunen. De Eerste Kamer hecht voorts aan de wettelijke mogelijkheid advies te vragen aan een goed geëquipeerde adviesraad. Zo werd dit jaar advies gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en aan het College Bescherming Persoonsgegevens.

Tijdens het debat werd een bijna Kamerbreed gesteunde motie aangenomen waarin geconstateerd werd, dat de probleemanalyse in de Nota Vernieuwing Rijksdienst niet overtuigt, leidt tot onvoldragen voorstellen en onvoldoende rekening houdt met de wens van de Kamer zelfstandig advies te kunnen vragen aan adviescolleges.<sup>23</sup> De Kamer heeft daarop per motie de minister verzocht om met een nieuwe analyse recht te doen aan de grote variëteit aan vraagstukken en instellingen in het stelsel en rekening te houden met de wensen van de Kamer. De minister zegde toe op een aantal punten nader in te gaan en beloofde tevens niet vooruit te lopen op de uitvoering van eerder geuite bezuinigingsvoornemens, totdat over de aanvullende analyse met de Kamer gesproken is.

Pas nadat de minister de eerder door de minister-president gedane toezegging herhaald had, wilde de Kamer de aangehouden begrotingen van de andere ministeries afdoen. De Voorzitter van de Eerste Kamer merkte plenair bij de afdoening van de diverse begrotingswetten op dat 'de Kamer de kanttekening plaatst dat bij de afhandeling van begrotingsstaten die mede betrekking hebben op de verschillende adviescolleges en planbureaus, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister-president de Kamer hebben toegezegd, geen onomkeerbare besluiten te nemen'.<sup>24</sup>

## 1.5 Moties

De Eerste Kamer is over het algemeen terughoudend met het indienen van moties, teneinde uitholling van dit instrument te voorkomen.<sup>25</sup> De Eerste Kamer verwacht dan ook te meer dat de regering alle aangenomen moties daadwerkelijk uitvoert. Indien hierover twijfels bestaan, kan dit voor de Kamer aanleiding zijn hierover in contact te treden met de regering of zelfs een debat te houden. Vaak is dit niet nodig omdat de aankondiging van een motie in de Eerste Kamer voor de bewindspersoon

---

<sup>23</sup> Kamerstuk 31201, C.

<sup>24</sup> Handelingen I, 2007-2008, 25, blz. 1040.

<sup>25</sup> Weliswaar zijn er in dit verslagjaar meer moties (32) ingediend dan vorig verslagjaar, maar in vergelijking met de jaren daarvoor (9 in 2006-2007 en 21 in 2005-2006) is de stijging gering, zeker in vergelijking met de aantallen moties in de Tweede Kamer (1968 in 2007). De stijging bij de Eerste Kamer valt bovendien voor een groot deel toe te schrijven aan de behandeling van het Belastingplan, die resulteerde in 8 moties die voor het merendeel door één kritische fractie werden ingediend. Het Belastingplan moest in zeer korte tijd worden behandeld. Van de 32 ingediende moties zijn er 14 aangenomen, 9 verworpen, 6 ingetrokken en 2 gewijzigd. Een motie werd aangehouden.



een dermate sterk signaal is, dat tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de Kamer. Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij de Algemene Politieke Beschouwingen, toen duidelijk werd dat de Kamer grote moeite had met de aangekondigde bezuinigingen op het kennis- en adviesstelsel van de Rijksoverheid. De minister-president zegde desgevraagd toe geen onomkeerbare stappen te zetten bij de afslanking van het kennis- en adviesstelsel. Een aangekondigde motie over de procedure bij de verkiezingen van de Eerste Kamer tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen hoefde niet te worden ingediend na een toezegging van de minister-president om een nadere analyse van de verkiezingswijze aan te bieden.<sup>26</sup>

Het niet of onvoldoende uitvoeren van een motie kan voor de Kamer reden zijn een apart debat te houden over het onderwerp van de motie. Deze situatie deed zich voor naar aanleiding van een motie over de verhoging van de kansspelbelasting op speelautomaten, die werd aangenomen tijdens het debat over het Belastingplan 2008. In die motie werd gevraagd om inzicht in de aannemelijke effecten op de bedrijfsvoering van exploitanten van kansspelen alvorens tot invoering van een kansspelbelasting van 29% over te gaan, een belastingmaatregel die grote gevolgen voor de sector zou hebben. Naar de mening van enkele fracties was tot 20 juni 2008 onvoldoende uitvoering gegeven aan deze motie. Een meerderheid in de Kamer stuurde daarom aan op een plenair debat, waarin gesproken kon worden over een brief die de staatssecretaris van Financiën, na twee herinneringen van de commissie, op 6 juni 2008 aan de Kamer had gezonden. Tijdens het debat kreeg de speelautomatenbranche steun in de rug van de Kamer en ontlokte de Kamer de staatssecretaris verschillende nieuwe toezeggingen.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening<sup>27</sup> werden twee moties ingediend waarmee de Eerste Kamer wederom benadrukte grote waarde te hechten aan uitvoerbaarheid van wetgeving en een samenhangende langetermijnvisie bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken. In de eerste breed gesteunde motie werd de regering opgeroepen vanaf de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een jaarlijkse monitoring en evaluatie uit te voeren over de voortgang, de problemen en de successen en met een evaluerende analyse van de uitvoeringspraktijk te komen.<sup>28</sup> De motie werd aangehouden, nadat de minister van Volshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) had toegezegd in een brief voorstellen te doen over de invulling hiervan. Op 16 mei 2008 zegde de minister naar aanleiding van de motie schriftelijk toe zo spoedig mogelijk na het zomerreces een voorstel voor de monitoring en het evaluatie-instrument toe te sturen.<sup>29</sup> De aangehouden motie, die op brede parlementaire steun kon rekenen, was voor de minister een voldoende duidelijk signaal om deze belangrijke toezegging te doen.

---

26 Zie Kamerstuk 31200 II, A. Hierin verkent de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden tot herziening van de voorkeurdrempel bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer en de mogelijkheden om wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop het aangaan van lijstverbindingen is geregeld voor de Eerste Kamerverkiezingen.

27 Kamerstukken I/II, 30938.

28 Kamerstuk 30938, H.

29 Kamerstuk 30938, I.



In een tijdens hetzelfde debat met algemene stemmen aanvaarde tweede motie benadrukte de Eerste Kamer dat meer samenhang in de langetermijnontwikkeling van ruimtelijke ordening, wonen, economie, verkeer en vervoer, alsook natuur en milieu van de Randstad noodzakelijk is.<sup>30</sup> De Kamer verzocht de regering in de loop van 2008 voorbereidingen te treffen om de langetermijnvisie van de Randstad te verankeren in een 'Structuurvisie Randstad' zoals bedoeld in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De minister van VROM zegde de Kamer toe dat een dergelijke visie na de zomer gereed zou zijn.<sup>31</sup>

## 1.6 Interpellatie

Het recht van interpellatie maakt het voor Kamerleden mogelijk om een debat te houden over een onderwerp dat niet op de agenda van de Kamer staat. Tenzij sprake is van zeer veel spoed, worden bij een interpellatie vooraf schriftelijk vragen gesteld aan de regering door de interpellant. In het verleden was de interpellant vaak afkomstig uit de gelederen van de oppositie, maar dit hoeft niet het geval te zijn zoals uit onderstaand voorbeeld zal blijken. Na het mondelinge antwoord van de regering volgt een discussie met de Kamer. Na de interpellant kunnen dan ook andere Kamerleden mee debatteren. In de Eerste Kamer wordt over het algemeen spaarzaam gebruik gemaakt van het recht tot interpellatie. In de parlementaire jaren 2005-2006 en 2006-2007 waren er in het geheel geen interpellaties. De Kamer heeft dit parlementaire jaar onder andere in een interpellatiedebat de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de tand gevoeld over het opzeggen van een verdrag inzake sociale zekerheid terwijl de Eerste Kamer niet meer in de gelegenheid was om zich daarover uit te spreken.<sup>32</sup> Bij dit interpellatiedebat deed zich de bijzondere situatie voor dat de twee betrokken commissievoorzitters op één fractie na namens de gehele Kamer het woord voerden. Tijdens het interpellatiedebat vroeg de Kamer opheldering over de late indiening van de goedkeuringswet, de vertraging in de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer en de implicaties van de ontstane situatie. De regering erkende dat er sprake was van plichtsverzuim tegenover de Eerste Kamer en bood daarvoor excuses aan.<sup>33</sup> Inmiddels heeft de Senaat het voorstel in behandeling genomen. In afwachting daarvan heeft de regering de betrokken partijen laten weten dat aan de opzegging van het verdrag vooralsnog geen gevolgen kunnen worden verbonden.

## 1.7 Schriftelijke vragen

De Eerste Kamer beschikt evenals de Tweede Kamer over het recht schriftelijke vragen te stellen aan de regering. De Eerste Kamer gebruikt dit recht over het algemeen

<sup>30</sup> Kamerstuk 30938, G.

<sup>31</sup> De Structuurvisie is conform de motie 30 938, H op 5 september 2008 aangeboden aan de Eerste Kamer.

<sup>32</sup> Kamerstuk 31267, A e.v. In totaal vonden er in dit verslagjaar twee interpellaties plaats.

<sup>33</sup> De Eerste Kamer heeft ook bij de Tweede Kamer gewezen op de late toezending van het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer. Het presidium van de Tweede Kamer heeft maatregelen genomen om herhaling te voorkomen.

met mate, zeker vergeleken met de Tweede Kamer.<sup>34</sup> Dit jaar werd tevens een groot aantal fundamentele vragen gesteld over het Nederlandse Irakbeleid, naar aanleiding van een debat over uitzending van troepen naar het buitenland en de vraag wanneer sprake is van een adequaat volkenrechtelijk mandaat.<sup>35</sup> Verschillende fracties in de Eerste Kamer hebben in april 2008 meer dan 100 vragen gesteld over de besluitvorming van het Nederlandse kabinet over de Nederlandse politieke steun voor militair ingrijpen in Irak in maart 2003. Het pakket aan vragen bestrijkt de gehele aanloop naar de oorlog, alsmede de wederopbouw van Irak. Het beoogt een aanvulling te zijn op wat in de Tweede Kamer aan de orde is geweest. De vragen gaan onder meer over de informatie waarover het kabinet voor het uitbreken van de oorlog beschikte, zoals de bewijzen rondom de massavernietigingswapens en het exacte tijdstip waarop de regering vernam dat het feitelijke besluit tot ingrijpen al was genomen. De regering heeft de Eerste Kamer laten weten de vragen voor het kerstreces van 2008 te beantwoorden.



## 2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit

De Eerste Kamer toetst de kwaliteit van wetgeving. Bij de kwaliteitstoets gaat het om inhoudelijke beoordeling op een aantal aandachtspunten. Rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid zijn reeds jaren vaste aandachtspunten, waaraan net als in de voorgaande Jaarberichten aandacht besteed zal worden. Ter verfijning van de toetsing op wetgevingskwaliteit heeft bij de Eerste Kamer een interne bezinning op de beoordeling van deze kwaliteit plaatsgevonden. Het resultaat hiervan zijn de 'aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit' die door de Leden en de ambtelijke staf gehanteerd kunnen worden bij de beoordeling van wetsvoorstellen.<sup>36</sup> In de navolgende paragrafen zal een aantal van deze aandachtspunten aan de orde komen.

### 2.1 Wetsystematiek

#### *Samenhang van wetgeving*

De Eerste Kamer beschouwt het als een van haar taken wetsvoorstellen in een bredere context te beoordelen. De Kamer ziet zich namelijk regelmatig geconfronteerd met wetsvoorstellen die nauw samenhangen met andere – vaak nog bij de Tweede Kamer aanhangige - wetsvoorstellen, flankerend beleid, uitvoeringsregelgeving of Europese ontwikkelingen. De huidige wetgevingspraktijk laat zich meer en meer kenschetsen als een cyclisch proces waarin de Senaat minder aan het einde van het wetgevingsproces staat, maar eerder onderdeel van een 'wetgevingscirkel' is geworden. Deze waarneming komt op gespannen voet te staan met de veronderstelling dat de Eerste

<sup>34</sup> In dit parlementaire jaar werd 11 keer van de mogelijkheid gebruik gemaakt.

<sup>35</sup> Dit debat vond plaats op 9 en 10 juli 2007 (zie Jaarbericht 2006-2007, blz. 31/32). Zie voor de vragen Kamerstuk 31200 V, F.

<sup>36</sup> De lijst met aandachtspunten is beschikbaar op de website van de Eerste Kamer: [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) met de zoekterm 'wetgevingskwaliteit'.

Kamer het eindstation in het wetgevingsproces is. Er is meer dan vroeger sprake van samenhang tussen wetsvoorstellen of met Europese voorstellen en nieuwe beleidsontwikkelingen. In een continu proces met telkens nieuwe ontwikkelingen wordt op verschillende momenten door diverse actoren geïntervenieerd in de vorm van onderzoeksrapporten, nieuwe beleidsnotities en wetsvoorstellen. Processen van totstandkoming van formele wetgeving en gedelegeerde regelgeving verlopen bovendien niet volgtijdelijk. Teneinde in de wetgevingscirkel de samenhang van wetgeving niet uit het oog te verliezen, heeft de Eerste Kamer in het afgelopen jaar regelmatig stilgestaan bij diverse aspecten daarvan.<sup>37</sup>

Ter illustratie van de complexiteit van wetgeving wordt in deze paragraaf het dossier rondom de luchtkwaliteitseisen, dat in het middelpunt van de maatschappelijke belangstelling heeft gestaan, uitvoerig belicht. De Wet luchtkwaliteitseisen had een voorgeschiedenis als algemene maatregel van bestuur (AMvB), heeft een Europese dimensie en kent een nadere invulling bij AMvB.<sup>38</sup> Het was een dossier van voortdurend bijschaven, waar ook de Eerste Kamer in alle fasen, voor en na dit verslagjaar, een invulling aan heeft gegeven en nog geeft.

