

---

Vergaderjaar 2016–2017

---

**CXXIV**

**Verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze  
Eerste Kamer**

**A**

**VERSLAG VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE WERKWIJZE EERSTE  
KAMER**

Vastgesteld 11 juli 2017

<b>INHOUD</b>	<b>blz.</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Processen in de Eerste Kamer</b>	<b>6</b>
<b>3. Toetsing in de Eerste Kamer</b>	<b>14</b>
<b>4. Eigen invulling van de agenda: onderzoek en behandeling van beleid</b>	<b>20</b>
<b>5. Communicatie met de samenleving</b>	<b>26</b>
<b>6. Europa</b>	<b>30</b>
<b>7. Ondersteuning</b>	<b>38</b>
<b>8. Slotwoord</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage A Nieuwe bepalingen Reglement van Orde</b>	<b>48</b>
<b>Bijlage B Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage C Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage D Resultaten vragenlijst wordt separaat gepubliceerd</b>	

## 1. Inleiding

Op 27 september 2016 heeft de Eerste Kamer een Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer ingesteld. De commissie werd belast met het uitvoeren van een analyse en het doen van aanbevelingen met betrekking tot de werkwijze van de Eerste Kamer.<sup>1</sup> De volgende senatoren werden tot lid van de commissie benoemd:

- Dr. A.H. Flierman (CDA) (voorzitter);
- Prof. mr. J.W.M. Engels (D66) (ondervoorzitter);
- W.H. Huijbregts-Schiedon (VVD);
- Drs. A. Postema (PvdA);
- Mr. dr. R.F. Ruers (SP);
- Ir. drs. G.A. van Strien (PVV);
- Mr. dr. M.H.A. Strik (GroenLinks).

Drs. F.J. Bergman fungeerde als griffier van de commissie. De commissie werd bij haar vergaderingen en bij het schrijven van haar verslag verder ondersteund door de stafmedewerkers dr. L. Dragstra en dr. I.A. Van den Driessche.<sup>2</sup>

De commissie is op 11 oktober 2016 voor het eerst bijeengekomen en heeft vervolgens in meerdere vergaderingen een veelheid aan onderwerpen inzake de werkwijze van de Kamer besproken. De commissie heeft haar werkzaamheden op 4 juli 2017 afgerond en brengt bijgaand verslag uit.

### *Voorgeschiedenis*

De discussie over de instelling van deze tijdelijke commissie was in wezen een afgeleide van de discussie over de eventuele instelling van een staatscommissie bezinning parlementair stelsel.<sup>3</sup> De discussie daarover begon al in 2014 bij de Algemene politieke beschouwingen van dat jaar.<sup>4</sup> Vervolgens is intern binnen de Eerste Kamer, met name in het College van Senioren, meerdere malen gesproken over de wenselijkheid van een staatscommissie. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een plenair debat op 19 januari 2016.<sup>5</sup> Tijdens dit debat is tevens gesproken over de vraag wat de Eerste Kamer zelf zou kunnen doen om haar functioneren te onderzoeken en – waar nodig – te verbeteren. Met name het lid Kuiper (ChristenUnie) heeft tijdens het debat het voortouw genomen over dit onderwerp. Hij suggereerde dat de Kamer hiervoor een bijzondere commissie zou kunnen instellen. Deze suggestie kreeg steun van andere fracties.

Het lid Kuiper heeft vervolgens samen met het lid De Graaf (D66) een notitie geschreven met enige thema's en mogelijke knelpunten waarover de bijzondere commissie zich zou kunnen buigen. De notitie noemde onder meer de waarborging van voor zorgvuldige behandeling van wetsvoorstellen noodzakelijke termijnen en procedures, de tijdige betrokkenheid van de Kamer bij voorgenomen EU-regelgeving, de toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen, de informatiepositie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, parlementair onderzoek door de Kamer en de mate van ambtelijke onder-

<sup>1</sup> Handelingen I 2016/17, nr. 1, item 6, p. 1.

<sup>2</sup> De commissie mocht verder bij gelegenheid een beroep doen op de ondersteuning door andere medewerkers van de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning, onder wie de informatiespecialisten F. Kal, A.-M. Dieudonné en D.L. de Wit.

<sup>3</sup> Deze staatscommissie is op 27 januari 2017 ingesteld.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Handelingen I 2014/15, nr. 4, item 6, p. 16, 42, 47 en 50.

<sup>5</sup> Handelingen I 2015/16, nr. 16, item 5, p. 1–53.

steuning. Deze notitie is vervolgens geagendeerd in het College van Senioren.

Tijdens de bespreking in het College van Senioren op 7 juni 2016 is gemarkeerd dat de werkzaamheden van de nog in te stellen commissie zijn afgezonderd van het werk van de staatscommissie en dat het gaat om de eigen interne werkwijze. De commissie heeft dat als volgt ingevuld: het gaat om zaken waar de Eerste Kamer zelf zeggenschap over heeft en die zij desgewenst kan aanpassen zonder dat wet of Grondwet daarvoor gewijzigd hoeven te worden. De commissie heeft dit uitgangspunt als belangrijkste richtsnoer voor haar werkzaamheden gehanteerd. Waar de commissie in het navolgende verslag aanbevelingen of wijzigingsvoorstellen doet, betreffen deze steeds de interne Kamerprocedures, het eigen Reglement van Orde, de door de Kamer zelf vast te stellen Raming, de – vaak ongeschreven – politieke cultuur of mores in de Senaat of het verkeer met de regering.

#### *Taakopdracht en werkwijze*

De taakopdracht van de commissie betrof de gehele werkwijze van de Eerste Kamer. Omdat deze werkwijze een zeer omvangrijk terrein bestrijkt, in feite alles wat de Kamer doet of laat, heeft de commissie in haar eerste vergaderingen getracht haar taakopdracht nader af te bakenen en daarin specifieke onderwerpen te identificeren. De commissie heeft hierbij gebruikgemaakt van de hiervoor genoemde notitie-Kuiper/De Graaf, alsmede van ambtelijk voorbereide startnotities en een notitie met een kwantitatieve analyse van het functioneren van de Eerste Kamer in de afgelopen 15 jaar. Uiteindelijk heeft de commissie de volgende onderwerpen geïdentificeerd:

1. Processen in de Eerste Kamer
2. Toetsing in de Eerste Kamer
3. Eigen invulling van de agenda: onderzoek en behandeling van beleid
4. Communicatie met de samenleving
5. Europa
6. Ondersteuning

Omdat het functioneren van de Eerste Kamer niet alleen een kwestie is van gereguleerde procedures en werkwijzen, maar ook wordt bepaald door ongeschreven praktijken en gedragingen van leden, heeft de commissie in haar rapport ook een korte beschouwing over de politieke cultuur in de Kamer opgenomen. Het betreft een onderwerp dat vooral de processen in de Eerste Kamer (het eerste onderwerp hierboven) beïnvloedt. De genoemde korte beschouwing wordt daarom in het hoofdstuk over deze processen gegeven.

De commissie heeft haar werkzaamheden en discussies mede op basis van input van de overige leden van de Kamer willen verrichten. Daartoe heeft zij op 22 november 2016 over de onderwerpen 1 tot en met 6 een uitgebreide vragenlijst onder de leden uitgezet. Deze bevatte meerkeuzevragen en bood de leden extra ruimte om hun keuzes nader toe te lichten. Daarnaast was steeds een aantal open vragen opgenomen waarbij de leden konden aangeven of er nog andere zaken of onderwerpen waren waaraan de commissie aandacht zou moeten besteden. 58 van de 75 leden hebben de vragen uit de vragenlijst beantwoord, wat neerkomt op een respons van 77,3%. Voor de beantwoording van de meerkeuzevragen, zie **bijlage D**.

De antwoorden van de leden leverden de commissie waardevolle informatie op voor de inhoudelijke discussies die volgden in haar vergaderingen vanaf half januari 2017. Veel van de analyses, conclusies en aanbevelingen van de commissie zijn op de uitkomsten van de vragenlijst gebaseerd, waarbij overigens steeds geldt dat de commissie haar eigen afwegingen heeft gemaakt. Ook heeft de commissie in haar eerste vergadering besloten dat zij inbreng wenste te ontvangen van de ambtelijke staf van de Eerste Kamer met betrekking tot het functioneren en de werkzaamheden van de Senaat. Deze Griffiebrede inbreng werd verwerkt in een ambtelijke notitie die ter beschikking van de commissie is gesteld. Ten slotte ontving de commissie enkele verzoeken van de commissie voor Financiën en van het College van Senioren om bepaalde onderwerpen bij haar werkzaamheden te betrekken.

In het voorliggende verslag concludeert de commissie dat veel procedures en werkwijzen van de Eerste Kamer goed lopen. Er bestaat onder de leden, zo blijkt ook uit de respons op de vragenlijst, grote tevredenheid over veel aspecten van de werkwijze en de ondersteuning. Op diverse plaatsen in haar rapport heeft de commissie dat expliciet vermeld. Waar veranderingen wenselijk zijn, doet de commissie concrete voorstellen en geeft zij aan of deze de interne regelgeving (in de meeste gevallen het Reglement van Orde) of interne procedures, dan wel de politieke cultuur in de Eerste Kamer betreffen. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Nu de commissie haar werkzaamheden heeft afgerond, houdt zij zich beschikbaar voor een debat over haar rapport en de daaruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen. De commissie wenst op deze plaats nog haar waardering tot uiting te brengen voor de voortreffelijke ondersteuning van de commissie door de Griffie van de Eerste Kamer.

## 2. Processen in de Eerste Kamer

Ter uitvoering van de haar opgedragen taak heeft de commissie diverse processen in de Eerste Kamer onder de loep genomen. Bij het doorlichten van deze processen heeft de commissie vastgesteld dat deze vaak niet enkel een kwestie van formele regels in bijvoorbeeld het Reglement van Orde betreffen. De processen worden minstens evenzeer, en soms zelfs méér beïnvloed door de politieke cultuur in de Eerste Kamer, zagezegd de mores in dit Huis. De commissie meent dat het wenselijk is deze cultuur enigszins in kaart te brengen alvorens op specifieke processen in te gaan. Dat kan behulpzaam zijn bij het doorlichten van deze specifieke processen, maar ook met het oog op toekomstige discussies in de Kamer over bepaalde processen.

De commissie onderneemt hieronder een poging om een aantal kernelementen van de politieke cultuur in de Eerste Kamer te beschrijven. Daarbij zij aangetekend dat het om een impressie gaat, niet om een volledigheid pretenderend overzicht. De impressie kan ook gebruikt worden door Kamerleden om het gesprek met elkaar aan te gaan in specifieke casus. Na de beschrijving van de politieke cultuur zal de commissie ingaan op enige specifieke processen: het inwinnen van informatie, processen in de plenaire vergadering en de omgang met spoedeisende wetsvoorstellen. Bij het doorlichten van deze processen heeft de commissie gewerkt met drie categorieën:

- processen die goed lopen;
- processen die voor enige verbetering vatbaar zijn en waarbij (deels) regelgeving gewenst is en
- processen die voor enige verbetering vatbaar zijn, maar waarbij de oplossingen eerder een kwestie van politieke cultuur zijn.

### 2.1 Politieke cultuur in de Eerste Kamer

Bij het behandelen van de politieke cultuur staat voorop dat Kamerleden de vrijheid hebben om politiek inhoudelijke onderwerpen in te brengen en hierin stelling te nemen. De Grondwet biedt de Eerste Kamerleden parlementaire onschendbaarheid (artikel 71), waardoor zij niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken voor wat zij in de Kamer zeggen of schrijven. Hieruit vloeit voort dat alle onderwerpen in de Kamer kunnen worden besproken. De Kamervoorzitter kan ten aanzien van Kamerleden op basis van het Reglement van Orde wel corrigerend optreden (artikelen 94–98), maar doet dat slechts terughoudend. Het College van Senioren heeft recent nogmaals benadrukt dat wanneer de inbreng van Kamerleden tot controverse leidt, een normatieve discussie tussen Kamerleden de voorkeur heeft boven het nemen van ordemaatregelen door de Kamervoorzitter.<sup>6</sup> De commissie ziet hierin een goed voorbeeld van hoe processen in de Eerste Kamer door de daar heersende politieke cultuur beïnvloed worden. De formele regels in het Reglement van Orde zeggen in dit geval weinig over de praktische toepassing van de regels.

Hoewel een breed gedeelde politieke cultuur inhoudelijk niet scherp is te definiëren, meent de commissie te mogen constateren dat er in de Eerste Kamer ongeschreven praktijken en omgangsvormen bestaan die soms specifiek samenhangen met de status van de Eerste Kamer als democratisch politiek orgaan en in andere gevallen uitgaan van een zekere mate van politesse of hoffelijkheid die past bij een instituut als de Eerste Kamer. In het eerste geval denkt de commissie bijvoorbeeld aan het gegeven dat in een democratisch politiek orgaan als de Eerste Kamer aan politieke

<sup>6</sup> College van Senioren, 22 november 2016.

minderheden aanzienlijke procedurele ruimte wordt gegeven. In het tweede geval gaat het vooral om beleefdheid in de omgang en goede persoonlijke verhoudingen, ondanks politiek inhoudelijke verschillen.<sup>7</sup> De cultuur die uit beide invalshoeken voortkomt, en de daarmee samenhangende mores dragen bij aan het ordelijk verloop van de gedachtewisseling met de regering, het debat in de Kamer en de wijze waarop deze tot besluitvorming komt, kortom aan de processen in de Eerste Kamer. Deze mores zijn normatief en vullen de wettelijke en Reglementaire bepalingen aan zonder dat het hierbij gaat om direct afdwingbare normen. Kamerleden kunnen elkaar slechts onderling hierop aanspreken en de commissie moedigt hen aan dat ook te doen.

Bij een breed gedeelde politieke cultuur denkt de commissie aan de volgende uitgangspunten:

- Respectvol omgaan met elkaar in procedures en tijdens het debat (zoals ook in toon en woordkeuze; niet op de persoon maar over de zaak);
- Ruimte geven aan politieke minderheden en vice versa het proportioneel gebruik van de minderheidspositie;
- Vastgestelde regels, afspraken en deadlines naleven (betrouwbaar handelen), maar tevens enige *coulance* bieden bij de toepassing van deze regels of afspraken in de praktijk;
- Accepteren van diversiteit in politieke overtuigingen en waardering voor inhoudelijk-kritische inbrengen en voor het aandragen van additionele en/of nieuwe informatie en perspectieven;
- Wederkerigheid, betrouwbaarheid en transparantie in het optreden en het vermijden van het stelselmatig gebruiken van procedures voor politieke doeleinden (lange spreektijden en stemverklaringen);
- Transparantie over hoofd- en nevenfuncties ter voorkoming van de schijn van belangenverstrengeling (zie ook artikel 3b Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en artikel 156d Reglement van Orde);
- Het zoeken van samenwerking tussen fracties en tussen leden van fracties over fractiegrenzen heen – waar mogelijk, relevant en gewenst – ter bevordering van de kwaliteit van de inbreng, onverlet de uiteindelijke politieke afweging.

De hierboven geschetste gedeelde cultuur van de Kamer laat uiteraard ruimte voor cultuurverschillen tussen fracties en individuele leden, bijvoorbeeld qua inhoud en politieke stijl. Het gaat dus niet om harde regels. De commissie beoogt met het aankaarten van het onderwerp «politieke cultuur in de Eerste Kamer» dan ook zeker niet om dwingend regels te stellen en deze strak te laten handhaven. Wel vraagt de commissie aandacht voor de politieke cultuur omdat deze bij een veelheid aan processen relevant is en bij discussies over deze processen betrokken dient te worden. De commissie denkt bijvoorbeeld aan het tijdig leveren van inbreng in een commissievergadering (naleving van afspraken, maar ook enige *coulance*), het toestaan van een extra schriftelijke ronde (procedurele ruimte voor minderheden, maar geen misbruik of moedwillige vertraging) en het eventueel aanwijzen van één woordvoerder die de bezwaren van (een substantieel deel van) de Kamer plenair aan de orde kan stellen (samenwerking waar mogelijk, relevant en gewenst). Spreektijden en stemverklaringen komen hierna in paragraaf 2.4.1 nog specifiek aan de orde.

De commissie merkt op dat het haar wenselijk voorkomt om in een periodiek overleg van de Kamervoorzitter, de Griffier, de commissievoorzitters en de commissiegriffiers de processen in de commissies te

<sup>7</sup> Vgl. de opmerkingen hierover van oud-Kamervoorzitter Tjeenk Willink in het jubileumboek ter gelegenheid van tweehonderd jaar Eerste Kamer uit 2015, *Veelzijdig in deeltijd*, p. 249–250.

bespreken en daarbij in te gaan op de rol die de politieke cultuur in de Kamer hierbij speelt. Ook beveelt de commissie het College van Senioren aan jaarlijks in een langere bijeenkomst – los van de actualiteit – te reflecteren op het functioneren van de Eerste Kamer, de plenaire processen en de rol van de politieke cultuur daarbij.

De commissie zal nu op enige specifieke processen in de Kamer ingaan.

## **2.2 Processen die goed lopen**

### *2.2.1 Inwinnen van informatie*

De commissie heeft zich gebogen over de vraag of de Kamer meer, anders of effectiever gebruik moet maken van haar instrumenten om informatie over wetsvoorstellen of andere dossiers in te winnen. Tot die instrumenten behoren bijvoorbeeld mondelinge overleggen met bewindspersonen, technische briefings en expertmeetings. De commissie constateert op basis van de beschikbare cijfers sinds 2003/04 dat van deze bevoegdheden al vaker dan voorheen gebruik wordt gemaakt. De instrumenten functioneren volgens de commissie in principe goed. Door middel van een vragenlijst heeft de commissie de leden voorgelegd of zij vinden dat er (nog) vaker van deze instrumenten gebruik moet worden gemaakt. Hoewel de antwoorden per instrument verschilden, stelt de commissie vast dat er nergens een (duidelijke) meerderheid vóór het vaker gebruiken van een bepaald instrument was.

De commissie beveelt aan vast te houden aan het uitgangspunt dat een mondeling overleg, technische briefing of expertmeeting voldoende toegevoegde waarde moet hebben om deze te organiseren. Dat geldt ook voor voorstellen tot het inschakelen van adviseurs als de Algemene Rekenkamer, de Raad voor het openbaar bestuur, het Sociaal en Cultureel Planbureau en diverse andere, alsmede voor het vragen van voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State. «Meer» of «vaker» zijn op zichzelf geen doelen.

### *2.2.2 Vergadertijd*

De commissie is verder van mening dat de beschikbare vergadertijd op de dinsdag in beginsel voldoende is. Bijna 90% van de respondenten onderschreef de stelling dat met vergaderen op dinsdag doorgaans kan worden volstaan. De commissie stelt vast dat de agenda af en toe behoorlijk vol is, zeker op de vergaderdagen direct voorafgaand aan het kerst- en zomerreces. De Eerste Kamer heeft de afgelopen jaren veel complexe wetgeving behandeld, die vaak door de regering als spoedeisend is aangemerkt. Naast de plenaire vergadering zijn er de commissievergaderingen, soms opeend tot twintig per dinsdagmiddag. Voeg daarbij de ingeplande expertmeetings, technische briefings en gesprekken en de conclusie luidt dat die ene vergaderdag per week lang en goed gevuld kan zijn. Aan de andere kant constateert de commissie dat er ook vergaderdagen zijn met alleen hamerstukken en slechts een enkele commissievergadering. Het verschilt simpelweg van periode tot periode.

Concluderend: hoewel de commissie zich kan voorstellen dat de vergaderdruk vooral voor kleine(re) fracties belastend kan zijn, is er volgens haar momenteel geen aanleiding om twee vaste vergaderdagen in te voeren. In uitzonderingsgevallen kan nog steeds naar de maandagavond worden uitgeweken.



