

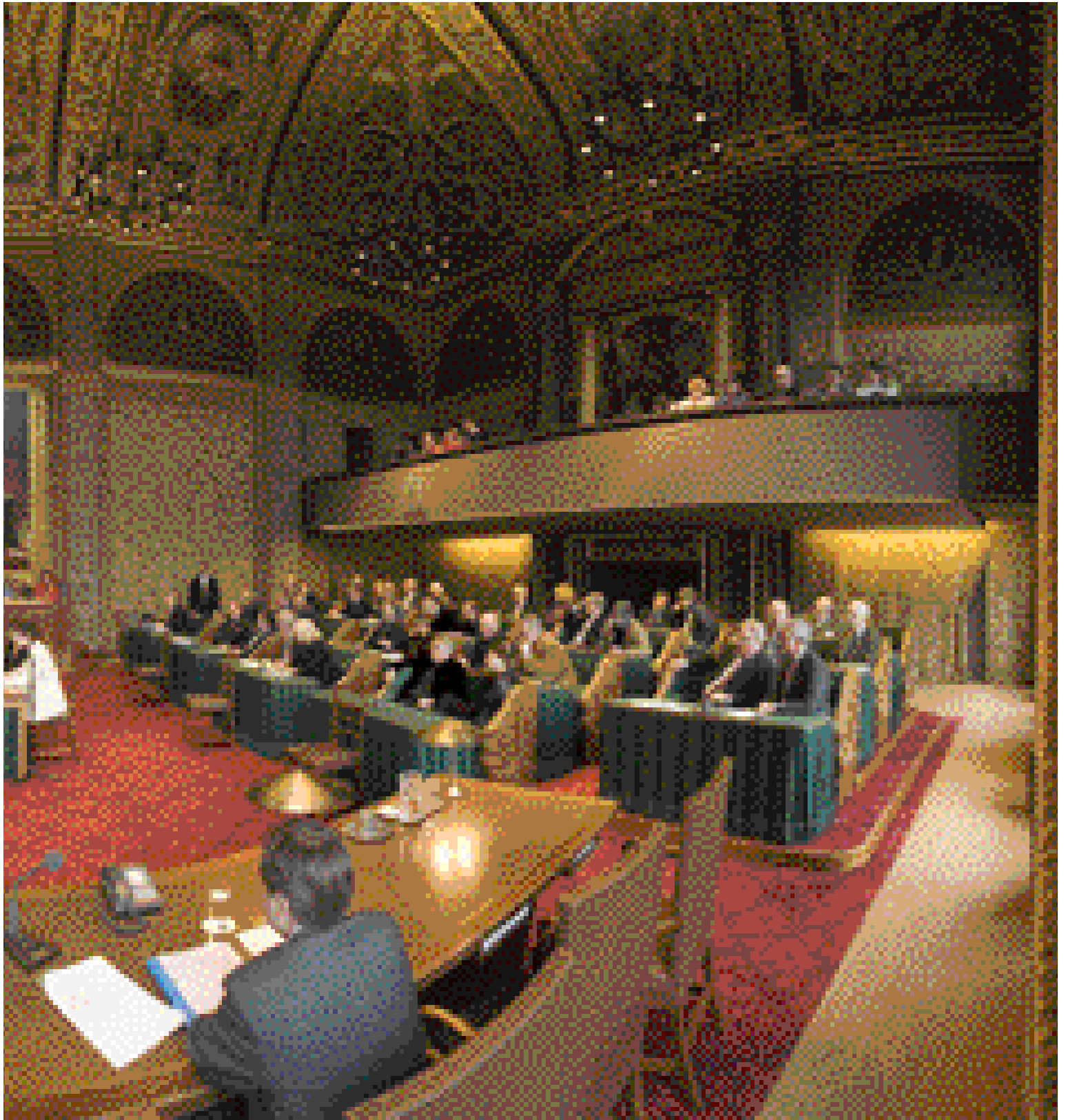
Jaarbericht Eerste Kamer der Staten-Generaal

28 september 2004 - 20 september 2005





De Eerste Kamer



vergadering

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	9
I DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND	13
1. Gebruik van bevoegdheden	13
2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit	16
Wetsystematiek	17
De Grondwet	19
2.1. Rechtmatigheid	20
Toetsing aan internationaal recht	21
Rechtsbescherming	22
Overgangsrecht en terugwerkende kracht	23
2.2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	23
Kloof tussen beleid en uitvoering	23
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	24
3. Begrotingsbehandeling	26
II DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND	29
1. Europese aspecten van nationale wetgeving	29
Positie van Nederland	29
Implementatie van Europese regelgeving	30
Europeesrechtelijke aspecten	30
2. De nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving en beleid	31
Voorzitterschap Europese Unie	31
Referendum Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa	32
Gemengde commissie toepassing subsidiariteit	33
Beoordeling nieuwe voorstellen Europese Commissie	34
Een kritischer blik op Europese samenwerking	34
Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)	35
Europadebat over Raad van Europa	36
3. Koninkrijksrelaties	36
III BIJLAGEN	
1. Samenstelling van de fracties	39
2. Mutaties samenstelling van de fracties	41



VOORWOORD

Het vorige parlementaire jaar verscheen voor het eerst sinds 1815, het ontstaansjaar van de Eerste Kamer, een jaarbericht. De bedoeling daarvan was meer inzicht te geven in de wijze waarop de senaat zijn bevoegdheden hanteert. Aan de hand van concrete voorbeelden werd geïllustreerd waaruit de meerwaarde van de Eerste Kamer bestaat. Het jaarbericht is positief gewaardeerd. Uit de reacties blijkt dat het beeld van de Kamer alleen al door lezing van het jaarbericht dichter bij de realiteit wordt gebracht.

Uitleg over de Kamerwerkzaamheden is ook goed ontvangen door de kiezers van de senatoren: de leden van de provinciale staten. Zij zijn dit verslagjaar, samen met de leden van gedeputeerde staten, op uitnodiging van de Kamer in groten getale naar het Binnenhof getogen. De opkomst van de senatoren getuigde eveneens van grote betrokkenheid. Programma's op maat werden gemaakt voor Zeeland, Flevoland, Zuid Holland en Drenthe. Dualisering van de bestuurlijke verhoudingen bij gemeenten en provincies, de werking van de Wet op de Jeugdzorg, waar de Eerste Kamer met de regering de nodige kritische noten over had gekraakt, het binnenlands bestuur, de rol van de provincie, regionaal beleid: over deze - door de provincies aangedragen - onderwerpen is open, zinvol en ook met humor van gedachten gewisseld. In het najaar van 2005 en in 2006 zullen de overige acht provincies nader met de Eerste Kamer kennis maken.

Een nadere kennismaking is nu ook aantrekkelijk gemaakt voor de jeugd. Naast de veelgeprezen website www.eerstekamer.nl is dit verslagjaar met de Tweede Kamer een website specifiek voor jongeren (10-15 jaar) ontwikkeld (www.derdekamer.nl), die uit een informatief en een interactief deel bestaat. Naast deze site is tevens een educatief lesprogramma voor scholen gemaakt met interactieve lessen staatsinrichting en een debatprogramma. Dit alles ten behoeve van kennisvermeerdering en vergroting van politiek besef bij hen die de toekomst van ons land vormen.

Jong en oud konden dit verslagjaar via de televisie getuige zijn van twee Bijzondere Verenigde Vergaderingen der Staten-Generaal in de Ridderzaal. Bij de herdenking van

het overlijden van Z.K.H. Prins Bernhard op 6 december 2004 plaats stond ik, evenals mijn collega in de Tweede Kamer en de Minister-President, stil bij de rol van Prins Bernhard in het politiek-maatschappelijke leven en zijn betekenis voor Nederland. Specifieke aandacht besteedde ik aan zijn staatsrechtelijke positie en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen en spreken van de Prins der Nederlanden.

De tweede Ridderzaalbijeenkomst betrof de viering van het Zilveren Regeringsjubileum van H.M. Koningin Beatrix op 30 april 2005. Dit was een even gewaagde als geslaagde combinatie van de stijlvolle markering van een historisch feit enerzijds met feestelijkheid anno 2005 en toekomstgerichtheid anderzijds. Symbolisch voor de toekomst waren bijvoorbeeld 225 25-jarigen die allen als speciale gast aan een Kamerlid waren gekoppeld. De Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer van de afgelopen 25 jaar begeleidden – als verpersoonlijking van een kwart eeuw volksvertegenwoordiging – de Koninklijke Familie en een speciaal samengesteld koor van Eerste- en Tweede-Kamerleden zong het Wilhelmus a capella. Muziek vanuit Aruba maakte het Koninkrijkselement hoorbaar, evenals de voorzitters van de Staten van Aruba en de Nederlandse Antillen, die naast onder andere de minister-president en de beide Kamervoorzitters als spreker optraden. Onder het gehoor bevonden zich ook 125 personen die zich, veelal vrijwillig, in hun wijk, gemeente, provincie of regio inzetten.

De Voorzitter van de Eerste Kamer is tevens Voorzitter van de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal. Vanuit die laatste functie heb ik vanaf januari 2004 meer dan twee jaar het voorzitterschap bekleed van het 21-koppige Nationaal Comité dat de viering van het regeringsjubileum organiseert en coördineert.

Dit verslagjaar hebben op initiatief van de senaat twee Kamerbrede ontmoetingen plaatsgevonden met leden van de Raad van State. Dit, ter aanvulling van de regelmatige ontmoetingen - eens per twee jaar - van de Raad van State met de Kamercommissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden. De reden voor deze Kamerbrede betrokkenheid is het belang van inzicht in de wijze waarop de toetsing van de kwaliteit van wetgeving plaatsvindt door de Raad van State aan het begin van het wetgevingsproces. Van gedachten is gewisseld over de kwaliteit van de wetgeving en van het wetgevingsproces, over de toets van die kwaliteit met speciale aandacht voor de Europese regelgeving en vooral omzetting daarvan in nationale wetgeving, over de wetsystematiek en over de uitvoerbaarheid van wetgeving. De Kamerbrede ontmoeting met de Raad van State kon rekenen op een grote belangstelling en zal vanwege de gebleken zin ervan – eens per twee jaar – worden herhaald.

De Eerste Kamer toont menigmaal volledige eensgezindheid bij de leden. Zo geeft dit jaarbericht voorbeelden van een fenomeen dat de Tweede Kamer nauwelijks kent: het voeren van het debat met de regering door één woordvoerder die namens alle fracties spreekt. Van unanimiteit was ook sprake bij de verwerping van een wetsvoorstel dat betrekking had op financiële zekerheidsovereenkomsten. Aan dit historische opmerkelijke feit is in de media nauwelijks aandacht geschonken. Dat was bepaald anders bij de Grondwetsherziening inzake de benoemingswijze van de burgemeester

en de commissaris van de Koningin en de politieke implicaties daarvan. Het verwerpen van het wetsvoorstel door de grondwettelijk vereiste Kamermeerderheid is een bevoegdheid die de senaat heeft, maar leidde - ook binnen de muren van de Kamer - tot discussie over het gebruik van die bevoegdheid. Discussie over de volksvertegenwoordiging als geheel vond plaats naar aanleiding van het referendum over het grondwettelijke verdrag voor de Europese Unie, waar een meerderheid van de bevolking een andere opvatting had dan de verwachte meerderheid in het parlement. Die gezags- en vertrouwenskwestie speelt niet alleen in Nederland maar ook buiten onze landsgrenzen. Daarnaast bleek dat niet alleen in de politiek, maar ook bij een grote verscheidenheid van maatschappelijke organisaties, de achterban een ander stemgedrag vertoonde dan de voorlieden.

