

Jaarbericht **Eerste Kamer der Staten-Generaal**

16 september 2003 - 21 september 2004





De Eerste Kamer



in vergadering

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	9
I DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND	11
1. Gebruik van bevoegdheden	11
2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit	13
2.1. Rechtmatigheid	15
Juridische houdbaarheid	15
Overgangsrecht	16
Toegang tot de rechter	17
Rechtsbescherming van burgers	17
Gelegenheidswetgeving	18
2.2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	19
Kloof tussen beleid en uitvoering	19
Bureaucratie, administratieve lastendruk en (over)regulering	20
Effecten voor bepaalde groepen burgers	22
Andere overheden	23
Handhaving	23
3. Wijze van begrotingsbehandeling	24
II DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND	27
1. Europese aspecten van nationale wetgeving	28
Kwaliteit van wetgeving	28
Subsidiariteitstoets: nationale of Europese regelgeving?	29
2. De nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving en beleid	30
Europees veiligheids- en defensiebeleid	31
Justitie en Binnenlandse Zaken	31
3. Nederlandse voorzitterschappen	32
Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie	33
Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa	34
4. Koninkrijksrelaties	34
III BIJLAGEN	37
1. Samenstelling van de fracties	37
2. Mutaties samenstelling van de fracties	39



VOORWOORD

Voor het eerst sinds het bestaan van de Eerste Kamer (1815) verschijnt een jaarbericht, althans een proeve daarvan. Dit komt voort uit de wens meer zichtbaar te zijn. Diegenen, die kennis willen nemen van datgene wat de Senaat doet, moeten daartoe beter in de gelegenheid worden gesteld. Een jaarbericht biedt ook de mogelijkheid verantwoording af te leggen. Dat leden van de Eerste Kamer niet rechtstreeks door burgers worden gekozen maar indirect door de leden van de Provinciale Staten, wil immers nog niet zeggen dat de Eerste Kamer geen verantwoording hoeft af te leggen over de wijze waarop zij haar taken vervult. De leden van de Provinciale Staten zelf, die de senatoren voor een periode van vier jaar hebben gekozen, zijn ingegaan op de uitnodiging van de Senaat om – mét de leden van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin – nader kennis te maken met de Eerste Kamer en te debatteren over onderwerpen die voor zowel de provincies als de Eerste Kamer relevant zijn. Bij deze ontmoeting met elk van de twaalf provincies tijdens deze zittingsperiode gaat het, evenals bij dit jaarbericht, om een initiatief dat niet eerder is genomen.

Een betere zichtbaarheid van het werk van de Eerste Kamer is ook bedoeld voor burgers, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de rechterlijke macht. Het beeld dat de Eerste Kamer zich beperkt tot het aannemen of verwerpen van wetsvoorstellen stoelt niet op feiten. Vandaar dat sinds dit verslagjaar op de website van de Eerste Kamer te lezen is wat de Eerste Kamer wekelijks in het debat met de regering heeft bewerkstelligd. In dit jaarbericht wordt eveneens inzicht gegeven in de grote variëteit aan toezeggingen die de regering de Eerste Kamer doet. Dat varieert van een verdubbeling van financiële middelen voor gemeenten ten behoeve van nieuwe taken tot het in bepaalde gevallen opheffen van de sollicitatieplicht voor oudere bijstandsgerechtigden. In het kader van een betere zichtbaarheid zijn in dit verslagjaar daarnaast de zogenoemde 'korte aantekeningen' van Commissievergaderingen openbaar gemaakt en via de website na te lezen.

Dit jaarbericht is geen jaarverslag in de traditionele zin. Het is niet een uitputtende opsomming van alle feiten en activiteiten. Evenmin is ervoor gekozen de werkzaam-

heden per beleidsterrein of per fractie te vermelden. Gekozen is voor een jaarbericht van de Eerste Kamer als instituut. Aan de hand van concrete voorbeelden is geïllustreerd op welke wijze wordt omgegaan met de grondwettelijke bevoegdheden die de Senaat heeft. Deze dwarsdoorsnede kent twee delen. Het eerste betreft met name de kerntaak van de Eerste Kamer om de kwaliteit van wetgeving te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het tweede deel geeft zicht op de werkzaamheden in internationaal en Koninkrijksverband.

De leden van de Eerste Kamer zijn geen full-time politici. De combinatie van de politieke verantwoordelijkheid van senatoren met hun maatschappelijke functies heeft een toegevoegde waarde voor het debat met de regering. In deze functies doet zich vaak de noodzaak van het regeringsbeleid of juist de onwenselijkheid ervan gevoelen. Door de grote verscheidenheid aan ervaring in de dagelijkse praktijk (in de wetenschap, het openbaar bestuur, de advocatuur, in instellingen op velerlei terreinen zoals de zorg en het onderwijs) kunnen beleid en regelgeving tevens worden geplaatst in een breder perspectief van samenhang en gerichtheid op de toekomst. De betiteling van de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion' duidt dan ook op een instituut bij uitstek waar maatschappelijke worteling en reflectie samenkomen.

Een jaarbericht als dit kan dat slechts ten dele zichtbaar maken. Daarnaast kunnen de Handelingen van de Eerste Kamer worden gelezen of de vergaderingen worden bijgewoond.