## 2.3 Wijziging regelgeving gewenst

Op drie punten stelt de commissie voor het Reglement van Orde van de Eerste Kamer aan te passen. De door de commissie voorgestelde wijzigingen van het Reglement van Orde treft u aan in **bijlage A**.

### 2.3.1 Stemmingen

In de eerste plaats bepaalt het huidige Reglement dat stemmen in beginsel bij hoofdelijke oproeping geschiedt, tenzij de Kamer besluit te stemmen bij zitten en opstaan. In de praktijk geschiedt stemmen bij zitten en opstaan, terwijl om een hoofdelijke stemming moet worden gevraagd. De commissie stelt voor het relevante artikel 108 van het Reglement van Orde op dit punt aan te passen en de geldende praktijk te codificeren. Zij heeft hiertoe een tekstvoorstel gedaan. Overigens wenst de commissie te benadrukken dat uit artikel 67, vierde lid, van de Grondwet volgt dat ieder Kamerlid te allen tijde een hoofdelijke stemming kan afdwingen.

De commissie wenst in dit verband nog op te merken dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel ook zonder stemming aan kan nemen. Op grond van artikel 105 van het Reglement van Orde stelt de Voorzitter na het sluiten van de beraadslaging de vraag aan de orde of er leden zijn die stemming wenselijk vinden. Wanneer geen van de leden om stemming verzoekt, stelt de Voorzitter vast dat het wetsvoorstel zonder stemming is aanvaard. Voor het verzoeken van stemming of het ingevolge artikel 112 Reglement van Orde vragen van aantekening is wel vereist dat men nog in de zaal aanwezig is.

### 2.3.2 Vervallen van moties

In de tweede plaats stelt de commissie voor in het Reglement van Orde vast te leggen dat moties die worden aangehouden na verloop van tijd komen te vervallen. De commissie heeft geconstateerd dat het aantal ingediende moties de laatste jaren is toegenomen, van 21 in 2005/06 tot 81 in 2015/16. Tegelijkertijd is er sprake van een zekere trend om moties vaker aan te houden, zeker de laatste paar jaar. In 2015/16 betrof het percentage aangehouden moties 18,5%, bijna een vijfde van het aantal ingediende moties. Er kunnen volgens de commissie valide redenen zijn om een motie aan te houden, maar zij vindt het onbevredigend dat zulke aangehouden moties in principe voor altijd boven de markt kunnen blijven hangen. Het lijkt de commissie redelijk vast te leggen dat moties na uiterlijk zes maanden in stemming moeten worden gebracht of anderszins komen te vervallen. De Kamer kan altijd anders beslissen en een nieuwe termijn stellen. Een tekstvoorstel voor een bepaling hierover in het Reglement van Orde is bijgevoegd.

De commissie maakt in dit verband nog twee opmerkingen over moties. In de eerste plaats heeft zij gemerkt dat er onder sommige leden misverstanden bestaan over het aantal ondertekeningen dat vereist is om een motie in behandeling te kunnen nemen. Ingevolge artikel 69 Reglement van Orde is in principe één handtekening onder een motie voldoende mits er minimaal vier andere leden zijn die de behandeling van de motie *ondersteunen*.<sup>8</sup>

Het is dus niet nodig dat minimaal vijf leden hun handtekening onder een motie zetten. Ondertekening van een motie suggereert dat men ook inhoudelijk achter de motie staat, wat bij het enkel ondersteunen van een

<sup>8</sup> Als er niet ten minste vijf ondertekenaars zijn, zal de Voorzitter vragen of de indiening voldoende ondersteund wordt. Ondersteuning kan door handopsteking kenbaar worden gemaakt.

motie niet per definitie het geval is. Ondersteuning betekent dat men het zinvol vindt dat de motie deel uitmaakt van de beraadslaging, maar wil niet zeggen dat men ook vóór de motie gaat stemmen.

In de tweede plaats beveelt de commissie aan de uitvoering door de regering van aangenomen moties systematischer te monitoren. De Eerste Kamer kent momenteel reeds een halfjaarlijks toezeggingenrapport. Twee keer per jaar wordt per brief aan alle Ministers gevraagd in te gaan op de uitvoering van aan de Kamer gedane, nog openstaande toezeggingen. Het lijkt de commissie nuttig voor aangenomen moties een soortgelijk systeem op te zetten en zij beveelt dit dan ook aan.

### *2.3.3 Bevoegdheden commissies*

De bevoegdheden van Kamercommissies zijn summier geregeld in de artikelen 51–53 van het Reglement van Orde. Deze artikelen bieden een basis voor bijvoorbeeld schriftelijke en mondelinge overleggen, (informele) gesprekken en technische briefings. Het gegeven dat het om een summier regeling gaat, laat de commissies vrij in het ontplooiën van activiteiten, ook nieuwe. Wel zouden de genoemde artikelen volgens de commissie enigszins gemoderniseerd kunnen worden. Zo is het vereiste om in de Staatscourant mededeling te doen van een hoorzitting verouderd. Ook sommige vormvoorschriften – zoals formeel toestemming van de Voorzitter vragen voor zo'n hoorzitting – acht de commissie niet meer nodig. Zij heeft enige tekstvoorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde gedaan.

## **2.4 Processen en politieke cultuur**

### *2.4.1 Spreektijden en stemverklaringen*

De commissie stelt op basis van de antwoorden die zij heeft ontvangen na het uitzetten van de vragenlijst vast dat een deel van de leden vindt dat er soms, of zelfs vaak, te veel plenaire spreektijd wordt aangevraagd. Een meerderheid antwoordt bovendien dat de stemverklaringen, veel of een aantal, te lang zijn, en dat ze soms of zelfs vaak een verkapt voortzetting van het debat inhouden, hetgeen niet de bedoeling is van een stemverklaring. Dat is immers uitsluitend een korte verklaring ter motivering van het stemgedrag, aldus artikel 107 Reglement van Orde.

Tegelijkertijd geven veel respondenten aan dat hierdoor geen grote problemen ontstaan die met nadere regels zouden moeten worden opgelost. De commissie is het hiermee eens en zal dan ook niet voorstellen om bijvoorbeeld de regels over spreektijdbeperking in het Reglement van Orde (artikelen 99–102) uit te breiden, dan wel regels over de lengte van stemverklaringen in het Reglement op te nemen. Volgens de commissie is dit veeleer een kwestie van politieke cultuur, zoals hierboven onder 2.1 beschreven. Enige zelfbeperking is gewenst op al deze punten. Het gaat bovendien om punten die in het verleden al enkele malen via het College van Senioren zijn geadresseerd, terwijl tijdens de debatten de Kamervoorzitter een belangrijke rol speelt om leden die (te) lang spreken of van hun stemverklaring een derde termijn maken aan te spreken. Naar het de commissie voorkomt, wordt die rol van de Voorzitter breed geaccepteerd en gewaardeerd.

## 2.4.2 Spoedeisende wetsvoorstellen

De behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen is in het College van Senioren frequent aan de orde geweest. Ook is hierover regelmatig correspondentie met de regering gevoerd.<sup>9</sup> De commissie bevestigt de uitgangspunten van de Kamer in die correspondentie en vat deze hieronder samen:

1. De vaste verandermomenten 1 januari en 1 juli gelden – met inachtneming van de termijnen uit de Wet raadgevend referendum – als deadline voor de behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen.
2. Verzoeken om wetsvoorstellen als spoedeisend te behandelen dienen per wetsvoorstel nadrukkelijk gemotiveerd te zijn, waarbij ook de consequentie van eventuele overschrijding van de deadline wordt aangegeven.
3. Wanneer een commissie zich bereid heeft verklaard een wetsvoorstel met spoed te behandelen, verlangt zij dat de regering verslagen van haar kant met grote voortvarendheid beantwoordt.
4. Commissies hebben in beginsel tenminste zes weken nodig voor een zorgvuldige voorbereiding van de behandeling van wetsvoorstellen, waarna nog een week nodig is voor de plenaire behandeling.

De commissie constateert dat ondanks vele verzoeken vanuit de Kamer de regering blijft werken met zeer summiere motiveringen die nauwelijks aangeven wat er nu concreet misgaat als de door de regering genoemde deadline niet gehaald wordt. Ook vindt de commissie het in beginsel niet acceptabel dat in de overzichten spoedeisende wetsvoorstellen al voorstellen worden opgenomen die nog niet bij de Tweede Kamer zijn ingediend. Voor het voortvarend behandelen van wetsvoorstellen is de Eerste Kamer verder afhankelijk van een actieve behandeling door de Tweede Kamer. Het gebeurt nu regelmatig dat de Tweede Kamer door de regering genoemde deadlines niet haalt. De voor de Eerste Kamer genoemde deadline kan dan volgens de commissie niet meer automatisch richtinggevend zijn. Ook meent de commissie dat de nieuwe Wet raadgevend referendum niet kan meebrengen dat de Eerste Kamer acht weken minder heeft om wetsvoorstellen te behandelen.<sup>10</sup> Integendeel, deze wet zou de regering moeten aansporen nieuwe wetsvoorstellen voortvarender ter hand te nemen. Vervolgens – het zij nogmaals benadrukt – dienen de hierboven geformuleerde uitgangspunten voor de behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen in acht te worden genomen.

Het voorgaande wordt volgens de commissie breed gedeeld binnen de Eerste Kamer. Toch erkent zij dat het uiteindelijk een politieke afweging is of de Kamer een beroep op of motivering van de spoedeisendheid van de regering aanvaardt. Evenzeer is het een politieke afweging om een wetsvoorstel dat te laat vanuit de Tweede Kamer arriveert nog binnen de door de regering gewenste termijn te behandelen (of in elk geval nog zo spoedig mogelijk). De hiervoor genoemde uitgangspunten zijn niet goed in bindende regels vast te leggen, en voor zover zulke regels wel mogelijk zouden zijn, acht de commissie ze nodig noch wenselijk. Het is een kwestie van politieke cultuur, waarbij leden en fracties elkaar kunnen aanspreken.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I 2012/13, 33 400, AA; Kamerstukken I 2013/14, 33 750, Q; Kamerstukken I 2015/16, 34 000, M, p. 2; Kamerstukken I 2015/16, 34 300 VI, E.

<sup>10</sup> Ingevolge artikel 8 Wrr moeten acht weken verstrijken voordat een aangenomen wet in werking kan treden.

## **2.5 Processen overig**

De commissie constateert dat het voorkomt dat besluiten van het College van Senioren al direct relevant zijn voor de commissievergaderingen die aansluitend op de dinsdagmiddag plaatsvinden. Zij beveelt aan dat deze onmiddellijk na afloop van de vergadering van het College worden gecommuniceerd aan de Kamerleden, bijvoorbeeld via een e-mail van de Griffier. Deze e-mail komt niet in de plaats van het verslag dat in de daaropvolgende vergadering van het College wordt vastgesteld.

Ten slotte heeft de commissie gesproken over het voorbereiden van en terugkoppelen door leden over deelname aan internationale parlementaire assemblees en aanverwante gremia. In het kader van hun Europese en internationale werkzaamheden nemen senatoren regelmatig deel aan zulke interparlementaire bijeenkomsten, waarbij kan worden gedacht aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE), de NAVO Parlementaire Assemblee, de Interparlementaire Unie en de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. De commissie is van mening dat het van belang is dat in de Kamercommissies een goede inbedding plaatsvindt van de werkzaamheden die de senatoren daar verrichten. Deze inbedding kan geschieden door bespreking van de inbreng van de delegatie vooraf en een terugkoppeling van de bijeenkomst in de betreffende commissie achteraf. De commissie heeft overigens vastgesteld dat dit alles in de commissies reeds gebeurt. Hier ligt wat haar betreft dan ook geen aandachtspunt. Het is aan de betreffende leden of zij hun verslag mondeling of schriftelijk willen doen.

## **2.6 Conclusies en aanbevelingen**

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie beveelt aan om in een periodiek overleg van de Kamervoorzitter, de Griffier, de commissievoorzitters en de commissiegriffiers de processen in de commissies te bespreken en daarbij in te gaan op de rol die de politieke cultuur in de Kamer hierbij speelt. Ook beveelt de commissie het College van Senioren aan jaarlijks in een langere bijeenkomst – los van de actualiteit – te reflecteren op het functioneren van de Eerste Kamer, de plenaire processen en de rol van de politieke cultuur daarbij.
2. De commissie beveelt aan in het Reglement van Orde (artikel 108) vast te leggen dat stemming bij zitten en opstaan de hoofdregel is. Dit doet niet af aan het grondwettelijke recht van ieder Kamerlid om hoofdelijke stemming te vragen. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
3. De commissie beveelt aan in het Reglement van Orde (artikel 93) vast te leggen dat moties die worden aangehouden na zes maanden komen te vervallen, tenzij de Kamer anders besluit. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
4. De commissie beveelt aan de uitvoering door de regering van aangenomen moties systematischer te monitoren.
5. De commissie beveelt aan de artikelen van het Reglement van Orde over commissiebevoegdheden (artikelen 51–53) te moderniseren. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
6. De commissie concludeert dat ondanks vele verzoeken vanuit de Kamer de regering blijft werken met zeer summiere motiveringen van de spoedeisendheid van wetsvoorstellen die nauwelijks aangeven wat er nu concreet misgaat als de door de regering genoemde deadline niet gehaald wordt. Zij beveelt aan de uitgangspunten (zie ook hierna) van de Kamer terzake nogmaals onder de aandacht van de regering te brengen en hierop een reactie te verzoeken.

7. De commissie vindt het in beginsel niet acceptabel dat in de overzichten spoedeisende wetsvoorstellen van de regering al voorstellen worden opgenomen die nog niet bij de Tweede Kamer zijn ingediend.
8. De commissie vindt dat als de Tweede Kamer een deadline voor de behandeling van een spoedeisend wetsvoorstel overschrijdt, de voor de Eerste Kamer genoemde deadline niet meer automatisch richtinggevend kan zijn.
9. De Wet raadgevend referendum mag volgens de commissie niet zo uitwerken dat de Eerste Kamer acht weken minder de tijd heeft om wetsvoorstellen te behandelen.

### 3. Toetsing in de Eerste Kamer

De taken van de Eerste Kamer zijn in de Grondwet vastgelegd. De Kamer is medewetgever (artikel 81 e.v. Grondwet) en tevens controleur van de regering (o.a. artikel 68 Grondwet). Over de wijze waarop de Eerste Kamer deze taken uit moet voeren, laat de Grondwet zich niet uit. Het is aan de Kamer zelf om daar in de praktijk vorm aan te geven, waarbij de in het vorige hoofdstuk geschetste politieke cultuur een rol zal spelen.

In deze praktijk speelt vooral de toets op wetgevingskwaliteit een belangrijke rol: is voorgestelde wetgeving rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar? Aan de andere kant is de Eerste Kamer een politiek orgaan. Haar leden zijn gekozen op lijsten van politieke partijen en wetsvoorstellen worden ook in het licht van partijprogramma's en partijbeginselen beoordeeld. De toetsing door de Eerste Kamer is daarmee, ondanks de onmiskenbare focus op wetgevingskwaliteit, uiteindelijk politiek van aard. Leden van de Eerste Kamer kiezen soms – om oud-collega Hans Franken te citeren – «voor een standpunt, waarin politieke opportuniteit zwaarder weegt dan wetenschappelijke rationaliteit». Tegen deze achtergrond heeft de commissie de wijze van toetsing door de Kamer tegen het licht gehouden. Over een aantal elementen daarvan maakt zij enige opmerkingen.

#### 3.1 Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit

De Eerste Kamer heeft in 2007 onderzoek laten verrichten naar de criteria voor wetgevingskwaliteit zoals die worden gehanteerd door de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de ministeries en de Eerste Kamer zelf. Het onderzoek leidde tot het rapport *Criteria voor wetgevingskwaliteit* van een onderzoeker van de Universiteit van Tilburg. In het rapport was ook een catalogus van toetsingscriteria voor de Eerste Kamer opgenomen, die is besproken in het College van Senioren. Naast enkele algemene vragen (bijvoorbeeld welk probleem er met een wetsvoorstel wordt opgelost en waarom eerdere wetgeving niet adequaat was) gaat het om diverse aspecten van rechtmatigheid en om doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel.

Het College vond de benaming «aandachtspunten» (in plaats van «criteria») beter, omdat deze aangeeft dat sprake is van een hulpmiddel bij de beoordeling van wetsvoorstellen, niet van een lijstje dat verplicht moet worden afgevinkt. De *Aandachtspunten* zijn dus niet bindend voor de Kamer of haar leden; fracties kunnen zelf bepalen of, en zo ja, in hoeverre zij er gebruik van maken. De commissie heeft vastgesteld dat circa een derde van de huidige leden van de Eerste Kamer niet bekend is met de *Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit*. Zij vindt dit opmerkelijk. Hoewel het de leden vrij staat al dan niet gebruik te maken van de *Aandachtspunten*, en er ook andere «lijstjes» met toetsingselementen denkbaar zijn, meent zij dat leden van de Eerste Kamer het betreffende document toch op z'n minst moeten kennen. Dat blijkt nu in een substantieel aantal gevallen niet zo te zijn, terwijl de *Aandachtspunten* wel via het introductiedossier voor nieuwe leden onder de aandacht zijn gebracht. Ze zijn ook integraal als bijlage aan dat dossier toegevoegd.

Om bekendheid te verzekeren, voegt de commissie de *Aandachtspunten* ook als **bijlage C** aan haar verslag toe, opdat leden er nogmaals op gewezen worden. De commissie acht verder periodieke aandacht voor de *Aandachtspunten* van belang.

### 3.2 Informatievoorziening bij uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is de toetsing van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderdeel van het Eerste Kamerwerk. Dat betekent niet dat de Eerste Kamer zelf uitgebreid onderzoek naar die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid doet of kan doen. Zij zal in de eerste plaats uitgaan van hetgeen de regering (of bij een initiatiefwetsvoorstel: de initiatiefnemer(s)) daarover opmerkt, die informatie kritisch wegen, doorvragen en eventueel verzoeken om aanvullende informatie. Ook de toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergt uiteindelijk een politiek oordeel.

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten voor de regering, c.q. het eerstverantwoordelijke ministerie diverse richtlijnen voor wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van ontwerpregelgeving (wetsvoorstellen en lagere regelgeving). Zo mag pas tot het treffen van een regeling worden overgegaan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt (Aanwijzing 11) en moeten in de toelichting op een regeling in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gevolgen van de regeling voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden gekwantificeerd (Aanwijzing 256). Dit zijn in jargon de BET<sup>11</sup>, de MET<sup>12</sup> en de U&H-toets. Voor de laatste toets werken departementsambtenaren met een Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets.<sup>13</sup>

Het doel van de U&H-toets is het verzamelen van zo veel mogelijk (kwantitatieve) gegevens over de mogelijke effecten en neveneffecten van een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Ambtenaren van het verantwoordelijke ministerie werken met vijf vragen. Deze lopen van het in kaart brengen van de doelgroep van de regeling en zijn omvang, naar het schatten van de benodigde handhavingsinzet, het inwinnen van de oordelen van de handhavende en uitvoerende organisaties<sup>14</sup> en het analyseren van de mogelijke gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (rechtshandhaving) en de Raad voor Rechtsbijstand. De vijf vragen vallen weer uiteen in verschillende subonderdelen die de ambtenaren moeten langslopen, bijvoorbeeld het inschatten van de kosten van de uitvoering en de handhaving.