Een en ander is reden temeer om de eigen taakopvatting van de senaat zichtbaar te maken. Lezing van dit jaarbericht wordt dan ook van harte aanbevolen, zowel voor degene die een mening wil vormen als voor degene die al een opvatting heeft.

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



I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND

1. Gebruik van bevoegdheden

De Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn door de Grondwet belast met dezelfde taken: (mede-) wetgeving, begrotingswetgeving en controle van het regeringsbeleid. Voor de uitvoering van die taken hebben de Kamers echter niet dezelfde bevoegdheden. De verschillen bestaan vooral op het gebied van de (mede) wetgevende taak. Anders dan de Tweede Kamer heeft de Eerste Kamer niet het recht wetsvoorstellen in te dienen (het recht van initiatief) en kan zij wetsvoorstellen niet wijzigen (recht van amendement), maar alleen aannemen of verwerpen. Betreft het de uitvoering van de controlerende taak, dan hebben de beide Kamers veel bevoegdheden gemeen. Beide hebben zij het recht van interpellatie en het vragenrecht, de twee tegenhangers van de grondwettelijke inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen¹⁾. Beide hebben het recht van enquête. Ook kunnen de leden van beide Kamers moties indienen.

Zoals ook in het eerste jaarbericht over het parlementaire jaar 2003-2004 vermeld, is een opmerkelijk verschil waar te nemen in de wijze waarop en de intensiteit waarmee de Kamers hun bevoegdheden gebruiken. Zoals verderop zal blijken is de terughoudendheid waarmee de Eerste Kamer haar bevoegdheden pleegt te gebruiken ook voor het verslagjaar 2004-2005 kenmerkend. Dat een weinig uitbundig gebruik van bevoegdheden niettemin grote politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben, lijkt na de verwerping op 22 maart 2005 van het wetsvoorstel dat beoogde de Kroonbenoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning uit de Grondwet te schrappen²⁾, een stelling die geen nader bewijs behoeft³⁾.

Een voortgezette terughoudendheid in het gebruik van haar grondwettelijke instrumenten demonstreerde de Kamer met het aantal *schriftelijke* vragen in het verslag-

1) Artikel 68 Grondwet

2) Kamerstukken I/II 28509

3) Zie ook bladzijde 20

jaar: slechts zeven⁴⁾. In het daaraan voorgaande jaar bedroeg dat aantal 23. Ter vergelijking: in de Tweede Kamer werden in het verslagjaar 2393 schriftelijke vragen gesteld.⁵⁾

Nog spaarzamer dan in het parlementaire jaar 2003-2004 was de Kamer in het gebruik van het "wapen" van de *motie*⁶⁾ tijdens het verslagjaar.

Juist de terughoudendheid in het gebruik van het recht om moties in te dienen maakt dat de Kamer nauwlettend volgt hoe de regering met een aangenomen motie omgaat, zodat de regering een aangenomen motie niet snel naast zich neerlegt. Zo heeft het uitblijven van informatie over de uitvoering van een in het parlementaire jaar 2003-2004 unaniem aangenomen motie tijdens het debat over het rapport "Tussen beleid en uitvoering"⁷⁾ van de Algemene Rekenkamer de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding gegeven de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties schriftelijk naar de stand van zaken op dat gebied te vragen⁸⁾.

Bij de brief van 11 augustus zette de minister van Justitie, mede namens zijn ambtgenoot van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, uiteen op welke wijze en onder zijn verantwoordelijkheid instrumenten worden ontwikkeld die de betrokkenheid van uitvoeringsinstanties bij het proces van beleidsvorming en wetgeving moet ondersteunen.

De structuur waarbinnen deze instrumenten - de zogenoemde werkbaarheidsanalyse en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets - functioneren, is eind 2004 geëvalueerd. De minister zegde toe te zullen bezien hoe zowel structuur als instrumentarium kunnen worden verbeterd. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat nam met zodanige teleurstelling kennis van deze reactie van de minister van Justitie dat daarin aanleiding werd gevonden de minister-president onder andere schriftelijk te vragen haar mee te delen of, en zo ja op welke wijze aan de bovengenoemde motie uitvoering zou worden gegeven. De reactie van de minister dateert van na dit verslagjaar (4 november); er vindt nog overleg plaats tussen de betrokken ministeries. De Eerste Kamer zal worden ingelicht als er méér duidelijkheid is, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2006.

Een tweede voorbeeld betreft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, die in het verslagjaar onverminderd aandacht aan de dag legde voor de uitvoering van een bij de behandeling van een wijziging van de Luchtvaartwet kamerbreed ingediende en aanvaarde motie. Met die motie wilde de Kamer zeker stellen dat de wijze van handhaving van maximale geluidsniveaus onder de nieuwe wet gelijkwaardig zou zijn aan de wijze van handhaving vóór aanvaarding van de wet⁹⁾.

4) Stand per 13 september 2005; zie www.eerstekamer.nl, menu Kamerstukken, keuze: schriftelijke vragen

5) Stand per 19 september 2005

6) Van de twaalf ingediende moties werden er twee met algemene stemmen aanvaard, twee met gewone meerderheid; vier werden verworpen, twee aangehouden en twee ingetrokken.

7) Kamerstukken I 28831, B

8) Zie verslag van een schriftelijk overleg 29800 VII, C

9) EK 2001-2002, 27603, 88k

Van het *interpellatierecht* maakte de Kamer in het verslagjaar slechts één maal gebruik. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd op 9 november 2004 gevraagd een verklaring te geven voor een geprognosticeerde meevaller in de uitgaven voor de huursubsidie. In juni 2004 was door de minister namelijk nog aangedrongen op spoedige behandeling van een wetsvoorstel tot wijziging van de Huursubsidiewet inzake de basishuur, waardoor na aanvaarding van dit voorstel op 29 juni 2004 ongeveer één miljoen huishoudens per 1 juli 2004 een hogere eigen bijdrage (van € 12,- olopend tot € 18,-) dienden te gaan betalen¹⁰⁾.

Iedere openbare behandeling van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer mondt uit in een besluit: het wetsvoorstel wordt aanvaard, dan wel verworpen. Uit het feit dat de Kamer twee¹¹⁾ van de 294 in het verslagjaar door haar behandelde wetsvoorstellen heeft verworpen mag de conclusie volgen dat de senaat ook van zijn *vetorecht* een terughoudend gebruik maakt.

Dat betekent tegelijkertijd niet dat de overige wetsvoorstellen stilzwijgend zijn aanvaard. Integendeel, in een groot aantal gevallen heeft de Kamer, alvorens in te stemmen met het wetsvoorstel, toezeggingen van de regering afgedwongen. Die toezeggingen zijn er bijvoorbeeld op gericht de gevolgen van de invoering van een nieuw stelsel van ziektekosten nauwkeurig te evalueren¹²⁾, te verzekeren dat gehandicapten, anders dan de regering voornemens was, de voordelen van een grijs kenteken voor hun auto blijven houden¹³⁾, of te garanderen dat bij de invoering van een nieuw stelsel van zorgverzekeringen niemand van toegang tot die verzekeringen wordt uitgesloten.

In gevallen waar de formulering in een wetsvoorstel de Eerste Kamer zodanig onwelgevallig is dat verwerping dreigt, kan de regering er voor kiezen de Eerste Kamer toe te zeggen het aanhangige wetsvoorstel te wijzigen. Indien de Kamer te kennen geeft daarin de oplossing van de impasse te zien, kan zij besluiten de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel te schorsen in afwachting van de ontvangst van het wijzigingsvoorstel, dat uiteraard eerst de Tweede Kamer moet zijn gepasseerd. Dit wijzigingsvoorstel wordt *novelle* genoemd. In het verslagjaar zijn zes novelles ingediend en aanvaard. Twee novelles werden aangekondigd¹⁴⁾.

10) Handelingen I, 2004-2005, blz.94 e.v.

11) Veel publicitaire aandacht kreeg de verwerping van wetsvoorstel 28509, betreffende de "deinstitutionalisering" van de Kroonbenoeming van Commissarissen des Konings en van burgmeesters. Dit voorstel haalde het Staatsblad niet omdat het de vereiste tweederde meerderheid op 22 maart 2005 niet kreeg. Minder publiciteit kreeg de (unanieme!) verwerping van wetsvoorstel 28874, betreffende de implementatie de richtlijn financiële-zekerheidsvereenkomsten. Hierover meer op bladzijden 18 & 20.

12) Zie www.toezeggingenek.nl tr_VWS_2004_19&22 Handelingen I 2004-2005, 7-353/354 (30 november 2004, Wet herziening overeenkomstenstelsel (28994) en WTG Expres (29379)).

13) Zie www.toezeggingenek.nl tr_FIN_2005_2 Handelingen I 2004-2005, 10-481 (15 december 2004, Belastingplan 2005 (29767)).

14) De volgende novelles werden in het verslagjaar ingediend en aanvaard:

- Rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (29739) (R1767)
- Verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep (29749)
- Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (29608)
- Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (29931)
- Wijziging van de Reconstructiewet concentratiegebieden (30051)
- Strafbaarstelling van het niet afleggen van toegezegde getuigenverklaringen (28017)

De volgende novelles werden aangekondigd:

- Wetenschappelijk onderzoek met geneesmiddelen (28804) en Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal strafmaxima (28484).
- Wetsvoorstel Uitbreiding van de niet-aftrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping (28873)

Tijdens de schriftelijke en/of mondelinge behandeling van een wetsvoorstel kunnen door de regering *toezeggingen* worden gedaan waardoor de Kamer goedkeuring van het wetsvoorstel verantwoord acht. Ook tijdens een beleidsdebat kunnen toezeggingen worden gedaan. Een toezegging kan diverse aandachtspunten betreffen. Voorbeelden hiervan zijn de interpretatie van een wetsvoorstel of de evaluatie van een wet op punten van uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid.

In 2004 is een begin gemaakt met het registreren van de toezeggingen door opname in een databestand met als doel deze via het internet (www.toezeggingenek.nl) te ontsluiten. De database bevat een inventarisatie van de toezeggingen die sinds het aantreden van de huidige Eerste Kamer in juni 2003 door de regering zijn gedaan. In de afgelopen verslagperiode zijn dat er 156. De Kamer ziet erop toe dat de toezeggingen ook daadwerkelijk worden nagekomen.