De Senaat is in dit eerste jaar van zijn nieuwe termijn sterk vernieuwd: van de 75 senatoren is ongeveer de helft (36) nieuw. Bij zes van de tien fracties is sprake van een nieuwe fractievoorzitter. Het Kamervoorzitterschap veranderde, evenals dat van het eerste en tweede ondervoorzitterschap, van gezicht. De risico's van deze mate van vernieuwing zijn beperkt. Dit is geschied op verschillende manieren, variërend van mentorschappen binnen fracties tot bilaterale gesprekken van ondergetekende met alle fractievoorzitters over wederzijdse verwachtingen en niet in de laatste plaats door onderlinge collegialiteit over politieke scheidslijnen heen. Een verandering van samenstelling biedt uiteraard ook kansen voor vernieuwing en verbetering.

Deze nieuw samengestelde Kamer zal beter zichtbaar zijn voor geïnteresseerden maar tegelijkertijd zichzelf blijven. Buiten de hitte van de media, zelfbewust de kracht van de luwte koesterend. De kracht van de luwte versterkt het vermogen onderscheid te maken tussen de waan van de dag en wat de toekomst van ons vraagt. De kracht van de luwte vergemakkelijkt bovendien de samenwerking in de Kamer over politieke grenzen heen. Het koesteren van die kracht geschiedt zelfbewust. Zelfbewustheid vereist een goed ontwikkeld zelfkritisch vermogen. Ook ter ondersteuning daarvan moge dit jaarbericht, in zijn functie als spiegel, dienen.



De Gravenkamer

Het unieke van deze kamer is de collectie portretten van de graven van Holland. De ruimte staat daarom ook bekend als de Gravenkamer.

Hier vergadert College van Senioren dat bestaat uit alle fractievoorzitters en wordt voorgezeten door de Voorzitter van de Eerste Kamer. Ook de beide ondervoorzitters wonen de vergaderingen van het College van Senioren bij.

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



I | DE EERSTE KAMER IN NEDERLAND

1. Gebruik van bevoegdheden

De Eerste Kamer¹⁾ en de Tweede Kamer vormen samen de Staten-Generaal. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen beide Kamers. Beide Kamers hebben een aantal bevoegdheden gemeen, zoals het recht schriftelijke vragen te stellen, het recht moties in te dienen en het recht van interpellatie. De Tweede Kamer kent het recht van initiatief; senatoren kunnen daarentegen niet zelf een wetsvoorstel indienen. Ook heeft de Tweede Kamer het recht een wetsvoorstel te wijzigen; de Senaat mist dat recht van amendement en kan een wetsvoorstel alleen maar aannemen of verwerpen. De Eerste Kamer heeft dus wel een vetorecht en heeft daarmee – omdat zij wetsvoorstellen alleen kan behandelen nadat deze in de Tweede Kamer zijn aangenomen – het laatste woord. Krachtens de Grondwet zijn beide Kamers gelijkwaardig.

Met de bevoegdheden die beide Kamers der Staten-Generaal gemeen hebben, wordt in de praktijk verschillend omgegaan. Het grootste verschil betreft de terughoudendheid van de Eerste Kamer om van die bevoegdheden gebruik te maken. Deze terughoudendheid is gebaseerd op de sinds lange tijd bestaande gewoonte dat de Senaat (ook wel ‘chambre de réflexion’ genoemd) wetsvoorstellen eerder toetst op kwaliteit dan op politieke wenselijkheid.

De terughoudendheid blijkt bijvoorbeeld uit het aantal *schriftelijke vragen*²⁾: een aantal van twintig voor de gehele Kamer gedurende het parlementaire jaar³⁾. Deze hebben voornamelijk betrekking op zaken die juridisch gekleurd zijn, al dan niet samenhangend met buitenlandse aangelegenheden, en op toezeggingen die de regering de Senaat heeft gedaan tijdens debatten of schriftelijke voorbereidingen daarvan. De mogelijkheid tot het stellen van mondelinge vragen kan de Eerste Kamer in haar reglement van orde opnemen, maar heeft dat nooit gedaan.

1) Voor meer informatie: www.eerstekamer.nl.

2) www.eerstekamer.nl, menu Kamerstukken, keuze: schriftelijke vragen.

3) Ter vergelijking: in de Tweede Kamer betreft het een aantal van 2076.

Ook bij het indienen van *moties*⁴⁾ wordt terughoudendheid betracht⁵⁾. Daarbij speelt een rol dat zo de bijl scherp wordt gehouden. Als de regering een eenmaal in de Senaat aangenomen motie niet of niet naar tevredenheid uitvoert, brengt de regering zichzelf in een problematische situatie. Dit temeer als sprake is van eensgezindheid in de Kamer. Een voorbeeld daarvan uit dit verslagjaar: naar aanleiding van een unaniem aangenomen motie⁶⁾ kwam de regering met een wijziging op het wetsvoorstel dat werd bekritiseerd. Die wijziging betrof echter maar een deel van de motie. De regering zag zich genoodzaakt te zorgen voor een tweede wijziging opdat het oorspronkelijke wetsvoorstel door de Eerste Kamer zou worden aangenomen. In de Senaat leeft het besef dat de positie ten opzichte van de regering het meest gediend is met een zo eensgezind mogelijk optreden. Illustratief is in dit verband dat van de tien in dit verslagjaar aangenomen moties er negen met algemene stemmen, dus unaniem, zijn aangenomen.