De commissie meent dat de departementale U&H-toets een nuttig instrument is en ook voor de Kamer veel bruikbare informatie kan opleveren om in de correspondentie met de regering te gebruiken. Zij ziet wel twee knelpunten. Het eerste is dat de U&H-toets wordt uitgevoerd «in daarvoor in aanmerking komende gevallen», dat wil zeggen alleen wanneer naar het oordeel van het verantwoordelijke ministerie «substantiële effecten te verwachten zijn» (Aanwijzing 256). De beschrijving van de mogelijke effecten en neveneffecten is bovendien vormvrij. Deze mag worden verwerkt in de memorie of nota van toelichting, maar ook integraal in de vorm van bijvoorbeeld een memo of rapport aan de memorie of nota worden gehecht. Voor het parlement betekent dit dat de informatie niet steeds op dezelfde wijze wordt aangeleverd en soms in een toelichtende tekst «verstopt» zit.

<sup>11</sup> Bedrijfseffectentoets.

<sup>12</sup> Milieueffectentoets.

<sup>13</sup> Handleiding van 20 april 2015.

<sup>14</sup> Dit onderdeel van de U&H-toets wordt, enigszins verwarrend, de «uitvoeringstoets» genoemd.

Bij de bestudering van de antwoorden op de onder de leden uitgezette vragenlijst heeft de commissie geconstateerd dat een aanzienlijke meerderheid van de respondenten (63,8%) vindt dat de regering *vaker* een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zoals hiervoor beschreven moet uitvoeren en de toets en resultaten *integraal* aan het parlement moet verstrekken, ofwel gemotiveerd moet aangeven waarom zo'n toets niet nodig is. Bijna alle respondenten (91,4%) vinden dat de resultaten van deze toetsen standaard door de regering aan het parlement moeten worden verstrekt, bijvoorbeeld als bijlage bij de memorie van toelichting, zodat duidelijk is hoe en wat er is getoetst en wat de uitkomsten van de toets zijn. Ten slotte vindt een grote meerderheid van opgeteld 84,5% een bijkomende toets door de regering op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid met name gewenst wanneer door nota's van wijziging en amendering in de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanzienlijk is gewijzigd.

Naar aanleiding van deze uitkomsten overweegt de commissie als volgt. Een (aanzienlijke) meerderheid van de leden acht betere informatievoorziening door de regering nodig voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De commissie is van mening dat wanneer een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zoals hierboven beschreven is uitgevoerd, deze standaard integraal openbaar moeten worden gemaakt opdat de regering daarop bevestigd kan worden. De Kamercommissies zouden daarbij inzichten uit voorhanden zijnde rapporten van bijvoorbeeld het WODC of de WRR kunnen betrekken.<sup>15</sup>

Voorts leeft bij veel leden de behoefte dat de regering *vaker* een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitvoert. De vraag is echter in welke gevallen. Lang niet bij ieder wetsvoorstel zullen meer of uitgebreidere uitvoerbaarheids- of handhaafbaarheidstoetsen hoeven te worden verricht. Op de regering of de initiatiefnemer(s) rust volgens de commissie bij het niet-uitvoeren van zo'n toets de verplichting in de memorie van toelichting voldoende uitgebreid te motiveren waarom van de toets is afgezien. Het voert naar het oordeel van de commissie te ver om van de regering te verlangen dat zij ieder stevig door de Tweede Kamer geamendeerd wetsvoorstel standaard aan aanvullende toetsen onderwerpt. Dat zou staatsrechtelijk ook niet juist zijn. Als de regering de mogelijke effecten van een amendement wil weten, dient zij die te toetsen vóórdat de Tweede Kamer het amendement aanneemt.<sup>16</sup> Daarna dient de regering het wetsvoorstel, inclusief het aangenomen amendement, te verdedigen in de Eerste Kamer.

Aan de andere kant kan het zijn dat bepaalde aspecten van een ingrijpend wetsvoorstel nog niet of niet voldoende op consequenties in de praktijk getoetst zijn, bijvoorbeeld vanwege grote tijdsdruk. Ook komt het voor dat een wetsvoorstel door nota's van wijziging of amendementen zodanig van karakter verandert dat de aanvankelijk uitgevoerde toetsen niet meer op het bij de Eerste Kamer binnengekomen wetsvoorstel «passen». De commissie meent dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen voor de Eerste Kamer zijn om de regering dan te vragen de gevolgen van een amendement voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel nog eens te toetsen.

---

<sup>15</sup> De commissie denkt bijvoorbeeld aan het WODC-rapport «Ex ante onderzoek in metaperspectief. Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid» (nr. 311), Den Haag 2014, en het WRR-rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid», Den Haag 2017.

<sup>16</sup> Overigens dient de regering naar het oordeel van de commissie ook vóórdat de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanneemt de mogelijke effecten van haar eigen nota's van wijziging te toetsen.



De commissie stelt voor dat de behandelende commissies systematisch per wetsvoorstel bezien of aanvullende toetsen door de regering gewenst zijn en daar dan in het (voorlopig) verslag om vragen. Dit zou dan zelfs een commissievraag kunnen zijn. Ook kunnen de commissies de regering vragen of er nog toetsen zijn die wel zijn uitgevoerd, maar waarvan de resultaten nog niet met de Eerste Kamer zijn gedeeld. Bij sterk geamendeerde of door de regering zelf gewijzigde wetsvoorstellen zouden commissies extra scherp op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten letten, de regering daarover moeten bevragen en desnoods extra toetsen afdwingen. Hoewel de amendementen van de Tweede Kamer afkomstig zijn, is het staatsrechtelijk zo dat de regering bij de verdediging de volle verantwoordelijkheid voor het wetsvoorstel draagt, inclusief de door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen.

Behandelende commissies kunnen overigens ook overwegen om via andere wegen informatie over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen in te winnen. Zo kunnen zij een deskundigenbijeenkomst of hoorzitting organiseren en daarbij aan (onafhankelijke) experts en personen en organisaties die vanuit de praktijk betrokken zijn («het veld») vragen te analyseren hoe een wetsvoorstel in de praktijk zal uitpakken. Ook bestaat er de mogelijkheid de Raad van State om voorlichting te vragen over specifiek de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De commissie heeft eerder aangegeven dat «meer deskundigenbijeenkomsten» of «vaker voorlichting» op zichzelf geen doel kan zijn (zie paragraaf 2.2.1), maar juist in de sfeer van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen deze instrumenten van waarde zijn.

### **3.3 Geconsolideerde wetsteksten**

De Eerste Kamer behandelt zowel voorstellen voor compleet nieuwe wetten als voorstellen tot wijziging van bestaande wetten. De laatstgenoemde wetsvoorstellen geven aan welke bepalingen van de bestaande wet gewijzigd worden, maar het «eindplaatje», een geconsolideerde wetstekst, wordt in beginsel niet verstrekt door de regering. Dat compliceert het werk van een Eerste Kamerlid aanzienlijk. Bij novelles kan de situatie nog gecompliceerder zijn. Daarbij moet zowel naar de tekst van de novelle als naar die van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de bestaande wet worden gekeken. In zo'n geval is de behoefte aan een geconsolideerde wetstekst mogelijk nog groter.<sup>17</sup>

De praktijk is nu dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanneemt, dit door de regering wordt bekrachtigd en vervolgens de wet in het Staatsblad verschijnt en in werking treedt. Pas daarna worden de wijzigingen die die wet bewerkstelligt in de geldende wetsteksten op <http://wetten.overheid.nl> verwerkt. Kortom, de praktijk is momenteel dat geconsolideerde wetsteksten pas na afloop van het wetgevingsproces worden gemaakt. De commissie wenst dit moment naar voren te halen. In principe kan bij ieder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel al door de regering een geconsolideerde wetstekst worden aangeleverd. Het gaat hier immers om een tekst die, verwerpingen door de Eerste Kamer daargelaten, sowieso moet worden gemaakt. De Eerste Kamer kan vervolgens het wetsvoorstel naast de geconsolideerde wetstekst leggen en zo duidelijk zien welke wijzigingen worden doorgevoerd. Een bijkomend voordeel is dat de regering reeds in dit stadium, bij het maken van de geconsolideerde wetstekst, kan zien of er bijvoorbeeld tekstuele fouten en verkeerde verwijzingen e.d. in het wetsvoorstel zitten.

---

<sup>17</sup> De commissie merkt in dit verband op dat op dit moment nog een motie-Postema c.s. uit 2014 over geconsolideerde wetsteksten aanhangig is (Kamerstukken I 2013/14, 33 847 / 33 610, J).

Concluderend, de commissie wenst voor ieder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel tevens zo spoedig mogelijk een geconsolideerde wetstekst van de regering te ontvangen, ook bij initiatiefwetsvoorstellen. Deze tekst moet beschikbaar zijn op het moment dat de verantwoordelijke commissie de procedure ten aanzien van het wetsvoorstel bespreekt. De commissie is van mening dat, zolang de geconsolideerde tekst niet door de regering is verstrekt, de behandeling van betreffende wetsvoorstel nog geen aanvang kan nemen. Wordt een novelle ingediend en bereikt deze de Eerste Kamer, dan dient de regering ook een nieuwe geconsolideerde wetstekst aan te bieden.

De commissie realiseert zich dat het verstrekken van geconsolideerde wetsteksten enige vertraging in het wetgevingsproces tot gevolg kan hebben. Deze vertraging wordt echter ruimschoots goed gemaakt door de betere mogelijkheden die de Kamer krijgt om een wetsvoorstel te beoordelen. Plaatsing van de uiteindelijke wetstekst op <http://wetten.overheid.nl> zal bovendien sneller gaan, hetgeen voor burgers en organisaties van belang is.

### 3.4 Lagere regelgeving

Sinds juni 2011 verstrekt de Griffie wekelijks aan de leden een overzicht van aanhangige gedelegeerde regelgeving. Het gaat daarbij om concept-AMvB's en eventueel ministeriële regelingen. Het is aan de leden om tijdens commissievergaderingen te vragen om agendering en behandeling. Het is lastig om algemene richtlijnen te geven over welke concept-AMvB's wel en welke niet behandeld zouden moeten worden. De commissie wil ook niet aanbevelen dat de Eerste Kamer méér gedelegeerde regelgeving zou moeten behandelen, maar zeker ook niet om dat minder te gaan doen.

De commissie merkt nog op dat zeker bij kaderwetgeving, waarbij de materiële normen niet in de wet, maar voornamelijk in de lagere regelgeving staan, alertheid van de Eerste Kamer op de inhoud van gedelegeerde regelgeving gewenst is. Dat is in de eerste plaats zo omdat de (meerderheid van de) Eerste Kamer er bij een kaderwet zelf mee ingestemd heeft dat de belangrijkste regels in AMvB's en ministeriële regelingen worden opgenomen. Dat schept een verantwoordelijkheid die regels niet uit het oog te verliezen. Bovendien is bij zulke kaderwetgeving vaak sprake van een zogenaamde «zwarte voorhang» waarmee de Kamer kan afdwingen dat een bepaalde kwestie alsnog in een wetsvoorstel wordt geregeld. De commissie heeft de indruk dat in die gevallen – zoals bijvoorbeeld recent bij de uit de Omgevingswet voortvloeiende AMvB's<sup>18</sup> – de Kamercommissies doorgaans blijf geven van de gewenste alertheid.

### 3.5 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie is van mening dat Kamerleden de *Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit* moeten kennen, ook al zijn deze niet bindend. De commissie voegt de *Aandachtspunten* daarom bij haar verslag en acht periodieke aandacht voor de *Aandachtspunten* van belang.
2. De commissie concludeert dat een betere informatievoorziening door de regering voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen gewenst is. Wanneer een departementale uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets is uitgevoerd, dient deze

<sup>18</sup> Zie Kamerstukken I 2015/16, 33 118, C en het debat over de ontwerpbesluiten op 30 mei 2017.

standaard integraal openbaar te worden gemaakt opdat de regering daarop bevroegd kan worden door de Kamer.

3. De commissie meent dat op de regering of de initiatiefnemer(s) bij het niet-uitvoeren van zo'n toets de verplichting rust in de memorie van toelichting voldoende uitgebreid te motiveren waarom van de toets is afgezien.
4. De commissie beveelt aan dat de behandelende commissies systematisch per wetsvoorstel bezien of aanvullende toetsen door de regering gewenst zijn en de regering te vragen of er nog toetsen zijn die wel zijn uitgevoerd, maar waarvan de resultaten nog niet met de Eerste Kamer zijn gedeeld.
5. De commissie wenst voor in principe ieder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel zo spoedig mogelijk een geconsolideerde wetstekst van de regering te ontvangen, ook bij initiatiefwetsvoorstellen. Pas als deze tekst is ontvangen, kan de behandeling van het betreffende wetsvoorstel beginnen.

#### **4. Eigen invulling van de agenda: onderzoek en behandeling van beleid**

Een groot deel van de agenda van de Eerste Kamer wordt ingevuld door de behandeling van wetsvoorstellen die haar bereiken na behandeling door de Tweede Kamer. Andere vaste onderwerpen op de Kameragenda en die van haar commissies zijn bijvoorbeeld geselecteerde Europese dossiers, brieven naar aanleiding van moties en toezeggingen en voorgehangen algemene maatregelen van bestuur. Daarnaast kan de Kamer ervoor kiezen zelf onderwerpen op de agenda te zetten. Daarbij denkt de commissie in het bijzonder aan het uitvoeren van parlementaire onderzoeken en het behandelen van beleidsmatige onderwerpen. Hierover maakt de commissie enige opmerkingen.

##### **4.1 Parlementair onderzoek**

De Eerste Kamer heeft nog nooit een parlementaire enquête gehouden. Wel heeft zij tweemaal een «gewoon» parlementair onderzoek verricht.<sup>19</sup> In 1962 deed de Kamer een beperkt onderzoek naar onregelmatigheden in de Europese handel in schroot, wat een rapport van (slechts) negen bladzijden opleverde. Een veel uitgebreider parlementair onderzoek vond in 2011–2012 plaats.<sup>20</sup> De Kamer stelde toen een parlementaire onderzoekscommissie (POC) in die het Nederlandse beleid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging van de afgelopen decennia onder de loep nam. Dit leidde tot een uitgebreid hoofdrapport en een deelrapport met de resultaten van casuonderzoeken. De commissie constateert dat het POC-onderzoek vruchten heeft afgeworpen. Zo heeft de regering het door de POC ontwikkelde besliskader overgenomen en past zij dit tegenwoordig standaard toe bij beslissingen over privatiseringen en verzelfstandigingen. In brieven aan de Kamer wordt ook steeds aan het besliskader gerefereerd. Bovendien is naar aanleiding van een Kamer-motie<sup>21</sup> uit het debat met de regering over het POC-rapport de coördinerende verantwoordelijkheid voor privatiseringen en verzelfstandigingen bij één Minister gelegd.

De commissie meent dat parlementaire onderzoeken door de Eerste Kamer het meeste zullen opleveren als ze alleen bij uitzondering worden uitgevoerd. In veel gevallen zal gebruik kunnen worden gemaakt van lichtere vormen van onderzoek, variërend van het vragen van een stafnotitie tot het houden van een hoorzitting of het instellen van een subcommissie. Mochten deze instrumenten onvoldoende zijn en tot het houden van een formeel parlementair onderzoek worden besloten, dan is het van belang dat er een duidelijke aanleiding is en dat er duidelijk geformuleerde onderzoeksvragen zijn die vooraf uitgebreid in de Kamer besproken zijn. De commissie meent dat het niet in de rede ligt van tevoren vast te leggen hoe vaak de Eerste Kamer een parlementair onderzoek moet instellen. Zij zal dan ook niet aanbevelen dat de Kamer vaker tijdelijke onderzoekscommissies gericht op zogenaamde «long-term issues» moet instellen, zoals een POC-aanbeveling luidde. «Vaker» is op zichzelf geen doel (vgl. paragraaf 2.2.1 en het slot van paragraaf 3.2); het gaat erom dat een parlementair onderzoek evident toegevoegde waarde heeft.

---

<sup>19</sup> Het verschil tussen een parlementaire enquête en een parlementair onderzoek is dat de Kamercommissie in kwestie in het eerste geval over dwangbevoegdheden op basis van de Wet op de parlementaire enquête 2008 beschikt en in het tweede geval niet. Een enquête is dus een zwaarder middel.

<sup>20</sup> «Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten». Zie Kamerstukken C.

<sup>21</sup> Kamerstukken I 2013/14, C, L.

Omdat de Eerste Kamer wat de commissie betreft van geval tot geval moet nagaan of het instellen van een parlementair onderzoek geboden is, acht zij het ook niet nodig standaard in de Raming een budget voor parlementaire onderzoeken op te nemen. Mocht de Kamer tot het instellen van een onderzoek beslissen, dan kan de financiering van het onderzoek via een suppletore begroting geregeld worden. Zo is het ook bij het POC-onderzoek gegaan. Van onderzoek tot onderzoek kan worden nagegaan wat de benodigde (ambtelijke) ondersteuning is.

De commissie vindt het wel van belang dat een eventuele parlementaire onderzoekcommissie van de Eerste Kamer binnen een duidelijk (juridisch) kader opereert. Al in 2011 concludeerde de commissie-Leijnse bij monde van haar voorzitter dat «onze reglementen buitengewoon weinig aanknopingspunten bevatten voor de inrichting van het parlementair onderzoek en de parlementaire enquête». Deze commissie beval aan het Reglement van Orde op dit punt aan te vullen.<sup>22</sup> De commissie neemt deze aanbeveling graag over. Zij stelt voor een soortgelijke regeling als de Tweede Kamer te treffen, dat wil zeggen een beperkt aantal artikelen in het Reglement van Orde en een uitwerking van het parlementair onderzoek in een aparte Regeling parlementair onderzoek. De commissie voegt tekstvoorstellen aan haar verslag toe (**bijlage A** en **bijlage B**). Deze zijn gebaseerd op het Reglement van Orde en de Regeling parlementair en extern onderzoek van de Tweede Kamer en aangepast aan de context van de Eerste Kamer.

## 4.2 Beleid en beleidsdebatten

### 4.2.1 Algemeen

De Eerste Kamer is, net als de Tweede Kamer, medewetgever en controleur van de regering. Zij richt zich in haar werkzaamheden zowel op kwesties van wetgeving als van beleid. De commissie heeft zich beziggehouden met de vraag naar de verhouding tussen deze twee terreinen. Zij vindt het van belang dat terughoudendheid wordt betracht waar het gaat om de behandeling van beleid door de Eerste Kamer, zowel plenair als op commissieniveau. Controle en toezicht op enerzijds de ontwikkeling en anderzijds de uitvoering van het regeringsbeleid hoort primair in de Tweede Kamer thuis, wat niet wegneemt dat de Eerste Kamer de staatsrechtelijke ruimte heeft en ook moet hebben om beleid te behandelen indien zij dat noodzakelijk vindt. Dat kan het geval zijn als de Tweede Kamer haar controlerende taak in beperkte mate of anders vervult en de Eerste Kamer relevante aanvullingen heeft. De Eerste Kamer zou zich echter, in de visie van de commissie, primair moeten richten op de *wetgeving* waarin dit beleid is vastgelegd of waarop dit beleid is gebaseerd. Onder wetgeving verstaat de commissie in dit verband zowel nationale wetsvoorstellen als EU-voorstellen voor regelgeving. De commissie licht dit standpunt als volgt toe.

De Grondwet bepaalt dat nationale wetsvoorstellen<sup>23</sup> door de Eerste Kamer *moeten* worden afgehandeld (dat wil zeggen aangenomen of verworpen). Hier is geen sprake van een vrije keuze, dus is het volgens de commissie vanzelfsprekend dat de behandeling van wetsvoorstellen tot de kern van het Kamerwerk gerekend wordt. Bij EU-voorstellen geldt die verplichting tot behandeling weliswaar niet, maar als deze voorstellen in richtlijnen of verordeningen uitmonden, moet de Kamer vaak wel als volgende stap nationale aanpassings-, implementatie- of uitvoeringswetsvoorstellen behandelen. Hierbij is vaak weinig nationale keuzevrijheid

<sup>22</sup> Kamerstukken I 2010/11, XC, C, p. 19; Handelingen I 2010/11, nr. 28, item 10, p. 35.