De Europese luchtkwaliteitseisen en vooral de wijze van implementatie van die eisen in Nederland leidden in het recente verleden, eind 2004, tot kritische vragen vanuit de Eerste Kamer over bouwstops bij verschillende projecten door uitspraken van de Raad van State.<sup>39</sup> De regering moest erkennen dat de interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit in de praktijk tot ongewenste gevolgen leidde. In dit besluit werd namelijk een relatie gelegd tussen luchtkwaliteitsnormen en regels om te kunnen bouwen. Regering en beide Kamers vonden in het voorjaar van 2005 de maatschappelijke en economische consequenties van de strikte interpretatie van het besluit aanzienlijk, terwijl voor een correcte uitvoering van de betreffende EG-richtlijnen het verband tussen luchtkwaliteit en regels voor ruimtelijke ordening niet noodzakelijk was. Vooruitlopend op de Wet luchtkwaliteitseisen werd het Besluit luchtkwaliteit herzien om de ergste pijnpunten te bestrijden.

Uitgangspunt van het in maart 2006 ingediende wetsvoorstel luchtkwaliteit werd 'saldering & compensering': bij een verslechtering van luchtkwaliteit door een project kan dit project toch doorgang vinden wanneer op iets grotere schaal gezien de luchtkwaliteit verbetert door andere maatregelen en er per saldo dus een verbetering van de luchtkwaliteit optreedt. De hele uitwerking van deze leidende gedachte moest gestalte krijgen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Om al te veel bureaucratie te vermijden zouden projecten, die 'niet in betekenende mate' leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit, buiten het NSL gerealiseerd kunnen worden.

Op het moment dat het wetsvoorstel in de Eerste Kamer voorlag, vielen de consequen-

---

<sup>37</sup> Een nadere analyse van het probleem van samenhang en andere aspecten van complexiteit van wetgeving is te vinden in de notitie 'Complexiteit van wetgeving', zie Kamerstuk 31700 VI, B.

<sup>38</sup> Kamerstukken I/II, 30489.

<sup>39</sup> Dit gebeurde bij de behandeling van een wetsvoorstel over de Uitvoering van een EG-richtlijn m.b.t. nationale emissieplafonds, Kamerstukken I/II, 29422.

ties van het wetsvoorstel nog niet volledig te overzien. De Kamer vond dat de effectiviteit niet alleen te bepalen viel op grond van hetgeen in het wetsvoorstel zelf geregeld was. Zou het NSL 'per saldo' echt tot verbetering van de luchtkwaliteit leiden, of zou het slechts een instrument zijn om nu projecten te kunnen honoreren en later te bezien of het allemaal wel echt had geholpen? Bovendien was het de vraag of vele kleine beetjes verslechtering niet zouden cumuleren. Werden die projecten niet te lichtvaardig buiten het NSL gehouden? Was de minister niet te optimistisch waar het de mogelijkheden betrof maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren? Was het voorstel houdbaar in Europees verband?

Het debat over luchtkwaliteitseisen werd op 2 oktober 2007 afgerond. Kort voor het afrondende debat schreef de minister een brief waarin een aantal toezeggingen aan de Kamer gestand werd gedaan, onder andere onderbouwing van de norm 'niet in betekende mate', een anticumulatieregeling in de AMvB, een afstandsmaat voor scholen tot snelwegen en provinciale wegen, uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid als de decentrale overheden zich niet naar de letter en de geest aan het NSL houden, monitoring van het NSL alsmede de betreffende rechtspraak en een review van de meetmethoden.

Vlak voor het zomerreces werd het NSL aangeboden aan Eerste en Tweede Kamer, waarmee inhoudelijk invulling werd gegeven aan de Wet luchtkwaliteitseisen. Tegelijkertijd vormt dit NSL het 'luchtkwaliteitsplan' dat de Europese Commissie toetst, nu het volgens de per 11 juni 2008 in werking getreden vernieuwde Richtlijn luchtkwaliteit mogelijk is uitstel aan te vragen om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen.<sup>40</sup> Daarvoor moet met dat luchtkwaliteitsplan wel overtuigend worden aangetoond dat overal en tijdig (met het uitstel) de grenswaarden worden bereikt. In de Eerste Kamer volgt een verdere inhoudelijke discussie in het najaar van 2008. Zo zijn met parlementaire betrokkenheid zowel de nationale als de Europese normen bijgesteld om het hoofd te bieden aan de in 2004 gesignaleerde stagnatie, terwijl tegelijk hoge milieueisen als einddoelstelling zijn blijven gelden. De Kamer zal ook komend jaar nauw bij dit onderwerp betrokken blijven.

### *Voorhangprocedures*

De Eerste Kamer heeft dit jaar in het kader van samenhang van wet- en regelgeving nauwkeurig gelet op de verschillende AMvB's waarbij op grond van wettelijke bepalingen parlementaire betrokkenheid vereist is. Vaak geschiedt dit door middel van een zogenoemde voorhangprocedure.<sup>41</sup> In enkele gevallen kwam het voor dat een AMvB reeds werd voorgehangen terwijl het betreffende wetsvoorstel nog niet door de Eerste Kamer was aangenomen.<sup>42</sup> Om te voorkomen dat lagere regelgeving het parlement passeert nog voordat de wet zelf gereed is, behoudt de Kamer zich het recht voor nog op de

<sup>40</sup> Richtlijn 2008/50/EG.

<sup>41</sup> Dit is een procedure waarbij de Kamer binnen een bepaalde termijn op het 'voorgehangen' (ontwerp)besluit kan reageren door middel van vragen of opmerkingen. In sommige gevallen kan de Kamer de wens uiten dat wat de AMvB behelst alsnog bij wet geregeld moet worden.

<sup>42</sup> Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor bij een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (voorzieningsplanning scholen) en een AMvB die op die wijziging gebaseerd was, zie Kamerstukken I/II, 31310.



AMvB te reageren tot een week nadat het met de AMvB samenhangende wetsvoorstel is aangenomen. Dit standpunt is ook schriftelijk aan de ministeries kenbaar gemaakt.

### *Eenduidigheid van toepasselijk recht: strafrecht, privaatrecht of bestuursrecht*

De afgelopen jaren is in de Eerste Kamer herhaaldelijk kritiek geuit op de wildgroei aan nieuwe bestuurlijke boetes, een handhavingsinstrument waarbij de rechter niet meer de eerst sprekende instantie is.<sup>43</sup> Tegen een bestuurlijke boete moet namelijk eerst bezwaar gemaakt worden bij het bestuursorgaan dat de boete heeft gegeven. Daarna staat pas beroep bij de rechter open. Bij strafrechtelijke handhaving is de rechter direct betrokken. De boetes worden bijna Kamerbreed beschouwd als een verwatering van het strafrecht. Een mogelijk einde van deze wildgroei was gelegen in de in 2006 aanvaarde Wet OM-afdoening, die het mogelijk maakt bestuurlijke boetes te vervangen door een geldboete die wordt opgelegd door de officier van justitie. De boete valt hierdoor wél onder het strafrecht.

Kort voor het kerstreces behandelde de Eerste Kamer het wetsvoorstel voor de invoering van een bestuurlijke boete voor kleine verkeersovertredingen.<sup>44</sup> Dit voorstel stuitte op bezwaren van een groot aantal fracties, die het handhaven van verkeers-overtredingen een typische politietaak vonden. Van bestuurlijke handhaving kon dan ook geen sprake zijn. De verantwoordelijke bewindspersonen van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties probeerden hun wetsvoorstel nog te redden door toe te zeggen de bestuurlijke boete voor kleine verkeersovertredingen binnen vijf jaar te integreren in de Wet OM-afdoening, maar bereikten uiteindelijk het tegenovergestelde. De Eerste Kamer verwierp met een grote meerderheid de bestuurlijke boete voor verkeersovertredingen.

### *Gedelegeerde regelgeving*

Naar aanleiding van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002-2003) heeft de regering een voorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet ingediend.<sup>45</sup> Het wetsvoorstel beoogde een nieuw aanbestedingsbeleid bij de overheid en semi-publieke instellingen mogelijk te maken. De Eerste Kamer had echter zware kritiek op het wetsvoorstel. Een voornamelijk bezwaar van de Kamer was gericht tegen het karakter van de wet. De voorgestelde Aanbestedingswet was een kaderwet waarbij echter de meest essentiële zaken geregeld zouden worden in AMvB's. De Kamer vond dat principieel onjuist, omdat daarmee de Staten-Generaal niet optimaal als medewetgever kan fungeren. Andere breed gedeelde kritiekpunten waren de grote hoeveelheid te verwachten procedures en het tekortschieten van de rechtsbescherming. Er werden ook vraagtekens geplaatst bij de toegankelijkheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De minister van Economische Zaken gaf in het debat toe dat het om een wetsvoorstel gaat 'dat we eigenlijk niet willen' en

<sup>43</sup> Zie Jaarbericht 2005-2006, blz. 27.

<sup>44</sup> Zie Kamerstukken I/II, 30098.

<sup>45</sup> Kamerstukken I/II, 30501.

deed een aantal toezeggingen om aan de kritiek van de Kamer tegemoet te komen. Eén van haar voorstellen was de toezegging om na drie jaar een deel van de regelgeving uit de AMvB's op te nemen in de Aanbestedingswet zelf. De opvatting dat tussenoplossingen niet wenselijk waren en dat er een geheel herschreven nieuwe wet zou moeten komen, werd door een Kamermeerderheid gedragen. De ingediende Aanbestedingswet werd uiteindelijk op de laatste vergaderdag van de Eerste Kamer voor het zomerreces door een ruime meerderheid van de Kamer verworpen. Het voorstel was in 2006 nog met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.



Een tweede problematisch geval van gedelegeerde regelgeving deed zich voor bij de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening.<sup>46</sup> De kern van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat overheden vooraf hun belangen kenbaar maken en hoe zij die belangen gaan realiseren. De invoering van de nieuwe Wro wordt geregeld in een aparte invoeringswet waardoor een veertigtal wetten moet worden aangepast. Bij de Kamerleden bleef met name veel onduidelijkheid bestaan over de invulling van de zogenoemde 'realisatieparagraaf' bij de Structuurvisie Nota Ruimte. De realisatieparagraaf biedt een overzicht van alle nationale ruimtelijke belangen, waarvoor de Rijksoverheid een specifieke verantwoordelijkheid neemt. Tijdens de schriftelijke behandeling bleek dat pas rond de beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel (1 juli 2008) de inhoud van de cruciale realisatieparagraaf bekend zou zijn. De Kamer vreesde een groot aantal AMvB's en was bezorgd over de nog onduidelijke inhoud ervan. Een intensieve briefwisseling en een technische briefing konden niet verhelpen dat veel onduidelijkheid over de kwestie bleef bestaan. De Kamer wenste echter, mede gezien de beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel, ook de nodige vaart in de behandeling te houden. Zij berichtte de minister van VROM bereid te zijn het wetsvoorstel op 6 mei 2008 plenair te behandelen, mits de minister dan nadere informatie over de realisatieparagraaf kon verschaffen. Tijdens het plenaire debat bleek de minister de zorgen van de Kamer echter niet geheel weg te kunnen nemen. Zij zegde daarom toe vóór de stemmingen in een brief nader aan te geven hoe zij invulling zou geven aan de realisatieparagraaf. In die brief gaf de minister aan ernaar te streven de ruimtelijke belangen zoveel mogelijk te willen borgen in één AMvB Ruimte. Deze bundeling in één AMvB sluit aan bij de veelvuldig door de Eerste Kamer geuite wens tot versterking van de regierol van de minister van VROM, die zo meer samenhang kan bevorderen en kan verduidelijken wat decentraal kan en wat centraal geregeld moet worden. De Kamer achtte borging in één AMvB van groot belang, onder meer omdat dit de samenhang van het nationaal ruimtelijk beleid versterkt en helder weergeeft wanneer afstemming met het Rijk moet worden gezocht. Met de brief van de minister nam de Eerste Kamer uiteindelijk genoegen. Op 20 mei 2008 werd het wetsvoorstel met algemene stemmen aangenomen.

### *Bij AMvB afwijken van de wet*

Tijdens de behandeling van een wijziging van de Wet milieubeheer verzette een deel van de Eerste Kamer zich tegen een onderdeel van het wetsvoorstel dat tijdens de

<sup>46</sup> Kamerstukken I/II, 30938.

behandeling in de Tweede Kamer bij amendement was geïntroduceerd.<sup>47</sup> Het wetsvoorstel regelde de implementatie van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. Door dit wetsvoorstel kwam een algemene regeling inzake milieuaansprakelijkheid tot stand. Het amendement van de Tweede Kamer maakte het mogelijk om bij AMvB de lijst met activiteiten waarvoor ingevolge het wetsvoorstel het risicoaansprakelijkheidsregime gold, uit te breiden. Een deel van de Eerste Kamer achtte de voorgestelde uitwerking van het amendement via een AMvB in strijd met de motie Jurgens c.s.<sup>48</sup> Deze motie roept de regering op delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever achterwege te laten als die de lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin.<sup>49</sup> De minister van VROM meende daarentegen dat het amendement geen delegatiegrondslag creëerde om af te wijken van de wet, deze te doorkruisen of buiten werking te stellen, maar dat het slechts de mogelijkheid bood om bij AMvB de reikwijdte van het aansprakelijkheidsregime te verruimen tot andere dan de genoemde activiteiten. Zij benadrukte dat het slechts om een beperkt aantal bedrijfsactiviteiten zou gaan. Nadat echter was gedreigd met indiening van een motie, zegde de minister toe dat zij, na aanneming van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer, een verruiming alleen zou voorstellen via een wijziging van de Wet milieubeheer. Eerst zal zij een onderzoek laten uitvoeren en indien hieruit blijkt dat uitbreiding gewenst is, kunnen door middel van een wetswijziging een aantal bedrijfsactiviteiten worden toegevoegd. In het wetsvoorstel ter wijziging van de Wet milieubeheer zal de delegatiegrondslag die via het amendement in de wet is opgenomen, worden geschrapt.