Bij het recht van *interpellatie* moet het een zaak betreffen die van zodanig gewicht en dermate spoedeisend is, dat deze de Kameragenda mag verstoren. Ook dit recht wordt niet vaak gehanteerd: vanaf 1945 slechts 22 maal. In dit parlementaire jaar vond één interpellatiedebat⁷⁾ plaats. Dit betrof een brief van Z.K.H. Prins Bernhard in een dagblad en de opvatting van de regering over de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de publicatie van de brief en de inhoud ervan.

Hantering van het *vetorecht* is een zeer zwaar middel. Het komt dan ook niet vaak voor. Dat wil echter niet zeggen dat de Eerste Kamer bij de behandeling van wetsvoorstellen niet méér doet dan het aannemen of verwerpen ervan.

Als de Kamer met een onderdeel van de tekst van een wetsvoorstel een groot probleem heeft, kan dit aanleiding zijn voor de regering om bij de Tweede Kamer een nieuw wetsvoorstel in te dienen dat de door de Senaat gewenste wijziging van het bekritiseerde wetsvoorstel bevat. Dit bekritiseerde wetsvoorstel wordt in de regel door de Eerste Kamer aangehouden totdat de Tweede Kamer het wijzigingsvoorstel heeft goedgekeurd. De beide wetsvoorstellen worden dan samen behandeld. Met zo'n nieuw wetsvoorstel, *novelle* genaamd, is de regering het overigens inhoudelijk niet altijd oneens. In dit parlementaire jaar heeft de regering vijf novelles toegezegd⁸⁾.

4) In dit parlementaire jaar zijn in totaal 29 moties ingediend. Daarvan zijn er 10 aangenomen (waarvan 9 met algemene stemmen), 9 verworpen en 8 ingetrokken. Eén motie is aangehouden. Eén motie is gewijzigd.

5) Ter vergelijking: in de Tweede Kamer betreft het een aantal van 1356 (waarvan 76 gewijzigde moties).

6) Kamerstukken I 2001 - 2002, 26 356, 90C.

7) Handelingen I 2003 - 2004, 20.

8) Novelles zijn toegezegd tijdens de plenaire behandeling van de wetsvoorstellen:

- Wijziging Reconstructiewet concentratiegebieden (28 688)
- Rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (26 568) (R1638)
- Verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep (29 030).

Eén novelle is toegezegd tijdens de schriftelijke behandeling van het initiatiefvoorstel-Karimi c.s. inzake een Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Zie Kamerstukken I 2003-2004, 28 885, B. De mogelijkheden voor een novelle zijn ook door de regering aan de orde gesteld tijdens een overleg van de regering met de Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 27 april 2004 inzake de Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (28 489).

Ook op een andere wijze tracht de regering, in de wetenschap dat een wetsvoorstel kan worden verworpen als aan substantiële bezwaren van de Senaat niet voldoende tegemoet wordt gekomen, een uitweg te vinden. Veel vaker dan te besluiten tot een novelle worden door de regering tijdens de schriftelijke voorbereiding en in de plenaire debatten *toezeggingen* gedaan waardoor de Kamer goedkeuring van het wetsvoorstel verantwoord acht. Dergelijke toezeggingen kunnen de interpretatie van een wet betreffen maar bijvoorbeeld ook financiële middelen voor gemeenten die taken erbij krijgen of evaluaties op punten waar aan de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van de wet wordt getwijfeld. Die toezeggingen zijn niet zelden van gewicht en direct relevant voor burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen die met uitvoering en/of handhaving zijn belast of voor de rechterlijke macht. In het vervolg van dit jaarbericht zullen deze in hun veelsoortigheid worden aangeduid.

Niet onvermeld mag blijven dat de regering zich een enkele keer door de Eerste Kamer aangespoord weet een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen zonder dat dit een wijziging beoogt te zijn van een in de Senaat voorliggend wetsvoorstel. Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2004⁹⁾ bijvoorbeeld is Kamerbreed een motie¹⁰⁾ ondersteund, waarin de regering wordt gevraagd vrijstelling te geven van vennootschapsbelasting aan instellingen die rijksmonumenten met een culturele bestemming restaureren. Tijdens het debat is door de regering toegezegd aan de wens van de Kamer tegemoet te komen. Inmiddels is een daartoe strekkend wetsvoorstel¹¹⁾ ingediend.

Tot slot zij gewezen op een ontwikkeling die de bevoegdheden van de Eerste Kamer direct raakt. Het Verdrag voor een Europese Grondwet legt een zwaardere rol van nationale parlementen vast ten aanzien van de vraag of sprake moet zijn van nationale dan wel van Europese regelgeving (de subsidiariteitstoets). Elk parlement krijgt twee stemmen, ingeval van een tweekamerstelsel krijgt elke Kamer er één. Het gelijke gewicht dat aan elke Kamer wordt toegekend spoort met de grondwettelijke gelijkwaardigheid van beide Kamers der Staten-Generaal. In tegenstelling tot het normale traject met wetsvoorstellen, zal de Senaat bij de subsidiariteitstoets gelijktijdig met de Tweede Kamer tot besluiten komen. In het tweede deel van dit jaarbericht wordt hierop nader ingegaan.