<sup>23</sup> Begrotingswetsvoorstellen daaronder begrepen.

meer, dus is het zaak dat de Kamer reeds in een vroeg stadium probeert de door haar geselecteerde EU-voorstellen te beïnvloeden (zie hierover ook hoofdstuk 6).<sup>24</sup> Dat is voor de commissie reden ook de behandeling van door de Kamer geselecteerde EU-regelgeving onder de focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit te scharen. Uit het vorenstaande volgt naar het oordeel van de commissie dat de wetgeving zoals hiervoor benoemd, ook gezien de beschikbare tijd voor leden van de Eerste Kamer, prioriteit heeft.

Bij beleid daarentegen is – algemeen gesproken – de keuzevrijheid van de Kamer om iets al dan niet te behandelen een stuk groter. Staatsrechtelijk gezien mag de Eerste Kamer uiteraard alles behandelen, maar een *verplichting* tot behandeling bestaat niet en de link met bestaande of toekomstige wetgeving en de kwaliteit daarvan is niet onmiddellijk en in alle gevallen evident. Wat de Tweede Kamer aan beleidskwesties behandelt, hoeft de Eerste Kamer in veel gevallen niet ook – gelijktijdig of volgtijdelijk – in behandeling te nemen. Dan ligt immers al snel het verwijt van dubbel werk op de loer of ontstaat discussie over het politieke primaat van de Tweede Kamer. Het feit dat de Tweede Kamer een bepaald onderwerp juist niet oppakt, kan een reden voor de Eerste Kamer zijn om dat wel te doen, maar naar het oordeel van de commissie is hier geen sprake van een automatisme.

De primaire focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit sluit ook aan bij de uitkomsten van de aan de leden voorgelegde vragenlijst, waaruit bleek dat opgeteld 69% van de respondenten het eens of zeer eens is met de stelling dat de Eerste Kamer de behandeling van beleidsstukken in principe aan de Tweede Kamer moet overlaten. De commissie constateert ook dat de Kamer in veel gevallen reeds zelfbeperking aan de dag legt, zoals blijkt uit het geringe gebruik van instrumenten als interpellaties en schriftelijke vragen. Aan de andere kant zijn er echter mechanismen die ertoe leiden dat beleidskwesties in de Eerste Kamer op de agenda terecht komen. De commissie denkt in dit verband bijvoorbeeld aan beleidsstukken die worden toegestuurd door de regering ter uitvoering van aan de Kamer gedane toezeggingen of door haar aangenomen moties.

#### 4.2.2 Beleidsdebatten

Waar toe moet het voorgaande volgens de commissie concreet leiden? De commissie heeft de leden de vraag voorgelegd of zij vinden dat de Eerste Kamer te veel beleidsdebatten houdt. Over die vraag blijken de leden verdeeld: 35,1% van de respondenten vindt van wel, 31,6% oordeelt neutraal en nog eens 33,4% vindt van niet. De commissie constateert dat – los van de vraag of de Eerste Kamer te veel beleidsdebatten houdt – de huidige beleidsdebatten niet altijd bevredigend zijn qua meerwaarde en resultaat. Daarbij bestaat naar het oordeel van de commissie ook te veel het risico dat de diverse fracties vooral hun eigen punten willen maken, terwijl in het verleden de kracht van deze debatten bestond uit vrijwel Kamerbreed nagestreefde doelstellingen. De commissie denkt in dit verband aan debatten over wetgevingskwaliteit in 2009 en over het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in 2012.

Gelet op het voorgaande ziet de commissie graag een terugkeer naar een debat met meer gezamenlijke en inhoudelijke focus. Zij stelt daarom voor het *themadebat* te introduceren. Commissies die een themadebat willen houden, kunnen daarvoor een gemotiveerd voorstel tot de Kamervoor-

---

<sup>24</sup> Bij een richtlijn is de nationale beleidsruimte groter dan bij een verordening. Een verordening werkt als «Europese wet» immers rechtstreeks in alle lidstaten.

zitter richten. De commissie beveelt aan in een dergelijk voorstel zo mogelijk aandacht te schenken aan de volgende overwegingen:

- voor een themadebat bestaat een duidelijke, welomschreven aanleiding;
- voor een themadebat wordt een goed afgebakend thema gekozen;
- bij voorkeur wordt gekozen voor een thema dat het niveau van een enkele commissie of een enkel beleidsterrein overstijgt en waarin wordt getracht dwarsverbanden te leggen;
- reeds bij de voorbereiding van een themadebat wordt gezocht naar gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen: wat willen we *als commissie(s)* of *als Eerste Kamer* met dit debat bereiken? Daarop wordt vervolgens tijdens het debat gefocust;
- een themadebat is bij voorkeur op enigerlei wijze gerelateerd aan het onderwerp wetgevingskwaliteit, waarbij het begrip «wetgeving» ruim kan worden genomen: het kan ook gaan om internationale verdragen, EU-recht of elementen van de democratische rechtsstaat.

Het werken met de voornoemde overwegingen draagt eraan bij dat van het instrument themadebat weloverwogen en met terughoudendheid gebruik wordt gemaakt. De genoemde overwegingen kunnen ook door fracties gebruikt worden om elkaar aan te spreken en tot focus te bewegen. Ten slotte meent de commissie dat deze overwegingen ook een rol kunnen spelen – in de vakcommissies, maar ook in het College van Senioren – bij het beoordelen van de wenselijkheid van continuering van de vaste, periodieke debatten die de Eerste Kamer nu houdt. Wat de commissie betreft wordt ieder jaar opnieuw een inhoudelijke afweging over het houden van het debat in kwestie gemaakt. De commissie benadrukt dat deze aanbeveling een procedurevoorstel inhoudt en niet vooruitloopt op de uitkomst van deze afweging, c.q. de wenselijkheid van het houden van het debat in kwestie in dat jaar.

#### *4.2.3 Commissieactiviteiten*

De commissie heeft zich tevens de vraag gesteld wat de primaire focus van de Eerste Kamer op wetgeving en wetgevingskwaliteit en de in beginsel terughoudende opstelling ten aanzien van beleidskwesties en beleidsstukken voor gevolgen zouden moeten hebben voor het werk van de Kamercommissies. Een aantal van deze commissies – Koninkrijksrelaties, Europese Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking – behandelt slechts weinig wetsvoorstellen en voorstellen voor EU-regelgeving. De commissie wil vooropstellen dat de primaire focus op wetgeving niet meebrengt dat beleidsgerelateerde onderwerpen onder een soort «nee, tenzij»-regel komen te vallen. Dat zou grondwettelijk bezien bezwaarlijk zijn. Binnen de Eerste Kamer kunnen ook commissies met een ander profiel dan dat van typische wetgevingscommissies bestaansrecht hebben. De behandeling van beleid kan namelijk ook ingegeven zijn door overwegingen die samenhangen met de tweede grondwettelijke taak van de Kamer – controle op de regering –, met wat de samenleving van de Eerste Kamer verwacht of met het functioneren van de Kamer in het verband van het Koninkrijk der Nederlanden, de Europese Unie, de Raad van Europa of de Verenigde Naties.

Waar het de commissie om gaat is dat de behandelende commissies overtuigend kunnen uitleggen waarom zij dossiers agenderen en behandelen die niet direct met wetgeving of wetgevingskwaliteit te maken hebben. De commissie verwacht dat dit uitgangspunt ertoe leidt dat de commissies ten aanzien van beleid de nodige zelfbeperking betrachten, voor zover dat nog niet het geval is. Al met al adviseert de commissie de commissies van de Eerste Kamer na te gaan wat de primaire focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit betekent voor hun agenda's en

vergaderfrequentie.<sup>25</sup> Anders gezegd, de commissie geeft de commissies in overweging na te gaan of bepaalde beleidsgerelateerde onderwerpen wel echt geagendeerd moeten worden, systematisch te bezien welke activiteiten de Tweede Kamer reeds ten aanzien van deze onderwerpen ontplooit en dit mee te wegen bij de beslissing om eventueel zelf deze onderwerpen te gaan behandelen, en kritisch te beoordelen of bepaalde activiteiten – zoals werkbezoeken, reizen, gesprekken met organisaties – wel echt ondernomen moeten worden. Wederom benadrukt de commissie dat het haar te doen is om een bewust proces van afweging en selectie binnen de Kamercommissies, waarbij deze commissies zelf de weging maken en zelf beslissen over de uitkomst.

### **4.3 Overig**

De commissie constateert nu dat de Eerste Kamer alleen structureel aandacht besteedt aan wetsevaluaties als deze samenhangen met een aangenomen motie van of toezegging aan de Eerste Kamer. Voor het overige worden zulke evaluaties alleen op verzoek van leden in commissievergaderingen geagendeerd. Op zichzelf is deze werkwijze volgens de commissie adequaat: de behandeling van wetsevaluaties moet primair tot de taken van de Tweede Kamer worden gerekend. Als immers in een evaluatie bepaalde problemen worden geconstateerd, dan is het in eerste instantie aan die Kamer om, haar controletaak jegens de regering uitoefenend, de verantwoordelijke bewindslieden tot actie te bewegen. Eventueel kan de Tweede Kamer door middel van haar recht van initiatief ook zelf een wetwijziging initiëren. De Eerste Kamer kan dat uiteraard niet.

Ondanks de primaire verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer, meent de commissie dat het wel goed zou zijn als de leden van de Eerste Kamer kennisnemen van alle wetsevaluaties die naar de Kamer worden gestuurd. Om ervoor te zorgen dat deze niet aan de aandacht ontsnappen beveelt de commissie aan alle evaluaties die niet specifiek geagendeerd worden ter informatie bij de agenda te voegen. Leden kunnen dan zelf aangeven of zij alsnog agendering wenselijk achten. Overigens vindt de commissie dat de behandeling van wetsevaluaties extra relevant wordt wanneer daarmee ook het eigen functioneren van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces kan worden geëvalueerd.

### **4.4 Conclusies en aanbevelingen**

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie beveelt aan Hoofdstuk IX van het Reglement van Orde te actualiseren ten aanzien van parlementair onderzoek en een aparte Regeling parlementair onderzoek vast te stellen. De commissie doet hiervoor tekstvoorstellen.
2. De commissie vindt het van belang dat terughoudendheid wordt betracht waar het gaat om de behandeling van beleid door de Eerste Kamer. De Kamer dient zich primair te richten op – nationale en Europese – wetgeving en wetgevingskwaliteit. Dit neemt niet weg dat de Eerste Kamer de staatsrechtelijke ruimte heeft en ook moet hebben om beleid te behandelen indien zij dat noodzakelijk vindt.
3. De commissie concludeert dat de huidige beleidsdebatten niet altijd bevredigend zijn qua meerwaarde en resultaat en bepleit daarom de introductie van themadebatten. De commissie beveelt aan bij het formuleren van een voorstel voor een themadebat aan de volgende overwegingen aandacht te schenken: duidelijke aanleidingen, goed

---

<sup>25</sup> De Eerste Kamer had bijvoorbeeld jarenlang een aparte vaste commissie voor Ontwikkelings-samenwerking. Deze vergaderde slechts sporadisch.



afgebakende thema's (bij voorkeur beleidsterrein-overstijgend), gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen, focus en bij voorkeur een relatie met het onderwerp wetgevingskwaliteit.

4. De commissie beveelt alle commissies van de Kamer aan na te gaan wat de primaire focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit betekent voor hun agenda's en vergaderfrequentie. Hierbij gaat het de commissie om een bewust proces van afweging en selectie binnen de Kamercommissies, waarbij deze commissies zelf de weging maken en zelf beslissen over de uitkomst.
5. De commissie beveelt aan alle wetsevaluaties die niet specifiek worden geagendeerd in commissievergaderingen ter informatie bij de commissieagenda's te voegen, opdat deze evaluaties niet aan de aandacht van de Kamerleden ontsnappen.

## **5. Communicatie met de samenleving**

Communicatie met de samenleving is voor de Eerste Kamer van groot belang. Deze communicatie werkt twee kanten op. Aan de ene kant verschaffen burgers, bedrijven en organisaties de Kamer en haar leden informatie en opinies door bijvoorbeeld het sturen van brieven en e-mails of het persoonlijk aanbieden van verzoekschriften. Aan de andere kant laat de Kamer aan de samenleving zien welke activiteiten zij in het kader van haar (grondwettelijke) taken ontplooit en daarbij streeft zij naar zo groot mogelijke transparantie. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de openbaarheid en toegankelijkheid van de plenaire vergaderingen en bepaalde commissievergaderingen, door het verzorgen van een livestream, door het publiceren van Kamerstukken, door het plaatsen van verslagen en besluitenlijsten van vergaderingen op de website van de Kamer en door het publiceren van het Jaarbericht. De commissie heeft in het bijzonder twee aspecten van deze communicatie onder de loep genomen: de afhandeling van burgerbrieven en de openbaarheid van commissievergaderingen.

### **5.1 Afhandeling van burgerbrieven**

Binnengekomen brieven en e-mails van burgers, bedrijven en organisaties – kort gezegd: burgerbrieven – genieten grondwettelijke bescherming. Zij vallen onder het door artikel 5 Grondwet gewaarborgde petitierecht, «het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen». Volgens vaste uitleg houdt dit recht in dat Kamerleden de ontvangst van burgerbrieven niet mogen belemmeren. Zij dienen deze in ontvangst te nemen en er kennis van te nemen. Dat behoort bij het werk van een Kamerlid. Er bestaat echter geen recht op persoonlijke aanbieding, al kent de Kamer wel een praktijk om petitie-aanbiedingen aan commissies zo veel mogelijk te faciliteren. Ook bestaat er geen recht op antwoord. Het is dus aan de Kamerleden zelf om te beslissen of zij een burgerbrief wensen te beantwoorden of op andere wijze bij hun werk willen betrekken. De staande praktijk is momenteel dat afzenders van burgerbrieven een standaard antwoordbrief van de verantwoordelijke commissiegriffier krijgen. Daarin wordt de ontvangst van de brief bevestigd en wordt aangegeven ter kennis van welke commissie deze is gebracht.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of deze praktijk gewijzigd moet worden. Zouden burgerbrieven wellicht vaker inhoudelijk behandeld moeten worden, en zo ja, door wie? De commissie heeft deze vraag ook aan de leden voorgelegd. Uit de antwoorden blijkt dat een ruime meerderheid van 62,1% van de respondenten de huidige praktijk dat burgerbrieven met een standaard ontvangstbevestiging worden beantwoord prima vindt. 34,5% van de respondenten vindt die praktijk op zichzelf goed, maar ziet in uitzonderingsgevallen ruimte voor een persoonlijk antwoord. Slechts 3,4% van de respondenten vindt dat in principe iedere burgerbrief een specifiek antwoord behoeft.

De commissie is van mening dat er geen redenen zijn de geldende praktijk aan te passen. Het is aan de fracties en hun leden om te beoordelen of in een individueel geval een burgerbrief persoonlijk beantwoord moet worden. De commissie merkt in dit verband nog op dat brieven en e-mails met concrete vragen over bijvoorbeeld de Kameragenda of over hoe de Kamer werkt uiteraard gewoon beantwoord worden, en wel door medewerkers van de Griffie. Burgerbrieven die zien op een zogenaamd «individueel geval» – bijvoorbeeld een klacht over de behandeling van een burger door de Belastingdienst of de IND – worden door de commissie voor de verzoekschriften behandeld. En burgerbrieven die direct gericht zijn aan individuele Kamerleden – en dus niet aan de Kamer

of een commissie – worden door de Kamerleden in kwestie beantwoord, waarbij – het zij nogmaals aangegeven – het Kamerlid zelf beslist of hij of zij wenst te antwoorden.

## 5.2 Openbaarheid van commissievergaderingen

Openbaarheid biedt belanghebbenden en belangstellenden mogelijkheden voor controle van het Kamerwerk. De openbaarheid van de plenaire vergadering is grondwettelijk gewaarborgd in artikel 66 Grondwet. Dit artikel heeft echter geen betrekking op commissievergaderingen. Die worden geregeld in de Reglementen van Orde van de beide Kamers.

De commissie meent dat het Reglement van Orde van de Eerste Kamer ten aanzien van de vraag naar de openbaarheid van commissievergaderingen verduidelijking behoeft. Alleen ten aanzien van hoorzittingen is expliciet bepaald dat deze openbaar zijn (artikel 53, derde lid). Tot 1 september 2004 bepaalde artikel 42 van het Reglement ten aanzien van commissievergaderingen zelfs dat «het verhandelde ter vergadering van de commissie als vertrouwelijk te beschouwen» is. Per genoemde datum is deze bepaling aangepast en vervangen door de regel dat hetgeen in de vergadering van de commissies is besloten in beknopte vorm openbaar gemaakt wordt. Uit de parlementaire behandeling van het voorstel dat tot deze wijziging leidde<sup>26</sup>, leidt de commissie af dat het enkele doel van deze wijziging was het verschaffen van een Reglementaire basis voor de zogenaamde korte aantekeningen, de besluitenlijstjes die na elke commissievergadering gepubliceerd worden. Het doel van de wijziging was niet om commissievergaderingen voortaan openbaar te maken. De commissie constateert in dat verband dat de kop «Vertrouwelijkheid» boven artikel 42 gehandhaafd is, wat eerder op continuering van de beslotenheid lijkt te wijzen.

De commissie stelt vast dat het onbevredigend is dat het Reglement van Orde onduidelijk is ten aanzien van de openbaarheid van commissievergaderingen. Het Reglement dient op dit punt naar haar oordeel volstrekt helder te zijn, zowel voor leden als voor de samenleving. De commissie heeft zich vervolgens de vraag gesteld welke commissievergaderingen dan openbaar dienen te zijn. Zij is van mening dat in elk geval alle inhoudelijke commissievergaderingen in beginsel openbaar moeten zijn: voor mondelinge overleggen met bewindspersonen, deskundigenbijeenkomsten en aanverwante vergaderingen (bijvoorbeeld gesprekken met organisaties) moet de regel gelden «openbaar, tenzij de commissie anders besluit». Dat is de regel die nu reeds ten aanzien van hoorzittingen geldt. Deze regel maakt het nog steeds mogelijk besloten vergaderingen te houden, maar daaraan moet dan wel een specifiek commissiebesluit ten grondslag liggen.

De commissie constateert dat veel reguliere commissievergaderingen een sterk procedureel karakter kennen. Commissies besluiten in deze vergaderingen bijvoorbeeld wanneer inbreng geleverd wordt, welke fracties inbreng leveren, of een deskundigenbijeenkomst moet worden gehouden, welke datum voor plenaire behandeling zal worden voorgesteld. Dergelijke vergaderingen zijn dus niet op inhoudelijk overleg gericht. Ze zijn doorgaans ook vrij kort. Kort na afloop van deze vergaderingen (uiterlijk de volgende ochtend) worden de korte aantekeningen ervan op internet gepubliceerd en bovendien worden sinds kort ook de belangrijkste besluiten op de Kamerwebsite uitgelicht in «Nieuws uit de commissies».

<sup>26</sup> Kamerstukken I 2003/04, XVI, B.

De commissie meent dat voor deze sterk procedurele commissievergaderingen de regel «besloten, tenzij» kan gelden. Daaruit moet overigens niet worden afgeleid dat het besprokene in dergelijke vergaderingen vertrouwelijk is (zoals het Reglement van Orde vóór 1 september 2004 bepaalde). Wat de commissie betreft kunnen leden die zo'n vergadering hebben bijgewoond daarvan gewoon verslag doen aan derden. De commissie stelt voor dat de commissievoorzitter zich na afloop van een procedurele vergadering beschikbaar houdt om eventuele vragen van de pers te beantwoorden. Anders gezegd, besloten betekent in deze context «niet toegankelijk voor het publiek», maar zeker niet «geheim».