Toezeggingen door de regering zijn verschillend van gewicht. Als de regering de Eerste Kamer een notitie toezegt, kan deze notitie uitsluitend toelichtend van aard zijn. Het kan echter ook de opmaat zijn naar discussie over een Grondwetswijziging. Dit was aan de orde tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. Verscheidene fracties wierpen de fundamentele vraag op of de formele wet nog wel het goede instrument is om gemeentelijke herindelingen, voorzover deze zijn voorzien binnen provinciegrenzen, tot stand te brengen. Zowel procedureel als materieel vindt de besluitvorming over deze herindelingen immers voor een belangrijk deel al op gemeentelijk en provinciaal niveau plaats en beperkt de Eerste Kamer zich veelal tot een marginale toetsing van de desbetreffende herindelingsvoorstellen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegde de Kamer ter voorbereiding van een gedachtewisseling toe een notitie te zullen opstellen over de mogelijkheden besluitvorming over "binnenprovinciale" herindelingen over te laten aan de provincies. Een wijziging van de besluitvormingsprocedures op dit punt vergt een wijziging van de Grondwet (artikel 123, eerste lid).

2 Beoordeling van wetgevingskwaliteit

Bij de beoordeling en de toetsing van wetsvoorstellen kiest de Eerste Kamer ervoor vooral te letten op de kwaliteit van de wetgeving. Het accent bij de voorafgaande behandeling in de Tweede Kamer ligt meer op de politieke wenselijkheid van de desbetreffende regelgeving.

Bij deze kwaliteitstoetsing gaat het vanzelfsprekend om de inhoudelijke beoordeling op elementen als rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, waarop in dit hoofdstuk nader wordt ingegaan. Eerst echter zal worden ingegaan op onvolkomenheden in de gehanteerde wetsystematiek, waar de Eerste Kamer regelmatig de vinger op legt, waarna aandacht wordt besteed aan een aantal grondwettelijke kwesties die dit verslagjaar speelden.

Wetsystematiek

Door toename van de taken van de overheid door de jaren heen is een toename te zien geweest in de dichtheid en in de complexiteit van de regelgeving. Dit leidt onontkoombaar tot de roep om deregulering en vermindering van administratieve lasten. In de praktijk blijkt vervolgens veelal weer nieuwe regelgeving te ontstaan om de deregulering in goede banen te leiden.

Onder meer om het wetgevingstraject beheersbaar te houden, wordt niet zelden de toevlucht genomen tot vormen van delegatie en subdelegatie, bijvoorbeeld door het vaststellen van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB's) en ministeriële regelingen. Daarbij ontbreekt regelmatig de zorgvuldige afweging of motivering van wat bij formele wet en wat via (sub)delegatie dient te worden geregeld. Dat het hier gaat om een vraagstuk van meer dan formele aard mag duidelijk worden uit de overweging dat de wetgever in beginsel zeer prudent dient om te gaan met het delegeren van macht, waar de burger deze macht vooral aan de wetgever c.q. de volksvertegenwoordiging heeft toevertrouwd. Naarmate voor de burger minder duidelijk is hoe de wetgever zijn macht gebruikt en waartoe dat leidt, wordt het beeld van een ongrijpbare bureaucratische overheid versterkt.

In de ontmoetingen van de Eerste Kamer met de Raad van State, waarvan melding is gemaakt in het voorwoord, is het onderwerp van de wetsystematiek en de zorg over de toenemende (sub)delegatie expliciet aan de orde gesteld. In deze bespreking is van beide zijden de zorg over deze ontwikkeling onderschreven en na uitvoerige gedachtewisseling de conclusie getrokken dat zowel de Raad van State als de Eerste Kamer meer expliciet dan tot nu toe hun zorg kracht bijzetten als onnodig of anderszins ongewenst wordt overgegaan tot AMVB's of ministeriële regelingen. De raad benadrukte dat de Eerste Kamer beschikt over het zwaarste middel, namelijk het niet laten passeren van wetgeving die op dit punt niet voldoet.

Uit wetsvoorstellen die nog bij de Tweede Kamer aanhangig zijn, blijkt dat de regering de implementatie van Europese regelgeving (het omzetten van Europese naar nationale regels) wil versnellen. Zij wil daartoe de bevoegdheid creëren vaker AMVB's of ministeriële regelingen vast te stellen, waar dan tegenover staat dat aan het parlement meer informatie wordt verschaft in de periode van de totstandkoming van de Europese regelgeving. Hoewel dit laatste zeker positief te beoordelen valt, is het de vraag of dit afdoende is. Tijdens dit verslagjaar is meer dan eens geconstateerd dat bij de implementatie soms meer werd geregeld dan op Europees niveau was voorgeschreven. Dit bleek bijvoorbeeld het geval te zijn met het Besluit Luchtkwaliteit. Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de uitvoering van een EG-richtlijn over nationale emissieplafonds¹⁵⁾ werden kritische vragen gesteld over dit besluit, aangezien na uitspraken van de Raad van State een aantal (wegen)bouwprojecten geen

15) Kamerstukken I/II 29422, Wijziging van de Wet betreffende de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)

doorgang kon vinden in verband met overschrijding van luchtkwaliteitsnormen. Nederland ging "op slot". Nadat ook de Tweede Kamer de staatssecretaris hierover aan de tand had gevoeld, werd besloten het Besluit Luchtkwaliteit bij wet te regelen en vooruitlopend daarop het besluit aan te passen. De Europese regelgevende kaders bleken daarvoor de ruimte te bieden. Ook dit illustreert dat alleen doordacht gekozen moet worden voor (sub)delegatie.

Naast de hiervoor genoemde ongewenste vormen van (sub)delegatie signaleert de Eerste Kamer regelmatig andere verschijnselen in de wetgeving die een inbreuk maken op de gewenste wetgevingssystematiek. Bij de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima¹⁶⁾ stelt de commissie voor Justitie vast dat ten onrechte in dit wetsvoorstel ook wijzigingen van het Wetboek van militair Strafrecht zijn opgenomen. De commissie spreekt de wens uit deze onderdelen uit het wetsvoorstel te verwijderen; een eenvoudige wetstechnische aanpassing. De minister kondigt in zijn memorie van antwoord aan deze wens te vervullen door het indienen van een novelle.

Dat dit niet altijd tot de mogelijkheden behoort, mag blijken uit een andere constatering die bij de behandeling van hetzelfde wetsvoorstel door enkele fracties moest worden gedaan. In de Tweede Kamer was namelijk een groot aantal amendementen aanvaard, waarvan een deel de oorspronkelijke strekking van het wetsvoorstel te buiten gaat. Volgens het oordeel van een fractie is door de aangebrachte veranderingen "de proportionaliteit daarbij volledig uit het zicht geraakt". Deze fractie vraagt de minister van Justitie een oordeel te geven over de proportionaliteit van elk van de aangenomen amendementen, terwijl bij een enkel amendement zelfs vraagtekens worden geplaatst bij de toelaatbaarheid. De minister gaat op deze uitnodiging echter niet in. Hij stelt zich op het standpunt dat de Staten-Generaal zelf gaat over de proportionaliteit en de toelaatbaarheid van de amenderingen. Hij wijst er in dat verband op dat de Tweede Kamer unaniem heeft ingestemd met het wetsvoorstel en dat het amendement, waarvan de toelaatbaarheid ter discussie is gesteld, door de Tweede Kamer met een ruime meerderheid is aangenomen.

Uit deze voorbeelden kan worden afgeleid dat met betrekking tot de wetsystematiek niet alleen de keuze die de regering maakt ten aanzien van de aard van de regelgeving, maar ook de wijzigingen die in de loop van de parlementaire behandeling worden aangebracht, blijven nopen tot kritische beschouwing.

Op de valreep van het parlementaire jaar vormde de kwaliteit van een door de minister van Economische Zaken ingediende zogenoemde Veegwet¹⁷⁾ aanleiding voor de vaste commissie voor Economische Zaken de Kamer te verzoeken de openbare behandeling ervan, inmiddels voorzien op 6 september 2005, van de agenda af te

16) Kamerstukken I/II 28484, wijziging Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994

17) Kamerstukken I/II 30027, Veegwet EZ 2005

voeren. De commissie, op het spoor gezet door een brief van gedeputeerde staten van Drenthe, wenste de minister namelijk de vraag voor te leggen waarom hij was afgeweken van het advies van de Raad van State om alle in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen met een meer dan louter (wets)technische strekking uit het wetsvoorstel te verwijderen. Ook zou de commissie van de minister willen vernemen waarom aan de indiening van het wetsvoorstel, dat een niet onaanzienlijke verschuiving van bevoegdheden van de provincies naar het ministerie van Economische Zaken inhoudt, geen vooroverleg met de provincies was voorafgegaan.

De minister antwoordde bij brief van 30 september¹⁸⁾ dat over de voorgenomen wijziging "abusievelijk inderdaad" geen overleg heeft plaatsgevonden. Het door hem betreunde verzuim zal worden goedge maakt door een overleg op korte termijn.

Omdat het wetsvoorstel een groot aantal bepalingen bevat die geen verband houden met de bevoegdheidsverdeling tussen rijksoverheid en provincies stelt de minister voor deze bepalingen na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Kamer later in werking te doen treden. Namelijk nadat het overleg tussen minister en provincies heeft plaats gehad.

Ingaande op de opmerkingen van de commissie over het advies van de Raad van State merkt de minister op dat "als gevolg van dat advies het opschrift van de wet evenals de considerans zijn aangepast om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het voorstel ook inhoudelijke bepalingen bevat". De vaste commissie voor Economische Zaken zal zich op 18 oktober over de reactie van de minister buigen.

De Grondwet

In ons staatsrechtelijk systeem, waarin de rechter wetten niet mag toetsen aan de Grondwet, komt ook aan de Eerste Kamer als medewetgever een belangrijke taak toe. Door de wijze waarop de senaat haar rol als Kamer van heroverweging of "chambre de reflexion" in het wetgevingsproces vervult, levert zij een niet onbelangrijke bijdrage aan de rechtsvorming in ons land. Niet zelden ontlenen rechters hun interpretatie van wetsartikelen aan de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling tussen senaat en regering, neergelegd in verslagen en Handelingen. Artikel 137 Grondwet¹⁹⁾ was op 14 december 2004 onderwerp van debat tussen de Kamer en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Aanleiding tot de gedachtewisseling vormde het feit dat een aantal voorstellen tot herziening van de Grondwet, die in eerste lezing door Tweede en Eerste Kamer waren aanvaard, na de periodieke verkiezingen van mei 2002 niet door de nieuw benoemde Tweede Kamer, maar - als gevolg van de voortijdige val van het kabinet en de daarmee noodzakelijk geworden nieuwe verkiezingen - door de daaropvolgende, nieuw samengestelde Tweede Kamer waren behandeld.

18) zie Kamerstuk I, 30027,C

19) Art. 137, derde lid Gw luidt: "Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden".

Art. 137, vierde lid Gw luidt: "Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen".

De Raad van State²⁰⁾ en de regering vonden dit geen grondwettelijk probleem. Een minderheid in de Eerste Kamer dacht daar anders over. Nadat van de kant van de regering de toezegging werd gedaan de betekenis van artikel 137 GW, in het bijzonder die van de periodieke ontbinding als kiezersmandaat, te zullen betrekken bij de vormgeving van een notitie over de procedure van grondwetsherziening, gaf de meerderheid van de Kamer haar instemming. Daarmee was een mogelijke principiële blokkade voor de behandeling van een aantal andere voorstellen tot wijziging van de Grondwet, die een tweederde meerderheid vereisen, geslecht.