2. Beoordeling van wetgevingskwaliteit

De Eerste Kamer ziet haar taak eerder daarin dat zij wetsvoorstellen toetst op kwaliteit dan op politieke wenselijkheid. Dit toetsen van de kwaliteit kan worden bemoeilijkt door verschillende factoren.

9) Kamerstukken II 2003 - 2004, 29 210.

10) Kamerstukken I 2003 - 2004, 29 210, D.

11) Belastingplan 2005, Kamerstukken II 2004 - 2005, 29 767; op 14 december 2004 aangenomen door de Eerste Kamer.

Het feit dat de Senaat pas aan zet is *aan het einde van het wetgevingsproces* vormt als zodanig bij tijd en wijle een moeilijkheid bij de afweging. Wetsvoorstellen kunnen een zo langdurige voorgeschiedenis hebben gehad, dat de organisaties die er in de praktijk mee te maken krijgen zich gaandeweg al hebben ingesteld op het van kracht worden van de voorstellen. Dit aspect speelde bijvoorbeeld bij de Wet op de jeugdzorg die in het verslagjaar werd behandeld. Op deze wet wordt hierna nog teruggekomen. Ook zal hierna aandacht worden besteed aan het beleidsdebat dat de Kamer hield over de kloof tussen beleid en uitvoering¹²⁾, aan de orde gesteld in een rapport van de Algemene Rekenkamer¹³⁾. Unaniem werd in het kader van dit debat een motie aanvaard die de regering verzoekt te bevorderen, dat al in de eerste fase van het wetgevingsproces direct betrokkenen bij de uitvoering worden gehoord en dat hun bevindingen met de reactie van de regering in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd¹⁴⁾.

Een eerste vereiste om de kwaliteit van een wetsvoorstel te kunnen beoordelen is *volledigheid van relevante informatie*. Meestal wordt deze informatie gevraagd en verkregen bij de schriftelijke voorbereiding. Soms echter gaat de behoefte van de Kamer verder en ontstijgt die van een specifiek wetsvoorstel. Een voorbeeld hiervan is de indiening van een motie¹⁵⁾ tijdens de financiële beschouwingen¹⁶⁾ met het verzoek bij het presenteren van koopkrachtplaatjes alle inkomens in beeld te brengen en niet alleen inkomens tot tweemaal modaal. De inkomens boven tweemaal modaal worden stelselmatig buiten beeld gelaten. Het betreft echter een groep die sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw fors is toegenomen. Bij het streven naar rechtvaardige inkomensverhoudingen is inzicht in de effecten van overheidsbeleid op alle inkomens van belang. Daarom is de regering door een Kamermeerderheid verzocht een systematiek te ontwikkelen waarbij in de te presenteren inkomensbeelden alle inkomenscategorieën zijn opgenomen.

Een steeds weer terugkerende doorn in het oog van de Senaat is *de koppeling van onderscheiden onderwerpen in één wetsvoorstel*. Dit doet zich met name voor bij gemeentelijke herindelingen. Het probleem van de koppeling doet zich voor als de Senaat wél achter de ene herindeling kan staan maar overwegende bezwaren heeft tegen de daaraan gekoppelde andere herindeling. Hij kan echter niets anders dan het wetsvoorstel in zijn geheel aannemen dan wel verwerpen.

Voorafgaande aan de behandeling van het wetsvoorstel tot herindeling van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers¹⁷⁾ heeft de Kamer een gevecht gevoerd met de minister over de vraag waarom hij een door ambtsvoorgangers gedane toezegging om herindelingsvoorstellen zoveel mogelijk gesplitst in te dienen, niet was nagekomen.

12) Handelingen I 2003 - 2004, 40.

13) Kamerstukken II 2002 - 2003, 28 831, nr. 2.

14) Kamerstukken I 2003 - 2004, 28 831 B.

15) Kamerstukken I 2003 - 2004, 29 200 C.

16) Handelingen I 2003 - 2004, 6.

17) Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v., 28 855.

De uitkomst van dit gevecht was echter in het voordeel van de regering, het wetsvoorstel werd aanvaard. Het lijkt erop dat de enige manier om ontkoppeling af te dwingen is, een volgend wetsvoorstel met koppeling ten principale te verwerpen.

2.1. Rechtmatigheid

De Eerste Kamer rekent het tot haar taak de kwaliteit van wetgeving te toetsen. In het algemeen kan worden gezegd dat zij toetst of een wetsvoorstel rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Rechtmatigheid is in dezen een ruim begrip. Het kan daarbij gaan om de vraag of bepalingen van het wetsvoorstel niet strijden met hoger recht (Grondwet, verdragsrecht, Europees recht) of anderszins de juridische houdbaarheid aantasten. Maar ook vragen met betrekking tot het overgangsrecht, de rechtsbescherming van de burger, de toegang tot de rechter alsook de vraag of sprake is van gelegenhedswetgeving kunnen reden zijn voor de Senaat om zich te verzetten tegen het aannemen van een wetsvoorstel.