De commissie doet enige tekstvoorstellen om het al dan niet openbaar zijn van commissievergaderingen duidelijk in het Reglement van Orde vast te leggen. Zij is voorts van mening dat wanneer op papier bepaald is dat een commissievergadering openbaar is, maatregelen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat ook daadwerkelijk openbare commissievergaderingen kunnen worden gehouden. Weliswaar stelt het Kamergebouw hieraan bepaalde beperkingen en spelen er ook veiligheidskwesties, maar de commissie is van mening dat hiervoor op korte termijn oplossingen gevonden moeten worden. Indien daarvoor ruimte in het tijdsschema is, kunnen openbare commissievergaderingen bijvoorbeeld in de plenaire zaal plaatsvinden. Deze heeft zitplaatsen voor publiek en een camerasysteem. Aangezien de plenaire zaal niet altijd beschikbaar is en er niet direct geschikte vergaderlocaties zijn in de nabijheid van het huidige Kamergebouw met faciliteiten voor publiek, zou in ieder geval op de korte termijn tenminste één commissiekamer van audio- en videoapparatuur moet worden voorzien ten behoeve van livestreaming van inhoudelijke commissievergaderingen. Deze aanbeveling van de commissie ziet op de situatie tot aan de verhuizing van de Eerste Kamer naar het voormalig stadspaleis Huguetaan.

In het programma van eisen voor de verbouwing van het stadspaleis tot tijdelijke locatie van de Eerste Kamer zou voorts rekening moeten worden gehouden met de gewenste openbaarheid van inhoudelijke commissievergaderingen. Bij besluitvorming hierover moet rekening worden gehouden met feit dat de Kamer op enig moment weer terugkeert naar de huisvesting aan het Binnenhof en dat deze terugkeer niet mag leiden tot beperking van de openbaarheid ten opzichte van die die in de tijdelijke huisvesting was gerealiseerd.

Bij de renovatie van het gebouw van de Eerste Kamer aan het Binnenhof zouden alle commissiekamers van een audio- en videosysteem voor livestreaming moeten worden voorzien en zou tevens moeten worden onderzocht of in het gebouw een of meerdere ruimten voor openbare commissievergaderingen zijn te realiseren, waarbij publiek ook fysiek aanwezig kan zijn. Indien het laatste mogelijk zou blijken, zou de realisatie ervan deel moeten uitmaken van deze renovatie.

### **5.3 Conclusies en aanbevelingen**

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie beveelt aan voor alle inhoudelijke commissievergaderingen de regel «openbaar, tenzij» te hanteren en deze in het Reglement van Orde (artikelen 51–53) vast te leggen. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
2. De commissie beveelt aan voor de reguliere commissievergaderingen, die een sterk procedureel karakter kennen, de regel «besloten, tenzij» te hanteren en deze in het Reglement van Orde (artikel 42) vast te leggen. «Besloten» betekent in deze context «niet toegankelijk voor het publiek», maar niet «geheim». De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.

3. De commissie is van mening dat op papier openbare commissievergaderingen ook daadwerkelijk openbaar moeten kunnen zijn. Zij doet daartoe enige aanbevelingen. Deze zien op de huidige situatie, op de situatie vanaf 2020 in het stadspaleis Huguetan en op de situatie na terugkeer naar het Binnenhof als de renovatie daarvan is afgerond.

## 6. Europa

Om de Kamer handvatten te geven voor de uitoefening van haar bevoegdheden ten aanzien van het Europese wetgevingsproces is in 2009 de Europese werkwijze geïntroduceerd. Deze is in 2011 geëvalueerd. In vervolg op het interne verslag van de werkgroep-Kuiper en op de wens van het College van Senioren (op initiatief van de vaste commissie voor Europese Zaken) om kritisch te kijken naar de bestaande werkwijze en procedures van de Kamer op dit terrein, heeft de commissie zich gebogen over de knelpunten die worden ervaren door de Kamerleden. De commissie onderschrijft de uitgangspunten van de Europese werkwijze nog steeds op hoofdlijnen, maar wil de werking van de procedures op onderdelen versterken. Bij haar evaluatie van de werkwijze en procedures heeft de commissie het onderwerp van de informatiepositie van de Eerste Kamer grotendeels buiten beschouwing gelaten. Over dit onderwerp is momenteel een initiatiefwetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer.<sup>27</sup>

### 6.1 Het EU-wetgevingsproces en de rol van de Eerste Kamer

Anders dan voor nationale wetgeving is de Eerste Kamer geen medewetgever voor Europese wetten. De Eerste Kamer heeft op grond van het EU-Verdrag en de protocollen 1 en 2 daarbij<sup>28</sup>, naast de Tweede Kamer, wel een eigenstandige rol in de Europese Unie. In het EU-Verdrag is omschreven dat de rol van nationale parlementen eruit bestaat actief bij te dragen aan de goede werking van de Unie (artikel 12 VEU), bijvoorbeeld door zich te laten informeren over onder andere Europese wetsvoorstellen, door toe te zien op het beginsel van subsidiariteit en door de samenwerking met andere nationale parlementen en met het Europees Parlement. Beide Kamers hebben hierin dezelfde rechten en bevoegdheden. Bovendien is er geen sprake van volgtijdelijke behandeling door de Kamers. Gelijktijdige behandeling door de Kamers is mogelijk, waarbij beide Kamers een eigen afweging kunnen maken om een dossier al dan niet op te pakken.

Europese wetten werken uiteindelijk ook door in de Nederlandse rechtsorde. Richtlijnen moeten nog worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. De regelgeving in de implementatiewet moet ervoor zorgen dat het eindresultaat dat in de richtlijn is vastgesteld kan worden bereikt. Verordeningen worden niet omgezet in nationale wetgeving, zij werken rechtstreeks door. Vaak moeten verordeningen wel worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door het aanwijzen van een toezichthouder. In paragraaf 4.2.1 heeft de commissie reeds geconstateerd dat hierbij vaak weinig nationale keuzevrijheid meer bestaat en dat vroegtijdige beïnvloeding van geselecteerde EU-voorstellen daarom van belang is. De commissie heeft dan ook de behandeling van door de Kamer geselecteerde EU-regelgeving onder de focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit geschaard.

Europese wetgeving komt tot stand op initiatief van de Europese Commissie en wordt nader vormgegeven in de verschillende Raadsformaties, waarin ook een Nederlandse Minister namens de regering zitting heeft, en het Europees Parlement. Om invloed te kunnen uitoefenen op de onderhandelingen over deze regels kan de Kamer primair kennisnemen van de standpunten van de regering (BNC-fiche) en de positie van de regering in de onderhandelingen in de Raad te controleren. Daarnaast kan

<sup>27</sup> Initiatiefvoorstel voor een Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie, Kamerstukken 34 695.

<sup>28</sup> Protocol betreffende de rol van de Nationale parlementen in de Europese Unie en Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

ook beïnvloeding van de Europese Commissie en het Europees Parlement nastreeft worden.

## 6.2 De uitgangspunten van de Europese werkwijze

De Eerste Kamer heeft in 2009 een Europese werkwijze geïntroduceerd die is gestoeld op een aantal uitgangspunten om bovenstaande rol in het EU-wetgevingsproces uit te oefenen. Deze uitgangspunten zijn op hoofdlijnen:

- a) De Eerste Kamer heeft een eigenstandige rol bij de behandeling van Europese dossiers, complementair aan die van de Tweede Kamer, waarbij voorkomen moet worden dat er teveel overlap is en doublure van werkzaamheden.
- b) De Eerste Kamer heeft een eigenstandige rol ten opzichte van de regering bij de behandeling van Europese dossiers. Dit betekent dat een Europees voorstel bij publicatie onmiddellijk in behandeling wordt genomen en het BNC-fiche van de regering niet wordt afgewacht.
- c) De Eerste Kamer stelt jaarlijks – onafhankelijk van de regering en Tweede Kamer – een Europees werkprogramma vast met haar prioritaire Europese dossiers voor het komende jaar.
- d) De vakcommissies zijn de dragers van de Europese werkwijze, niet de commissie voor Europese Zaken (EUZA). Zij besluiten zelf of en in hoeverre zij een Europees dossier in behandeling nemen.
- e) De commissie EUZA heeft een coördinerende en aanjaagrol bij het toetsen van commissieoverstijgende voorstellen en een rol bij verdragwijzigingen en Europese institutionele dossiers.
- f) Indien een vakcommissie besluit een Europees voorstel in behandeling te nemen, volgt zij de facto dezelfde behandelprocedure met vergelijkbare aandachtspunten als bij nationale wetsvoorstellen. De procedure verloopt met name schriftelijk.

Uit de antwoorden op de onder de leden verspreide vragenlijst blijkt dat een overgrote meerderheid (ruim 80–90%) zich nog steeds kan vinden in de uitgangspunten zoals in 2009 vastgesteld. 70,8% van de respondenten is het echter *niet* eens met het uitgangspunt (hierboven onder b.) dat de eigenstandige rol van de Eerste Kamer ten aanzien van de regering betekent dat de Kamer een voorstel bij publicatie in alle gevallen onmiddellijk in behandeling neemt en het BNC-fiche van de regering niet wordt afgewacht. Ook is er minder eensgezindheid over het – los van de regering en Tweede Kamer – opstellen van het jaarlijkse Europese werkprogramma van de Eerste Kamer (de geselecteerde prioriteiten; hierboven onder c.). 58,2% van de respondenten onderschrijft dit uitgangspunt anno 2017 nog. De commissie adresseert deze knelpunten hieronder.

### 6.2.1 Nuancering eigenstandige rol

De commissie stelt – mede op basis van de beantwoording van de vragenlijst door de leden – vast dat in algemene zin bovenstaande uitgangspunten nog steeds van toepassing zijn. Wel verdient het uitgangspunt van de eigenstandige rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de regering en de Tweede Kamer nuancering. De commissie stelt daarom voor dat de Eerste Kamer weliswaar haar eigenstandige positie ten aanzien van de beoordeling van Europese dossiers behoudt, maar desgewenst ook eerst de kabinetsappreciatie en de ingenomen positie van de Tweede Kamer *kan* afwachten. Deze aanbeveling sluit ook nauwer aan bij de huidige praktijk in de Eerste Kamer, waarbij een commissie vaak eerst kennis wil nemen van een BNC-fiche of andersoortige appreciatie van de regering, of van de positie van de Tweede Kamer, alvorens te beoordelen of zij een Europees voorstel in behandeling wil nemen.

Om de complementaire rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer mogelijk te maken, stelt de commissie eveneens voor dat de staf bij de agendering van een Commissievoorstel standaard contact opneemt met de Tweede Kamerstaf om de stand van zaken in de Tweede Kamer te vernemen en in de toelichting op te nemen, voor zover deze informatie nog niet formeel bekend is en niet reeds in het edossier (het elektronische dossier op de website) staat.

De commissie realiseert zich dat het wachten op nadere informatie, bijvoorbeeld op het BNC-fiche, kan betekenen dat minder tijd resteert voor het indienen van een subsidiariteitsbezwaar waarvoor een 8-wekentermijn geldt.<sup>29</sup> Mocht de behandelende commissie van mening zijn dat een Commissievoorstel onmiddellijk in behandeling moet worden genomen, dan blijft dat uiteraard nog steeds mogelijk. De commissie stelt daarom ook voor om een gestandaardiseerde lijst met beslispunten op te nemen in de toelichting bij een geagendeerd Europees voorstel, waarin de verschillende behandelopties zijn opgesomd. Ten slotte merkt de commissie op dat het wachten op nadere informatie minder bezwaarlijk is als de behandelende commissie schriftelijk overleg met de regering of een politieke dialoog met de Europese instellingen wenst. Daarvoor geldt namelijk, anders dan bij de subsidiariteitstoets, geen (formele) termijn.

### *6.2.2 Later starten selectieprocedure Europees werkprogramma*

De Eerste Kamer stelt jaarlijks een Europees werkprogramma vast. Dit is de lijst van de door de Eerste Kamercommissies geprioriteerde Europese voorstellen die zijn geselecteerd uit het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie. In theorie verloopt deze selectie zonder kennis te nemen van de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Commissie of van de selectie van de Tweede Kamer.

In de vorige paragraaf heeft de commissie reeds voorgesteld het uitgangspunt van de eigenstandige en tegelijkertijd complementaire rol van de Eerste Kamer te nuanceren. In het verlengde daarvan stelt de commissie bovendien voor om de selectieprocedure voor het opstellen van het Europees werkprogramma van de Eerste Kamer iets later te laten starten. Op deze wijze kan de Eerste Kamer ook gemakkelijker kennisnemen van de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie en kan zij zich rekenschap geven van de selectie van de Tweede Kamer, alvorens het eigen Europees werkprogramma vast te stellen.

### *6.2.3 Focus bij de prioritering*

De selectieprocedure voor het samenstellen van de lijst van geprioriteerde voorstellen voor het Europees werkprogramma verloopt via de fracties en de vakcommissies, waarna de commissie voor Europese Zaken de lijst doorgeleidt voor plenaire vaststelling. Deze procedure is opgesteld om politiek (fracties) én beleidsinhoudelijk (Kamercommissies) de selectie focus en diepgang te verlenen. De commissie onderschrijft nog steeds deze procedure, maar stelt vast dat de inhoudelijke gedachtwisseling over de te stellen prioriteiten niet altijd even uitvoerig is. De commissie constateert namelijk dat fracties vaak voorstellen zonder motivering voor prioritering voordragen en dat hierover vervolgens in de vakcommissies ook niet verder gediscussieerd wordt. Er wordt meestal alleen gekeken of een meerderheid de voordracht voor prioritering steunt of zich daar niet

---

<sup>29</sup> Voor het maken van een parlementair behandelvoorbehoud (artikel 4 Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon) geldt een termijn van twee maanden. De Eerste Kamer heeft nog geen gebruik gemaakt van dit instrument.



tegen verzet. De selectie wordt daarmee een overwegend technische procedure.

Dit komt de focus en diepgang in de selectie niet ten goede, zo meent de commissie. Zij beveelt de fracties en commissies daarom aan om meer inhoudelijk te discussiëren over de selectie van prioritaire voorstellen. Fracties kunnen (kort) beargumenteren waarom zij hechten aan prioritering van bepaalde voorstellen en andere fracties kunnen hen daarop in de commissievergaderingen bevragen alvorens eventueel steun te verlenen aan de selectie. De commissie meent dat de commissievoorzitters erover kunnen waken dat bij de selectie inhoudelijk debat plaatsvindt. Zij beveelt verder aan dat de selectie van de commissies wordt betrokken bij de Algemene Europese Beschouwingen die ieder jaar plaatsvinden. Na afloop van dit debat kan het Europese werkprogramma van de Kamer dan formeel worden vastgesteld. In verband hiermee dienen de Algemene Europese Beschouwingen dichter op de selectie door de commissies te worden gepland.

### **6.3 Ervaren knelpunten bij de praktische werking van de Europese werkwijze**

De commissie constateert dat ook in de praktische werking van de Europese werkwijze nog verbeteringen aan te brengen zijn. Dat blijkt ook uit de antwoorden op de onder de leden uitgezette vragenlijst. De complexiteit van de dossiers en de snelheid van de totstandkoming van Europese besluiten en wetgeving, het tijdsgebrek van de senatoren en het gebrek aan aantoonbare invloed van de Eerste Kamer in Europese dossiers worden door senatoren genoemd als redenen waarom de Europese werkwijze in de praktijk niet optimaal werkt. Doorgaans zal een commissie met één schriftelijk overleg met de regering en eventueel met de Europese Commissie volstaan wanneer een voorstel of mededeling is gepubliceerd en in behandeling is genomen. Voor veel Kamerleden is bovendien niet duidelijk wat de regering vervolgens met deze parlementaire inbreng doet.

De commissie stelt in het algemeen vast dat onder de senatoren een gevoel heerst van gebrek aan grip op de EU-besluitvormings- en beleidsprocessen. Om Kamerleden in staat te stellen om meer grip te krijgen, doet de commissie de volgende aanbevelingen tot verbetering van de huidige behandelpraktijk van Europese dossiers. Centraal staat daarbij voor de commissie de gedachte dat de Eerste Kamer zou moeten proberen meer focus in haar bemoeienis met Europese voorstellen aan te brengen, en vervolgens de dossiers die zij kiest ook actiever te volgen.

#### *6.3.1 Agenderen van Raadsagenda's en -verslagen*

De geannoteerde Raadsagenda's en -verslagen bevatten de stand van zaken in de bespreking van een voorstel in de Raad en de positie van de Nederlandse regering hierin. Een commissie kan de onderhandelingen in de Raad ten aanzien van een voorstel dat zij in behandeling heeft beter volgen door het systematisch agenderen van (de relevante passages uit) deze geannoteerde Raadsagenda's en -verslagen in de commissievergaderingen. Met het oog hierop moet de Eerste Kamer in de eerste plaats de regering vragen voortaan elke geannoteerde Raadsagenda en elk Raadsverslag aan haar toe te sturen, want dit gebeurt tot op heden nog niet altijd.

In de tweede plaats beveelt de commissie aan de genoemde agenda's en verslagen altijd in de verantwoordelijke commissies te agenderen indien daarin door die commissies in behandeling genomen voorstellen aan de

orde komen. Op dit moment gebeurt dit nog niet standaard in alle commissies, ondanks dat deze informatie wél wordt verwerkt in de edossiers op de website. Het is aan de commissies zelf om te bezien of zij de gehele Raadsagenda of het gehele Raadsverslag wensen te agenderen (zoals nu in de commissie I&A/JBZ gebeurt) of alleen het relevante edossier plus de voor dat dossier relevante passages uit een verslag of agenda. Wenst een commissie nog meer te weten over de onderhandelingen over een tekstvoorstel, dan zou zij bij belangwekkende dossiers de staf kunnen vragen de gerelateerde (Limité) Raadsdocumenten op te zoeken.

### *6.3.2 Gerichte informatie over de Raadsonderhandelingen*

De commissie beveelt aan dat de behandelende commissies ook meer gebruikmaken van de bestaande middelen ter controle en beïnvloeding van het Europese wetgevingsproces.

Zo zou een commissie die nog beter de onderhandelingen van de regering wenst te volgen, de regering kunnen vragen om geregeld (*kwartaal*)verslagen toe te sturen over het verloop van die onderhandelingen met betrekking tot één Europees wetgevingsvoorstel.<sup>30</sup> In zulke gevallen kunnen de commissies vragen om gedetailleerdere beschrijvingen van de onderhandelingen, met name ten aanzien van zorgpunten die in de commissie zijn geuit. Eventueel zou ook een (*kwartaal*)verslag kunnen worden gevraagd waarin de stand van zaken in verschillende Europese wetgevingsdossiers op een bepaald beleidsterrein wordt toegelicht, waarbij de regering wordt gevraagd in het bijzonder aandacht te besteden aan de zorgpunten van de Kamer.

Door vragen te stellen en opmerkingen te maken over de nationale gevolgen van het voorstel, kan het voorstel verder worden verduidelijkt en aangescherpt met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in Nederland. Het BNC-fiche bevat een korte beoordeling van de gevolgen voor nationale wetgeving en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een Europees voorstel. Gaandeweg het proces, bijvoorbeeld als een voorstel grote wijzigingen ondergaat die gevolgen kunnen hebben voor Nederland, zou de Kamer een *impact assessment* kunnen vragen over de gevolgen van een gewijzigde voorsteltekst voor reeds bestaande nationale wetgeving.

### *6.3.3 Beïnvloeding via Europese en nationale contacten*

Naast de beïnvloeding van de Raad door middel van controle op de regering, kan een commissie in dialoog gaan met de Europese Commissie, maar ook met het Europees Parlement en andere nationale parlementen. Een meerwaarde in deze contacten is gelegen in de uitwisseling van informatie en de bijkomende mogelijkheid van beïnvloeding in Europese dossiers. De commissie stelt voor om, wanneer deze meerwaarde is te vinden, vaker contact te zoeken met deze instellingen, zoals door middel van gesprekken met (Nederlandse) leden van het Europees Parlement (EP) en EP-rapporteurs.