Eén daarvan was het voorstel tot aanvulling van de Grondwet met een bepaling die het mogelijk maakt dat leden van gemeenteraden, van provinciale staten en van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal bij ziekte en zwangerschap worden vervangen²¹⁾. Op 18 januari heeft de Kamer dit wijzigingsvoorstel in tweede lezing aangenomen²²⁾.

Een ander voorstel tot wijziging van de Grondwet waarover de Kamer zich in het verslagjaar in tweede lezing uitsprak, betrof het voornemen de benoeming door de Kroon van commissarissen des Konings en burgemeesters uit de Grondwet te schrappen²³⁾. Het op 22 maart 2005 gevoerde openbare debat handelde niet alleen over het aanhangige wetsvoorstel, maar kwam gaandeweg mede in het perspectief te staan van een in de Tweede Kamer aanhangig wetsvoorstel dat de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking behelsde. Het uiteindelijk ontbreken van de vereiste tweederde meerderheid voor dit voorstel betekende niet alleen de verwerping van de Grondwetswijziging, maar leidde indirect ook tot het aftreden van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

In de media ontvouwdde zich vervolgens niet alleen scherpe polemieken over de stellingname van de diverse fracties in de senaat, ook aan de rol en functie van de Eerste Kamer als zodanig in onze parlementaire democratie werden interessante beschouwingen gewijd.

2.1 Rechtmatigheid

Een belangrijk toetsingscriterium van de Eerste Kamer betreft de rechtmatigheid van de aan haar voorgelegde wet- en regelgeving. Bij de toepassing van dit criterium vraagt de Kamer bijvoorbeeld naar de verenigbaarheid van de voorgenomen wetgeving met het Europese en internationale (verdrags)recht, respectievelijk met de Grondwet en met algemene rechtsbeginselen. Ook gaat zij na in hoeverre de voorgenomen wetgeving past in het bestaande stelsel van wet- en regelgeving in ons land.

20) Zie Kamerstukken II 29200, VII, nr. 36; De Raad wees op het feit dat artikel 137 Gw tot 1995 zodanig luidde dat alleen de eerstvolgende nieuw samengestelde Tweede Kamer over voorstellen tot grondwetswijziging zou hebben mogen beslissen. "Artikel 137 bepaalt thans alleen dat de (beide) kamers der Staten-Generaal met behandeling van het voorstel moeten wachten tot nadat de nieuwe Tweede Kamer is bijeengekomen".

21) Kamerstukken I/II 28727.

22) Een tweetal fracties stemde tegen het wetsvoorstel wegens het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger, dat vervanging wegens ziekte of zwangerschap naar hun opvatting niet kan rechtvaardigen.

23) Kamerstukken I/II 28509.

Juridische houdbaarheid, innerlijke consistentie, de wijze waarop de rechtsbescherming van de burger is geregeld en de wijze van inwerkingtreding, al dan niet met terugwerkende kracht, zijn aspecten die in het kader van de rechtmatigheidstoets worden beoordeeld.

Toetsing aan internationaal recht

Een fundamenteel verschil van mening tussen Eerste Kamer en regering bij de toetsing van voorgenomen wetgeving aan internationaal recht kwam aan het licht tijdens de schriftelijke voorbereiding en de openbare behandeling van een wetsvoorstel over de "IJzeren Rijn". Met dat voorstel wilde de regering parlementaire goedkeuring voor het sluiten van een verdrag met het Koninkrijk België over de verdeling van de kosten voor een reactivering en modernisering van de "IJzeren Rijn"²⁴⁾. Namens de unanieme vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat werd door één woordvoerder het standpunt vertolkt dat het Koninkrijk België, meer dan honderd jaar na sluiting van de verschillende verdragen, aan deze verdragen niet meer het recht kan ontleen op gebruik, herstel, aanpassing en modernisering van het Nederlandse gedeelte van het historische tracé. Dit, omdat Nederland inmiddels heeft voldaan aan de uit deze verdragen voortkomende verplichtingen en omdat de aan België verleende rechten in overeenstemming tussen partijen zijn beëindigd²⁵⁾.

De minister van Buitenlandse Zaken wees er in zijn antwoord aan de Kamer op dat het Scheidingsverdrag niet alleen de juridische figuur van concessieverlening bevatte, maar ook een recht van doortocht voor België. Concessieverlening betreft de rechtsverhouding tussen staten en particulieren, een recht van doortocht echter wordt gevestigd door een afspraak tussen staten in een verdrag. Toen Nederland in 1897 de concessie van België terugkocht, kocht het daarmee wel de eigendom van de grond en de gebouwen en het recht om de spoorlijn te exploiteren terug van de particuliere concessionaris, maar niet het recht op doortocht. Dat laatste kan zoals gezegd immers alleen door het vast te leggen in een verdrag.

Kamer en regering moesten vervolgens constateren dat het zinloos was om een eventuele internationaal-rechtelijke procedure te voeren over deze volkenrechtelijke vraag. Dit omdat gebleken was dat de regering in 1998, in een brief van de toenmalige minister-president, het recht van doortocht van België had bevestigd.

24) "IJzeren Rijn" is de benaming van een spoorlijn tussen Antwerpen en het Roergebied, die voor een deel werd aangelegd op Nederlands grondgebied. De juridische basis voor het Nederlandse tracé van deze spoorlijn is in de eerste plaats gelegen in het zgn. Scheidingsverdrag dat Nederland en België bij het uiteenvallen van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830) in 1839 ondertekenden. Ter aanvulling van dit Scheidingsverdrag werd in 1843 een Grensverdrag getekend waarin de grenzen tussen beide staten gedetailleerd werden neergelegd. Een derde rechtsbasis vormt het IJzeren Rijn Verdrag van 1873 waarin het zgn historische tracé (Budel-Weert-Roermond) is vastgelegd. Nederland betwistte het door België geclaimde recht op reactivering van de IJzeren Rijn niet, maar stelde zich op het standpunt dat de daarmee samenhangende kosten (o.a. voor milieubeschermdende maatregelen in verband met grote bevolkingsconcentraties en de doorsnijding van natuurgebieden), geraamd op € 550 mln., geheel voor rekening van het Koninkrijk België moeten komen. Beide staten wensten het geschil hierover door middel van arbitrage op te lossen.

25) Op basis van artikel 4 van het IJzeren Rijn Verdrag van 1873 heeft Nederland met instemming van België een concessie voor het gebruik van de spoorlijn verleend aan twee Belgische maatschappijen. In 1897 heeft Nederland deze concessie, in overleg met de Belgische regering, teruggekocht. De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat oordeelde dat de Nederlandse regering daarmee haar verplichtingen was nagekomen en het desbetreffende verdrag daarmee was uitgewerkt. Van een recht van doortocht rept het Scheidingsverdrag, aldus de commissie, niet. Zie Handelingen I-24, 26 april 2005, wetsvoorstel 29579.

Op 10 mei 2005 werd het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Arbitrageverdrag in meerderheid door de Kamer aangenomen. Al op 24 mei 2005 volgde de uitspraak van het Arbitragetribunaal²⁶⁾. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel had de Kamer de uitdrukkelijke toezegging verlangd van de minsiter van Verkeer en Waterstaat, dat aan de rechten van de burgers (inspraak, rechtsgang) - ook na de uitspraak van het arbitragetribunaal - niet zal worden getornd.²⁷⁾

Rechtsbescherming

Een goede wettelijke bescherming van de positie van partijen in het rechtsverkeer kan voor de Eerste Kamer doorslaggevend zijn om met voorgestelde wetgeving in te stemmen. Dat demonstreerde de Kamer aan het slot van de behandeling van een wetsvoorstel dat uitvoering gaf aan een Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie aangaande financiële zekerheidsovereenkomsten²⁸⁾. Een door de minister voorgestelde uitbreiding van de werkingssfeer van de financiële zekerheidsovereenkomsten tot rechtspersonen of ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid achtte de Kamer, ook na de uitgebreide schriftelijke en mondelinge wisseling van argumenten, onaanvaardbaar. Met die uitbreiding zouden naar de mening van de Kamer de machtsverhoudingen tussen enerzijds de kredietontvanger/pandgever en anderzijds de kredietverstrekker/pandnemer te veel in het nadeel van de eerste partij - in de praktijk meestal een klein bedrijf of eenmanszaak - worden verschoven. De minister van Justitie weigerde aan de bezwaren van de senaat tegemoet te komen. Hij bleef vasthoudend, de Eerste Kamer ook. Het wetsvoorstel werd op 8 maart 2005 unaniem verworpen.

Een ander voorbeeld van rechtsbescherming van de burger is de eis van een meerderheid van de Eerste Kamer om de bewijslast van de belastinginspecteur te verzwaren en de rechtszekerheid van de belastingplichtige minder ver aan te tasten. Dit speelde bij de behandeling van het wetsvoorstel "Uitbreiding van de niet-afrekbaarheid van kosten en lasten die verband houden met omkoping"²⁹⁾. Daarin stond dat gebruik van steekpenningen "aannemelijk" moest zijn. De Kamer vond dat het gebruik echt moest zijn gebleken. De staatssecretaris van Financiën heeft daarop aangekondigd een novelle in te dienen om aan de bezwaren van de meerderheid van de Kamer tegemoet te komen.

26) Ten aanzien van de kosten bepaalde het tribunaal dat de kosten van de maatregelen tot bescherming van het milieu en andere veiligheidsmaatregelen niet kunnen worden gescheiden van de overige kosten die noodzakelijk zijn voor reactivering van de spoorlijn. Ten behoeve van een kwantificering van alle kosten beveelt het tribunaal aan een commissie van deskundigen in te stellen.

27) Het gaat om de rechten van burgers zoals onder andere neergelegd in de MER-procedure en in de Tracéwet. Zie Handelingen I 24-1057&t1061, 26 april 2005.

28) Kamerstukken I/II 28874. De Europese richtlijn geeft een regeling voor het geval een vordering wordt "gesece-reerd" door de overdracht of verpanding van creditsaldi of op de markt verhandelbare effecten op basis van een financiële zekerheidsovereenkomst. De richtlijn heeft als uitgangspunt dat deze overeenkomsten tussen een bank en een vergelijkbare partij, evenals financiëlezekerheidsovereenkomsten tussen banken en een "gewone" onderneming onder de reikwijdte van de regeling vallen.

29) (Kamerstuk 28 873)

Overgangsrecht en terugwerkende kracht

De wijze waarop in wetgeving inhoud wordt gegeven aan overgangsrecht en aan de terugwerkende kracht van afzonderlijke bepalingen, vindt de Eerste Kamer van belang. Dit temeer als het gaat om sociale en fiscale wetgeving met financiële gevolgen voor de burger en/of instellingen en bedrijven. Een voorbeeld van de laatste categorie is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 in verband met de invoering van een aftrekverbod voor de aankoop van een deelneming³⁰⁾. In dit wetsvoorstel³¹⁾ was aanvankelijk een terugwerkende kracht van het aftrekverbod opgenomen die de naam overgangsrecht nauwelijks verdiende³²⁾.

Op aandringen van de Tweede Kamer en externe deskundigen werd het overgangsrecht versoepeld. De nog niet onherroepelijk vaststaande aanslagen over jaren waarin aankoopkosten zijn opgenomen met betrekking tot deelnemingen die tussen 1 januari 2002 en 13 december 2002 (de datum van het persbericht) zijn verworven, zouden intact worden gelaten³³⁾. De Eerste Kamer constateerde dat deze overgangsregeling tot een verschil in behandeling zou leiden tussen enerzijds belastingplichtigen die wel, en anderzijds belastingplichtigen die (nog) geen onherroepelijk vaststaande aanslag hebben ontvangen op het moment van inwerkingtreding van de wet.