Juridische houdbaarheid

Soms komt de juridische houdbaarheid van een wetsvoorstel in het geding door een door de Tweede Kamer aangenomen amendement. Een voorbeeld daarvan is het voorstel van Rijkswet dat diende ter implementatie van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie¹⁸⁾ inzake de bescherming van biotechnologische uitvindingen. De richtlijn heeft als doel het onderscheid te verduidelijken tussen wat al dan niet octrooieerbaar is bij uitvindingen op het terrein van de biotechnologie. Zij waarborgt het vrij verkeer van geïmporteerde biotechnologische producten door harmonisatie van de nationale wetgeving van de lidstaten. De Eerste Kamer echter vond dat het wetsvoorstel zoals het haar bereikte, strijdig was met de richtlijn. Die strijdigheid was veroorzaakt door amendering in de Tweede Kamer. De Raad van State van het Koninkrijk, die al eerder was gevraagd om advies op dit punt, had eveneens geoordeeld dat een aantal amendementen van de Tweede Kamer buiten de ruimte valt die de richtlijn aan de nationale wetgever biedt om eigen regels te stellen. De Raad van State van het Koninkrijk achtte deze amendementen daardoor onverenigbaar met de verplichtingen die op Nederland rusten uit hoofde van het EU-verdrag. De Senaat vond dat de strijdigheid met de richtlijn ongedaan gemaakt moest worden en wilde niet met het voorstel van Rijkswet instemmen dan nadat dit was geschied. De regering zegde daarop een novelle¹⁹⁾ toe. De behandeling in de Eerste Kamer werd daarop aangehouden. De novelle²⁰⁾ is overigens net na dit verslagjaar, op 14 oktober 2004, zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer en op 9 november 2004 in de Senaat met het oorspronkelijke wetsvoorstel als hamerstuk afgedaan.



Kinderen van staat
Middenin de plafondschildering van de vergaderzaal is de afbeelding van zes kinderen te zien, die gadeslaan wat de Kamer beslist met het oog op de toekomst.

18) Wijziging van de Rijsoctrooiwet, de Rijsoctrooiwet 1995 en de Zaaizaad- en Plantgoedwet ten behoeve van de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen, Kamerstukken II 1998 - 1999 e.v., 26 568 (R1638).

19) Handelingen I 2003 - 2004, 31 - 1684.

20) Kamerstukken II 2003 - 2004 e.v., 29 739.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht is een aangelegenheid die de Eerste Kamer meer dan eens beroert. Als sprake is van terugwerkende kracht stuit dat veelal op grote bezwaren in de Senaat aangezien daarmee het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangetast. Maar ook anderszins kan de regering stuiten op een negatief oordeel van de Eerste Kamer.

Een eerste voorbeeld betreft de positie van arbeidsongeschikten als gevolg van de herbeoordelingsoperatie met het nieuwe Schattingsbesluit en het daarbij gehanteerde overgangsrecht. Bij het beleidsdebat over arbeid en ziekte²¹⁾ is door verschillende fracties in dat debat gevraagd naar de inkomenspositie van personen die in de herbeoordelingsoperatie een uitkeringsverlaging krijgen en op wie het nieuwe Schattingsbesluit van toepassing is. De regering heeft uiteindelijk toegezegd het overgangsrecht aan te passen met als gevolg dat voor een deel van de groep die betrokken is bij de herbeoordelingsoperatie het overgangsrecht inzake het nieuwe Schattingsbesluit is verbeterd. Het is nu het voornemen van de regering om voor de nieuwe groep arbeidsongeschikten die te maken krijgt met een verlaging van het arbeidsongeschiktheidspercentage, geen recht heeft op een WW-uitkering én die minder verdient dan het bedrag waarmee hun uitkering verlaagd is, de inkomensachteruitgang tijdelijk te compenseren. Het moet dan gaan om arbeidsongeschikten die een lager arbeidsongeschiktheidspercentage krijgen in de herbeoordelingsoperatie en die er ondanks adequaat sollicitatie- en reïntegratiegedrag niet in slagen een arbeidsinkomen te verwerven dat opweegt tegen de uitkeringsverlaging. Deze personen krijgen gedurende maximaal zes maanden na de uitlooptermijn van twee maanden, een tijdelijke financiële aanspraak ter hoogte van de verloren gegane arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voorwaarde is dat zij voldoende inspanningen leveren om aan de slag te gaan. Door deze verbetering van het overgangsrecht ondervinden de betrokkenen in een overgangsperiode geen inkomensachteruitgang als zij in de herbeoordelingsoperatie een lager arbeidsongeschiktheidpercentage krijgen.

Een tweede voorbeeld betreft de verzekering van zelfstandigen tegen arbeidsongeschiktheid. Onder de druk van vrijwel alle fracties in de Eerste Kamer heeft de regering de afschaffing van de Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (WAZ) uitgesteld²²⁾. Deze wet zal verdwijnen omdat de regering vindt dat zelfstandigen niet langer verplicht tegen arbeidsongeschiktheid verzekerd dienen te zijn. In plaats daarvan kunnen ondernemers zich bij particuliere maatschappijen verzekeren. Verzekeringsmaatschappijen waren al met advertentiecampagnes gestart om zelfstandigen over te halen zich particulier te verzekeren. De Eerste Kamer meende evenwel dat zelfstandigen langer de tijd moeten krijgen om over te stappen naar een particuliere verzekering, onder andere om een zo goedkoop mogelijk alternatief te zoeken. In totaal gaat het om 850.000 zelfstandige ondernemers die via de WAZ

21) Handelingen I 2003 - 2004, 32.