### *6.3.4 Cursussen en nadere informatie*

Ter verdere versterking van de Europese werkwijze doet de commissie de volgende aanbevelingen:

---

<sup>30</sup> Voorbeelden zijn het voorstel tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (dossier E130041 op de Europapoort) en de voorstellen voor een Europees gegevensbeschermingspakket (dossiers E120003 en E120004 op de Europapoort).

De Kamerleden hebben, blijkens de antwoorden op de onder hen uitgezette vragenlijst, aangegeven behoefte te hebben aan cursussen over verschillende onderwerpen, waaronder het Europese wetgevingsproces, de Europese werkwijze en de concrete beïnvloedingsmogelijkheden. De commissie beveelt aan dat de Kamer(staf) periodiek in deze behoefte voorziet.

In dat verband beveelt de commissie ook aan dat de commissiestaf bij agendering van een Europees voorstel standaard de mogelijke behandelopties opgeeft, waar mogelijk en noodzakelijk voorzien van een indicatie van het krachtenveld (zie ook paragraaf 6.2.1 hiervoor).

Een edossier bevat alle informatie over een voorstel, waaronder de stand van zaken in de Raad en het Europees Parlement. Edossiers worden voortdurend aangevuld met actuele informatie over de voorstellen die in behandeling zijn in een Kamercommissie en zijn openbaar beschikbaar op de Europapoort van de Eerste Kamer. De commissie beveelt aan edossier nog gebruiksvriendelijker te maken door het toevoegen van een voortgangsindicator die de stand van zaken van een voorstel visueel in beeld brengt.

Een edossier wordt nu aangemaakt wanneer een commissie een voorstel in behandeling heeft genomen. Een dossier wordt enkel formeel gesloten bij de publicatie van een Europese wet, dat wil zeggen na afronding van het Europese wetgevingsproces. De staf vult tot dat moment deze dossiers aan met relevante informatie, ook wanneer de interesse van een commissie in het voorstel niet langer aanwezig lijkt te zijn. Bij dergelijke dossiers zou ambtelijk aan de commissie kunnen worden gevraagd of het dossier kan worden gesloten, waardoor het niet meer wordt aangevuld met actuele informatie. Hierdoor komt meer tijd beschikbaar voor de dossiers die door Kamercommissies intensief worden gevolgd.

#### *6.3.5 Tijdelijke versterking vertegenwoordiging van de Staten-Generaal in Brussel*

Sinds de zomer van 2004 hebben de beide Kamers der Staten-Generaal een eigen gezamenlijke vertegenwoordiger bij de Europese Unie (1 fte). Deze permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal (PVSG) houdt kantoor in Brussel (in het gebouw van het Europees Parlement) en is door de week ook woonachtig in Brussel. De personeelslasten drukken op de begroting van de Tweede Kamer. De Eerste Kamer levert momenteel geen geldelijke bijdrage ter medefinanciering van deze kosten.

Anders dan de term «permanente vertegenwoordiger» wellicht doet vermoeden, is deze functionaris niet een soort ambassadeur. Het gaat om een ambtenaar die zich bezighoudt met het onder de aandacht brengen van de standpunten van de Kamers (in de praktijk met name de Tweede Kamer), het opbouwen en onderhouden van een Europees netwerk, het ontvangen en begeleiden van werkbezoeken vanuit de Kamers, het onderhouden van contacten met permanente vertegenwoordigers van andere nationale parlementen en het volgen van vergaderingen van het Europees Parlement en zijn commissies, waarvan vervolgens verslag wordt gedaan. De PVSG heeft eens per half jaar een overleg met de commissie EUZA van de Eerste Kamer en onderhoudt regelmatig contacten met de staf van de Eerste Kamer.

De commissie stelt vast dat de meeste Europese informatie waarvan de Eerste Kamercommissies gebruikmaken door de EU-informatiespecialisten van de Kamer wordt verzameld vanuit diverse bronnen. Voor het verkrijgen van deze informatie is de PVSG dus niet nodig. De meerwaarde

van de PVSG kan vooral gelegen zijn in het *veredelen* van reeds beschikbare, in edossiers opgenomen informatie. De PVSG kan bijvoorbeeld nagaan wat het krachtenveld in de EU met betrekking tot een voorgestelde maatregel is, navragen hoe andere nationale parlementen over voorgenomen regelgeving denken of adviseren over het meest effectieve moment voor beïnvloeding. Het gaat daarbij om (politieke) informatie die doorgaans niet op schrift komt en die de Kamer meer grip moet bieden op het Europese besluitvormingsproces en de mogelijkheden tot beïnvloeding. Dit gebeurt momenteel naar het oordeel van de commissie onvoldoende.

De commissie meent dat dit deels komt omdat de PVSG grotendeels in Brussel werkt en opereert naast de commissiestructuur in beide Kamers. Als de PVSG vaker fysiek aanwezig kan zijn in de vergaderingen van de Eerste Kamercommissies, kan dit ertoe bijdragen dat de informatieverstrekking beter aansluit op de wensen van commissies. De PVSG weet dan immers nauwkeuriger wat er leeft in de commissies, en omgekeerd kunnen de commissies de PVSG gericht bevragen.

Op grond van het voorgaande en in het licht van de eerder in deze paragraaf 6.3 gedane aanbevelingen acht de commissie een experiment met versterking van de functie van de PVSG gewenst. De commissie spreekt bewust van een experiment, omdat zij het noodzakelijk vindt na verloop van tijd te evalueren of de versterking daadwerkelijk heeft geleid tot meer inzicht in de Europese krachtenvelden en de activiteiten van andere nationale parlementen en tot een betere afstemming tussen de wensen van de Kamercommissies en de werkzaamheden van de PVSG, kortom tot meer grip van de Kamer op het EU-besluitvormingsproces.

Concreet stelt de commissie daarom voor de functie van de PVSG voor een periode van **twee jaar** te versterken tot 2 fte, waarbij de Eerste Kamer 1 fte meebetahlt.<sup>31</sup> Het tijdelijke karakter van deze versterking maakt het mogelijk na afloop te evalueren en gemotiveerd te besluiten over continuering dan wel niet-verlenging. De commissie merkt nog op dat zij het belangrijk vindt dat bij de tijdelijke uitbreiding tot 2 fte een goede onderlinge werk- en taakverdeling tussen beide functionarissen wordt afgesproken. Dubbel werk en langs elkaar heen werken moeten zoveel mogelijk worden uitgesloten.

## 6.4 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie wenst voor wat betreft de beoordeling van Europese dossiers het uitgangspunt van de eigenstandige rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de regering en de Tweede Kamer te nuanceren. De commissie stelt voor dat de Kamer desgewenst eerst de kabinetsappreciatie en de ingenomen positie van de Tweede Kamer kan afwachten alvorens een Europees voorstel in behandeling te nemen.
2. De commissie stelt voor om de selectieprocedure voor het opstellen van het Europees werkprogramma van de Eerste Kamer iets later te laten starten, opdat de Kamer kennis kan nemen van de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie en de selectie van de Tweede Kamer.
3. De commissie constateert dat de inhoudelijke gedachtewisseling binnen de fracties en vakcommissies over de te stellen Europese prioriteiten niet altijd even uitvoerig is. Zij beveelt de fracties aan beter

<sup>31</sup> Het lid Van Strien (PVV) sluit zich niet aan bij het voorstel tot financiering van een tweede fte in de functie van de PVSG.

te beargumenteren waarom zij hechten aan prioritering van bepaalde voorstellen en de commissies om daar inhoudelijk over te discussiëren alvorens er geselecteerd wordt. De selectie van de commissies dient te worden betrokken bij de Algemene Europese Beschouwingen die ieder jaar plaatsvinden.

4. De commissie beveelt de Kamer aan de regering te vragen voortaan elke geannoteerde Raadsagenda en elk Raadsverslag aan haar toe te sturen.
5. De commissie beveelt aan de (relevante passages in de) genoemde agenda's en verslagen altijd in de verantwoordelijke commissies te agenderen indien daarin door die commissies in behandeling genomen voorstellen aan de orde komen.
6. De commissie beveelt aan periodiek cursussen voor leden te organiseren over verschillende Europese onderwerpen, waaronder het Europese wetgevingsproces, de Europese werkwijze en de concrete beïnvloedingsmogelijkheden.
7. De commissie stelt voor de functie van de Permanente Vertegenwoordiger van de Staten-Generaal voor een periode van twee jaar te versterken tot 2 fte, waarbij de Eerste Kamer 1 fte meebetaalt. Het tijdelijke karakter van deze versterking maakt het mogelijk na afloop te evalueren en gemotiveerd te besluiten over continuering dan wel niet-verlenging.

## **7. Ondersteuning**

Voor hun werkzaamheden worden Eerste Kamerleden ondersteund door de Griffie. Deze ambtelijke organisatie zorgt onder meer voor begeleiding van het wetgevingsproces, agendabeheer, verslaglegging, informatievoorziening, beheer van het gebouw, personeelszaken en externe voorlichting. Daarnaast ontvangen de fracties jaarlijks een budget voor fractieondersteuning. De commissie heeft zich gebogen over verschillende facetten van de ondersteuning, waaronder de inrichting van de agenda, de informatiebehoefte van en informatievoorziening aan de Kamerleden en het budget voor fractieondersteuning.

### **7.1 Ambtelijke ondersteuning**

#### *7.1.1 Personele ondersteuning*

De Kamer in het geheel en de commissies worden zowel facilitair als inhoudelijk ondersteund met een relatief kleine ambtelijke bezetting. Kamerbreed wordt grote waardering uitgesproken voor de ambtelijke ondersteuning vanuit de Griffie, die als flexibel en deskundig wordt omschreven.

Voor de uitvoering van de taken van de Eerste Kamer als medewetgever en als controleur van de regering moeten Kamerleden in staat zijn om in korte tijd veel en complexe informatiestromen te verwerken. De gegroeide praktijk is dat Eerste Kamerleden grotendeels zelfredzaam zijn. De commissie onderschrijft dit uitgangspunt van de zelfredzaamheid van Eerste Kamerleden. Goede en gerichte ondersteuning is echter wel van groot belang. Vanuit de ambtelijke organisatie zijn daartoe verschillende middelen ter beschikking gesteld die het gestructureerd aanbieden van alle ingekomen documenten vergemakkelijken. Zo worden voor de nationale wetgevingsprocedures Kamerstukdossiers aangemaakt op de website van de Eerste Kamer en kan een wetgevingsrapport of informatie-dossier over een specifiek onderwerp ter voorbereiding van de behandeling van een wetsvoorstel, debat of een bijeenkomst door de staf worden opgesteld. Voor het volgen van Europese processen stelt de staf edossiers en themapagina's op die alle relevante documenten bevatten en die beschikbaar zijn op de website Europaport. Daarnaast worden agendapunten in de commissies voorzien van feitelijke en procedurele toelichtingen die de Kamerleden in staat moeten stellen om gericht besluiten te nemen. Afhankelijk van de aard of complexiteit van een dossier worden toelichtingen soms aangevuld met annotaties of stafnotities.

De huidige praktijk is dat ambtelijke toelichtingen vooral procedureel van aard zijn, met incidenteel een inhoudelijk advies. Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt dat de leden tevreden zijn met de aard van de toelichtingen. De commissie stelt verder vast dat grote tevredenheid bestaat onder de leden met betrekking tot de kwaliteit en lengte van de ambtelijke toelichtingen bij de commissieagenda's. 89,6% van de respondenten noemt de ambtelijke duiding goed tot uitstekend. Ook vindt 96,5% dat alle relevante vergaderstukken bij de agenda zijn gevoegd. Er is naar het oordeel van de commissie daarom geen reden hierin verandering aan te brengen. In paragraaf 6.2.1 heeft de commissie wel aanbevolen bij de agendering van een EU-voorstel standaard de stand van zaken in de Tweede Kamer in de toelichting op te nemen en een gestandaardiseerde lijst met beslispunten, c.q. behandelopties toe te voegen.

Uit de antwoorden op de vragenlijst blijkt niettemin dat er relatief grote onbekendheid bestaat met de mogelijkheid van een Kamercommissie om de staf om een uitgebreid wetgevingsrapport te vragen. De commissie is van oordeel dat een dergelijk wetgevingsrapport gevraagd zou kunnen worden bij wetsvoorstellen die wetstechnisch complex zijn of grote maatschappelijke gevolgen hebben. Het leveren van een wetgevingsrapport met bijbehorend informatiedossier zou geen standaardpraktijk moeten worden bij ieder in de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel. Gegeven de focus op wetgeving (skwaliteit) van de Eerste Kamer verdient het evenwel aanbeveling om voor alle wetsvoorstellen die kunnen rekenen op een inhoudelijke behandeling in de Eerste Kamer een «fiche wetsvoorstel» te laten opstellen door de Griffie. Dit beknopte fiche, bestaande uit enkele pagina's, bevat onder andere een korte beschrijving van de voorgestelde maatregelen, het advies van de Raad van State, een overzicht van amenderingen/nota's van wijziging in de Tweede Kamer en een stemmingsoverzicht.

Leden kunnen dit fiche onder andere gebruiken voor een eerste eigen oriëntatie op wetsvoorstellen en als inleiding bij notities voor hun fracties waarin zij een inhoudelijke beoordeling en hun inbreng bij een wetsvoorstel beschrijven. Voor dit korte, feitelijke «fiche wetsvoorstel» wordt ambtelijk een sjabloon vastgesteld. De commissie is er zich van bewust dat het opstellen van een dergelijk fiche voor de staf enige tijd vergt. Daaruit vloeit voort dat voor bijkomende capaciteit in de ambtelijke organisatie zal moeten worden gezorgd of dat keuzes worden gemaakt in de ambtelijke werkzaamheden.

### *7.1.2 Applicaties ontwikkeld voor de ondersteuning van Kamerleden*

De Eerste Kamer heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een «papierarm parlement». De stapels papier die Kamerleden werden toegestuurd zijn vervangen door een tablet waarop alle aangeboden stukken zijn terug te vinden in specifiek voor de Eerste Kamer ontwikkelde applicaties, namelijk een vergaderapp en een postapp.

Voor de vergaderingen is een vergaderapplicatie ontwikkeld die op dinsdagen (maar ook op andere dagen) naast een vergaderschema ook alle convocaten en vergaderstukken aanbiedt die behoren tot de agenda van de plenaire vergadering en van de commissievergaderingen. De commissie ziet enkele verbeterpunten in de applicatie, die zij graag bij een volgende update van de vergaderapp opgelost ziet, maar stelt verder vast dat Kamerleden erg tevreden zijn met de werking van de vergaderapplicatie in het algemeen.<sup>32</sup>

Het postvakje waarover Kamerleden beschikken in het gebouw van de Eerste Kamer bestaat nog, maar bevat steeds minder papieren post. De postapplicatie op de tablet heeft sinds september 2015 de functie van postvak grotendeels overgenomen. Alle post die aan de Eerste Kamer wordt aangeboden, elektronisch of per brief, wordt geregistreerd en elektronisch gearchiveerd, en is ook raadpleegbaar in de bijbehorende postapp.<sup>33</sup> Kamerleden kunnen kennisnemen van alle ingekomen post via deze app.

<sup>32</sup> Verbeterpunten die door de leden zijn genoemd zijn onder andere het snel vervallen van digitale aantekeningen en het sluiten van documenten bij het afsluiten van de app.

<sup>33</sup> Het gaat om brieven van de regering en van Hoge Colleges van Staat, brieven van burgers en belangenorganisaties die zijn gericht aan de Eerste Kamer of aan een commissie.

Lag de focus bij de ontwikkeling van het postregistratie- en postarchive-ringssysteem in 2015 nog op het terugdringen van papieren poststromen, wat een succes is gebleken, nu worden door Kamerleden hogere eisen gesteld aan het gebruiksgemak van de postapplicatie. 62,5% van de respondenten op de vragenlijst van de tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer zegt desgevraagd matig tot slechte ervaringen met deze app te hebben. Met name het beter kunnen beheren van de grote stromen documenten is een punt van aandacht. Het verdient daarom aanbeveling om de postapplicatie in deze tweede fase van ontwikkeling op haar functionaliteiten te laten herzien en nauwer te laten aansluiten bij de behoeftes van de Kamerleden.

De postapp werkt op dit momenteel voor gebruikers te traag om snel informatie te kunnen verwerken. Dat is bezwaarlijk omdat gebruikers te veel schermen moeten doorklikken vooraleer zij kennis kunnen nemen van de inhoud en relevantie van een document. Notificaties moeten geopend worden om de status «gelezen» te krijgen, ook al worden ze door de gebruiker niet relevant geacht. In de app ontbreekt bovendien een zoekfunctie op documenten en op inhoud en een mogelijkheid om documenten te selecteren en te groeperen op relevantie en op onderwerp. Het kunnen groeperen van documenten die betrekking hebben op een specifiek wetsvoorstel moet worden gezien als een noodzakelijke verbetering. Een goede instructie bij de vernieuwde app en een gebruikershandleiding kan voorts voorkomen dat de gebruikers de beschikbare functionaliteiten niet optimaal benutten.

## 7.2 Fractieondersteuning

Naast de ambtelijke ondersteuning hebben fracties sinds 2003 de beschikking over een budget dat kan worden gebruikt voor fractieondersteuning. Dit budget kan worden ingezet voor de vergoeding van fractiepersoneelskosten en overige kosten, zoals het benaderen van deskundigen, het financieren van cursussen, de aanschaf van materiaal en dergelijke. De fracties zijn daarbij vrij om het budget te besteden aan datgene waaraan binnen de fractie behoefte bestaat.<sup>34</sup> Dit principiële uitgangspunt wordt door de commissie onderschreven.

Sinds 2012 gaat de Raming uit van een totaalbedrag van ongeveer 350.000 euro per jaar voor fractieondersteuning. De verdeling van de middelen is gebaseerd op de Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer die door het College van Senioren is goedgekeurd. In 2015 is een vernieuwde regeling vastgesteld. Op grond van deze regeling stelt de Huishoudelijke Commissie jaarlijks de bedragen per fractie vast, uitgaande van een voor alle fracties gelijke component en een component die afhankelijk is van het aantal zetels van iedere fractie.

De commissie concludeert dat het huidige fractiebudget toereikend is voor dekking van de kosten die de fracties momenteel hebben, in het bijzonder voor de aanstelling van fractiemedewerkers. De commissie ziet ook geen aanleiding om de bijdragen aan de fracties te verhogen voor het aanstellen van *persoonlijk* medewerkers voor de Kamerleden of om een aparte financiële regeling voor het aanstellen van dergelijke medewerkers te treffen.

---

<sup>34</sup> De Regeling financiële ondersteuning fracties Eerste Kamer noemt in artikel 2 echter enkele uitgavenposten waarvoor de bijdrage niet kan worden gebruikt, zoals uitgaven in strijd met wettelijke bepalingen of betalingen aan politieke partijen e.d.



De commissie constateert echter eveneens dat een aantal fracties goede ervaringen heeft met het inzetten van stagiaires. Voor het adequaat financieren van deze stages in de vorm van stagevergoedingen biedt het fractiebudget niet veel ruimte. De commissie ziet het inzetten van stagiaires ter ondersteuning van fracties als een duidelijke verrijking, niet enkel voor de fracties, maar ook voor jongeren, die op deze wijze kennis kunnen maken met de Eerste Kamer als instituut. De Kamer vult zo ook haar maatschappelijke verantwoordelijkheid om stageplaatsen te bieden verder in. Om deze reden stelt de commissie voor in de Raming een aparte post voor het aanstellen van stagiaires door de fracties op te nemen.<sup>35</sup> Hiervoor zou een bescheiden, maar reëel bedrag kunnen worden vastgesteld. De commissie denkt in dit verband, uitgaande van zowel een reële stagevergoeding als van de kosten die fracties hiervoor in het verleden hebben gemaakt, aan een totaalbedrag van circa 50.000 euro. Fracties krijgen een zogenaamd trekkingsrecht op dit budget: fracties die van de diensten van een stagiaire gebruik willen maken kunnen een beroep op dit budget doen, waarna aan hen budget voor ten hoogste één stagiaire voor 20 uur per week op jaarbasis ter beschikking wordt gesteld. Werving, selectie, aanstelling en goede begeleiding en dergelijke zijn een zaak van de fractie. Voor één en dezelfde stagiaire kan hoogstens twaalf maanden budget gedeclareerd worden.