## 2.2 Rechtmatigheid

### *Constitutionele bezwaren*

Bij de behandeling van de (Initiatief) Wet op de parlementaire enquête 2008 bestonden bij de Kamer constitutionele vragen over de reikwijdte van de wet. De Eerste Kamer was in meerderheid van mening dat de omvang van het enquêterecht wordt begrensd door de omvang van de parlementaire bevoegdheden. Deze opvatting vond volgens de Kamer steun in de constitutionele theorie over het enquêterecht. Het zou dus niet mogelijk moeten zijn een parlementaire enquête te houden over een onderwerp waarover de wetgever geen wetgevende bevoegdheid heeft of dat niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Omdat bij de behandeling toch twijfel rees over de reikwijdte van de nieuwe Wet op de parlementaire enquête, besloot de Kamer haar zienswijze in een motie neer te leggen, die door de meerderheid van de Kamer werd gesteund.<sup>50</sup> Doordat deze zienswijze onderdeel is van de wetsgeschiedenis, moet hiermee rekening worden gehouden als het recht van enquête wordt gehanteerd.

47 Kamerstukken I/II, 30920.

48 Kamerstuk 26200 VI, nr. 65 / 21109, D.

49 Inmiddels heeft de regering en inventarisatie gemaakt van alle bepalingen die in strijd zijn met de motie Jurgens, conform het kabinetsstandpunt over uitvoering van de motie.

50 Zie Kamerstuk 30415, H.



Een tweede gelegenheid waarbij de Senaat constitutionele bedenkingen had, deed zich voor bij twee grondwetswijzigingen.<sup>51</sup> Bij deze wijzigingen had de regering in de Eerste Kamer veronachtzaamd dat een grondwetswijziging tijdig in tweede lezing moet worden ingediend. Tussen de eerste en de tweede lezing moeten bovendien Tweede Kamerverkiezingen liggen, zodat de grondwetswijziging onderwerp kan zijn van de verkiezingsstrijd en eventuele tegenstanders zich kunnen kandideren. De regering behoort het wetsvoorstel in tweede lezing ruim voor de kandidaatstelling in te dienen bij de Tweede Kamer, waarna de nieuw gekozen Tweede Kamer zich hierover uitspreekt. Door de val van het kabinet werden de Kamerverkiezingen echter vervroegd. Er lag daardoor geen tijdspanne tussen het moment waarop het wetsvoorstel in eerste lezing werd aangenomen door de Staten-Generaal en het moment waarop de kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezingen sloot. De door de grondwetgever expliciet bedoelde mogelijkheid voor tegenstanders van de grondwetswijziging om zich te kandideren, werd daarmee teniet gedaan. Een brede meerderheid in de Eerste Kamer tilde zwaar aan deze veronachtzaming van constitutionele gebruiken. Na kritiek op deze gang van zaken uit de Eerste Kamer zegde de regering toe, terug te keren naar de situatie zoals die door de grondwetgever bedoeld was, tenzij er sprake is van zeer bijzondere omstandigheden.

Bij de schriftelijke behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in de Eerste Kamer rezen constitutionele bezwaren tegen bepaalde aspecten van het wetsvoorstel.<sup>52</sup> Door de Wabo wordt voor projecten op het terrein van de fysieke leefomgeving, waarvoor momenteel nog verschillende vergunningen vereist zijn, een nieuw vergunningstelsel geïntroduceerd. Hierdoor hoeft voor een heel project nog maar één vergunning te worden aangevraagd, de 'omgevingsvergunning'. De vergunningaanvrager krijgt slechts te maken met één aanspreekpunt bij de overheid, dat verantwoordelijk is voor de vergunningverlening en de handhaving. Hierdoor kan het voorkomen dat voor één of meer activiteiten binnen het project een ander orgaan bevoegd gezag wordt dan voorheen het geval was. Het kan hier ook gaan om bij verordening geregelde activiteiten, waarvoor gemeenten of provincies zelf bepalen of een vergunning nodig is. Bij AMvB zal een aantal uitzonderingen worden gemaakt op de hoofdregel dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Met name in die verschuiving van bevoegd gezag en de toekenning van bepaalde interventiebevoegdheden ten aanzien van bij verordening vastgestelde vergunningsplichtige activiteiten bij AMvB, zagen Leden van de Eerste Kamer spanning met enkele artikelen over de positie van gemeenten en provincies uit de Grondwet. Een meerderheid van de Kamer deed bij de schriftelijke voorbereiding een voorstel tot invoering van een gemeentelijke omgevingsvergunning, om daarmee onder meer de grondwettelijke problemen te omzeilen.

Dit voorstel werd door de minister van VROM in de memorie van antwoord echter van de hand gewezen. De minister hield verder vol dat er geen strijd was met de Grondwet, onder meer omdat gemeenten en provincies de vrijheid houden te bepa-

---

<sup>51</sup> Kamerstukken I/II, 31012 en 31013.

<sup>52</sup> Kamerstukken I/II, 30844.



len of er een vergunningsplicht geldt en in welke gevallen een vergunning kan worden verleend. In één van de grondwettelijke bezwaren van een fractie van de Eerste Kamer kon de minister zich overigens wel vinden. Het betrof hier de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten of de minister om, indien het belang van een doelmatige handhaving geboden is, aan andere bestuursorganen een aanwijzingsbevoegdheid te geven. De minister erkende dat dit in strijd is met artikel 132 lid 5 van de Grondwet, waarin staat dat interventie van de formele wetgever ten aanzien van autonome taken slechts kan geschieden bij wet in formele zin bij een ernstig incident. De minister stelde voor, deze aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. De minister kon de andere zorgen van leden van de Eerste Kamer echter niet wegnemen en er zijn dan ook nadere vragen gesteld. De behandeling van dit wetsvoorstel zal worden voortgezet in het komende parlementaire jaar.

### *Rechtszekerheid*

In november 2007 debatteerde de Kamer twee keer met de minister van Justitie over de vervroegde vrijlating van gevangenen in het kader van een wetsvoorstel dat de vervroegde invrijheidsstelling aan banden legt.<sup>53</sup> Tot dan toe was het gebruik dat gevangenen na het uitzitten van tweederde van hun straf werden vrijgelaten, zonder dat daar aanvullende voorwaarden aan werden gesteld. Een nieuw wetsvoorstel moest dat veranderen. Voortaan zouden aan de vervroegde vrijlating wel degelijk voorwaarden worden gekoppeld, zodat in geval van een nieuw vergrijp alsnog het restant van de oude straf uitgezeten moet worden. Een ruime meerderheid van de Kamerleden steunde deze insteek van de regering. Wel werden zorgen geuit over de overgangstermijn van vijf jaar. Na deze termijn zou de nieuwe regeling ook gaan gelden voor personen die nu al gevangen zitten. Verschillende fracties stelden dat dit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), omdat het de facto een strafverzwaring voor zittende gevangenen zou zijn. Dit zou in strijd zijn met artikel 7 EVRM en artikel 16 van de Grondwet, waarin het beginsel vervat is dat niemand veroordeeld kan worden zonder een voorafgaande wettelijke strafbepaling. De minister van Justitie wist de Kamer er echter uiteindelijk van te overtuigen dat hier geen sprake van is.<sup>54</sup> Hij lichtte daartoe het onderscheid toe tussen strafoplegging en tenuitvoerlegging van de straf. Het enige verschil met de bestaande situatie is dat bij de tenuitvoerlegging van de straf het stellen van nadere voorwaarden voor vrijlating mogelijk wordt. Dit kan niet gezien worden als het opleggen van een nieuwe, zwaardere straf, waarbij de minister zich beriep op voorbeelden van Nederlandse en Europese jurisprudentie die deze stelling ondersteunden. Deze nadere toelichting trok een meerderheid van de Kamer over de streep.

Bij de behandeling van de (Initiatief) Wet op de parlementaire enquête 2008 is vanuit de Eerste Kamer expliciet aandacht gevraagd voor de positie van personen die zich ten overstaan van een enquêtecommissie kunnen beroepen op een ver-

<sup>53</sup> Vervroegde en voorwaardelijke invrijheidstelling Kamerstukken I/II, 30513.

<sup>54</sup> Zie ook Kamerstuk 30513, E.

schoningsrecht.<sup>55</sup> Door de uitgebreide mogelijkheden personen te horen, zou het verschoningsrecht in het gedrang kunnen komen. Daarnaast werd in een motie gevraagd om extra waarborgen bij de uitgebreide binnentredingsbevoegdheden die een parlementaire enquêtecommissie toekomen.<sup>56</sup> De regering heeft bij de Tweede Kamer al aangedrongen op uitvoering van de motie, maar heeft in eerste instantie ervoor gekozen het initiatief aan de Tweede Kamer te laten omdat het om een initiatiefwetsvoorstel gaat, alvorens eventueel zelf een wijzigingsvoorstel ter uitvoering van de motie in te dienen.

### *Rechtsgelijkheid*

Naar aanleiding van een wetsvoorstel over de gesloten jeugdzorg debatteerde de Eerste Kamer met de minister voor Jeugd en Gezin over de positie van jeugdigen in gesloten instellingen voor jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen.<sup>57</sup> De Kamer vond dat er een einde moest komen aan het onderbrengen van op strafrechtelijke en op civielrechtelijke titel geplaatste jongeren in een justitiële jeugdinrichting en nam daartoe eind 2007 de Wet gesloten jeugdzorg aan. Wegens een gebrek aan opvangplaatsen in de gesloten jeugdzorg kan het tot 2010 voorkomen dat jeugdigen met een machtiging gesloten jeugdzorg toch in een justitiële jeugdinrichting geplaatst moeten worden. Het overgangsrecht van de Wet gesloten jeugdzorg vereist hiervoor de instemming van betrokkenen. Om bij de plaatsing rekening te kunnen houden met de meest kwetsbare groepen, wordt dit instemmingsvereiste uit het overgangsrecht geschrapt. Dit gebeurt middels een reparatiewet. Het instemmingsvereiste vervalt echter niet voor voortgezette plaatsing in een justitiële jeugdinrichting voor strafrechtelijk geplaatste jongeren. De Eerste Kamer nam de reparatiewet aan, maar verzocht de regering in te gaan op dit verschil in rechtspositie en op de gevolgen voor de twee groepen jongeren. De regering zegde dit toe en gaf middels een brief uitleg.<sup>58</sup> Omdat het beeld van rechtsongelijkheid niet geheel werd weggenomen formuleerde de Kamer hierop nadere vragen die in het parlementaire jaar 2008-2009 beantwoord zullen worden.

Bij de plenaire behandeling van wetsvoorstel 'Gratis schoolboeken'<sup>59</sup> was een meerderheid van de Kamer van mening dat rechtsongelijkheid kon ontstaan tussen het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het voortgezet onderwijs (VO). Alleen het VO kent gratis schoolboeken, terwijl leeftijdsgenoten in het MBO die eveneens worden opgeleid voor een startkwalificatie geen gratis schoolboeken krijgen. Dit was voor de Kamer aanleiding een motie aan te nemen waarin de staatssecretaris gevraagd wordt onderzoek te doen naar ongerechtvaardigde verschillen tussen het MBO en het VO en daarover te rapporteren. Zij zegde toe vóór het eind van het jaar de Eerste Kamer hierover te rapporteren. Deze rapportage werd op 5 september 2008 ontvangen en zal in het komend verslagjaar door de Kamer worden beoordeeld.

55 Zie Kamerstukken I/II, 30415.

56 Zie Kamerstuk 31415, I.

57 Kamerstukken I/II, 30644.

58 Zie de Kamerstukken 31373, B (brief Eerste Kamer) en C (reactie regering).

59 Zie Kamerstukken I/II, 31325.



## *Rechtsbescherming*

Veiligheid staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Die aandacht vindt zijn oorsprong in de opkomst van georganiseerde misdaad halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw, maar is ook in belangrijke mate een gevolg van de terreuraanslagen aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw. In de strijd tegen misdaad en terreur zijn de afgelopen jaren de bevoegdheden van de opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitgebreid. Deze bevoegdheidsuitbreidingen zijn mede ingegeven door de steeds grotere beschikbaarheid van technologische middelen die voor opsporings- en veiligheidsdoeleinden kunnen worden ingezet. De keerzijde van de medaille is echter, dat burgers steeds vaker te maken krijgen met screening en opslag van hun persoonlijke gegevens door onder meer politie en justitie, die inbreuk maken op de privacy van burgers. Ook is lang niet altijd duidelijk welk effect de maatregelen in de praktijk hebben en hoe betrouwbaar de opgeslagen gegevens nu eigenlijk zijn.

De Eerste Kamer werd ook dit jaar weer met deze problematiek geconfronteerd, bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.<sup>60</sup> Omdat de Kamer meer wilde weten over nut, noodzaak en proportionaliteit van de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer waartoe de veiligheidsdiensten gemachtigd zouden kunnen worden, werd advies gevraagd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Vervolgens is de regering verzocht een kabinetsreactie uit te brengen op dit advies. Door toedoen van de Kamer is het privacyaspect, waarover het CBP in geval van de veiligheidsdiensten niet om advies gevraagd hoeft te worden, toch uitvoerig aan de orde gekomen. Begin september 2008 bracht de Eerste Kamer een kritisch voorlopig verslag uit over dit wetsvoorstel. In het komende parlementaire jaar zal de Kamer de behandeling van het wetsvoorstel vervolgen.

Om meer inzicht te krijgen in de privacyproblematiek besloot de Eerste Kamer in samenwerking met het Rathenau Instituut een expertbijeenkomst te organiseren onder de titel 'Gegevensbescherming – kansen en risico's'.<sup>61</sup> Op 20 maart 2008 was een vijftiental deskundigen afkomstig van rechtshandhavingdiensten, 'privacywaakhonden' en de wetenschap uitgenodigd om in de plenaire zaal van de Eerste Kamer hun visie op het onderwerp te geven. De Leden van de Eerste Kamer, Tweede Kamer en de Nederlandse Europarlementariërs kregen meer inzicht in de complexiteit van het onderwerp gegevensbescherming en de voor- en nadelen die aan diverse opsporings- en handhavingsmethoden kleven. Mede aan de hand van een op voorhand opgestelde discussienotitie en een aantal stellingen, werd het thema gegevensbescherming van diverse zijden belicht.<sup>62</sup> Centraal stonden de ontwikkelingen rond het gebruik van databanken en de toepassing van dna-profielen en cameratoezicht.

De slotdiscussie van de bijeenkomst mondde uit in de opstelling van een lijstje van vijf criteria waarmee nieuwe wetgeving die raakt aan gegevensbescherming kan

---

<sup>60</sup> Kamerstukken I/II, 30553.

<sup>61</sup> Zie Kamerstuk 31200 VI, F.