22) Handelingen I 2003 - 2004, 37 - 2049 e.v.

verplicht verzekerd zijn. De afschaffing van de WAZ, die aanvankelijk per 1 juli 2004 zou plaatsvinden, werd uitgesteld tot 1 augustus 2004. De regering meldde de extra tijd te willen gebruiken om de voorlichting aan zelfstandigen over de nieuwe mogelijkheden voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen te maximaliseren.

Een derde voorbeeld van ingrijpen van de Eerste Kamer vanwege het overgangsrecht is afkomstig uit het debat met de regering over de Wet werk en inkomen²³⁾. Onderwerp van discussie was het overgangsregiem voor (categoriale) bijzondere bijstand ten behoeve van chronisch zieken en gehandicapten. De regering zegde de Kamer toe dit regiem te verlengen tot en met het jaar 2005. Op 1 januari 2006 zal het nieuwe systeem van heffingskortingen worden ingevoerd. Dit betreft oude gevallen. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal een handreiking voor gemeenten worden opgesteld inzake de toepassing van bijzondere bijstand voor nieuwe gevallen, waarbij voorkomen dient te worden dat de mogelijkheden van bijzondere bijstand niet worden benut.

Toegang tot de rechter

Wetgeving die invloed kan hebben op toegang tot de rechter behoort goed te zijn doordacht. Als de regering voorstelt griffierechten te doen stijgen, hoeft dit als zodanig nog geen onoverkomelijke bezwaren op te roepen. Dat wordt echter anders als het alsmaar stijgende griffierechten betreft die de toegang tot de rechter op enig moment belemmeren. De Eerste Kamer heeft om die reden bij de behandeling van het betreffende wetsvoorstel kritiek uitgeoefend²⁴⁾. De hoogte van de griffierechten lijkt bovendien vaak in geen verhouding tot het belang van de zaak. Een particulier betaalt in voorkomende gevallen voor een juridisch eenvoudige zaak met een groot financieel belang een hoog bedrag, terwijl een complexe miljoenzaak bij de Raad van State over een bestemmingsplan een projectontwikkelaar maar een schijntje aan griffierecht kost. De regering heeft de Kamer toegezegd dit voor haar nieuwe gezichtspunt uitdrukkelijk te betrekken bij een heroverweging van het stelsel²⁵⁾: behoudens de normale indexering komt er geen extra structurele verhoging van de griffierechten vóór het rapport van de ambtelijke werkgroep Stelselherziening is verschenen.

Rechtsbescherming van burgers

Hierboven is de toegang tot de rechter aangeroerd als aandachtspunt van de Kamer bij de kwaliteitstoets van wetgeving. Maar ook de vraag welke rechter bevoegd moet zijn een oordeel uit te spreken is van belang.

Ter illustratie van de wijze waarop de Kamer optreedt, ook wat vasthoudendheid betreft, kan de Reconstructiewet concentratiegebieden²⁶⁾ dienen. Bij de behandeling

23) Handelingen I 2003 - 2004, 2.

24) Handelingen I 2003 - 2004, 9.

25) Handelingen I 2003 - 2004, 9 - 414.

26) Kamerstukken II 1998 - 1999 e.v., 26 356.

van deze wet in de Senaat werd Kamerbreed een motie²⁷⁾ ingediend die erop gericht was de rechtsbescherming van de burger meer adequaat te regelen dan in het wetsvoorstel was vervat. De motie bestaat uit twee delen. Het eerste deel vraagt de regering de regeling van de rechtsbescherming met betrekking tot de geldelijke vergoedingen op te dragen aan de burgerlijke rechter in plaats van aan de bestuursrechter. In het tweede deel van de motie is de regering gevraagd aan gelegenheden met betrekking tot het zogenaamde ruilplan eveneens door de burgerlijke rechter in plaats van de bestuursrechter te laten beoordelen. In dat zogenaamde ruilplan worden de toewijzing van eigendom, erfdiensbaarheden, opstalrechten en dergelijke bindend vastgelegd. Bezwaar daartegen dient volgens de Kamer te kunnen worden aangetekend daar, waar de rechtsbescherming van burgers het meest adequaat kan zijn. Dat is, gelet op de zaken waar het om gaat, de burgerlijke rechter. De regering diende ter uitvoering van de motie een wetsvoorstel²⁸⁾ in bij de Tweede Kamer²⁹⁾. Bij de behandeling daarvan in de Eerste Kamer vond deze, dat de regering slechts uitvoering had gegeven aan het eerste deel van de motie. De Kamer legde zich daarbij niet neer en hield voet bij stuk. Het gevolg daarvan was de toezegging van de regering³⁰⁾ te komen tot een novelle waarin ook aan het tweede deel van de motie van de Senaat tegemoet werd gekomen.