### 7.3 Informatiebehoefte in het algemeen

Hoewel fracties en individuele Kamerleden voor zichzelf voorzien in cursussen en in bijkomende deskundigheid op allerlei gebieden, ziet de commissie wel een behoefte voor toelichting op het werk van de Eerste Kamer en van het Kamerlidmaatschap in het algemeen.<sup>36</sup> De commissie beveelt aan om in ieder geval bij een Kamerwisseling introductiemateriaal en inleidingen voor nieuwe Kamerleden te verzorgen en die ook beschikbaar te stellen voor tussentijds aangetreden Kamerleden.

Daarnaast verwelkomt de commissie tussentijdse opfriscursussen voor Kamerleden over uiteenlopende onderwerpen. Uit een inventarisatie is gebleken dat leden interesse hebben in met name inleidingen in het Europese beleids- en besluitvormingsproces en de beïnvloedingsmogelijkheden van de Kamer (zie ook paragraaf 6.3.4), het Reglement van Orde en de procedures in de Kamer en het begrotingsrecht van de Kamer. Maar ook opfriscursussen over het wetgevingsproces, Grondwet en verdragen, de verhoudingen tussen de verschillende overheden en een ICT-cursus worden genoemd.

### 7.4 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn:

1. De commissie beveelt aan om voor alle wetsvoorstellen die kunnen rekenen op een inhoudelijke behandeling in de Eerste Kamer een beknopt «fiche wetsvoorstel» te laten opstellen door de staf. De commissie realiseert zich dat hiervoor voldoende ambtelijke capaciteit moet worden gecreëerd.
2. De commissie stelt vast dat de postapplicatie op de tablet gebruiksvriendelijker kan. Zij beveelt aan deze applicatie te herzien. Een nieuwe of verbeterde postapplicatie moet sneller werken, direct naar de inhoud van documenten leiden en goede mogelijkheden hebben om te

<sup>35</sup> Het lid Van Strien (PVV) sluit zich niet aan bij dit voorstel.

<sup>36</sup> Zo heeft de Tijdelijke Commissie GRECO-rapport aanbevolen na het aantreden van een nieuwe Eerste Kamer een introductiebijeenkomst te organiseren over integriteit. Zie hiervoor aanbeveling 19 uit het verslag, Kamerstukken I, 2013–2014, CX, A. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport zijn door de Kamer overgenomen.

zoeken, te selecteren en te groeperen (in elk geval op wetsvoorstel voor documenten die daar betrekking op hebben).

3. De commissie stelt voor in de Raming een aparte post van circa 50.000 euro voor het aanstellen van stagiaires door de fracties op te nemen. Fracties die van de diensten van een stagiaire gebruik willen maken kunnen een beroep op dit budget doen («trekkingsrecht»), waarna aan hen budget voor ten hoogste één stagiaire ter beschikking wordt gesteld. Werving, selectie, aanstelling en goede begeleiding en dergelijke zijn een zaak van de fractie. Voor één en dezelfde stagiaire kan hoogstens twaalf maanden budget gedeclareerd worden.
4. De commissie beveelt aan om tussentijdse opfriscursussen over uiteenlopende onderwerpen te organiseren waaraan Kamerleden kunnen deelnemen.

## 8. Slotwoord

«Slechts vernieuwing kan behouden,  
Achter raakt wie stil blijft staan.»

– E.J. Potgieter (1808–1875)

In dit verslag heeft de tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer de gehele werkwijze van de Kamer onder de loep genomen. In het bijzonder heeft zij aandacht besteed aan de processen in en de toetsing van de Kamer, de eigen invulling van de agenda, de communicatie met de samenleving, de Europese werkwijze van de Kamer en de ondersteuning bij het Kamerwerk. De commissie heeft vastgesteld dat een groot aantal procedures en werkwijzen goed lopen. De beschikbare vergadertijd is bijvoorbeeld voldoende, de uitgangspunten van de Europese werkwijze worden nog steeds op hoofdlijnen onderschreven en gedelegeerde regelgeving krijgt voldoende aandacht van de Kamer. De commissie heeft ook geconstateerd dat er onder de leden over veel zaken tevredenheid bestaat, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning, de volledigheid van de informatie bij de commissieagenda's en de kwaliteit van de vergaderapp. Anders gezegd, er gaat veel goed in de Eerste Kamer en er is geen reden de werkwijze van de Kamer ingrijpend te herzien.

Niettemin heeft de commissie een aantal knelpunten in de werkwijze geconstateerd en benoemd. Op een aantal punten heeft dat geleid tot aanbevelingen om het Reglement van Orde aan te passen, waarbij de commissie heeft gemeend dat het gewenst is direct concrete tekstvoorstellen te doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regels over stemmingen, over de bevoegdheden van de commissies of over het doen van parlementair onderzoek. Op andere punten heeft de commissie geoordeeld dat er weliswaar knelpunten in de werkwijze zijn, maar dat nieuwe regelgeving of wijziging van de bestaande regels niet nodig zijn. Aanpassing of aanscherping van een interne procedure – bijvoorbeeld bij de prioritering van Europese dossiers –, het onder de aandacht brengen van informatie die kennelijk niet of onvoldoende bekend is – bijvoorbeeld de *Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit* – of een beroep op de politieke cultuur binnen de Kamer – bijvoorbeeld bij het aanvragen van spreektijd of de lengte van stemverklaringen – volstaan dan.

De commissie zet hierna haar voornaamste conclusies en aanbevelingen nog eens per hoofdstuk op een rij. Dit lijstje kan gebruikt worden als checklist op het moment dat de Kamer overgaat tot het implementeren van deze conclusies en aanbevelingen. De commissie hoopt met haar verslag, analyses, conclusies en aanbevelingen een wezenlijke bijdrage te hebben geleverd aan de verdere verbetering van de werkwijze van de Kamer.

**Processen in de Eerste Kamer** (hoofdstuk 2)

1. De commissie beveelt aan om in een periodiek overleg van de Kamervoorzitter, de Griffier, de commissievoorzitters en de commissiegriffiers de processen in de commissies te bespreken en daarbij in te gaan op de rol die de politieke cultuur in de Kamer hierbij speelt. Ook beveelt de commissie het College van Senioren aan jaarlijks in een langere bijeenkomst – los van de actualiteit – te reflecteren op het functioneren van de Eerste Kamer, de plenaire processen en de rol van de politieke cultuur daarbij.
2. De commissie beveelt aan in het Reglement van Orde (artikel 108) vast te leggen dat stemming bij zitten en opstaan de hoofdregel is. Dit doet niet af aan het grondwettelijke recht van ieder Kamerlid om hoofdelijke stemming te vragen. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
3. De commissie beveelt aan in het Reglement van Orde (artikel 93) vast te leggen dat moties die worden aangehouden na zes maanden komen te vervallen, tenzij de Kamer anders besluit. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
4. De commissie beveelt aan de uitvoering door de regering van aangenomen moties systematischer te monitoren.
5. De commissie beveelt aan de artikelen van het Reglement van Orde over commissiebevoegdheden (artikelen 51–53) te moderniseren. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
6. De commissie concludeert dat ondanks vele verzoeken vanuit de Kamer de regering blijft werken met zeer summiere motiveringen van de spoedeisendheid van wetsvoorstellen die nauwelijks aangeven wat er nu concreet misgaat als de door de regering genoemde deadline niet gehaald wordt. Zij beveelt aan de uitgangspunten (zie ook hierna) van de Kamer terzake nogmaals onder de aandacht van de regering te brengen en hierop een reactie te verzoeken.
7. De commissie vindt het in beginsel niet acceptabel dat in de overzichten spoedeisende wetsvoorstellen van de regering al voorstellen worden opgenomen die nog niet bij de Tweede Kamer zijn ingediend.
8. De commissie vindt dat als de Tweede Kamer een deadline voor de behandeling van een spoedeisend wetsvoorstel overschrijdt, de voor de Eerste Kamer genoemde deadline niet meer automatisch richtinggevend kan zijn.
9. De Wet raadgevend referendum mag volgens de commissie niet zo uitwerken dat de Eerste Kamer acht weken minder de tijd heeft om wetsvoorstellen te behandelen.

**Toetsing in de Eerste Kamer** (Hoofdstuk 3)

1. De commissie is van mening dat Kamerleden de *Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit* moeten kennen, ook al zijn deze niet bindend. De commissie voegt de *Aandachtspunten* daarom bij haar verslag en acht periodieke aandacht voor de *Aandachtspunten* van belang.
2. De commissie concludeert dat een betere informatievoorziening door de regering voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen gewenst is. Wanneer een departementale uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets is uitgevoerd, dient deze standaard integraal openbaar te worden

- gemaakt opdat de regering daarop bevestigd kan worden door de Kamer.
3. De commissie meent dat op de regering of de initiatiefnemer(s) bij het niet-uitvoeren van zo'n toets de verplichting rust in de memorie van toelichting voldoende uitgebreid te motiveren waarom van de toets is afgezien.
  4. De commissie beveelt aan dat de behandelende commissies systematisch per wetsvoorstel bezien of aanvullende toetsen door de regering gewenst zijn en de regering te vragen of er nog toetsen zijn die wel zijn uitgevoerd, maar waarvan de resultaten nog niet met de Eerste Kamer zijn gedeeld.
  5. De commissie wenst voor in principe ieder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel zo spoedig mogelijk een geconsolideerde wetstekst van de regering te ontvangen, ook bij initiatiefwetsvoorstellen. Pas als deze tekst is ontvangen, kan de behandeling van het betreffende wetsvoorstel beginnen.

#### **Eigen invulling van de agenda: onderzoek en behandeling van beleid (Hoofdstuk 4)**

1. De commissie beveelt aan Hoofdstuk IX van het Reglement van Orde te actualiseren ten aanzien van parlementair onderzoek en een aparte Regeling parlementair onderzoek vast te stellen. De commissie doet hiervoor tekstvoorstellen.
2. De commissie vindt het van belang dat terughoudendheid wordt betracht waar het gaat om de behandeling van beleid door de Eerste Kamer. De Kamer dient zich primair te richten op – nationale en Europese – wetgeving en wetgevingskwaliteit. Dit neemt niet weg dat de Eerste Kamer de staatsrechtelijke ruimte heeft en ook moet hebben om beleid te behandelen indien zij dat noodzakelijk vindt.
3. De commissie concludeert dat de huidige beleidsdebatten niet altijd bevredigend zijn qua meerwaarde en resultaat en bepleit daarom de introductie van themadebatten. De commissie beveelt aan bij het formuleren van een voorstel voor een themadebat aan de volgende overwegingen aandacht te schenken: duidelijke aanleidingen, goed afgebakende thema's (bij voorkeur beleidsterrein-overstijgend), gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen, focus en bij voorkeur een relatie met het onderwerp wetgevingskwaliteit.
4. De commissie beveelt alle commissies van de Kamer aan na te gaan wat de primaire focus op wetgeving en wetgevingskwaliteit betekent voor hun agenda's en vergaderfrequentie. Hierbij gaat het de commissie om een bewust proces van afweging en selectie binnen de Kamercommissies, waarbij deze commissies zelf de weging maken en zelf beslissen over de uitkomst.
5. De commissie beveelt aan alle wetsevaluaties die niet specifiek worden geagendeerd in commissievergaderingen ter informatie bij de commissieagenda's te voegen, opdat deze evaluaties niet aan de aandacht van de Kamerleden ontsnappen.

#### **Communicatie met de samenleving (Hoofdstuk 5)**

1. De commissie beveelt aan voor alle inhoudelijke commissievergaderingen de regel «openbaar, tenzij» te hanteren en deze in het Reglement van Orde (artikelen 51–53) vast te leggen. De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.
2. De commissie beveelt aan voor de reguliere commissievergaderingen, die een sterk procedureel karakter kennen, de regel «besloten, tenzij» te hanteren en deze in het Reglement van Orde

(artikel 42) vast te leggen. «Besloten» betekent in deze context «niet toegankelijk voor het publiek», maar niet «geheim». De commissie doet hiervoor een tekstvoorstel.

3. De commissie is van mening dat op papier openbare commissievergaderingen ook daadwerkelijk openbaar moeten kunnen zijn. Zij doet daartoe enige aanbevelingen. Deze zien op de huidige situatie, op de situatie vanaf 2020 in het stadspaleis Huguetan en op de situatie na terugkeer naar het Binnenhof als de renovatie daarvan is afgerond.

### **Europa** (Hoofdstuk 6)

1. De commissie wenst voor wat betreft de beoordeling van Europese dossiers het uitgangspunt van de eigenstandige rol van de Eerste Kamer ten opzichte van de regering en de Tweede Kamer te nuanceren. De commissie stelt voor dat de Kamer desgewenst eerst de kabinetsappreciatie en de ingenomen positie van de Tweede Kamer kan afwachten alvorens een Europees voorstel in behandeling te nemen.
2. De commissie stelt voor om de selectieprocedure voor het opstellen van het Europees werkprogramma van de Eerste Kamer iets later te laten starten, opdat de Kamer kennis kan nemen van de kabinetsappreciatie van het werkprogramma van de Europese Commissie en de selectie van de Tweede Kamer.
3. De commissie constateert dat de inhoudelijke gedachtewisseling binnen de fracties en vakcommissies over de te stellen Europese prioriteiten niet altijd even uitvoerig is. Zij beveelt de fracties aan beter te beargumenteren waarom zij hechten aan prioritering van bepaalde voorstellen en de commissies om daar inhoudelijk over te discussiëren alvorens er geselecteerd wordt. De selectie van de commissies dient te worden betrokken bij de Algemene Europese Beschouwingen die ieder jaar plaatsvinden.
4. De commissie beveelt de Kamer aan de regering te vragen voortaan elke geannoteerde Raadsagenda en elk Raadsverslag aan haar toe te sturen.
5. De commissie beveelt aan de (relevante passages in de) genoemde agenda's en verslagen altijd in de verantwoordelijke commissies te agenderen indien daarin door die commissies in behandeling genomen voorstellen aan de orde komen.
6. De commissie beveelt aan periodiek cursussen voor leden te organiseren over verschillende Europese onderwerpen, waaronder het Europese wetgevingsproces, de Europese werkwijze en de concrete beïnvloedingsmogelijkheden.
7. De commissie stelt voor de functie van de Permanente Vertegenwoordiger van de Staten-Generaal voor een periode van twee jaar te versterken tot 2 fte, waarbij de Eerste Kamer 1 fte meebetaalt. Het tijdelijke karakter van deze versterking maakt het mogelijk na afloop te evalueren en gemotiveerd te besluiten over continuering dan wel niet-verlenging.

### **Ondersteuning** (Hoofdstuk 7)

1. De commissie beveelt aan om voor alle wetsvoorstellen die kunnen rekenen op een inhoudelijke behandeling in de Eerste Kamer een beknopt «fiche wetsvoorstel» te laten opstellen door de staf. De commissie realiseert zich dat hiervoor voldoende ambtelijke capaciteit moet worden gecreëerd.
2. De commissie stelt vast dat de postapplicatie op de tablet gebruiksvriendelijker kan. Zij beveelt aan deze applicatie te herzien. Een nieuwe of verbeterde postapplicatie moet sneller

werken, direct naar de inhoud van documenten leiden en goede mogelijkheden hebben om te zoeken, te selecteren en te groeperen (in elk geval op wetsvoorstel voor documenten die daar betrekking op hebben).

3. De commissie stelt voor in de Raming een aparte post van circa 50.000 euro voor het aanstellen van stagiaires door de fracties op te nemen. Fracties die van de diensten van een stagiaire gebruik willen maken kunnen een beroep op dit budget doen («trekkingsrecht»), waarna aan hen budget voor ten hoogste één stagiaire ter beschikking wordt gesteld. Werving, selectie, aanstelling en goede begeleiding en dergelijke zijn een zaak van de fractie. Voor één en dezelfde stagiaire kan hoogstens twaalf maanden budget gedeclareerd worden.
4. De commissie beveelt aan om tussentijdse opfriscursussen over uiteenlopende onderwerpen te organiseren waaraan Kamerleden kunnen deelnemen.

*Artikel over stemmingen***Artikel 108**

Stemmen geschiedt bij zitten en opstaan, tenzij de Kamer op verzoek van een van de leden tot stemmen bij hoofdelijke oproeping overgaat. Indien de uitslag van een stemming bij zitten en opstaan naar het oordeel van de Voorzitter of dat van een van de leden onduidelijk is, wordt hoofdelijk herstemd.

*Artikel over het vervallen van moties***Artikel 93**

1. Een lid dat het woord voert kan daarbij moties over het in behandeling zijnde voorstel indienen. Zulk een motie moet op schrift gebracht en door de voorsteller ondertekend zijn. Een motie kan alleen in behandeling komen indien zij door ten minste vier andere leden mede ondertekend is of ondersteund wordt. Ook namens de commissie aan welke de voorbereiding van een voorstel is toevertrouwd kunnen moties worden ingediend, mits ze het gevoelen van de meerderheid van de leden weergeven. Zulke moties worden ondertekend door de leden der commissie, die zich daar voor hebben verklaard.
2. De behandeling van moties vindt plaats tegelijk met de beraadslaging over het in behandeling zijnde voorstel, tenzij de Kamer anders besluit.
3. De stemming over moties kan worden aangehouden. Heeft zij niet plaatsgevonden uiterlijk in de eerste vergadering zes maanden na het besluit tot aanhouden – recessen niet meegerekend – dan wordt de motie geacht te zijn vervallen, tenzij de Kamer anders besluit.

*Artikelen over commissiebevoegdheden en openbaarheid van commissievergaderingen***Artikel 33**

1. De commissies kunnen ter uitoefening van de haar in artikel 32 opgedragen taak de regering uitnodigen tot mondeling of schriftelijk overleg. Ook kan de regering met haar in contact treden om een gedachtenwisseling over een bepaald voorstel met haar te bewerkstelligen.
2. Een commissie kan bepaalde personen en/of vertegenwoordigers van bepaalde instellingen horen over voorstellen en andere onderwerpen, voor zover deze binnen haar werkterrein zijn gelegen.
3. De inrichting van de gedachtenwisseling als in het eerste lid bedoeld, danwel het horen als in het tweede lid bedoeld, wordt, indien zij geschiedt ter voorbereiding van een voorstel dat aan de commissie is toevertrouwd, geregeld in de artikelen 51 tot en met 53.

**Artikel 42**

Naast hetgeen in een officieel schriftelijk of mondeling uitgebracht verslag wordt geopenbaard, wordt hetgeen in de vergadering van de commissies is besloten in beknopte vorm openbaar gemaakt. De vergadering zelf is besloten, tenzij dit reglement anders bepaalt of de commissie anders besluit.



**Artikel 51**

De commissie aan wie het onderzoek van een voorstel is toevertrouwd kan met de Minister die verantwoordelijk is voor het ingediende voorstel in schriftelijk of mondeling overleg treden. Een mondeling overleg is openbaar tenzij de commissie anders besluit.

**Artikel 52**

De commissie aan wie het onderzoek van een voorstel is toevertrouwd kan in een vergadering personen horen van wier oordeel zij kennis wenst te nemen. Een dergelijke vergadering is openbaar tenzij de commissie anders besluit. Ook kan de commissie om schriftelijk commentaar vragen van personen en instellingen.