<sup>62</sup> Beschikbaar via de website van de Eerste Kamer (vergadering van 20 maart 2008).

worden beoordeeld. Wetsvoorstellen kunnen worden getoetst op noodzaak, proportionaliteit, de beschikbaarheid van een 'privacy impact assessment'<sup>63</sup>, de mogelijkheid van controle en toezicht op de uitvoering door onafhankelijke organen, en de beschikbaarheid van een zogenoemde horizonbepaling.<sup>64</sup> Dat er behoefte bestaat aan dergelijke samenhangende toetsingscriteria bleek onder andere bij de behandeling van de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg. Enkele weken na de expertbijeenkomst werd door verschillende Senatoren al geput uit de criteria. In de schriftelijke behandeling van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens is expliciet gevraagd naar een regeringsreactie op de criteria voor gegevensbescherming in het kader van die wet.<sup>65</sup>

Niet-overheidsorganen mogen het burgerservicenummer (BSN), dat het sociaalfiscaalnummer vervangt, slechts gebruiken als er een specifieke wettelijke grondslag is, waarin de nadere normering voor de uitwisseling van persoonsgegevens is opgenomen. De Eerste Kamer heeft ingestemd met het gebruik van het BSN in de zorgsector, maar pas nadat de Kamer kon beschikken over een eerder toegezegde kadernotitie over het gebruik van het BSN door niet-overheidsorganen. Naar aanleiding van deze notitie heeft de Kamer de regering verzocht na te gaan of er een overkoepelend beoordelingskader ten behoeve van het gebruik van het BSN gerealiseerd kan worden. De regering vond het nog te vroeg voor een integraal beoordelingskader maar zal de Kamer wel informeren welk overkoepelend beoordelingskader in 2010 alsnog gerealiseerd kan worden op basis van de (sectorale) wetgeving die (in de periode van twee jaar) ingediend zal zijn ten behoeve van het gebruik van het BSN.<sup>66</sup>

In het Jaarbericht 2006-2007 is al melding gemaakt van de schriftelijke gedachtewisseling tussen de Eerste Kamer en de regering over de plaatsing van organisaties op de terrorismelijsten van de Europese Unie en de Verenigde Naties.<sup>67</sup> Plaatsing heeft voor betrokken burgers grote gevolgen en de mogelijkheden om tegen een onterechte plaatsing in beroep te gaan zijn beperkt. De briefwisseling leidde dit verslagjaar tot een mondeling overleg met de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken, waarbij het debat met name draaide om de procedures die worden gevolgd bij nieuwe plaatsingen op de lijst.<sup>68</sup> Ook de mogelijkheden voor op een terrorismelijst geplaatste personen en organisaties om tegen het plaatsingsbesluit in beroep te gaan en van de lijst afgehaald te worden, kwamen uitgebreid aan bod. Een grote meerderheid van de Kamer was – en is – bezorgd over het respect voor de rechtsstaat. Juridische procedures tegen plaatsing nemen veel tijd in beslag en met het veiligheidsargument wordt de onderliggende informatie vaak geheim gehouden voor de verdediging. Beide ministers zegden expliciet toe zich te blijven inzetten voor betere beroepsprocedures. Daarnaast zal worden gestreefd naar de oprichting in VN-verband van een onafhankelijke commissie die gevraagd kan worden een 'second opinion' te

63 In een 'privacy impact assessment' worden op voorhand mogelijke problemen geanalyseerd die door het wetsvoorstel kunnen worden veroorzaakt.

64 In een horizonbepaling wordt een termijn verbonden aan (onderdelen van) het wetsvoorstel. Na afloop van deze termijn vervalt in beginsel de wettelijke regeling en wordt het betreffende onderwerp opnieuw bekeken.

65 Kamerstuk 31145, B.

66 Kamerstuk 30380, A, e.v. en 30312, K.

67 Zie Jaarbericht 2006-2007, blz. 26 en 27.

68 Kamerstukken I/II, 28764.



geven over de plaatsing van personen en organisaties op een terrorismelijst.<sup>69</sup>

### 2.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Eerste Kamer besteedt bij de toetsing van wetgeving nauw aandacht aan de vraag of een wetsvoorstel in de praktijk ook op een efficiënte wijze het gestelde doel bereikt en betreft daarbij het rapport 'Naar een zichtbare wisselwerking tussen beleid en uitvoering', dat onder auspiciën van de Eerste Kamer in 2007 gereed kwam.<sup>70</sup>

Een indringende toets op deze punten deed zich voor bij het voorstel voor een nieuwe Postwet.<sup>71</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 staatssecretaris van Economische Zaken beoogde de Nederlandse postmarkt al per 1 januari 2008 volledig te liberaliseren. De Eerste Kamer eiste van de staatssecretaris eerst duidelijkheid omtrent de arbeidsvoorwaarden van Nederlandse postbezorgeren en het gelijke speelveld op de Duitse postmarkt. Zonder deze duidelijkheid zou het doel van het wetsvoorstel - een vrije postmarkt met een gelijk speelveld - niet kunnen worden gerealiseerd. De staatssecretaris kon deze gewenste duidelijkheid niet geven. De Eerste Kamer hield daarop voet bij stuk en de inwerkingtreding van de nieuwe Postwet werd uitgesteld. De staatssecretaris stelde daarna 1 juli 2008 als nieuwe datum voor en beloofde voor die tijd duidelijkheid te verschaffen over beide zaken. Slepende onderhandelingen tussen de sociale partners én een rechtszaak tussen TNT Post en de Bondsrepubliek Duitsland gooiden roet in het eten, en wederom kon de staatssecretaris de door de commissie gewenste duidelijkheid niet geven. Op 16 mei 2008 ontving de Kamer een brief van de staatssecretaris waarin ten slotte ook de datum van 1 juli 2008 werd losgelaten, naar aanleiding van een spoeddebat in de Tweede Kamer over de situatie op de Duitse postmarkt en de arbeidsvoorwaarden. De staatssecretaris zal in het komende parlementaire jaar nader onderzoek doen naar de punten van de Eerste Kamer en daarover rapporteren.

Bij vrijwel de gehele Kamer bestonden vragen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel gratis schoolboeken<sup>72</sup>, met name over de vraag hoe de scholen hun schoolboeken zouden moeten aanbesteden. Hierover was niets opgenomen in de memorie van toelichting, terwijl aanbesteding grote uitvoeringslasten voor de scholen met zich mee zou brengen. De scholen zouden bovendien met het juridische risico van claims worden opgezadeld en mogelijk zelfs met andere schoolboeken dan zij zelf wilden, wat in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs. De staatssecretaris wist deze zorgen uiteindelijk weg te nemen met een brief van het directoraat-generaal

69 Zie ook toezegging tz\_JUST\_2008\_4 via [www.toezeggingen.nl](http://www.toezeggingen.nl).

70 Zie Jaarbericht 2006-2007, blz.28 en Kamerstuk 28 831, G.

71 Kamerstukken I/II, 30536.

72 Kamerstukken I/II, 31325.

Interne Markt van de Europese Commissie, dat een belangrijke rol heeft bij de interpretatie en handhaving van aanbestedingsregelgeving. De staatssecretaris moest wel toezeggen dat zij de scholen bij de aanbesteding maximaal zou ondersteunen met een taskforce en dat scholen niet voor de kosten hoeven op te draaien van juridische procedures als zij de adviezen van de taskforce zullen opvolgen.<sup>73</sup>

Uitvoerbaarheid van wetgeving is mede afhankelijk van de vraag of de met uitvoering belaste instanties voldoende tijd hebben om hun organisaties voor te bereiden op de gevolgen van de nieuwe wet. Tijdens de schriftelijke behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsvergunning (Wabo) signaleerde een Kamermeerderheid dat er vele onduidelijkheden bestonden over tal van uitvoeringsaspecten van de wet.<sup>74</sup> Zo bestond nog geen overeenstemming over de kosten die gemeenten en provincies moesten maken voor de invoering van de wet. Ook ontving de commissie berichten uit het veld dat gemeenten nog onvoldoende klaar waren om de wet te implementeren en dat invoering van het digitale loket voor de nodige problemen zorgde. In juli 2008 heeft de minister van VROM meegedeeld dat meer tijd nodig is om de invoering van de Wabo zorgvuldig te laten verlopen. Zij heeft daarom de beoogde inwerkingtreding uitgesteld van 1 januari 2009 tot 1 januari 2010.

De Eerste Kamer heeft bij de behandeling van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen bewerkstelligd dat alvorens de wet in werking treedt, de uitvoerbaarheid van dit initiatiefwetsvoorstel onderzocht wordt.<sup>75</sup> Het wetsvoorstel zou namelijk betekenen dat bestuursorganen die niet tijdig beslissen, geconfronteerd konden worden met de mogelijkheid van beroep en een last onder dwangsom. Met name voor gemeenten zou dit grote gevolgen hebben vanwege het grote aantal vergunningen dat verleend moet worden. De Kamer vond het raadzaam allereerst inzicht te krijgen in de mate waarin de bestaande beslistermijnen gehaald worden, zodat beoordeeld kon worden of uitvoering van de wet zijn doel niet voorbij zou schieten. In een motie werd de wens van de Kamer tot een schouw van wettelijke termijnen neergelegd. Een schouw zou betekenen dat betrokken bestuursorganen de kans krijgen hun beslistermijnen te screenen teneinde een golf in juridische procedures op grond van de nieuwe wet te voorkomen. De regering was bereid deze motie uit te voeren en heeft inmiddels de eerste resultaten van de schouw aan de Eerste Kamer gestuurd. Mede door toedoen van de Eerste Kamer werden daarnaast de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg in de gelegenheid gesteld te onderzoeken in welke gevallen de inwerkingtreding van de wet in de praktijk knelpunten op zou leveren. Mede aan de hand daarvan zal besloten worden wanneer het wetsvoorstel definitief in werking kan treden.



73 Zie toezegging tz\_OCW\_2008\_4 op [www.toezeggingen.nl](http://www.toezeggingen.nl).

74 Kamerstukken I/II, 30844.

75 Kamerstukken I/II, 29934.







## II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND

In het vergaderjaar 2007-2008 werd door de Eerste Kamer, net als voorgaande jaren, veel aandacht besteed aan grensoverschrijdende aangelegenheden. Werkzaamheden met een internationale insteek vonden plaats in de Kamer en de Kamer was actief buiten de Nederlandse grenzen. Het vergaderjaar werd gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan internationale bezigheden, variërend van debatten over Europese onderwerpen tot diverse inkomende bezoeken van regeringsleiders en staatshoofden, en uitgaande buitenlandse bezoeken van Kamerleden. Een belangrijk dossier in 2007-2008 was (de totstandkoming van) het Verdrag van Lissabon. Daarnaast vond in Koninkrijksverband het halfjaarlijkse Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK) plaats.

In het afgelopen vergaderjaar werden de voorbereidingen getroffen voor een belangrijke gebeurtenis in het voorjaar van 2009. De Eerste Kamer is lid van de in 2000 opgerichte Associatie van Europese Senaten, waarbij 15 Europese Senaten zijn aangesloten.<sup>76</sup> De kandidaatstelling van de Eerste Kamer voor de organisatie van de jaarlijkse vergadering – een initiatief van de Voorzitter van de Eerste Kamer – heeft geleid tot het unanieme besluit van de 15 Senaatsvoorzitters om in 2009 voor het eerst in Nederland bijeen te komen. De vergadering zal plaatsvinden van 16-18 april 2009 in de Eerste Kamer.

### 1. Verdrag van Lissabon

#### *Betrokkenheid bij de totstandkoming*

De Senaat heeft sinds zijn deelname aan de Conventie over de Toekomst van de

<sup>76</sup> Zie [www.senateurope.org](http://www.senateurope.org).

Europese Unie (februari 2002 – juli 2003<sup>77</sup>) de ontwikkelingen aangaande een nieuw Europees Verdrag op de voet gevolgd. Tijdens de jaarlijkse Europadebatten in de Eerste Kamer is structureel aandacht besteed aan de onderhandelingen over een nieuw Verdrag. In het voorgaande vergaderjaar (2006-2007) is voorafgaand aan de Europese Raad van juni 2007 een apart debat gewijd aan de regeringsinzet voor de bijeen te roepen (nieuwe) Intergouvernementele Conferentie (IGC). Deze IGC ging op 23 juli 2007 van start. Informatie op de Eerste Kamerwebsite betreffende de onderhandelingen in de IGC en de ter zake beschikbare documenten werden welhaast wekelijks geactualiseerd. Begin oktober 2007 vond, op uitnodiging van de Senaat, een gesprek plaats met de drie vertegenwoordigers van het Europees Parlement in de IGC.

Een ruime meerderheid van de Kamer heeft een dringend beroep gedaan op de regering zich in de laatste fase van de IGC in te zetten voor een (gekwalficeerde) meerderheidsbesluitvorming voor de toetreding van de Europese Unie (EU) tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Gevreesd werd dat het vereiste van unanimititeit tot vertraging van de toetreding zou kunnen zorgen. Toetreding van de EU tot het EVRM wordt noodzakelijk geacht omdat daarmee bijvoorbeeld de rechtsbescherming van de Europese burgers die getroffen worden door handelingen van de EU, vergroot wordt. Zo kan ook in zaken voor het Hof van Justitie in Luxemburg rechtstreeks een beroep worden gedaan op het EVRM. Een bijkomend voordeel hiervan is dat niet per se de lange weg naar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg hoeft te worden gevolgd.

In het Verdrag betreffende de Europese Unie is in artikel 6, lid 2 opgenomen dat de Europese Unie toetreedt tot het EVRM. Hiertoe zal wel een besluit met unanimititeit moeten worden genomen. Tijdens de plenaire behandeling van het Verdrag in de Eerste Kamer begin juli 2008, is nogmaals benadrukt dat deze toetreding een belangrijk winstpunt is. Toetreding van de EU tot het EVRM zal ook de door de Eerste Kamer ongewenst geachte duplicatie van werkzaamheden tussen de Raad van Europa en de EU kunnen voorkomen c.q. beperken.