De rechtsbescherming van burgers kan ook in het geding zijn vanwege de reikwijdte van een wettelijke regeling, met name als bepaalde groepen buiten een bepaalde regeling vallen terwijl daar vraagtekens bij kunnen worden geplaatst. Dit was het geval bij het wetsvoorstel dat voorziet in een aanpassing van de regeling van de bevrijdende verjaring in het Burgerlijk Wetboek voor gevallen van verborgen schade door letsel of overlijden³¹⁾. Op grond van het wetsvoorstel zou de absolute verjarings-termijn verdwijnen. Kamerbreed is een motie³²⁾ ondersteund waarin geconstateerd wordt dat het wetsvoorstel geen oplossing biedt voor reeds bestaande asbestslachtoffers. Tevens is geconstateerd dat de in de nieuwe WAO-wet opgenomen bepaling over de Extra Garantieregeling Beroepsziekten alleen geldt voor de groep asbestslachtoffers, die hun aandoening tijdens de beroepsuitoefening hebben opgelopen. De Kamer overwoog, dat er voor de groep mensen die een asbestziekte hebben opgelopen buiten de strikte beroepsuitoefening ook een rechtvaardige regeling getroffen moest worden. Zij vroeg de regering daartoe in overleg te treden met de organisaties van werkgevers, werknemers, verzekeraars en asbestslachtoffers.

Gelegenheidswetgeving

De behandeling van een voorstel de Mediawet te wijzigen met het oog op verbetering van de openheid en continuïteit van de landelijke publieke omroep, sprong dit

27) Kamerstukken I 2001 - 2002, 26 356, nr. 90c.

28) Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v., 28 688.

29) Handelingen I 2003 - 2004, 31.

30) Handelingen I 2003 - 2004, 31 - 1671.

31) Kamerstukken II 1999 - 2000 e.v., 26 824.

32) Kamerstukken I 2003 - 2004 e.v., 26 824 C.

parlementaire jaar in het oog. Dit wetsvoorstel, ook wel BNN-wet³³⁾ genoemd, is behandeld in maar liefst vijf termijnen. De Kamer werd een novelle toegezegd³⁴⁾ die kort na het verslagjaar op 7 december 2004 door de Kamer werd aangenomen³⁵⁾. Het doel van deze novelle was het wetsvoorstel een tijdelijk karakter te geven.

Eén van de vragen bij de BNN-wet was of dit geen gelegenheidswetgeving betrof. BNN, de omroep die op de peildatum niet het wettelijk vereiste minimum aantal leden had, zou immers door aanvaarding van het wetsvoorstel voor het omroepbestel toch behouden blijven. Van de zijde van de regering werd aangegeven dat BNN weliswaar de aanleiding vormde voor het wetsvoorstel, maar tevens dat als gevolg van de maatschappelijke tendensen en bijvoorbeeld het vrijgeven van programmeergevens ook andere omroepen in de gevarezone dreigden te komen. Het debat concentreerde zich rond de vraag of het omroepbestel zichzelf niet had overleefd en dringend op korte termijn gewijzigd diende te worden. Daarbij werd tevens aan de orde gesteld dat het wetsvoorstel de onvolkomenheid van het huidige bestel ondervangt, maar tegelijk de levensduur van het huidige bestel rekt. De Kamer ontlokte de regering een spoedige reactie op het visitatierapport van de commissie Rinnooy Kan³⁶⁾. De regering kwam daarbij tot het oordeel dat het omroepbestel al op korte termijn aan grondige revisie toe is. Deze herziening wil de regering op korte termijn in gang zetten, waarbij de omroepen een kortere licentieperiode krijgen, namelijk drie in plaats van vijf jaar. Het wetsvoorstel zal dus maar voor een beperkt aantal jaren gelden.

2.2. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Eerste Kamer rekent het niet alleen tot haar taak de rechtmatigheid van wetsvoorstellen te toetsen, maar ook te zien op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Kloof tussen beleid en uitvoering

Het eerdergenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer 'Tussen beleid en uitvoering', waarin tussen beleid en uitvoering op velerlei terreinen een kloof werd geconstateerd, is voor de Eerste Kamer aanleiding geweest daaraan een plenair debat te wijden³⁷⁾. Ter voorbereiding daarop heeft de betrokken Kamercommissie een zogenoemd rondetafelgesprek gehouden met ervaringsdeskundigen uit diverse sectoren uit de samenleving: zorg, politie, onderwijs, sociale zekerheid, toezicht. Doel van dit gesprek was, in aanvulling op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, te komen tot een eigen probleemanalyse. Daartoe werden de verschillende constatering van de Kamercommissie voorgelegd aan deze deskundigen.

In het plenaire debat met de regering werden Kamerbreed twee moties aanvaard³⁸⁾.

33) Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v., 29 030.

34) Handelingen I 2003 - 2004, 36 - 1934.

35) Kamerstukken II 2003 - 2004 e.v., 29 749.

36) Omzien naar de omroep, 2 april 2004.

37) Handelingen I 2003 - 2004, 40.

38) Kamerstukken I 2003 - 2004, 28 831 B en C.



Hoofdingang van de vergaderzaal van de Eerste Kamer.
Wordt voornamelijk gebruikt bij officiële ontvangsten.