De staatssecretaris van Financiën zegde toe de wet zodanig te zullen toepassen dat voor deelnemingen die op of na 1 januari 2002 zijn verworven de aftrek van de daarmee samenhangende aankoopkosten altijd wordt toegestaan als deze kosten vóór of op 13 december 2002 zijn gemaakt. Dankzij deze toezegging verkreeg het wetsvoorstel voldoende steun voor aanvaarding.

2.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Kloof tussen beleid en uitvoering

In het eerste jaarbericht is melding gemaakt van de aandacht die de senaat heeft gegeven aan het rapport van de Algemene Rekenkamer getiteld "Tussen beleid en uitvoering". Verwezen is daar naar de tijdens een op 14 september 2004 met de regering gevoerd debat dat uitmondde in de unanieme aanvaarding van twee moties³⁴⁾. De Kamer wacht nog op informatie over de uitvoering van de motie Van Thijn c.s.³⁵⁾. Wél is er een reactie op de motie Bemelmans-Vidéc, waarin de Kamer de regering

30) Kamerstukken I/II 29381.

31) De regering achtte indiening wenselijk nadat de Hoge Raad op 24 mei 2002 in een arrest had bepaald dat de kosten van deelneming met onmiddellijke ingang in aftrek mogen worden genomen. Nadat de staatssecretaris van Financiën door middel van een persbericht op 13 december 2002 had aangekondigd de situatie, die was ontstaan naar aanleiding van het HR-arrest, met terugwerkende kracht te zullen repareren, volgde indiening bij de Tweede Kamer op 24 december 2003.

32) Indien een belastingplichtige in een jaar aankoopkosten in aftrek brengt, wordt in datzelfde jaar de winst verhoogd met hetzelfde bedrag. Indien de aankoopkosten in aftrek zijn gebracht in een jaar waarover intussen al een onherroepelijke definitieve aanslag is vastgesteld, wordt in het eerstvolgende nog openstaande boekjaar de fiscale winst verhoogd met het in aftrek gebrachte bedrag van de aankoopkosten.

33) Zie Handelingen I 2004-2005, 3-49 e.v., 2 november 2004.

34) Kamerstukken I 28831, B en C.

35) Zie hiervoor hoofdstuk I, paragraaf 1.

vroeg te bevorderen dat inspecties en andere toezichtsorganen de maatschappelijke effectiviteit, vooral in kwalitatieve zin, tot speerpunt van hun onderzoeks- en handhavingsactiviteiten maken. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties deelde de Kamer per brief³⁶⁾ mee op basis van een onderzoek onder de belangrijkste inspecties³⁷⁾ te kunnen vaststellen dat er steeds meer sprake is van een actieve wisselwerking tussen toezicht en beleid. In de praktijk is veelal ook sprake van een verbinding tussen rijksinspecties en de beleidsdirecties op de ministeries³⁸⁾. Die verbinding zal er naar verwachting in de toekomst toe leiden dat inspecties steeds meer zullen worden betrokken bij de evaluatie van beleid. In een in 2005 uit te brengen nieuwe kaderstellende kabinetsvisie op toezicht zal de minister rapporteren over de uitkomsten van een te organiseren "diner pensant" over de wisselwerking tussen beleid en toezicht waaraan de betrokken directoraten-generaal en de inspecties zullen deelnemen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het aan de orde stellen van de vraag of voorgenomen wetgeving uitvoerbaar is, wordt door de Eerste Kamer gezien als een wezenlijk onderdeel van de toets op de kwaliteit. De in de wet neergelegde regels dienen zodanig geformuleerd te zijn dat de met de uitvoering van de wet belaste instanties en personen de regels kunnen uitvoeren zoals ze zijn bedoeld door de wetgever. Dat vergt een kritische controle op innerlijke juridische samenhang van de wet en de uitvoeringsregelingen en op de aanwezigheid van een adequaat uitvoeringsinstrumentarium. Uitvoerbaarheid van wetgeving is ook afhankelijk van de vraag of de met de uitvoering belaste instanties - overheden en niet-overheden - voldoende tijd hebben om hun organisaties voor te bereiden op de consequenties van de uitvoering van de nieuwe wet. En, tot slot, maar daarom niet minder belangrijk: burgers, bedrijven en overheden voor wie nieuwe wetgeving niet zelden ingrijpende gevolgen heeft, moeten eveneens tijd en gelegenheid hebben om zich te beraden en voor te bereiden. Voor de informatie en de kennis die zij daarbij nodig hebben, zijn zij in veel gevallen aangewezen op de ministeries die de wetgeving hebben ontworpen.

In het verslagjaar heeft de Eerste Kamer tijdens de openbare behandeling van een tweetal wetsvoorstellen met ingrijpende maatschappelijke gevolgen³⁹⁾ haar instemming met de in deze wetsvoorstellen opgenomen bepalingen voor de inwerkingtreding verbonden aan haar oordeel op een later moment over de uitvoerbaarheid. Zo behield zij zich ten aanzien van de zogenaamde zorgwetten het recht voor alsnog op uitstel van invoering van deze wetten aan te dringen bij gelegenheid van de behandeling van de Invoerings- en Aanpassingswet, die is

36) Kamerstukken I 28831, E

37) Voedsel en Warenautoriteit, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Algemene Inspectiedienst van LNV, de VROM-Inspectie, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Werk en Inkomen en de Arbeidsinspectie.

38) De minister benadrukt daarbij overigens wel de op basis van eigen verantwoordelijkheid aanwezige scheiding tussen beleids-, uitvoerings- en toezichtsfuncties.

39) De zogenoemde Zorgverzekeringswetten (Kamerstukken 29623, 29627 en 29763) en de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/Prepensioen en introductie levensloopregeling (Kamerstukken I/II 29760)

voorzien in oktober 2005, en stelde zij bij motie voorwaarden aan de overgang naar het nieuwe zorgverzekeringsstelsel⁴⁰⁾.

Een zelfde "noodremprocedure" bedong de Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een levensloopregeling en een andere fiscale behandeling van de VUT en het prepensioen. De wet moest nog worden uitgewerkt in een groot aantal maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Ook werden in september 2005 de uitkomsten verwacht van het CAO-overleg over het ombouwen van VUT en prepensioen tot een flexibel ouderdomspensioen in relatie tot de nieuwe levensloopregeling. Deze omstandigheden vormden voor de Kamer aanleiding tot de wens zich op een later tijdstip nog te kunnen uitspreken over de haalbaarheid van de door de regering voorgestelde invoeringsdatum en daarmee over de uitvoerbaarheid van deze wetsvoorstellen.

Goede uitvoerbaarheid van wetgeving hangt ook samen met de kwaliteit van de instrumenten - zoals financiële middelen, kennis, juridische bevoegdheden - die de uitvoerders van de wet tot hun beschikking hebben of krijgen. Indien de uitvoerders van wetgeving lagere overheden, particuliere organisaties en particulieren zijn, hanteert de senaat verscheidene toetsingscriteria, zoals een duidelijke bevoegdheidsverdeling, het voorkomen van onnodige bestuurslast, goed toezicht en transparante bestuurlijke verhoudingen. Kamerbreed was dat het geval bij de behandeling van de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de implementatie van de Europese Habitatrichtlijn⁴¹⁾. De Kamer, in dit geval sprekend door de mond van één woordvoerder namens de gehele vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), toonde zich in het bijzonder bevreesd voor "verbureaucratisering" van de uitvoering van de gewijzigde Natuurbeschermingswet, doordat van de kant van het ministerie een uitgebreide handleiding voor de interpretatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn was toegevoegd. De bij de uitvoering van de wet betrokkenen zouden daarmee worden geconfronteerd met een van bovenaf opgelegd pakket van uitvoeringsregels waarvan de status, naast de wettelijke regels, onduidelijk is en dat tot een extra bestuurslast zal leiden⁴²⁾.

De minister van LNV antwoordde de Kamer dat van extra bestuurslast geen sprake kan zijn omdat het aangeboden begrippenkader niet meer dan een handreiking aan de uitvoerende overheden, instellingen en personen beoogde te zijn om aan nog onbekende wettelijke termen en begrippen inhoud te kunnen geven. Omdat de uitvoering van de gewijzigde wet vooral in handen is gelegd van de vergunningverlenende provincies zal met het Interprovinciaal Overleg overleg worden gevoerd over de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Nadat de minister de Kamer toezegde haar in te lichten over de uitkomsten van een evaluatie van de bestuurlijke praktijk van de uitvoering van de wet stemde de Kamer met de wetswijziging in.

40) Zie motie 29623, 29762, 29763, E

41) Kamerstukken I/II 28171

42) Handelingen I 2004-2005 12-593 e.v., 18 januari 2005

3. Begrotingsbehandeling

Een bevoegdheid van de Eerste Kamer die hiervoor nog niet aan de orde is gekomen, is het budgetrecht. Evenals de Tweede Kamer beschikt de Eerste Kamer over het budgetrecht. Dat is het recht om samen met het Kabinet zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen. Door uitvoering van dit recht machtigen de Kamers het Kabinet tot het doen van uitgaven voor specifieke taken. Na goedkeuring door de Tweede Kamer van de wetsvoorstellen die de begroting van de verschillende ministeries (begrotingshoofdstukken) voor het komende jaar behelzen, buigt de Eerste Kamer zich erover. Verwerping van begrotingsvoorstellen is overigens in de Eerste Kamer sinds 1907 en in de Tweede Kamer sinds 1920 niet meer voorgekomen. Tot het parlementaire jaar 2003/2004 druppelden de wetsvoorstellen, die op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer worden ingediend, in het late najaar geleidelijk bij de Eerste Kamer binnen. Met betrekking tot de begrotingen voor 2005 besloot de Tweede Kamer tot een andere handelswijze en hield de stemming over de verschillende wetsvoorstellen na plenaire behandeling aan tot de laatste week voor het kerstreces om zo nog over de mogelijkheid te beschikken een wijziging in de begroting aan te brengen. Voor de Eerste Kamer betekende dit dat alle begrotingswetsvoorstellen pas in januari 2005 in procedure genomen konden worden. Dit vergroot de tijdsdruk voor de senaat, omdat de begrotingen moeten zijn vastgesteld voor 1 mei.⁴³⁾

Tot enkele jaren geleden bepaalden fracties over welke zaken men bij de begrotingsbehandeling wilde debatteren, met als gevolg dat vele onderwerpen de revue passeerden zonder op voorhand in een kader te zijn geplaatst. Ten einde de begrotingsbehandeling een meerwaarde te doen hebben, gaan hoe langer hoe meer Kamercommissies ertoe over om als commissie - dus over fractiegrenzen heen - een thema te bepalen. De keuze wordt ingegeven door dat waar de Tweede Kamer zich niet of minder op richt. Idealiter gaat het dan om het plaatsen van problemen in het perspectief van een lange termijn en om dwarsverbanden tussen ministeries.