Het vraagstuk van een spoedige toetreding van de EU tot het EVRM was door de Senaat de afgelopen jaren niet alleen op nationaal, maar ook op Europees niveau op de agenda gezet.<sup>78</sup> In het Jaarbericht 2006-2007 werd reeds melding gemaakt van het feit dat een lid van de Nederlandse Senaat in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa als rapporteur was aangewezen voor dit vraagstuk. In het voorjaar van 2008 werden ook in deze Assemblee een rapport en aanbeveling<sup>79</sup> aangenomen om de onderhandelingen met de EU over de toetreding zo spoedig mogelijk te openen.

<sup>77</sup> Zie [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl). Twee Eerste Kamerleden namen aan de Conventie deel.

<sup>78</sup> Zie blz. 47-49 in het Jaarbericht 2006-2007 van de Eerste Kamer.

<sup>79</sup> Recommendation 1834 (2008) 'The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights' en Resolution 1610 (2008) 'The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights'.

Het tweede punt dat gedurende de laatste fase van de IGC-onderhandelingen door een meerderheid van de Eerste Kamer onder de aandacht van de regering werd gebracht, betrof de expliciete betrokkenheid, dat wil zeggen instemmingsrecht voor nationale parlementen en het Europees Parlement, bij besluitvorming over de bescherming van persoonsgegevens. In het Verdrag is uiteindelijk vastgelegd dat het Europees Parlement als medewetgever (met uitzondering van de bepalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) betrokken is bij de besluitvorming over bescherming van persoonsgegevens. De nationale parlementen dienen de eigen betrokkenheid via de nationale controlefunctie te realiseren.

### *Parlementaire behandeling*

Op 17 oktober 2007 werd een akkoord bereikt over de tekst van het Verdrag. Het resultaat van de IGC: het Verdrag van Lissabon werd op 13 december 2007 door de Europese regeringsleiders ondertekend.<sup>80</sup> Tijdens het jaarlijkse Europadebat, ditmaal op 22 april, werd in de Senaat een voorschot genomen op de behandeling van het Verdrag op een later moment in de Eerste Kamer. Belangrijke vraagstukken, zoals de nieuwe institutionele verhoudingen en de betrokkenheid van de nationale parlementen, werden door de woordvoerders aan de orde gesteld.

De goedkeuring van het Verdrag van Lissabon door de Tweede Kamer der Staten-Generaal geschiedde op 5 juni 2008. Op haar daaropvolgende vergaderdag startte de Eerste Kamer de behandeling van de goedkeuringswet. Een meerderheid van de Eerste Kamer wenste het verdrag bij voorkeur vóór het zomerreces te behandelen teneinde het belang van een nieuw Verdrag te onderstrepen: zorgvuldigheid met snelheid. De plenaire behandeling vond plaats op 7 en 8 juli 2008, de laatste vergaderdagen van de Kamer voor het zomerreces.

Voorafgaand aan de plenaire behandeling vonden twee schriftelijke rondes plaats. Na de goedkeuring van het Verdrag door de Tweede Kamer, stemde de Ierse bevolking op 12 juni 2008 in een referendum tegen het nieuwe Verdrag. De vragen van de Eerste Kamerfracties hadden bovenal betrekking op deze nieuw ontstane situatie in de EU. Ook tijdens de plenaire behandeling werd stil gestaan bij het 'nee' van de Ierse bevolking en hoe daarmee om te gaan. De regering zegde toe de Kamer adequaat op de hoogte te zullen houden. Een meerderheid van de Kamer steunde de opstelling van de regering dat het nieuwe Verdrag niet opengebroken zou moeten worden en dat bovendien geen nieuwe landen tot de EU kunnen toetreden totdat een nieuw Verdrag van kracht is geworden. Tijdens de plenaire behandeling benadrukten zowel de Kamer als de regering dat moet worden gestreefd naar een adequaat institutioneel evenwicht tussen de verschillende instellingen van de EU. Ook werd uitvoerig gesproken over de rol van de nationale parlementen. Welke instrumenten hebben de parlementen om invloed uit te oefenen op het Europees beleid en wetgeving en op welke wijze kunnen deze instrumenten doel- en resultaatgericht worden ingezet? De regering benadrukte de

---

<sup>80</sup> Op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) is een aparte themapagina ingericht over het nieuwe Verdrag met alle bijbehorende documenten en het verloop van de onderhandelingen.

versterkte rol van de parlementen en zegde toe adequaat te zullen samenwerken teneinde de rol van het parlement te optimaliseren. Het blijft evenwel een verantwoordelijkheid van de Kamer zelf om de juiste invulling aan haar rol en functie te geven. Tijdens het debat zegde de regering toe zich in te spannen voor een verbetering van en meer transparantie in de comitologieprocedure.<sup>81</sup> De Eerste Kamer is van mening dat deze procedure (te) ingewikkeld en weinig transparant is en derhalve niet bijdraagt aan het dichterbij de burger brengen van Europa.

Op dinsdag 8 juli 2008 keurde de Senaat het Verdrag van Lissabon goed. De regering onderstreepte dat de Eerste Kamer vanaf het allereerste begin zeer nauw betrokken wilde zijn en ook was geweest bij de formulering van de regeringsinzet. Er was – aldus de regering – geen enkel ander parlement in geen enkel andere lidstaat geweest dat zo intensief bij het proces betrokken was geweest.<sup>82</sup> De Voorzitter van de Kamer informeerde vervolgens alle parlementen van de EU-lidstaten per brief dat de parlementaire bekrachtiging van het Verdrag van Lissabon in Nederland was afgerond. Nederland was hiermee de 21<sup>ste</sup> ratificerende lidstaat.

## 2. De nationale parlementaire dimensie van Europees beleid en regelgeving

De Eerste Kamer vervult al meerdere jaren een eigenstandige rol bij het Europese beleids- en wetgevingsproces.<sup>83</sup> De Senaat kiest voor een toekomstgerichte opbouwende, maar ook kritische aanpak van Europees beleid en Europese dossiers. In het vergaderjaar 2007-2008 is, op initiatief van de Voorzitter van de Eerste Kamer, aangevangen met een nadere bezinning op de rol van de Eerste Kamer. Hoewel de werkzaamheden in Europa van de Senaat door ingewijden in binnen- en buitenland worden gewaardeerd, waren de evaluatie van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets en de context van het Verdrag van Lissabon aanleiding tot deze reflectie. De uitwerking van de bezinning zal in het volgende parlementaire jaar haar beslag moeten krijgen.

### 2.1 Europese agentschappen

Een Europees vraagstuk dat reeds enkele jaren de aandacht van de Eerste Kamer heeft, is de aanwas van Europese agentschappen. De Eerste Kamer had in 2006 een voorlichtingsaanvraag ingediend bij de regering om een advies van de Raad van State over dit vraagstuk, met specifieke aandacht voor de institutionele inbedding van agentschappen en de democratische controle.<sup>84</sup> In de Eerste Kamer leeft de opvatting dat de groei van agentschappen een dure vorm van ongewenste bureaucrativering is waardoor burgers van Europa vervreemden. Op het niveau van de Europese Unie lag

81 De comitologieprocedure is de EU-variant van nadere regelgeving. De bevoegdheid hiertoe wordt dan door de Raad bij een expertcomité neergelegd, dat bijvoorbeeld technische voorschriften kan opstellen en wijzigen.

82 Zie Handelingen I, 2007-2008, 38, blz. 1617.

83 Zie voor nadere informatie het boekje 'De Eerste Kamer en Europa' dat gratis verkrijgbaar is bij de Eerste Kamer en down te laden via de zoekfunctie op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

84 Zie dossier E050047 'Ontwerp Interinstitutioneel Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen' op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) en blz. 42/43 uit het Jaarbericht 2006-2007.

de discussie over het in 2005 voorgestelde interinstitutionele akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen, de afgelopen twee jaren welhaast stil. In het vergaderjaar 2007-2008 kwam daar echter verandering in.

Op 11 maart 2008 presenteerde de Europese Commissie haar mededeling Europese agentschappen: Verdere ontwikkelingen.<sup>85</sup> De Commissie kondigde aan haar eerdere ontwerp voor een interinstitutioneel akkoord in te trekken. De Commissie concludeerde, in lijn met de opvatting van de Eerste Kamer, dat een gemeenschappelijke visie over de rol en de taken van agentschappen ontbreekt. Mede gezien de groei in aantal en diversiteit, wenst de Commissie (opnieuw) te komen tot een gemeenschappelijk kader teneinde de taken en werking van de agentschappen te verhelderen en standaardiseren. In de nieuwe aanpak moet aandacht besteed worden aan de structuur, aan criteria voor oprichting, aan verantwoordingsplicht en aan adequate (democratische) controle. Dit waren elementen die ook, op verzoek van de Kamer, in het advies van de Raad van State aandacht hadden gekregen en vervolgens in het overleg ter zake van de Eerste Kamer met de regering. Voorts kondigde de Europese Commissie aan dat de bestaande agentschappen aan een evaluatie onderworpen zouden worden.

Reeds één week na presentatie van de Europese mededeling besloot de Kamercommissie Europese Samenwerkingsorganisaties de regering te verzoeken om een spoedige appreciatie van de Europese mededeling en de Kamer te informeren in hoeverre het overleg tussen regering en Kamer over Europese agentschappen van de afgelopen jaren leidend zou zijn voor de onderhandelingsinzet van de regering. Na ontvangst van de kabinetsappreciatie werd besloten nadere vragen en aandachtspunten aan de regering voor te leggen. De Kamercommissie verwelkomde dat de regering het door de Senaat gevraagde advies van de Raad van State als leidend beschouwde. Zij wilde echter nog nadere informatie over de toetsingscriteria voor oprichting en/of opheffing van een agentschap, opdat telkenmale aangetoond wordt dat een agentschap ook daadwerkelijk een toegevoegde waarde heeft. In haar nadere reactie van 11 juli 2008 gaf de regering de gevraagde opsomming van criteria, toegespitst op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De Kamer zal bij de beoordeling van Europese voorstellen voor nieuwe agentschappen waarbij getwijfeld wordt aan een toegevoegde waarde, haar eigen toetsingsinstrumentarium<sup>86</sup> en de genoemde criteria hanteren. De toegezegde externe evaluatie van de bestaande agentschappen wordt naar verwachting in 2009 gepresenteerd. De Kamer heeft de regering verzocht deze evaluatie en andere relevante ontwikkelingen in het dossier van de Europese agentschappen aan de Kamer te doen toekomen. In het plenaire debat over het Verdrag van Lissabon (7-8 juli 2008) zegde de regering dit toe en gaf aan dat naast de Nederlandse Senaat ook het Europees Parlement zich zorgen maakt over een ongewenste aanwas van agentschappen. Belangrijkste richtsnoer is de toegevoegde waarde van een agentschap. De Eerste Kamer zal de ontwik-

<sup>85</sup> Zie dossier Eo80035 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>86</sup> In de Eerste Kamer hebben de intensieve behandeling van het oorspronkelijke interinstitutioneel kader en het advies van de Raad van State geleid tot het opstellen van een toetsingsinstrumentarium dat door de Leden gebruikt kan worden voor de toetsing van een nieuw Europees voorstel tot oprichting van een agentschap. Zie hiervoor dossier Eo50047 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) en voor een beknopte uiteenzetting van de totstandkoming van dit instrumentarium blz. 42-43 van het Jaarbericht 2006-2007.



kelingen zeer nauwlettend volgen en ook in het volgend parlementair jaar expliciet aandacht besteden aan dit vraagstuk.

## 2.2 Europadebat

### *Buren van de EU & de EU als mondiale speler*

In het vergaderjaar 2007-2008 werden door de Eerste Kamer twee expliciete thema's geselecteerd voor het jaarlijkse Europadebat, te weten Europese burenen (zowel uitbreiding van de EU als het Europees Nabuurschapsbeleid) en de EU als mondiale speler. Ter voorbereiding op dit debat stond in maart 2008 het jaarlijkse gesprek tussen Senatoren en de Nederlandse Europarlementariërs in het teken van de thema's van het Europadebat. Begin april vertrokken de commissies Europese Samenwerkingsorganisaties en Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer naar Brussel voor een werkbezoek dat was toegespitst op het Europees Nabuurschapsbeleid en de EU als mondiale speler. De leden van de Kamer spraken onder anderen met Eurocommissaris mevrouw Ferrero-Waldner en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, de heer Solana. Ook spraken de Kamercommissies op deze dag met Europarlementariër Dehaene, rapporteur van het Europees Parlement voor het Verdrag van Lissabon en de Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de Europese Unie, de heer De Bruijn, over het Verdrag van Lissabon.

Belangrijke onderwerpen die met Ferrero-Waldner en Solana ter sprake kwamen, waren de trans-Atlantische relatie, de relatie met Rusland, de toekomst van de NAVO en Europese samenwerking op defensiegebied, de internationale opkomst van landen als China en India en de voortgang tot EU-toetreding in de kandidaat-lidstaten. De visie van de Eerste Kamer dat de EU geen nieuwe lidstaten zou moeten toelaten totdat een nieuw Europees Verdrag in werking zou zijn getreden en dat kandidaat-lidstaten moeten voldoen aan alle gestelde criteria, werd door beide zijden benadrukt. Tevens werd geëxpliciteerd dat het Europees Nabuurschapsbeleid niet gezien moet worden als een voorportaal voor toetreding tot de EU.

Ten tijde van het werkbezoek waren de Europese onderhandelingen gaande over het tekenen van de Associatie- en Stabilisatieovereenkomst met Servië. Enkele dagen voor de nationale verkiezingen in Servië was deze overeenkomst nog niet getekend. Nederland had tezamen met België de volledige samenwerking van Servië met het Joegoslaviëtribunaal als voorwaarde gesteld. Zowel Ferrero-Waldner als Solana deden een dringend beroep op de Nederlandse Senatoren om de Nederlandse regering te bewegen de overeenkomst wél te tekenen. Het momentum, zo vlak voor de verkiezingen in Servië, werd cruciaal geacht. Tijdens het Europadebat was het bieden van toetredingsperspectief aan Servië onderwerp van debat. Een meerderheid van de Kamer gaf de regering de ruimte om creatief na te denken over mogelijke oplossingen om de pro-Europese krachten in Servië te steunen. Zonder vooruit

te lopen op een definitief besluit, gaf de regering aan op zoek te zullen gaan naar een mogelijke oplossing. Een week later, op 28 april 2008, werd de Associatie- en Stabilisatieovereenkomst getekend. De uitvoering ervan zal echter pas geschieden op het moment dat de Raad vaststelt dat sprake is van volledige samenwerking tussen Servië en het Joegoslaviëtribunaal. De parlementaire goedkeuring kan pas plaatsvinden na uitdrukkelijke instemming van de Raad.