**Artikel 53**

1. De commissie aan wie het onderzoek van een voorstel is toevertrouwd, kan een hoorzitting houden, teneinde personen te horen over onderwerpen betrekking hebbend op het voorstel.
2. Van het houden van een hoorzitting wordt mededeling gedaan aan de leden van de Kamer. Tevens wordt dit publiekelijk kenbaar gemaakt.
3. Een hoorzitting is openbaar tenzij de commissie anders besluit.
4. De commissie kan een oproep plaatsen om schriftelijk commentaar te leveren op het voorstel.

*Artikelen over parlementair onderzoek*

I

De titel van Hoofdstuk IX van het Reglement van Orde wordt: Parlementair onderzoek, interpellatie en het stellen van vragen.

II

De artikelen 128 tot en met 138 komen te vervallen.

III

Deze artikelen worden vervangen door drie nieuwe artikelen:

**Artikel 128**

Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Kamer, worden voorschriften gegeven over de besluitvorming en over andere onderwerpen met betrekking tot een parlementaire enquête en ander parlementair onderzoek.

**Artikel 129**

Een parlementaire enquête wordt uitgevoerd door een hiervoor in te stellen commissie uit de Kamer, de parlementaire enquêtecommissie.

**Artikel 130**

Ander parlementair onderzoek dan bedoeld in het vorige artikel wordt uitgevoerd door een hiervoor in te stellen commissie uit de Kamer, de parlementaire onderzoekscommissie.

De volgende Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer wordt vastgesteld:

## **Hoofdstuk 1. Algemeen en definities**

### **Artikel 1**

1. In deze regeling wordt verstaan onder:
  - a. *onderzoek*: een onderzoek door of voor de Kamer op basis van een besluit door de Kamer,
  - b. *parlementair onderzoek*: onderzoek door de Kamer,
  - c. *extern onderzoek*: onderzoek voor de Kamer.
  - d. *parlementaire enquêtecommissie*: een commissie als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 en artikel 129 van het Reglement van Orde,
  - e. *parlementaire onderzoekscommissie*: een commissie als bedoeld in artikel 130 van het Reglement van Orde.
2. Er zijn vier vormen van onderzoek:
  - a. parlementair onderzoek door een parlementaire enquêtecommissie,
  - b. parlementair onderzoek door een parlementaire onderzoekscommissie,
  - c. extern onderzoek in opdracht van de Kamer uitgevoerd door derden, en
  - d. extern onderzoek op verzoek van de Kamer uitgevoerd door derden.

### **Artikel 2**

Bij parlementair onderzoek draagt de Kamer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderzoek. De Kamer legt de uitvoering van parlementair onderzoek in handen van een door de Kamer in te stellen parlementaire enquêtecommissie of parlementaire onderzoekscommissie.

### **Artikel 3**

1. Bij extern onderzoek is de uitvoerder verantwoordelijk voor de uitvoering en de uitkomsten.
2. De Kamer kan geen bevoegdheden aan derden overdragen in het kader van extern onderzoek.
3. Bij extern onderzoek kan een klankbordgroep van leden uit de meest betrokken commissie worden ingesteld. De begeleiding van de uitvoerder is in handen van de Griffier.

## **Hoofdstuk 2. Besluitvorming**

### **Artikel 4**

1. Door een of meer leden of een commissie wordt een onderzoeksvoorstel opgesteld.
2. Het onderzoeksvoorstel bevat in ieder geval:
  - a. de aanleiding voor het onderzoek,
  - b. een vastomlijnde onderzoeksvraag en een opsplitsing daarvan in deelvragen,
  - c. een indicatie van de kosten van het onderzoek,
  - d. een indicatie van de tijdsduur van het onderzoek,
  - e. een indicatie van de benodigde (ambtelijke) ondersteuning,
  - f. een onderbouwde keuze voor het in te zetten onderzoeksinstrument:
    - 1°. een in te stellen parlementaire enquêtecommissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder a,
    - 2°. een in te stellen parlementaire onderzoekscommissie als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b,

- 3°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder c,
  - 4°. onderzoek voor de Kamer door derden als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder d.
3. De Voorzitter kan een aangenomen motie tot het doen van onderzoek aan de meest betrokken commissie of commissies voorleggen voor een nadere invulling van een of meer van de in het tweede lid genoemde onderwerpen.
  4. De Voorzitter kan tevens aan de Kamer voorstellen een bijzondere commissie als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van het Reglement van Orde in te stellen die naar aanleiding van een aangenomen motie tot het doen van parlementair onderzoek een onderzoeksvoorstel opstelt.

#### **Artikel 5**

Een voorstel om de Algemene Rekenkamer te verzoeken een onderzoek uit te voeren geldt als een voorstel voor onderzoek, bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder d.

#### **Artikel 6**

Het onderzoeksvoorstel wordt aan de Voorzitter gezonden. De Voorzitter behandelt het onderzoeksvoorstel en geeft de Kamer hierover advies.

#### **Artikel 7**

De Kamer besluit over het voorstel.

### **Hoofdstuk 3. Bevoegdheden en uitvoering onderzoek door een parlementaire onderzoekscommissie**

#### **Artikel 8**

Nadat de Kamer tot het instellen van een parlementair onderzoek als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder b, heeft besloten, draagt zij de uitvoering op aan een in te stellen parlementaire onderzoekscommissie

#### **Artikel 9**

De bevoegdheden van een parlementaire onderzoekscommissie zijn genoemd in artikel 33 en 51 tot en met 53 van het Reglement van Orde.

#### **Artikel 10**

Derden zijn niet verplicht medewerking te verlenen aan een parlementaire onderzoekscommissie.

#### **Artikel 11**

1. Een parlementaire onderzoekscommissie kan verzoeken dat:
  - a. schriftelijke inlichtingen worden verstrekt;
  - b. afschriften van documenten worden verstrekt;
  - c. inzage in documenten wordt gegeven, of
  - d. kennisneming van documenten wordt verleend.
2. Voor de toepassing van de artikelen in dit hoofdstuk worden onder afschriften van documenten tevens schriftelijke inlichtingen begrepen.

#### **Artikel 12**

1. De parlementaire onderzoekscommissie kan tijdens hoorzittingen en in haar rapport citeren uit en verwijzen naar afschriften van documenten.
2. Naar afschriften van documenten die de parlementaire onderzoekscommissie vertrouwelijk behandelt en archiveert, kan de parlemen-

taire onderzoekscommissie in hoorzittingen en haar rapport slechts verwijzen op niet-herleidbare, geparafraseerde en geanonimiseerde wijze.

3. De verstrekte documenten worden na afloop van het parlementair onderzoek opgenomen in het archief van de Kamer.

#### **Artikel 13**

1. Documenten die ter inzage aan de parlementaire onderzoekscommissie zijn gegeven, worden vertrouwelijk behandeld.
2. De parlementaire onderzoekscommissie verwijst niet naar de inhoud van deze documenten, tenzij dit is toegestaan op basis van afspraken met degene die de documenten ter inzage heeft gegeven.
3. De documenten worden voor de duur van het onderzoek overgebracht naar het gebouw van de Kamer, tenzij de commissie anders beslist. De documenten worden na afloop van het onderzoek teruggezonden aan degene die de inzage heeft gegeven.
4. De ter inzage verkregen documenten worden vermeld op een lijst, die wordt toegevoegd aan het vertrouwelijke deel van het archief. De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid van de lijst en vermeldt het bestaan ervan in haar rapport.

#### **Artikel 14**

1. De parlementaire onderzoekscommissie bewaart geheimhouding omtrent de inhoud van documenten ter zake waarvan haar kennisneming is verleend.
2. De commissie bepaalt na overleg met de eigenaar van de documenten de plaats waar zij kan kennisnemen van de documenten.

#### **Artikel 15**

De parlementaire onderzoekscommissie kan, zo nodig in afwijking van de artikelen 12 tot en met 14, nadere afspraken maken over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan verzoeken om documenten en schriftelijke inlichtingen.

#### **Artikel 16**

Indien tijdens het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie tevens een strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of tuchtrechtelijk onderzoek plaatsvindt naar het onderwerp van het onderzoek van de commissie of naar personen die voorkomen in dat onderzoek, vindt overleg plaats tussen de parlementaire onderzoekscommissie en het orgaan dat het andere onderzoek uitvoert, indien van toepassing met tussenkomst van de betrokken Minister.

### **Hoofdstuk 4. Bevoegdheden en uitvoering onderzoek door een parlementaire enquêtecommissie**

#### **Artikel 17**

1. Een parlementaire enquêtecommissie kan op basis van de artikelen 5 en 6 van de Wet op de parlementaire enquête 2008:
  - a. schriftelijke inlichtingen vorderen;
  - b. afschriften van documenten vorderen;
  - c. inzage in documenten vorderen, of
  - d. kennisneming van documenten vorderen.
2. Voor de toepassing van de artikelen in dit hoofdstuk worden onder afschriften van documenten tevens schriftelijke inlichtingen begrepen.

#### **Artikel 18**

1. De parlementaire enquêtecommissie kan in haar verhoren en haar rapport citeren uit en verwijzen naar afschriften van documenten.

2. Indien de afschriften van documenten op grond van artikel 40 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 na afloop van het onderzoek vertrouwelijk gearchiveerd zullen worden, kan de commissie naar de inhoud van deze documenten in haar verhoren en rapport slechts verwijzen op niet-herleidbare, geparafraseerde en geanonimiseerde wijze.

#### **Artikel 19**

1. De parlementaire enquêtecommissie behandelt de documenten waarin haar inzage is gegeven vertrouwelijk en verwijst niet naar hun inhoud, tenzij dit is toegestaan op basis van afspraken met degene die de documenten ter inzage heeft gegeven.
2. De documenten worden voor de duur van de enquête overgebracht naar het gebouw van de Kamer, tenzij de commissie anders beslist. De documenten worden na afloop van de enquête teruggezonden aan de verstrekker en niet opgenomen in het enquêtearchief.
3. De ter inzage verkregen documenten worden vermeld op een lijst, die wordt toegevoegd aan het vertrouwelijke enquêtearchief. De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid van de lijst en vermeldt het bestaan ervan in haar rapport.

#### **Artikel 20**

1. De parlementaire enquêtecommissie bewaart geheimhouding omtrent de inhoud van de documenten ter zake waarvan haar kennisneming is verleend. De inhoud van deze documenten wordt door de commissie op geen enkele wijze naar buiten gebracht.
2. De commissie bepaalt na overleg met degene die kennisneming van de documenten verleent, de plaats waar zij kan kennisnemen van de documenten.

#### **Artikel 21**

De parlementaire enquêtecommissie kan, zo nodig in afwijking van de artikelen 18 tot en met 20, nadere afspraken maken met de betrokken Minister of met derden over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan een vordering tot het verstrekken van afschrift van, inzage in of kennisneming van documenten.

### **Hoofdstuk 5. Aanbieding en beëindiging**

#### **Artikel 22**

1. Alle rapporten van parlementaire enquêtecommissies en parlementaire onderzoekscommissies worden aangeboden aan de Voorzitter van de Kamer.
2. Het rapport wordt in handen gesteld van de meest betrokken commissie.
3. Extern onderzoek voor de Kamer door derden wordt direct aangeboden aan de meest betrokken commissie.

#### **Artikel 23**

Nadat een parlementaire onderzoekscommissie aan de Kamer verantwoording over haar werkzaamheden heeft afgelegd, beëindigt de Kamer het parlementair onderzoek en heft zij de commissie op.

### **Hoofdstuk 6. Archivering en toegankelijkheid van documenten**

#### **Artikel 24**

1. Met ingang van de dag dat de Kamer het parlementair onderzoek beëindigt, gaan van rechtswege over op de Kamer:
  - a. de documenten die op verzoek aan de parlementaire onderzoekscommissie zijn verstrekt;

- b. de documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, en
  - c. andere documenten die de parlementaire onderzoekscommissie van belang acht.
2. Bij extern onderzoek berust de verantwoordelijkheid voor de archivering bij de uitvoerder, voor zover de Kamer geen aanspraak wenst te maken op de door derden in opdracht van de Kamer verzamelde documenten.

#### **Artikel 25**

1. Er wordt tot de dag waarop de parlementaire onderzoekscommissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer geen inzage gegeven in documenten die onder de commissie berusten tenzij de commissie anders besluit.
2. De parlementaire onderzoekscommissie kan voor de periode na de dag waarop zij haar rapport aanbiedt aan de Kamer beperkingen stellen aan de openbaarheid van documenten die onder de commissie berusten of, nadat deze documenten op grond van artikel 24, eerste lid, zijn overgegaan op de Kamer, hebben berust. Deze beperkingen gelden zolang de documenten onder de commissie onderscheidenlijk de Kamer berusten
3. De Kamer kan besluiten een op grond van het tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperking op te heffen, dan wel deze ten aanzien van een verzoeker, die bij kennisneming een bijzonder belang heeft, buiten toepassing te laten. De Kamer kan een verzoeker geheimhouding opleggen over de inhoud van documenten waarin hem inzage is verleend.

#### **Artikel 26**

Bij extern onderzoek berust de verantwoordelijkheid voor de toegang tot het archief bij de uitvoerder met inachtneming van artikel 24, tweede lid.

### **Hoofdstuk 7. Slotbepaling**

#### **Artikel 27**

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling parlementair en extern onderzoek Eerste Kamer.

## Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit (1)

*Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer*

### I Algemeen

Vragen / beoordelingscriteria t.a.v. (eerdere toetsing in) het wetgevingsproces

#### 1. Probleemanalyse

- Op welk probleem biedt het wetsvoorstel een antwoord?
- Is er helderheid t.a.v. de oorzaken, de aard en omvang van het probleem?
- Is de oplossing van het probleem een (blijvende) taak van de overheid?
- Waarom was er eerder geen relevante wettelijke regeling?
- Waarom is eerdere wetgeving terzake niet langer adequaat?

#### 2. Behandeling door de Raad van State; overname advies door regering

- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

#### 3. Toets op de verantwoording door de regering in memorie van toelichting

Heeft het Ministerie getoetst aan de criteria waaraan zij zegt te toetsen?

#### 4. Relevante adviezen Algemene Rekenkamer (ARK)

- Heeft de ARK relevante adviezen uitgebracht?
- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

#### 5. Relevante adviezen overige adviescolleges

- Zijn er relevante adviezen gegeven door b.v. ACTAL (Adviescollege toetsing administratieve lasten, de Sociaal-Economische Raad, Adviesraden, Planbureaus, e.d.)?
- Welke adviezen heeft de regering waarom, wel of niet overgenomen?

#### 6. Behandeling door de Tweede Kamer

- Welke amendementen zijn aangenomen/verworpen?
- Wat betekent de amendering in de Tweede Kamer voor de consistentie van het wetsvoorstel zowel intern als extern (t.a.v. andere wetgeving)?

### II Rechtmatigheid: Juridische en wetstechnische aspecten

*Gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen*

#### 1. Toets aan de Grondwet

Is het wetsvoorstel strijdig met de Grondwet?

#### 2. Toets aan internationale regelgeving

- *Verdragsrecht*
- *EVRM/Rechten van de Mens*
- *Recht van de Europese Unie*: zowel het primaire recht (*verdragen*) als het recht geschapen door EU instellingen (*richtlijnen, kaderbesluiten, verordeningen*).

Toets aan *subsidiariteit en evenredigheid/proportionaliteit*

Gaat een wetsvoorstel verder bij de implementatie van Europese regelgeving dan strikt noodzakelijk is?

- *Niet verbindende internationale afspraken*. B.v. het Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa; Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (VN).

### 3. Koninkrijksaspecten

- Toetsing aan het Statuut
- Medegelding Aruba/Curaçao/Sint Maarten, positie BES-eilanden?

### 4. Consistentie met verwante wetgeving:

Inpassing in bestaand recht; onderlinge afstemming met andere verwante regelingen. (bijvoorbeeld in geval van verschuivingen in bevoegdheden bij decentrale overheden, naar aanleiding van de passage daarover in de memorie van toelichting)

### 5. Toets aan rechtsbeginselen

- *Rechtszekerheid* (kenbaarheid, evenredigheid, toelaatbaarheid van delegatie, overgangsrecht)
- *Uitgestelde werking/terugwerkende kracht*: het verlenen hiervan aan een regeling dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Stelregel: Aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht, tenzij bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen.

### 6. Wetstechnische toets

*Wetstechnische eisen*, b.v. (zorgen om) (sub)delegatie, inbreuk op gewenste wetsystematiek (zie *Jaarverslag EK 2004-5*, p. 17). Zie ook de wetstechnische toets door de Raad van State, alsmede de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### 7. Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van het taalgebruik

### 8. Specifieke criteria:

- *Bescherming rechten burger*: wettelijke bescherming van de positie van partijen in het rechtsverkeer; «eerlijke» machtsverhoudingen;
- Toegang tot de rechter
- (vermoeden van) gelegenheidswetgeving respectievelijk symboolwetgeving,
- (eisen te stellen aan) experimentele wetgeving,
- *Noodzaak van regelgeving*: overregulering, deregulering
- *Financiën*: financiële onderbouwing, administratieve lasten en lasten voor de overheid.

## III Doeltreffendheid en doelmatigheid

*Gerichtheid op optimale doelrealisatie*

### 1. Toets op doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van het beleidsontwerp

*Definities:*

• *Doeltreffendheid*: beoordeling op (vermoedelijke) geldigheid van de in het wetsvoorstel gepresenteerde 'beleidstheorie' (functionele, conditionele of causale relatie tussen voorgestelde maatregelen en de daaraan toegekende maatschappelijke effecten in het licht van de te realiseren doelen).

Onderscheid tussen *prestaties* (output) en de daarmee gerealiseerde *effecten* (outcome).

Onderscheid tussen gewenste en ongewenste (neven) effecten.

• *Doelmatigheid*: beoordeling op de optimaliteit van de bijdrage van de in te zetten maatregelen tot de geformuleerde doelen (oftewel: kosten-baten verhouding).

*Vragen/beoordelingscriteria:*

- Is de beleidstheorie adequaat: zijn de gestelde doelen te bereiken met de aangegeven middelen?



- Zijn er ex ante inschattingen van de doeltreffendheid/doelmatigheid beschikbaar; validiteit?
- Met name: is er zicht op niet-beoogde negatieve effecten van de wetgeving?
- Wat zijn de uitkomsten van de ex ante Quick Scan (door het Ministerie) op de effecten
    - a) voor het bedrijfsleven
    - b) voor het milieu
    - c) voor de rechterlijke macht
    - d) (inmiddels ook in het licht van dereguleringsdoelen, vermindering administratieve lasten, etc.)

## 2. Toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

### *Definitie Uitvoerbaarheid/Handhaafbaarheid:*

De feitelijke mogelijkheid tot effectieve inzet beleidsmaatregelen.

Nader te indiceren als:

- kwaliteit personele, financiële, organisatorische, procedurele en juridische voorzieningen bij de uitvoerende instanties;
- bij samenwerking met lagere overheden, maatschappelijke organisaties, particulieren etc.: duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden,
- kwaliteit van toezicht en controle (ook hier vragen van: overdaad aan controle en toezicht/controletorens etc.)
- voldoende draagvlak bij de «normadressaten»,

### *Vragen/Beoordelingscriteria:*

- Was er een toets ex ante op uitvoerbaarheid: regering moet duidelijk maken in MvT hoe ervaringsdeskundigheid (uitvoeringsinstanties, inspecties) is betrokken bij beleidsontwerp,
  - Is voorzien in een toets ex post (evaluatie) van de relatie tussen uitvoering(spraktijk) en feitelijke effecten (gewenste en mogelijk ongewenste) van beleid («maatschappelijke effectiviteit»).
  - Zijn horizon-bepalingen opgenomen dan wel alsnog gewenst?
- (Rapport Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering, Eerste Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 831, G).