Een treffend voorbeeld daarvan was het debat met de verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen over de "ruimtelijk economische ontwikkeling in Nederland". Dit debat werd gevoerd op instigatie van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat, voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, voor Milieu, voor Economische Zaken en voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en werd voorbereid door een werkgroep bestaande uit de voorzitters van de vijf commissies versterkt met leden uit een aantal fracties. Voorafgaand aan het plenaire debat⁴⁴⁾ werd een tweetal expertmeetings gehouden. Het debat mondde uit in een drietal moties⁴⁵⁾, waarvan er twee zijn aangenomen. In de motie Lemstra c.s. verzoekt de Eerste Kamer de regering de

43) Als gevolg van de Comptabiliteitswet dient vaststelling van de begrotingshoofdstukken vóór 1 mei van het lopende begrotingsjaar te geschieden.

44) Handelingen I 2004-2005, nrs. 20 en 21

45) De motie-Meindertsma (EK XXI-A) is aangenomen; de motie-Meindertsma (EK XXI-B) is aangehouden en de motie-Lemstra (EK XXI-C) werd met algemene stemmen aangenomen.

Staten-Generaal te voorzien van haar strategieën voor investeringen op de lange termijn, die rekening houden met de zeer lange voorbereidingstijd van grote nationale investeringen en die noodzakelijk zijn als gevolg van zaken als klimaatverandering en zeespiegelstijging, hoogwaterproblemen, de ontwikkeling van Schiphol en de bereikbaarheid van de randstad. In de motie Meindersma c. s. verzoekt de Eerste Kamer de regering, vanwege het ontbreken van een Europees perspectief in de Nota's Ruimte en Mobiliteit, Pieken in de Delta en de Agenda Vitaal Platteland, om de kennis over Europees beleid te vergaren, te bundelen en te vertalen in de beleidsconsequenties voor de Nederlandse ruimtelijke ordening en deze beschikbaar te stellen aan het totale werkveld. Het debat toonde aan dat beleidsvoornemens en -maatregelen van verschillende ministeries niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd en soms zelfs tegenstrijdig zijn.

Twee thematische debatten wijdde de senaat aan de begroting voor 2005 voor het ministerie van Onderwijs. Zo initieerde de vaste commissie voor Wetenschappelijk en Hoger Onderwijs (WHO) een plenair debat met de bewindslieden over het "ondernemend hoger onderwijs"⁴⁶⁾ en de vaste commissie voor Onderwijs een debat over "de kwaliteit van het onderwijs"⁴⁷⁾. Beide debatten werden door de commissies op eigen initiatief voorbereid door gesprekken met een aantal deskundigen. Zowel het voorbereidende gesprek met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de Sociaal Economische Raad (commissie WHO), als het rondetafelgesprek met deskundigen uit het veld (commissie Onderwijs) werden door de leden als zeer nuttig ervaren.

Tijdens het debat over de begroting voor het ministerie van Buitenlandse Zaken⁴⁸⁾, waaraan zowel woordvoerders van de verschillende fracties op het gebied van buitenlandse zaken als van ontwikkelingssamenwerking deelnamen, gaven de woordvoerders dit jaar blijk van grote eensgezindheid. Het debat betrof onder meer de armoedebestrijding in de wereld en de structuur van de Verenigde Naties. Buiten dit debat om vond een mondeling overleg plaats met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking over "het bilaterale en het EU Afrikabeleid"⁴⁹⁾, dat door de bewindspersoon en de leden zodanig werd gewaardeerd dat het initiatief volgens alle betrokkenen de komende jaren navolging verdient. Voor het najaar van 2005 is al een datum gereserveerd.

Het beleidsdebat defensie werd dit parlementaire jaar wederom gecombineerd met het onderdeel NAVO van de begroting voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Gelet op het brede scala aan gewenste debatonderwerpen (o.a. reorganisatie binnen defensie, uitzending van Nederlandse militairen, artikel 100 Nederlandse Grondwet⁵⁰⁾)

46) Handelingen I 2004-2005, nr. 23

47) Handelingen I 2004-2005, nr. 29

48) Handelingen I 2004-2005, nr. 28

49) Verslag mondeling overleg 12 oktober 2004 (Kamerstukken I 29 800 V, A)

50) Artikel 100 Gw regelt dat de Staten-Generaal vooraf inlichtingen krijgen van de regering over de inzet van militairen t.b.v. de handhaving van de internationale rechtsorde.

werd besloten tot een grondige voorbereiding op het debat. Er vond een schriftelijk overleg plaats waarin aandacht werd besteed aan de meer technische aspecten van de begroting, zoals de financiële perspectieven en de investeringsquota. Tijdens een briefing, verzorgd door het ministerie van Defensie, is uitgebreid ingegaan op de juridische en praktische kant van de uitzending van Nederlandse militairen en werd gesproken met Nederlandse militairen die hadden deelgenomen aan uitzendingen. Een werkbezoek aan de Koninklijke Marine in Den Helder werd aangegrepen om te spreken over de reorganisatie binnen defensie en in het bijzonder de personele gevolgen daarvan. De grondige voorbereiding heeft geleid tot een constructief beleidsdebat met extra aandacht voor de menselijke en personele kant van defensie en voor de Nederlandse toekomstvisie op de NAVO.



II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND

1. Europese aspecten van nationale wetgeving

De Eerste Kamer toetst ook of wetsvoorstellen in lijn zijn met Europees recht. Daarbij kunnen verschillende aspecten aan bod komen. Legt de Nederlandse regering bij uitvoering of implementatie zwaardere eisen op dan in Europees verband is voorgeschreven, of leggen andere landen lichtere eisen op, waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld? Dit kwam bijvoorbeeld aan de orde bij de implementatie van financiële zekerheidsvereenkomsten en bij de handel in CO₂-rechten. Soms wordt juist gezocht naar maximale ruimte om binnen het Europese bestel het nationaal gewenste beleid toch te kunnen realiseren. Daarbij is van belang dat duidelijk is waar het Europese recht de grenzen trekt. Dat was aan de orde bij het wetsvoorstel met betrekking tot de zorgverzekering.

Positie van Nederland

Op 28 september 2004⁵¹⁾ behandelde de Eerste Kamer het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn voor de handel in emissierechten⁵²⁾. Opvallend was dat één woordvoerder namens alle fracties het woord voerde. Tijdens de totstandkoming van de richtlijn had de Eerste Kamer al bijzondere interesse aan de dag gelegd voor deze richtlijn en een bijeenkomst georganiseerd met deskundigen uit de kring van industrie, wetenschap en milieu. Destijds was al gebleken dat er een voorkeur bestond voor het veilen van rechten en dat de Nederlandse regering daar ook voor voelde, maar dat dat niet op voldoende steun kon rekenen in de andere lidstaten. De staatssecretaris van VROM gaf aan het nogmaals te zullen proberen voor de tweede periode. Op de vraag of er bij handel in NO_x geen sprake zou kunnen zijn van veilen, antwoordde de staatssecretaris dat er bij NO_x geen sprake is van toewijzing vooraf

51) Handelingen EK 1, 28 september 2004, pag. 2 t/m 9

52) Richtlijn 2003/87/EG

van rechten, maar van een zogenoemde performance standard rate. Dat is een bepaalde hoeveelheid uitstoot per bepaalde hoeveelheid energie. Daardoor wordt niet gewerkt met een uitstootplafond. Hij deed de toezegging de systemen naast elkaar te bekijken.

De staatssecretaris deelde de zorg van de Eerste Kamer over de verschillen die aan de dag traden bij het indienen van de allocatieplannen in de andere lidstaten (definities van verbrandingsinstallaties), omdat de Nederlandse industrie daarbij in een nadeliger positie zou kunnen komen te verkeren. Daarom blijft "opt-out" mogelijk voor enkele Nederlandse chemische bedrijven. De Europese Commissie ontbeert de bevoegdheid een geharmoniseerde aanpak voor te schrijven ten aanzien van de verificatiestandaard, maar op vrijwillige basis wil een aantal lidstaten daaraan mee werken. De ontwikkelingen hieromtrent zullen worden meegenomen in de evaluatie van de handel in emissierechten.

Implementatie van Europese regelgeving

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen waren al enkele kritische noten gekraakt over de implementatie van Europese regelgeving, waarbij onder andere werd gesteld dat Nederland soms verder gaat dan strikt genomen wordt verlangd. Deze kritiek kwam terug bij de behandeling van het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese richtlijn over financiële zekerheidsvereenkomsten⁵³⁾, waar uitgebreid gesproken werd over de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Op basis van de richtlijn zou die betrekking moeten hebben op zekerheidsstellingen tussen overheidsinstanties, financiële instellingen en verzekeringsbedrijven. Naar de mening van de Kamer was de werkingssfeer echter ten onrechte uitgebreid tot rechtspersonen of ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid, die geen banden hebben met de financiële markt. Daardoor zouden in de praktijk met name kleine bedrijven of eenmanszaken in een onevenredig nadelige positie komen. Dit kamerbrede bezwaar leidde tot unanieme verwerping van het wetsvoorstel. Een unanieme verwerping komt niet vaak voor. Het gebeurde in de senaat bijvoorbeeld in 1983 met de Politie-stopwet en in 1990 met de regeling voor subsidiëring van politieke instituten.

Europeesrechtelijke aspecten

Door woordvoerders in de Eerste Kamer is, evenals door een aantal terzake deskundigen buite de senaat, twijfel geuit over de Europees rechtelijke aspecten van het nieuwe zorgverzekeringsstelsel zoals in het wetsvoorstel⁵⁴⁾ te worden. In het bijzonder zou sprake (kunnen) zijn van ongeoorloofde staatssteun. Door de behandeling in de Eerste Kamer is deze twijfel weggenomen en duidelijkheid gecreëerd. De Europese Commissie heeft de regering na notificatie laten weten dat een fundamentele hervorming van het ziektekostenverzekeringsstelsel in Nederland met staatsmiddelen kan worden gefinancierd. De Commissie is van mening dat de steun de concurrentie

53) Kamerstukken I/II 28874

54) Zorgverzekeringswet (Kamerstuk 29 763)

niet zodanig vervalst dat het Europese belang wordt geschaad. Zij heeft ingestemd met twee onderdelen van het nieuwe stelsel: het behoud van de wettelijke financiële reserves bij ziekenfondsen en het toepassen van een risicovereveningssysteem.

2. Nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving en beleid

Voorzitterschap Europese Unie

Bij de aanvang van het afgelopen parlementaire jaar was Nederland voorzitter van de Europese Unie (periode juli t/m december 2004). Ook het Nederlandse parlement nam een aantal initiatieven voor interparlementaire bijeenkomsten, waarbij de Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk optrokken. In het voorgaande jaarbericht is al melding gemaakt van de bijeenkomst van parlementsvoorzitters in juli 2004. Nadien werden bijeenkomsten georganiseerd van de commissies Justitie, Buitenlandse Zaken, Defensie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Ook organiseerden de commissies Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer en Europese Zaken van de Tweede Kamer de halfjaarlijkse bijeenkomst van de commissies Europese Zaken van de (kandidaat-)lidstaten van de Europese Unie (COSAC).