Tijdens het debat werd ook ingegaan op de rol van de EU als mondiale speler. Met name werd stilgestaan bij de meerwaarde van de Europese Unie op terreinen die lidstaten niet alleen kunnen regelen, zoals klimaatverandering, de groeiende kwetsbaarheid op het gebied van energie, globalisering, migratiestromen en terrorismebestrijding. De Kamer en de regering waren het erover eens dat juist op deze terreinen eensgezind en daadkrachtig optreden van de EU van belang is. De meerwaarde van Europa als mondiale speler bij het zoeken naar oplossingen voor wereldwijde problemen werd ook tijdens het werkbezoek door verschillende gesprekspartners benadrukt.

Naast de twee genoemde thema's werden tijdens het Europadebat ook andere vraagstukken aangeroerd. Meerdere fracties steunden de regering in haar prioriteit meer draagvlak in Nederland te verwerven voor Europa. Daartoe zou meer benadrukt moeten worden wat de meerwaarde van Europa is en of wetgeving geschiedt op last van Europa of door de nationale overheid, zo stelden verschillende woordvoerders. De relatie tussen de EU en Rusland werd in het debat eveneens naar voren gebracht. De wederzijdse afhankelijkheid zou moeten leiden tot een strategisch partnerschap met 'samenwerking waar mogelijk en kritiek waar nodig', aldus de Kamer en regering.

### *Raad van Europa*

Europa is voor de Eerste Kamer groter en breder dan uitsluitend de Europese Unie. Dit komt jaarlijks naar voren tijdens het Europadebat. In het parlementaire jaar 2007-2008 bleek dit niet alleen door de gekozen thema's, maar ook door de aandacht die (wederom) werd gevraagd voor de samenwerking met de Raad van Europa. De regering zegde de Kamer toe alles in het werk te zullen stellen om Rusland ertoe te bewegen een belangrijk protocol bij het EVRM zo snel mogelijk te ratificeren. In dit protocol wordt de verbetering van de controle op de naleving van het EVRM geregeld, onder andere door middel van snellere selectie van zaken.<sup>87</sup> Doel van het protocol is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg beter te laten functioneren. De fracties die meededen aan het Europadebat, dienden gezamenlijk een motie in ten behoeve van het vergroten van de daadkracht van de Raad van Europa.<sup>88</sup> De Kamer verzocht unaniem de regering inspanningen te verrichten om de werkzaamheden en doelstellingen van de Raad van Europa in overeenstemming te bren-

<sup>87</sup> Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention.

<sup>88</sup> Zie Kamerstuk 31200 V, E.

gen met de budgettaire mogelijkheden van de Raad van Europa. De regering werd verzocht daartoe gezamenlijke inspanningen te plegen met eensgezinde lidstaten van de Raad van Europa. De regering nam de oproep van de Kamer ter harte en zegde toe de extra inspanningen te zullen leveren. De Kamer zal in het volgende parlementaire jaar nagaan op welke wijze uitvoering aan deze motie is gegeven.

### 2.3 De EU en Rusland

Tijdens het beleidsdebat in mei 2006 in het kader van de begrotingsbehandeling van de minister van Buitenlandse Zaken had de regering op verzoek van de Kamer toegezegd een beleidsnota met een diepgravende en samenhangende visie op de betrekkingen tussen Nederland en de Unie aan de ene kant en Rusland aan de andere kant te zullen aanbieden, eventueel voorafgegaan door een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).<sup>89</sup> Op 18 februari 2008 deed de regering deze toezegging gestand met een beleidsnotitie. De notitie was niet voorafgegaan door een AIV-advies.

Op grond van de Kaderwet adviescolleges heeft de Eerste Kamer het recht, rechtstreeks een advies te vragen aan de AIV.<sup>90</sup> De Kamer maakt bij gelegenheid gebruik van deze bevoegdheid. In het vergaderjaar 2007-2008 heeft de Kamer, welhaast direct na ontvangst van de hierboven genoemde beleidsnotitie van de regering, een adviesaanvraag ingediend bij de AIV over de relatie tussen de EU en Rusland en over de vraag op welke wijze de regering en het parlement positief kunnen bijdragen aan de relatie met Rusland.<sup>91</sup>

De achtergrond van deze adviesaanvraag was gelegen in uiteenlopende overwegingen, zoals de geografische positie van Rusland als grootste buurland van de EU, de toegenomen strategische (economische) waarde van het land, het toegenomen assertief buitenlandbeleid van Rusland, het verlopen van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Rusland, en zorgen betreffende het terugdraaien van democratiseringsprocessen en vrijheden. Deze redenen hebben sinds de escalatie van het conflict tussen Georgië en Rusland over de separatistische regioen Zuid-Ossetië alleen maar aan relevantie gewonnen. De Kamer verzocht de AIV verschillende toekomstscenario's te bezien voor de samenwerking tussen de EU en Rusland. Hierbij moest ook bekeken worden welke nieuwe mogelijkheden een intensievere relatie met Rusland zou kunnen bieden en op welke wijze daaraan bijgedragen kan worden op nationaal (parlementair) niveau.

De AIV presenteerde slechts een paar maanden later, op de laatste vergaderdag van de Kamer vóór het zomerreces, het advies 'De samenwerking tussen de Europese Unie en Rusland: een zaak van wederzijds belang'. De AIV kwam tot de slotsom dat de

---

<sup>89</sup> Zie toezegging met de code tz\_buza\_2006\_7 op [www.toezeggingenek.nl](http://www.toezeggingenek.nl).

<sup>90</sup> Zie artikel 17 van de Kaderwet Adviescolleges en artikel 2 van de Wet op de AIV.

<sup>91</sup> Zie [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).



Europese Unie op een aantal terreinen constructief met Rusland kan samenwerken indien de terreinen van gemeenschappelijk of constructief belang zijn en doet daartoe twaalf aanbevelingen. Nederland kan aan de uitvoering van deze aanbevelingen op uiteenlopende wijze bijdragen.<sup>92</sup>

De presentatie van het advies van de AIV aan de Eerste Kamer heeft de betrokken Kamercommissies doen besluiten eerst een regeringsappreciatie van het advies te vragen. Op 27 oktober 2008 zou een symposium worden georganiseerd met deskundigen en politici om het advies (en indien beschikbaar de regeringsfractie) te bespreken. De actuele ontwikkelingen in de Kaukasus en het opschorten van de onderhandelingen met Rusland over de partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst met de EU onderstrepen het belang van bezinning op de relatie tussen de EU en Rusland.

#### 2.4 Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

Op Europees gebied is het afgelopen verslagjaar veel aandacht uitgegaan naar het beleid op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. Onder het JBZ-beleid vallen onder meer de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, samenwerking op civielrechtelijk terrein, douanesamenwerking, de strijd tegen het terrorisme en de vorming van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Deze onderwerpen heeft de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer onder haar hoede. De commissie adviseert de Eerste Kamer bovendien over het al dan niet verlenen van instemming aan Europese ontwerpbesluiten op dit terrein, waarover de Nederlandse regering in de Raad een veto kan uitspreken. Zonder parlementaire instemming mag de regering op basis van de goedkeuringswetten van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice<sup>93</sup> niet akkoord gaan in de Raad en wordt zij gedwongen een voorbehoud te maken. Pas na instemming met een ontwerpbesluit door beide Kamers der Staten-Generaal kan dat voorbehoud worden ingetrokken.<sup>94</sup>

##### *Kaderbesluit terrorismebestrijding*

Een van de dossiers waar de Eerste Kamer veel aandacht aan heeft besteed, is de wijziging van het Kaderbesluit terrorismebestrijding.<sup>95</sup> Dit voorstel van de Europese Commissie werd voor een parlementaire subsidiariteitstoets in handen van de JBZ-commissie gesteld.<sup>96</sup> Hoewel de Eerste Kamer geen directe problemen zag ten aanzien van de subsidiariteit (moeten de voorgestelde maatregelen wel op Europees niveau worden genomen?) en proportionaliteit (gaan de voorgestelde maatregelen niet te ver?), bestond wel onduidelijkheid over een aantal essentiële onderdelen van het voorstel zoals de strafbaarstelling van publiekelijk uitlokken via internet en van training en rekrutering. De vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer bleek

<sup>92</sup> Zie voor het AIV-advies [www.aiv-advies.nl](http://www.aiv-advies.nl) of [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>93</sup> Stb. 1992, 692, Stb. 1998, 737 en Stb. 2001, 677.

<sup>94</sup> Zie voor nadere informatie het boekje 'de Eerste Kamer en Europa' dat gratis verkrijgbaar is bij de Eerste Kamer en down te laden via de zoekfunctie op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>95</sup> Zie dossier 4.4.64 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>96</sup> Zie ook latere paragraaf over de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets.

tot een vergelijkbaar oordeel te zijn gekomen. Zo kon op 15 januari 2008 namens beide Kamers der Staten-Generaal een brief naar de Europese Commissie worden verzonden met het verzoek de aard en de reikwijdte van de nieuwe antiterrorisme-maatregelen nader toe te lichten.<sup>97</sup> Nog niet eerder was de Europese Commissie vanuit Nederland verzocht een van haar voorstellen aan te vullen met een toelichtende nota. De parlementaire subsidiariteitstoets met betrekking tot de antiterrorisme-maatregelen werd gelijktijdig uitgevoerd in de andere nationale parlementen in de Europese Unie, waarbij slechts één parlement een subsidiariteitsbezwaar constateerde (het Britse House of Commons).<sup>98</sup>

De reactie uit Brussel leverde de Eerste Kamerleden verschillende antwoorden op, maar deed tegelijkertijd nieuwe vragen rijzen over de wijze waarop de voorgestelde maatregelen in Nederland zouden moeten worden ingevoerd. In een briefwisseling met de minister van Justitie werd hierover duidelijkheid verkregen: de maatregelen zijn voor een groot deel al eerder opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Te zijner tijd zal wel nog de strafmaat moeten worden aangepast.<sup>99</sup> Met deze mededeling had de minister van Justitie de laatste inhoudelijke bezwaren van de Eerste Kamer weggenomen. Een formeel besluit over de uitbreiding van het Kaderbesluit terrorisme-bestrijding wordt in het volgende verslagjaar verwacht.

### *Rechtsbescherming*

Gegevensbescherming heeft het afgelopen jaar in de Eerste Kamer zowel op nationaal als op Europees niveau een belangrijke plaats ingenomen.<sup>100</sup> De Eerste Kamer besteedde herhaaldelijk aandacht aan het Europese voorstel om te komen tot een regeling voor de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking.<sup>101</sup> Het voorstel – dat beoogt voor alle landen eenzelfde hoog niveau van gegevensbescherming vast te stellen en daarnaast een regeling te treffen voor doorgifte van de verkregen informatie aan derde partijen – ligt al sinds het najaar van 2005 op de onderhandelingstafel van de Europese ministers, maar tot nu toe is het niet gelukt een definitief akkoord te sluiten.

De Eerste Kamerleden maakten zich met name zorgen over de rechtsbescherming van de Europese burger. In een briefwisseling met de regering werd onder meer aandacht gevraagd voor de klachtmogelijkheden voor burgers en de doorgifte van persoonlijke gegevens aan derde landen. Wie bepaalt bijvoorbeeld of gegevens in een ander land wel in goede handen zijn? En hoe wordt omgegaan met onjuiste gegevens?<sup>102</sup> De zorgen van de Kamer werden nogmaals benadrukt in een mondeling overleg met de minister van Justitie.<sup>103</sup> Ook dit dossier is nog niet tot afronding gekomen.

97 Kamerstuk 31304 G en nr. 7.

98 Bron: 'Report on the results' opgesteld door het COSAC-secretariaat, februari 2008.

99 Zie de Kamerstukken 23490, DJ en DM.

100 Zie het onderdeel rechtsbescherming in paragraaf 2.2 van deel I van dit Jaarbericht.

101 Zie dossier 4.o.15 op [www.europapoot.nl](http://www.europapoot.nl).

102 Zie Kamerstuk 23490, CO.

103 Zie Kamerstuk 23490, CX.

### *Institutionele veranderingen op JBZ-terrein*

Zoals eerder vermeld, keurde de Eerste Kamer op de laatste vergaderdag voor het zomerreces het Verdrag van Lissabon goed. Door het nieuwe verdrag zal ook voor de Senaat het een en ander gaan veranderen. Het parlementaire instemmingsrecht dat sinds de jaren negentig bestond voor JBZ-dossiers wordt aanzienlijk ingeperkt. Dit is het gevolg van de overgang naar meerderheidsbesluitvorming in de Raad en de bijbehorende grotere stem van het Europees Parlement. Hoewel de Eerste Kamer in beginsel positief staat tegenover een grotere invloed voor het Europees Parlement, betekent het niet dat de JBZ-dossiers in de toekomst op hun beloop zullen worden gelaten. Over een mogelijk nieuwe werkwijze wordt in het kader van de Europese herbezinning nagedacht. Duidelijk is dat de Eerste Kamer de bestaande informatiestromen waar mogelijk wenst te behouden.