Tijdens deze COSAC-bijeenkomst heeft Nederland een poging ondernomen om het talenregime aan te passen, want met de uitbreiding van nieuwe lidstaten is het aantal talen dat simultaan vertaald moet worden navenant toegenomen. Om vertraging en spraakverwarring te voorkomen heeft Nederland voorgesteld om bij deze conferenties Engels en Frans als spiltalen te gebruiken. Na daartoe een vragenlijst uitgezet te hebben bij alle andere parlementen bleek dat er in toenemende mate steun was voor aanpassing van het talenregime. Toch bleek een klein aantal lidstaten vast te willen houden aan het gebruik van de eigen taal. Gelet op het feit dat voor herziening van het talenregime volgens het COSAC-statuut unanimité vereist is, resulteerde dit niet in de gewenste aanpassing. Wel bleek tijdens voorbereiding van de voorzittersconferentie van mei 2005 (in Hongarije) dat de in juli 2004 in Nederland zo sterk bepleite vereenvoudiging van het talenregime voor dit forum wel steun kreeg. Tijdens de voorzittersconferentie in Boedapest werd dan ook in een beperkt aantal talen gesproken.

Tijdens de hiervoor genoemde COSAC-bijeenkomst, kort na de ondertekening in Rome van het Europese Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, werd ook uitgebreid gesproken over de subsidiariteitstoets, zoals die volgens een aan dit verdrag gehecht protocol gestalte zou gaan krijgen⁵⁵. Met een subsidiariteitstoets bepalen lidstaten wie de gewenste instantie is voor de aanpak van bepaalde problemen; de Europese Commissie of afzonderlijke lidstaten. De lidstaten willen zodoende voorkomen dat te veel problemen te vanzelfsprekend door de Europese Commissie worden aangepakt. Besloten werd een experiment uit te voeren met de

55) Zie ook de paragraaf over de gemengde commissie toepassing subsidiariteit.

subsidiariteitstoets in alle parlementen van de EU-lidstaten. Dit experiment, waarbij een vijftal bestaande voorstellen van de Europese Commissie betreffende het "derde spoorwegpakket" aan de fictieve procedure werden onderworpen, werd uitgevoerd in de periode 1 maart 2005 - 6 april 2005. Tijdens de COSAC-bijeenkomst van 17/18 mei 2005 in Luxemburg werd dit experiment⁵⁶⁾ geëvalueerd.

Het experiment bracht aan het licht dat in veel parlementen de procedure nog in detail uitgewerkt moet worden en dat in Nederland ruimte ingebouwd moet worden om de adviezen van vakcommissies van beide Kamers nader te bespreken wanneer deze onderling tegenstrijdig zijn. Na de negatieve uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland, die ook het subsidiariteitsprotocol raakten, bleken tijdens een bijeenkomst op 18 juli 2005 veel commissievoorzitters van andere lidstaten van mening te zijn dat de subsidiariteitstoets zoveel mogelijk behouden dient te blijven. De Europese Commissaris Wallström, die op uitnodiging van de Eerste Kamer deelnam aan deze bijeenkomst, gaf daarbij aan dat de Europese Commissie zich aan de bestaande verdragen heeft te houden en dus niet kan gaan anticiperen op een protocol dat niet - of tenminste voorlopig niet - in werking zal treden. Wel gaf zij aan dat, wanneer nationale parlementen een subsidiariteitstoets uitvoeren binnen de huidige kaders en zich vrij massaal tegen een commissievoorstel kanten, de Europese Commissie dit op zal vatten als een belangrijk politiek signaal.

Referendum Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa

In de Eerste Kamer is op 18 januari 2005 het wetsvoorstel (met bijbehorende novelle) behandeld voor het houden van een raadplegend referendum voorafgaande aan het behandelen van het goedkeuringswetsvoorstel betreffende Europese grondwettelijk verdrag⁵⁷⁾. Tijdens de plenaire behandeling is vooral de vraag aan bod gekomen in hoeverre het referendum werkelijk raadplegend is en qua politieke betekenis niet toch bindend zou zijn, daar waar de grondwet geen ruimte biedt voor het houden van een bindend referendum. Als belangrijk pluspunt van het houden van een referendum zagen de woordvoerders dat het discussie over Europa zou bevorderen. Op 25 januari 2005 werd het wetsvoorstel aanvaard, waarna het referendum op 1 juni 2005 plaatsvond.

De uitkomst van dit eerste nationaal gehouden referendum heeft aan het licht gebracht dat er sprake is van een forse kloof tussen politici en burgers in de appreciatie van de Europese samenwerking. Een kloof die aanleiding geeft tot reflectie en bezinning. De uitslag van het referendum was zo uitgesproken, dat de regering besloot de ratificatieprocedure⁵⁸⁾ in Nederland te staken, daarmee de Eerste Kamer de gelegenheid ontnemend zich nader uit te spreken over het karakter van het referendum en de conclusies die de Eerste-Kamerleden daaraan verbinden.

56) Het verloop van dit experiment in de Staten-Generaal is te vinden op www.europapoort.nl op de themapagina van de gemengde commissie toepassing subsidiariteit.

57) Kamerstukken I/II 28885, Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (initiatief wetsvoorstel van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham) en 29608 Novelle wet raadplegend referendum Europese Grondwet.

58) Kamerstukken II 30025, wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 29 oktober 2004 te Rome totstandgekomen Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa.

Gemengde commissie toepassing subsidiariteit

Twee weken voor de ondertekening van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa heeft de gemengde commissie toepassing subsidiariteit een advies⁵⁹⁾ uitgebracht aan de Voorzitters van beide Kamers van de Staten-Generaal over de werkwijze van de beide Kamers wanneer eenmaal de bij dit verdrag behorende protocollen in werking zijn getreden. Het advies komt neer op de instelling van een permanente gemengde subsidiariteitcommissie, bestaande uit leden van beide Kamers (paritair samengesteld). Daarbij is een procedure ontworpen die het mogelijk moet maken binnen zes weken, met betrokkenheid van relevante vakcommissies in beide Kamers, onderling afgestemde oordelen te vormen over de subsidiariteit van voorstellen van de Europese Commissie. In geval van bezwaar van een of (bij voorkeur) beide Kamers, kan na zes weken een gemotiveerd bezwaar kenbaar gemaakt worden bij de Europese Commissie. Wanneer er geen subsidiariteitsbezwaar bestaat, kan deze vroege toets commissies tot het oordeel brengen dat niettemin de proportionaliteit en de onderhandelingsinzet nader besproken dienen te worden met de regering in het verdere traject. Deze toets en de dialoog met de regering zal meer inhoud krijgen wanneer parlementariërs meer maatschappelijke input ontvangen, zoals gebruikelijk is bij de behandeling van nationale wetsvoorstellen en beleidsnota's. Een te ontwikkelen website kan daarbij instrumenteel zijn om burgers te attenderen op Europese wetsvoorstellen die geagendeerd staan en om uit te nodigen tot het geven van een reactie.

Verder werd geadviseerd alvast proef te draaien met de voorgestelde procedure om de kinderziekten op te sporen, te leren werken met de krappe termijnen en een reglement van orde voor de commissie op te stellen.

Na bespreking in het presidium van de Tweede Kamer en het College van Senioren van de Eerste Kamer bleek het advies op steun te kunnen regelen en leek het werk van de gemengde commissie vrijwel afgerond. Nadat echter in de COSAC-bijeenkomst van november 2004 was besloten in alle nationale parlementen proef te draaien met het subsidiariteitsprotocol, werd de commissie verzocht - als uitdenker van de procedure - deze proef te begeleiden. De proef werd uitgevoerd in de periode 1 maart 2005 - 6 april 2005. De evaluatie leidde tot enkele bijstellingen in de procedure, vooral snellere doorverwijzing naar de vakcommissies en het inbouwen van een moment om met commissies uit beide Kamers uiteenlopende oordelen nader toe te lichten, c.q. bezwaren nader te onderbouwen ten behoeve van de correspondentie aan de Europese Commissie.

Door de uitslag van het op 1 juni 2005 gehouden referendum is de inwerkingtreding van het subsidiariteitsprotocol niet langer aan de orde. Niettemin is het subsidiariteitsbeginsel nog steeds een leidend beginsel in de huidige Europese verdragen en geeft de uitslag van het referendum ook alle redenen om juist nu kritisch te kijken

59) 12 oktober 2004. Nog niet gedrukt als kamerstuk, wel te raadplegen via www.europapoort.nl, themapagina gemengde commissie toepassing subsidiariteit.

naar Europese voorstellen, waar het gaat om de vraag of iets nu al of niet het best op Europees niveau geregeld zou moeten worden. De gemengde commissie is dan ook gevraagd nader advies uit te brengen in het najaar van 2005.

Beoordeling nieuwe voorstellen Europese Commissie

Vrijwel wekelijks worden door de regering aan de Eerste en Tweede Kamer BNC-fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) aangeboden. De senaat is in het najaar van 2003 begonnen aan een proef met de behandeling daarvan. Dit om ervaring op te doen met de behandeling (kort na publicatie) van nieuwe commissievoorstellen, zoals bij het einde van de Europese Conventie opgenomen in een protocol bij het ontwerpverdrag voor een nieuwe grondwet voor Europa. Deze ervaring is ondermeer ingebracht in de gemengde commissie toepassing subsidiariteit bij de uitwerking van een procedure voor de Staten-Generaal.

Gedurende de afgelopen twee jaren heeft de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) - gemiddeld om de twee weken - vergaderd om een selectie te maken van Europese commissievoorstellen die werden doorverwezen naar de overige vaste commissies van de Eerste Kamer. Naar aanleiding van deze voorstellen werd soms besloten tot schriftelijk of mondeling overleg met de verantwoordelijke bewindspersonen over de regeringsinzet. De commissie ESO heeft ook zelf een aantal voorstellen actief behandeld. In een enkel geval leidde dit al tot mondeling en schriftelijk overleg vóór een commissievoorstel werd uitgebracht, zoals bij de plannen tot oprichting van een EU-agentschap voor de grondrechten.

Vlak voor en na het zomerreces is deze procedure geëvalueerd. De commissies hebben daarbij aangegeven de behandeling van BNC-fiches voorlopig te willen voortzetten. In één commissie werd gesuggereerd te werken met rapporteurs. Een en ander kan herzien worden wanneer de procedure, die is voorgesteld door de gemengde commissie toepassing subsidiariteit, in beide Kamers toegepast zou gaan worden.

Een kritischer blik op Europese samenwerking

Overigens blijkt uit de werkzaamheden van de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties dat deze kritischer is geworden ten aanzien van bepaalde ontwikkelingen in Europa. Zo is de regering verzocht bij de Raad van State advies te vragen over de Europese agentschappen. Dit is een uiting van de zorg dat er te lichtvaardig besloten wordt weer nieuwe agentschappen in het leven te roepen, terwijl het democratische gehalte, het toezicht en de inpassing in het institutionele kader voor verbetering vatbaar lijken. De regering heeft dit verzoek ingewilligd. De Raad van State zal het advies begin 2006 uitbrengen.

Verder heeft de commissie het initiatief genomen om in de COSAC de controle op de decentrale Europese bestedingen aan de orde te stellen, naar aanleiding van verontrustende rapporten van de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer in Nederland. De commissie onderschrijft de bevindingen van beide rekenkamers en

maakt zich zorgen over de negatieve uitwerking hiervan op de Europese beeldvorming bij de Europese burgers. Aangezien het grootste deel van de Europese uitgaven geschiedt door de lidstaten en de tekortkomingen (beheer, controle en verantwoording) veelal op nationaal niveau plaatsvinden, ligt hier tevens een verantwoordelijkheid voor de nationale parlementen. Er is daarom een discussie aangezwengeld over het veelal ontbreken van strikte en kwalitatief hoogwaardige controles door nationale rekenkamers op de uitgaven van de Europese Unie. Een daartoe opgesteld discussiestuk en de ontwerpconclusie vonden brede steun in de COSAC-bijeenkomst van mei 2005.

Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

De Eerste en Tweede Kamer moeten bepaalde categorieën ontwerpbesluiten op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken die voor Nederland bindend zijn, goedkeuren. In het kader van dit wettelijke instemmingsrecht werden ook tijdens dit verslagjaar aan de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad weer tientallen ontwerpbesluiten voorgelegd. Daarbij heeft de commissie zich voorgenomen vaker onderwerpen op te pakken die zich nog in een pril stadium van onderhandelen bevinden. Een voorbeeld daarvan betreft het ontwerpbesluit bewaarplicht verkeersgegevens⁶⁰. Dit ontwerpbesluit werd aan de Eerste Kamer voorgelegd bij gelegenheid van de voorbereiding van de JBZ-Raad van 19 november 2004. Er werd nadere informatie gevraagd en na ontvangst van de antwoorden van de minister van Justitie besloot de commissie op 15 februari 2005 tot het voeren van schriftelijk overleg, onder meer over de verenigbaarheid van het voorstel met mensenrechtenverdragen, de reikwijdte van het voorstel (wel of niet beperkt tot terroristische misdrijven), de kosten voor internetproviders, een kosten-batenanalyse, proportionaliteit en effectiviteit, evenals over de mogelijke voorkeur voor een communautair instrument waarbij grotere betrokkenheid van het Europees Parlement gegarandeerd is. Na ontvangst van antwoorden en nadere annotaties van de minister van Justitie kwam de commissie tot het oordeel dat een mondeling overleg noodzakelijk was om duidelijk te maken dat de Eerste Kamer behoorlijk kritisch is over de proportionaliteit en effectiviteit van het voorstel, vooral waar het een bewaarplicht betreft van internetverkeersgegevens.

Ook nu - als alternatief - een commissievoorstel⁶¹ is gepubliceerd en het kabinetsstandpunt⁶² over het rapport "Wie bewaart die heeft wat" van onderzoekers van de Erasmusuniversiteit is uitgebracht, blijft de Eerste Kamer onverminderd kritisch. Het schriftelijke overleg met de minister van Justitie wordt voortgezet.

60) Ontwerpkaderbesluit over de bewaring van gegevens die zijn verwerkt en opgeslagen in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten of gegevens in openbare communicatienetwerken met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, daaronder begrepen terrorisme, raadsdocument 8958/04 d.d. 28 april 2004, opgenomen in dossier 4.o.6 op www.europapoor.nl.

61) COM(2005)438, ontwerp Richtlijn betreffende bewaring van gegevens die zijn verwerkt in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG.

62) Kamerstuk 23490, 388

Europadebat over Raad van Europa

Een aantal leden van de Eerste Kamer is zeer actief lid van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa. Daarbij is een van de leden van de Eerste Kamer de eer te beurt gevallen het voorzitterschap van deze assemblee voor een periode van twee jaar op zich te mogen nemen.

Sinds jaar en dag wordt dan ook in de Eerste Kamer tijdens het jaarlijkse Europadebat tijd ingeruimd voor een discussie met de regering over de Raad van Europa. De op 16 en 17 mei 2005 gehouden Derde Top van de Raad van Europa vormde daarnaast aanleiding tot een plenair debat op 10 mei 2005. Gesproken werd over de prioriteiten en de oriëntatie van de Raad van Europa en de visie op de parlementaire assemblee van de Raad van Europa.

Met enige vasthoudendheid heeft de Eerste Kamer ook dit jaar haar bezorgdheid geuit over de overlap van werkzaamheden tussen de Raad van Europa en de Europese Unie, in het bijzonder met betrekking tot het door de EU op te richten Agentschap voor de mensenrechten. Nadat op 30 juni 2005 hierover een voorstel was uitgebracht door de Europese Commissie heeft de commissie Europese Samenwerkingsorganisaties dit sterk bekritiseerd en de regering verzocht stelling te nemen tegen de overlap met de "core business" van de Raad van Europa. Naast de bezwaren ten aanzien van overlap van werkzaamheden stuit ook de uitbreiding van de (geografische en inhoudelijke) werkerreinen van het nieuwe Agentschap op verzet. Ook wordt een subsidiariteitsargument opgeworpen: de Europese Unie moet alleen die zaken ter hand nemen die beter op EU niveau kunnen worden behandeld.

3. Koninkrijksrelaties

Op 29 december 1954 is het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking getreden. Zowel in Oranjestad als in de Staten van de Nederlandse Antillen in Willemstad gaf dit in 2004 aanleiding het 50-jaar bestaan van het Statuut in een plechtige bijeenkomst te memoreren. In Nederland vond de viering plaats in de Ridderzaal op 15 december 2004. Wel hadden de plechtige bijeenkomsten in de drie landen van het Koninkrijk in verband met het overlijden van Z.K.H. Prins Bernhard een sober karakter.

Het afgelopen parlementaire jaar was wat de relaties binnen het Koninkrijk betreft een woelig jaar. Niet alleen de toekomstige staatkundige structuur van het Koninkrijk en de staatkundige vernieuwingen in de Nederlandse Antillen en op Aruba op basis van het rapport van de commissie Jesurun⁶³⁾ en de relatie van beide landen tot Europa, lagen daaraan ten grondslag. Als gevolg van de plannen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie om het inburgeringstelsel in Nederland te herzien

63) "Nu kan het... nu moet het!", Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004.

en een tweetal in de Tweede Kamer aangenomen moties daarover liepen de emoties in de overzeese gebiedsdelen hoog op, met name over de motie met een voorstel voor een toelatingsregeling voor Antilliaanse jongeren⁶⁴. Delegaties uit zowel de Staten van de Nederlandse Antillen als van Aruba kwamen naar Nederland om onder meer in de senaat hun bezwaren tegen de voorgestelde regeling toe te lichten. Voor de Contactplanbijeenkomsten⁶⁵ op zowel Aruba (januari 2005) als in Den Haag (juni 2005) waren beide onderwerpen dan ook geagendeerd.

Wat de staatkundige verhoudingen betreft is tijdens de twee bijeenkomsten in januari en juni meer duidelijkheid verkregen over randvoorwaarden, vervolgstappen en het te volgen tijdspad. Over de door de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse delegaties gewraakte plannen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voor een nieuw inburgeringstelsel, in het bijzonder de voorgenomen toelatingsregeling voor Antilliaanse risicojongeren, ontstond op Aruba hevige discussie, waarbij (zeer uitzonderlijk) zelfs de delegatieleden uit de Eerste en Tweede Kamer een onderling afwijkend standpunt verwoordden. Tijdens de Contactplanbijeenkomst in Den Haag kwamen de drie delegaties nader tot elkaar en werden zij het uiteindelijk eens over een gezamenlijke tekst.⁶⁶ Die houdt in dat, indien het voornemen van de Antilliaanse regering voor spoedige invoering van een sociale vormingsplicht voor kansarme jongeren gedegen wordt geïmplementeerd, zowel qua programma's als qua toezicht op de naleving, en vervolgens effectief en handhaafbaar blijkt, de Nederlandse delegatie bereid is zich opnieuw te beraden over de noodzaak van de voorgenomen toelatingsregeling voor Antilliaanse probleemjongeren.

De vernieuwing van de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk waren niet alleen onderwerp van bespreking in de Contactplanbijeenkomsten. Ook de aandacht bij de begrotingsbehandeling met de inmiddels nieuw aangetreden minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties⁶⁷, was grotendeels daarop gericht. Teneinde adequaat met de regering in debat te kunnen gaan, was de begrotingsbehandeling uitgesteld totdat de uitslag van het referendum over de toekomstige staatkundige verhoudingen op Curaçao bekend zou zijn en alle vijf eilanden van de Nederlandse Antillen zich in referenda over hun wens ten aanzien van de toekomstige verhouding tot Nederland hadden uitgesproken.

64) De motie-Sterk c.s. (Kamerstuk 29 800 VI, nr. 79)

65) Een delegatie uit de commissies Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken uit de Eerste en Tweede Kamer komt ten minste twee maal per jaar bijeen met leden uit de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba in het kader van de zogenaamde Contactplanbijeenkomsten.

66) Zie voor de letterlijke tekst de slotverklaring tripartiete contactplanbijeenkomst te Den Haag (Kamerstukken I/II 29965, 3).

67) Op 23 maart 2005 trad minister De Graaf af als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Hij werd op 30 maart 2005 opgevolgd door minister Pechtold.



III | BIJLAGEN

Bijlage 1 Samenstelling van de fracties (peildatum 21 september 2004)

CDA (23 zetels)

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

PvdA (19 zetels)

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

VVD (15 zetels)

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

GL (5 zetels)

Lans, drs. J.J.M. van der	Pormes, S.R.
Platvoet, drs. L.H.G. (vice-fractievoorzitter)	Rijk, mw. M. de (fractiesecretaris)
	Wolff, mw. D.J.B. de (fractievoorzitter)

SP (4 zetels)

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

D66 (3 zetels)

Engels, prof. mr. J.W. M.	Schuyer, E.H. (D66) (fractievoorzitter)
Schouw, dr. A.G. (vice-fractievoorzitter)	

CU (2 zetels)

Schuurman, prof. dr. ir. E. (fractievoorzitter)	Middelkoop, E. van (vice-fractievoorzitter/fractiesecretaris)
--	--

SGP (2 zetels)

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

LPF (1 zetel)

Hessing, R.H. (fractievoorzitter)	
-----------------------------------	--

OSF (1 zetel)

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

Bijlage 2 Mutaties samenstelling van de fracties

Nieuw geïnstalleerd

- Op 28 september 2004 prof. dr. H. Franken (CDA) ter vervanging van de op genoemde datum vertrokken mevrouw mr. M.H.J. Soutendijk-van Appeldoorn.
- Op 12 oktober 2004 de heer C.P. Thissen (GroenLinks) ter vervanging van de op genoemde datum vertrokken mevrouw M. de Rijk.
- Op 10 mei 2005 de heer mr. H.S. Pruiksma (CDA) ter vervanging van de op 18 april 2005 overleden prof. mr. A.K. Koekkoek.

Mutaties

- Prof. dr. U. Rosenthal heeft op 1 mei 2005 het fractievoorzitterschap van de VVD overgenomen van mevrouw mr. N.H. van den Broek-Laman Trip.
- De heer mr. G. J. de Graaf heeft op 1 mei 2005 het vice-fractievoorzitterschap van de VVD overgenomen van prof.dr. U. Rosenthal.
- Mevrouw prof. dr. H.M. Dupuis heeft op 1 mei 2005 het fractiesecretaris- penningmeesterschap van de VVD overgenomen van de heer drs. P.J.H..M. Luijten.