### **2.5 Besteding van de Europese middelen**

In het Jaarbericht 2004-2005 werd het initiatief van de Eerste Kamer vermeld om op Europees parlementair niveau de controle op de decentrale Europese bestedingen aan de orde te stellen naar aanleiding van rapporten van de Europese Rekenkamer, maar ook van de Algemene Rekenkamer in Nederland. Daar een groot deel van de Europese gelden besteed wordt door lidstaten en daarmee ook het beheer, de controle en de verantwoording over deze bestedingen op nationaal niveau plaats heeft, was de Kamer van mening dat de parlementen hier een rol moeten spelen. In samenwerking met de Algemene Rekenkamer werd destijds een resolutie opgesteld waarin regeringen en EU-instellingen werden opgeroepen een beter beheer van en toezicht op de besteding van EU-financiën te realiseren. Een van de voorstellen was een ex-post lidstaatverklaring. Daarin wordt verklaard dat de lidstaat garant staat voor een goed gevoerd financieel beleid over de EU-middelen. De Kamer is van mening dat beter beheer en toezicht het draagvlak van Europa bij de burgers zal vergroten. Een lidstaatverklaring zou daarbij een belangrijke stap vooruit zijn. In mei 2005 werd de resolutie van de Eerste Kamer unaniem aangenomen tijdens de halfjaarlijkse conferentie van de commissies Europese Zaken van de parlementen van de EU-lidstaten (de COSAC).<sup>104</sup>

Nederland heeft als eerste EU-lidstaat een lidstaatverklaring afgegeven. Hoewel sinds 2005 diverse initiatieven ontplooid zijn om het beheer en toezicht te verbeteren, heeft de Europese Rekenkamer nog steeds geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven over de financiële verslaglegging van de EU.<sup>105</sup> Inmiddels zijn lidstaten wel verplicht een 'annual summary' af te geven. Deze samenvattingen zijn echter een afgezwakte variant op de lidstaatverklaring, en zijn onderling moeilijk te vergelijken omdat geen uniforme toetsingsnormen worden gehanteerd. De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer blijven voorstander van een lidstaatverklaring.

<sup>104</sup> Zie voor de resolutie en de ter zake aangenomen conclusies [www.cosac.eu/en/meetings/luxembourg/ordinary/meetingdocuments](http://www.cosac.eu/en/meetings/luxembourg/ordinary/meetingdocuments).

<sup>105</sup> In 2007 en 2008 over de bestedingen van de Europese landbouwsteun.



De Eerste Kamer besloot in vervolg op de resolutie van mei 2005 een nieuwe resolutie op te stellen in samenwerking met de Algemene Rekenkamer.<sup>106</sup> In deze resolutie werd nogmaals gepleit voor het Europees invoeren van een lidstaatverklaring. De nationale parlementen werden opgeroepen de regeringen ertoe te bewegen een dergelijke verklaring af te geven. Tevens werd gepleit voor nauwere samenwerking tussen nationale parlementen onderling, en zeker zo belangrijk, meer samenwerking tussen parlementen en de rekenkamers in de lidstaten.

De Eerste Kamer wenste de resolutie onder het Franse EU-voorzitterschap (2<sup>e</sup> helft 2008) te bespreken en vroeg daarvoor steun aan de Benelux-delegaties in de COSAC, De Tweede Kamer der Staten-Generaal, het parlement van België alsmede het parlement van Luxemburg besloten de resolutie te steunen, zodat een gezamenlijke indiening werd bewerkstelligd. De resolutie is ingediend tijdens de bijeenkomst van de voorzitters van de commissies Europese Zaken (COSAC) begin juli 2008. In het volgende vergaderjaar zal de BENELUX-resolutie ongetwijfeld aan de orde komen.

## 2.6 Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets

In de eerste weken na publicatie van een voorstel door de Europese Commissie en voorafgaand aan de onderhandelingen hierover in de Raad kunnen nationale parlementen bij de Europese instellingen, waaronder de Europese Commissie, kenbaar maken dat zij het initiatief strijdig achten met de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze subsidiariteitstoets wordt in het Nederlandse parlement gecoördineerd door de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets (TGCS), voorheen Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS).<sup>107</sup> De TGCS is ingesteld nadat de Tweede Kamer de evaluatie van de TCS had afgerond en de Eerste Kamer ter zake een voorlopig oordeel had geformuleerd. Dit voorlopig oordeel ging met name over de vraag van de toegevoegde waarde van een subsidiariteitstoets door een afzonderlijke vaste commissie, waarin zowel de Eerste als de Tweede Kamer participeren. De Senaat zal uiterlijk voorjaar 2009 een definitief oordeel bepalen, nadat zij de herbezinning op het bredere kader van haar Europese werkzaamheden heeft afgerond.<sup>108</sup> De TGCS besloot in januari 2008 om nieuwe Europese regelgevingvoorstellen niet langer met een gemotiveerd preadvies aan te bieden aan de beleidsverantwoordelijke commissies in beide Kamers. Door middel van een gestandaardiseerde adviesaanvraag werd de beoordeling van rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit van Europese voorstellen in eerste instantie aan de Kamercommissies zelf overgelaten. Hiervan moet het signaal uitgaan dat de Kamercommissies zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de parlementaire behandeling (i.c. subsidiariteitstoetsing) van Europese voorstellen en documenten die op hun beleidsterrein betrekking hebben. In één geval (Witboek sport) leidde de adviesaanvraag tot een gezamenlijke

<sup>106</sup> Zie voor de resolutie en haar voorgeschiedenis: [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>107</sup> Zie de Jaarberichten 2005-2006 en 2006-2007 voor nadere informatie over de TCS en TGCS alsmede de verschillende themapagina's op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>108</sup> Kamerstuk 30953, E.

brief van beide Kamers der Staten-Generaal aan de staatssecretaris van VWS.<sup>109</sup> Bij het Voorstel tot wijziging van het Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding<sup>110</sup>, werd een gezamenlijke brief van Eerste en Tweede Kamer aan de Europese Commissie gezonden, waarin werd gevraagd om een toelichting op onderdelen van het desbetreffende voorstel.<sup>111</sup> In antwoord op de brieven die beide Kamers in het kader van de subsidiariteitstoets naar de Europese instellingen verstuurd, ontvingen zij in twee gevallen een nadere toelichting van de Europese Commissie op de desbetreffende Commissievoorstellen.<sup>112</sup>

### 3. Koninkrijksrelaties

#### *Staatkundige vernieuwing*

De relaties tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden stonden in dit vergaderjaar in het teken van het proces van staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk. Dit proces is erop gericht dat het land de Nederlandse Antillen wordt ontmanteld, dat de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten landen binnen het Koninkrijk worden, en dat de eilandgebieden Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen (vergelijkbaar met gemeenten) van Nederland worden. Aruba zal zijn in 1986 verworven status aparte behouden.

Het proces van staatkundige vernieuwing vindt haar vertrekpunt in de uitslagen van de referenda die in de periode 2000-2005 op Sint Maarten, Bonaire, Saba, Curaçao en Sint Eustatius werden gehouden over de autonomie van deze eilandgebieden en hun band met het Koninkrijk. Politiek-bestuurlijk overleg in de daaropvolgende jaren gaf nadere uitwerking aan de doelstellingen van de beoogde staatkundige vernieuwing en vond zijn weerslag in een reeks van akkoorden en verklaringen, met als bekendste de Slotverklaring van november 2006. Ook dit vergaderjaar is op politiek-bestuurlijk niveau vooruitgang geboekt. Desondanks is de ambitieuze streefdatum voor voltooiing van de staatkundige vernieuwing, 15 december 2008, losgelaten en hebben de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen voorlichting gevraagd aan de Raad van State van het Koninkrijk over de wijze waarop tot versnelling van het staatkundig proces kan worden gekomen.<sup>113</sup>

De staatkundige vernieuwing is in essentie een proces van aanpassing van bestaande wetgeving, het tot stand brengen van nieuwe wetgeving alsmede de wijziging van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. De politiek-bestuurlijke akkoorden hebben dan ook vaak betrekking op ontwerpwetgeving die te zijner tijd ter toetsing aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden. Geleidelijk gaat het proces van staatkundige vernieuwing een nieuwe fase in, waarbij ook de staatkundige rol en ver-

109 Dossier Eo70150 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

110 JBZ-dossier 4.4.64 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

111 Zie voor de (inhoudelijke) behandeling van dit voorstel de paragraaf 2.4.

112 Zie Kamerstukken 30935, I en nr. 6 en 31304, H en nr. 8.

113 Besluitenlijst politieke Stuurgroep; Staatkundige Veranderingen d.d. 22 mei 2008 te Willemstad, Curaçao.

antwoordelijkheid van de Eerste Kamer meer in beeld zullen komen.

Vanuit de wens goed voorbereid te zijn op de op handen zijnde parlementaire behandeling van het omvangrijke en complexe pakket wetgeving in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen, volgt de Eerste Kamer het politiek-bestuurlijk overleg op de voet. Niet alleen nam zij dit jaar bij gelegenheid kennis van de voortgangsvorlagen van de regering, ook wisselde zij in commissieverband regelmatig van gedachten met de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het verloop van het proces.

### *Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties*

De Eerste Kamer onderhoudt goede relaties met de Staten (het parlement) van de Nederlandse Antillen en die van Aruba. Deze winnen aan belang, omdat in het kader van de nieuwe staatkundige verhoudingen in de nabije toekomst (consensus)rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur moeten worden vastgesteld, waarbij de wetgevers van de drie landen van het Koninkrijk betrokken zijn. In het halfjaarlijkse Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (POK), waaraan ook Tweede Kamerleden deelnemen, is het overleg met volksvertegenwoordigers uit het Caribische deel van het Koninkrijk geïnstitutionaliseerd. Politieke verwickelingen rond de uitspraken van een Tweede Kamerlid verhinderden in januari 2008 het doorgaan van het POK op Curaçao. In plaats daarvan had de Nederlandse parlementaire delegatie, onder wie vier Eerste Kamerleden, een dertigtal overleggen en ontmoetingen op Sint Maarten, het Franse Saint Martin, Curaçao en Aruba.<sup>114</sup> Onderwerpen van gesprek waren de staatkundige vernieuwing, financieel toezicht op de beleggingsinstellingen in de Nederlandse Antillen, rechtshandhaving, de kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba<sup>115</sup>, politie, openbaar ministerie en de ombudsman op Curaçao, het Deltaplanonderwijs, jongerenbeleid, Caribisch natuurbeleid en milieuverontreiniging door de Isla-raffinaderij.

In mei 2008 reisden de betrokken commissievoorzitters van de Eerste en Tweede Kamer naar Curaçao voor een Presidiumoverleg van het POK. De inzet was gericht op het laten doorgaan van het in juni 2008 geplande POK. Het ingelaste Presidiumoverleg wierp zijn vruchten af, zodat op 16 juni 2008 het POK door de Voorzitter van de Eerste Kamer in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer kon worden geopend.<sup>116</sup> Er volgde een week van intensief, openhartig en indringend overleg tussen de parlementaire delegaties van Aruba, de Nederlandse Antillen en Nederland. De delegaties wisselden van gedachten over de positie van de talen in het Koninkrijk (waaronder de rol van de Taalunie), culturele uitwisseling, de invulling van Koninkrijksdag (15 december), de Verwijsindex Antillianen, het OCaN-adviesrapport 'Change the mind-set', de beleidsintentie ter invoering van een ongewenstverklaring binnen het Koninkrijk, het financieel toezicht, duurzame energie en de staatkundige vernieuwing binnen het

<sup>114</sup> Kamerstukken 31200 IV, C en nr. 31.

<sup>115</sup> De Eerste Kamer stemde op 12 februari 2008 overigens in met de Rijkswet Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (Kamerstukken I/II, 30531 (R1810)).

<sup>116</sup> Zie 'Toespraken' op de webpagina over de Voorzitter van de Eerste Kamer op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Koninkrijk, waaronder good governance en rechtshandhaving. Tevens spraken de volksvertegenwoordigers over de problematiek van het democratisch deficiet (onvoldoende parlementaire controle op de besluitvorming van de Koninkrijksregering) en de toekomst van het POK.

Op vrijdag 20 juni 2008 resulteerde het overleg in de Slotverklaring waarin de conclusies per onderwerp zijn gerangschikt.<sup>117</sup> In de verklaring is onder andere opgenomen dat een door de drie delegaties in te stellen commissie van drie deskundigen zich in het komend vergaderjaar zal buigen over de vragen die zijn opgeworpen met betrekking tot de problematiek van het democratisch deficiet en de toekomst van het POK. Deze commissie moet te zijner tijd aan het POK rapporteren. De Slotverklaring bevat voorts een lijst van onderwerpen die geagendeerd worden voor het volgende POK.

Mede naar aanleiding van een brief die tijdens het POK in januari 2007 is verstuurd aan de regering over het al dan niet verlenen van stemrecht voor het Europees Parlement aan Nederlanders woonachtig op de Antillen en Aruba, is over deze kwestie inmiddels een wetsvoorstel ingediend, dat de Eerste Kamer heeft bereikt.<sup>118</sup> In dit wetsvoorstel wordt het onderscheid opgeheven dat nu nog wat betreft kiesrecht voor het Europees Parlement bestaat tussen Nederlanders op de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en Nederlanders die in het buitenland wonen.

#### ***Bezoek Voorzitter aan de Antillen en Aruba***

Op uitnodiging van de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba bracht de Voorzitter van de Eerste Kamer in maart 2008 een officieel bezoek aan de overzeese gebieden. De staatkundige vernieuwing nam een centrale plaats in bij de gesprekken die de Voorzitter van de Eerste Kamer voerde tijdens dit bezoek. De Kamervoorzitter bezocht alle zes eilandgebieden en voerde intensieve gesprekken met volksvertegenwoordigers, bestuurders en burgers. Bij terugkeer in Nederland benadrukte de Kamervoorzitter – tijdens de verklaring afgelegd inzake het 70-jarig bestaan van de Staten van de Nederlandse Antillen – dat er op de Antillen en Aruba door velen met ambitie en betrokkenheid wordt gewerkt aan de staatkundige vernieuwing en dat er ook meer in het algemeen de nodige positieve krachten in de overzeese Koninkrijksdelen zijn. Zij stelde dit te willen uitspreken ter wille van een meer evenwichtige beeldvorming over de West in Nederland.<sup>119</sup>

---

117 Kamerstukken 31512, A en nr.1

118 Kamerstuk 31392, A.

119 Handelingen I, 2007-2008, 25 (1 april 2008).



## 4. Internationale contacten

### 4.1 Grensoverschrijdende werkzaamheden

De Eerste Kamer kent vele actieve delegaties naar de verschillende internationale en Europese parlementaire assemblees, conferenties en bijeenkomsten. De Eerste Kamer streeft naar een (verbetering van de) rationalisatie en naar meer adequate terugkoppeling van de grensoverschrijdende werkzaamheden, zodat de internationale parlementaire processen en de daarbij verkregen informatie integraal deel uitmaken van het parlementair proces op nationaal niveau. Een belangrijke stap in dit proces is het afvaardigen van delegaties naar internationale fora bestaande uit Senatoren die in de Kamer dezelfde beleidsterreinen en dossiers behartigen als welke besproken worden in het desbetreffende internationale forum.

De aanpak van de Eerste Kamer heeft inmiddels aandacht gegeneerd in Europa als een zogenoemde 'best practice'. In het afgelopen vergaderjaar werd de Voorzitter van de Eerste Kamer verzocht op de tweejaarlijkse conferentie van alle Parlementsvoorzitters van de 46 lidstaten van de Raad van Europa, als keynote spreker de werkwijze van de Senaat nader uiteen te zetten. In haar bijdrage bij het thema 'The role of national parliaments in promoting the core values: democracy, human rights and rule of law - exchange of good practices' wees de Voorzitter op de drie belangrijkste instrumenten van nationale parlementen teneinde de (grensoverschrijdende) parlementaire effectiviteit te vergroten. Ten eerste 'agenda setting' op zowel nationaal als Europees niveau. Ten tweede 'frapper toujours': het constant onder de aandacht brengen van de eigen argumenten op het nationaal en Europees niveau. Ten derde, het met elkaar verbinden van de verschillende platforms waar aandacht gevraagd wordt voor het betreffende onderwerp. De Voorzitter riep tevens haar collegae op meer aandacht te besteden aan de doelstellingen en werkzaamheden van de Raad van Europa. De Raad van Europa vormt een fundamentele basis voor het Europese samenwerkingsproces, de ontwikkeling van democratieën, de rechtsstaat en de waarborging en promotie van mensenrechten.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> De volledige bijdrage van de Voorzitter van de Eerste Kamer is terug te vinden op de webpagina over de Voorzitter op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).



Bij de conferentie van de Associatie van Europese Senaten in Boekarest legde de Voorzitter een verband tussen de aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit en het thema van de conferentie: transparantie en verantwoording. Daarnaast bracht zij het systeem van registratie toezeggingen van de regering onder de aandacht. Het registreren en tweejaarlijkse herinneren van de regeringen aan mondeling of schriftelijk gedane beloften kan volgens haar de rol van de Senaat op het gebied van transparantie en verantwoording versterken.<sup>121</sup> De toezeggingenregistratie via [www.toezeggingenek.nl](http://www.toezeggingenek.nl) is tevens een goed voorbeeld van de bijdrage die ICT kan leveren aan het wetgevingsproces, het thema van de conferentie van Europese Senaten in Wenen. De Voorzitter presenteerde daar de verschillende manieren waarop de Eerste Kamer gebruik maakt van internet door middel van de websites [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl) (algemeen portaal), [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl) (Europese activiteiten) en [www.derdekamer.nl](http://www.derdekamer.nl) (informatie over het parlement gericht op scholieren).

Naast de deelname van Leden van de Kamer aan internationale overlegorganen en aan verkiezingswaarnemersmissies, vinden er ook regelmatig bilaterale bezoeken plaats. In het vergaderjaar 2007-2008 heeft de Eerste Kamer vier staatshoofden ontvangen en meerdere parlementaire delegaties.

Naast het eerder vermelde officiële bezoek van de Kamervoorzitter aan de Nederlandse Antillen en Aruba, heeft zij afgelopen jaar ook een tweedaags officieel werkbezoek gebracht aan Roemenië. De Senaatsvoorzitter van Roemenië, voormalig minister-president de heer Vacaroui, had de Kamervoorzitter uitgenodigd. Zij combineerde dit bilaterale bezoek met de bovengenoemde conferentie van de Associatie van Europese Senaten welke in oktober 2007 in Boekarest werd gehouden. De Voorzitter sprak behalve met de Senaatsvoorzitter en andere Senatoren met de President van Roemenië, de minister-president van Roemenië en andere leden van de regering alsook met verschillende organisaties en vertegenwoordigers uit de Roemeense maatschappij. Belangrijkste thema's tijdens het bezoek waren de vooruitgang in Roemenië als nieuwe EU-lidstaat en de wijze waarop het land het hoofd probeert te bieden aan vele uitdagingen op het terrein van justitie, de strijd tegen corruptie, economie en sociale zaken. Daarbij is gewezen op zorgpunten uit de rapportages van de Europese Commissie.

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bracht gezamenlijk met de desbetreffende commissie uit de Tweede Kamer een werkbezoek aan Brussel. De commissies spraken onder andere met Eurocommissaris Fisscher-Boel over de toekomstige landbouwhervormingen. Het werkbezoek aan Brussel van de commissies BDO en ESO is reeds vermeld bij de voorbereidingen op het jaarlijkse Europadebat.

---

<sup>121</sup> Zie de toespraak van de Voorzitter van de Eerste Kamer gehouden in Boekarest op 18 april 2007, te vinden op de webpagina over de Voorzitter op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).



## 4.2 Inkomende bezoeken

In hetzelfde vergaderjaar, in mei 2008, bracht de Roemeense Senaatsvoorzitter met een delegatie Senatoren een officieel tegenbezoek aan Nederland. De Roemenen werden drie dagen ontvangen door de Eerste Kamer. Tijdens dit bezoek werd ook gesproken over de rol van de Senaten in het Europese samenwerkingsproces. De heer Vacaroui sprak op uitnodiging van de Kamer met onder meer de minister-president, andere leden van de Nederlandse regering en overkoepelende organisaties gerelateerd aan het bedrijfsleven.

De vier staatshoofden die in het vergaderjaar een bezoek brachten aan Nederland werden allen, in samenwerking met de Tweede Kamer, in de Eerste Kamer ontvangen. Voorafgaand aan een gesprek met Leden van beide Kamers vond veelal een korte ontmoeting plaats met de Voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal. Aan de opening en afsluiting van de gedachtewisseling met de Leden werd ook door deze beide Voorzitters invulling gegeven.<sup>122</sup>

In oktober 2007 ontving de Staten-Generaal de Bondspresident van Duitsland, de heer prof. dr. Horst Köhler. De ontvangst door beide Kamervoorzitters en het daaropvolgende gesprek met Leden maakte deel uit van een driedaags staatsbezoek van de Bondspresident aan Nederland. Tijdens het gesprek werd uitvoerig stilgestaan bij de uitzending van militaire troepen door Duitsland en Nederland naar Afghanistan. In beide landen werd op dat moment gesproken over een mogelijke verlenging van de troepenaanwezigheid in Afghanistan.

Eind februari 2008 werd in de Eerste Kamer de President van de Republiek Mozambique, de heer Armando Emílio Guebuza, ontvangen. Ook dit bezoek maakte deel uit van een driedaags staatsbezoek. In een gedachtewisseling tussen Leden van de twee Kamers en de President werd gesproken over de ambitie van duurzame ontwikkeling in combinatie met het realiseren van de 'Millenium Development Goals'. Mozambique is de laatste jaren gegroeid van een conflictland naar een stabiel ontwikkelingsland. De stabiliteit in de Afrikaanse regio werd tevens besproken. Het bezoek van de President vond plaats vlak na de tumultueuze verkiezingen in Zimbabwe.

<sup>122</sup> Alle openingsbijdragen van de Voorzitter van de Eerste Kamer zijn terug te vinden op de webpagina over de Voorzitter op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl).

Als derde staatshoofd bracht de President van Brazilië, de heer Luiz Inácio Lula da Silva, in april van 2008 een bezoek aan Nederland en in dat kader aan de Staten-Generaal. Met de Braziliaanse President werd van gedachten gewisseld over de balans tussen de ongekende economische groei in zijn land en de noodzakelijke ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en sociale zaken. Ook Brazilië vervult een voorbeeldfunctie als het gaat om het realiseren van de 'Millenium Development Goals'. De President sprak voorts over de rol die zijn land vervult in de regionale samenwerking van Zuid-Amerika en de mogelijkheden om op het internationaal niveau beter samen te werken.

In juni 2008 ontvingen de Staten-Generaal in de vergaderzaal van de Eerste Kamer de President van Afghanistan, de heer Karzaï. Gelet op de onderlinge betrokkenheid en samenwerking markeerde dit bezoek een bijzonder moment. De President van Afghanistan dankte de Leden van beide Kamers der Staten-Generaal voor de (militaire) hulp aan zijn land verkregen uit Nederland. In zijn bijdrage stond hij stil bij positieve voorbeelden uit de praktijk welke zonder Nederlandse hulp mogelijk niet gerealiseerd hadden kunnen worden. Het debat met de Leden ging hoofdzakelijk over het toekomstperspectief van Afghanistan en welke rol Nederland en de NAVO daarin spelen. Het werd door de Leden en de President van Afghanistan cruciaal geacht in de toekomst meer verantwoordelijkheden over te dragen aan de Afghaanse bevolking.

Zoals gesteld ontving de Eerste Kamer in het vergaderjaar 2007-2008 naast de genoemde staatshoofden nog verschillende internationale delegaties. Meerdere afvaardigingen van de Russische Federatieraad werden ontvangen door commissies van de Eerste Kamer. Parlementaire delegaties uit onder andere Nieuw-Zeeland en Australië brachten een bezoek aan de Senaat. Het jaarlijkse bezoek van de Voorzitter van de Duitse Bundesrat vond wederom plaats in het najaar.



### III | BIJLAGEN

#### 1. Samenstelling fracties (peildatum 9 september 2008)

##### CDA (21 zetels)

---

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

##### 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 (b.d.), F.E.
Dupuis, mw. prof.dr. H.M. (eerste Ondervoorzitter Eerste Kamer)	Kneppers- Heijnert, mw. prof.mr.dr. E.M.
Duthler, mw. mr.dr. A.W. (fractiesecretaris)	Rosenthal, prof.dr. U. (fractievoorzitter)
Graaf, mr. G.J. de (vice-fractievoorzitter)	Schaap, dr.ing. S.
Hermans, drs. L.M.L.H.A.	Swenker, mw. mr. P.

##### PvdA (14 zetels)

---

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

### 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. ( <i>vice-fractievoorzitter</i> )
Meulenbelt, mw. drs. A.H.	Smaling, prof.dr.ir. E.M.A.
Peters, dr. P.W.J. ( <i>fractiesecretaris</i> )	Vliegthart, drs. A.
Quick-Schuijt, mw. mr. A.C.	

### ChristenUnie (4 zetels)

---

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

### 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 ( <i>vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris</i> )	Holdijk, mr. G. ( <i>fractievoorzitter</i> )
---	--

### D66 (2 zetels)

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

### Partij voor de Dieren (1 zetel)

Koffeman, drs. N.K. (*fractievoorzitter*)

### Onafhankelijke Senaatsfractie (1 zetel)

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

### Fractie-Yildirim (1 zetel)<sup>123</sup>

Yildirim, D. (*fractievoorzitter*)

---

<sup>123</sup> Vanaf 2 oktober 2007 vormt de heer Yildirim de (éénmans)Fractie-Yildirim.  
Tot 25 september 2007 was hij lid van de SP-fractie.

## 2. De Eerste Kamer in cijfers

### Wetgeving

#### Behandelde wetsvoorstellen

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

#### Doorlooptijden wetsvoorstellen

Sinds het verslagjaar 2005-2006 maakt de Eerste Kamer overzichten van de doorlooptijden van wetsvoorstellen. De actuele overzichten zijn te raadplegen op de internetsite van de Eerste Kamer, [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl). In het wetgevingsproces kunnen de volgende fases worden onderscheiden: adviesaanvraag bij de Raad van State, behandeling bij de Tweede Kamer, behandeling in de Eerste Kamer en de 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		
	07-08	06-07	05-06	07-08	06-07	05-06	07-08	06-07	05-06
Raad van State <sup>1</sup>	33	44	45	1	1	1	182	257	136
Tweede Kamer	189	170	203	3	3	1	1854	4185	nb
Eerste Kamer	104	92	97	11	5	6	657 <sup>2</sup>	1680 <sup>3</sup>	970
Publicatie	29	36	35	1	3	2	133	171	289

## **Moties, schriftelijke vragen, interpellaties, novelles**

Vergaderjaar	2007-2008 EK	2007-2008 TK	2006-2007 EK	2006-2007 TK	2005-2006 EK	2005-2006 TK
Moties						
a. ingediend (totaal)	32	2600	9	1329	21	1355
b. aangenomen	14	690	6	466	11	534
c. verworpen	9	1346	0	631	3	465
d. aangehouden	1	64	1	0*	4	0*
e. ingetrokken	6	113	3	64	4	114
f. gewijzigd	2	205	1	73	1	99
g. vervallen	nvt	132	nvt	88	nvt	120
Schriftelijke vragen	11	2863	10	2473	12	1843
Interpellaties	2	7	0	4	0	4
Novelles	1	nvt	3	nvt	3	nvt

\* Aangehouden moties hebben een houdbaarheid van 40 dagen (recessen niet meegerekend), vandaar alleen zichtbaar in het laatste vergaderjaar. De Eerste Kamer kent geen regels over het laten vervallen van aangehouden moties.

### **(Voetnoten)**

- 1 Bron: Raad van Sate, Directie Wetgeving.
- 2 Dit jaar lag van de wetsvoorstellen waarvan de behandeling dit jaar in de Eerste Kamer is afgerond het voorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet (Kamerstukken I/II, 30 501) het langste bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel werd op 20 september 2006 bij de Eerste Kamer aanhangig gemaakt. Op 5 december 2006 werd het voorlopig verslag uitgebracht. Vervolgens moest de Kamer ruim 7 maanden wachten op de memorie van antwoord van de regering die op 10 juli 2007 werd ontvangen. De Eerste Kamer bracht op 7 november 2007 een nader voorlopig verslag uit. Op 24 april 2008 ontving zij de nadere memorie van antwoord. Op 29 mei 2008 volgde een verslag, waarop de regering op 30 mei reageerde. De plenaire behandeling vond op 8 juli plaats. Van de 657 dagen dat het wetsvoorstel aanhangig is geweest bij de Eerste Kamer, was de Eerste Kamer 386 dagen in afwachting van (nadere) memories van antwoord van de regering.
- 3 De behandeling van het betreffende wetsvoorstel (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kamerstukken I/II, 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 maximale duur in de Eerste Kamer 368 dagen. Aangetekend zij, dat in de duur van de behandeling door de Eerste Kamer ook begrepen is de (soms aanzienlijke) tijd die de regering nodig heeft voor de voorbereiding van de (nadere) memorie van antwoord.









Eerste  
Kamer *der Staten-Generaal*

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