De Senaat acht de uitvoerbaarheid van de wetgeving wezenlijk voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de overheid. De Algemene Rekenkamer toont in haar rapport echter aan, dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen de uitvoerbaarheid en uitvoeringspraktijk ernstig te kort schieten. Naar het oordeel van de Senaat is, gelet op de structurele oorzaken (beleidsstapeling, verkokering, onderwaardering van uitvoering, etc.) een systematische aanpak van dit probleem geboden. Daarom is de regering door middel van één van de twee moties verzocht te bevorderen, dat al in de eerste fase van het wetgevingproces direct betrokkenen bij de uitvoering worden gehoord en dat hun bevindingen en de reactie van de regering hierop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd. Zo kan de Eerste Kamer deze bevindingen in haar afwegingen betrekken.

In de andere motie werd geconstateerd dat onvoldoende inzicht bestaat in de daadwerkelijke maatschappelijke doelmatigheid en doeltreffendheid van beleidsprogramma's. Dit belemmert de mogelijkheid tot leren en tot bijstelling van beleid in belangrijke mate. Om die reden verzocht de Eerste Kamer de regering te bevorderen dat inspecties en andere toezichtorganen de maatschappelijke effectiviteit met name in kwalitatieve zin tot speerpunt van hun onderzoek- en handhavingsactiviteiten maken.

Bureaucratie, administratieve lastendruk en (over)regulering

De gehele Eerste Kamer heeft geworsteld met de Wet op de jeugdzorg³⁹⁾ vanwege de bureaucratische opzet en de niet eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg. Bij deze worsteling speelde het dilemma dat zich vaker voordoet in de Senaat: enerzijds dient tegen een wetsvoorstel te worden gestemd als de overtuiging bestaat dat dit in de praktijk niet zal werken zoals gewenst en zelfs problemen zal veroorzaken. Anderzijds is het gevolg van het niet instemmen met een wetsvoorstel dat een situatie blijft voortbestaan die (nog) slechter is. De ernst van dat gevolg wordt onderstreept als degenen, die met de nieuwe wetgeving in de praktijk moeten gaan werken, zich vanwege de lange voorgeschiedenis van het wetsvoorstel al op de komende regelgeving hebben ingesteld. Een meerderheid heeft voor goedkeuring van het wetsvoorstel gekozen, maar pas nadat een groot aantal toezeggingen werd gedaan door de regering.

Zo zal de regering binnen twee jaren rapporteren over de mede door de provincies en grootstedelijke regio's bereikte voortgang in de organisatie en stroomlijning van de jeugdzorg, over de mede bij de provincies en grootstedelijke regio's opgedane ervaring bij de implementatie van de wet en over de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de wet ten aanzien van de eenduidige financiering en aansturing. Ook was de regering bereid de lagere regelgeving met betrekking tot de Wet op de jeugdzorg opnieuw kritisch te bezien uit oogpunt van bureaucratie. De betreffende motie⁴⁰⁾ waarin dit werd vastgelegd met betrekking tot de verschillende aspecten van

39) Handelingen I 2003 - 2004, 22 en 23.

40) Kamerstukken I 2003 - 2004, 28 168 F.

de Wet op de jeugdzorg werd met algemene stemmen aanvaard. De rapportages zijn voor de Kamer de handvatten om de vinger aan de pols te houden.

Niet alleen evaluatierapporten, ook algemene maatregelen van bestuur zijn aanknopingspunten om invloed te doen gelden ten behoeve van de kwaliteit van regelgeving. Bij de behandeling van een wetsvoorstel wordt meer dan eens bewerkstelligd dat een aangekondigde algemene maatregel van bestuur wordt voorgelegd ('voorgehangen') aan ook de Eerste Kamer. Een voorbeeld hiervan is de Wet op de beroepen in het onderwijs⁴¹⁾. Hierbij werd – wederom Kamerbreed – de zorg uitgesproken dat de bekwaamheidseisen tot extra bureaucratie, administratieve lasten en regelgeving leiden. De regering zegde toe om hierop in de toelichting op de algemene maatregelen van bestuur in te gaan en de algemene maatregelen van het bestuur te zullen voorhangen bij beide Kamers.

Vrees voor bureaucratie speelde ook anderszins op het terrein van onderwijs. In dit verslagjaar zegde de regering toe de verhouding tussen schoolbestuur en schooldirecties, mede in relatie tot de medezeggenschap transparant te maken en zo in te bedden dat onnodige bureaucratie wordt vermeden en de relatieve autonomie in het onderwijs daadwerkelijk bij de scholen komt te liggen. De uitwerkingsnotitie, waarin deze transparantie wordt geregeld en de verhouding tussen schoolbestuur en schooldirecties en de medezeggenschap is door de regering op 13 januari 2004 aan de Kamer gezonden⁴²⁾. De betrokken Kamercommissie heeft hierover schriftelijk overleg⁴³⁾ gevoerd.

De gevolgen van nieuwe regels zijn niet altijd doordacht. Het strikter willen regelen van een bestaande praktijk kan gevolgen hebben die even onbedoeld als ongewenst zijn. Ter illustratie hiervan een voorbeeld uit de zorgsector. De Tweede Kamer nam bij de behandeling van de Wijziging van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet klachten cliënten zorgsector een amendement⁴⁴⁾ aan, waardoor klachtencommissies in zorginstellingen werden verplicht ernstige klachten te melden bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Het wetsartikel repte aanvankelijk slechts van een meldingsmogelijkheid. Na amendering was echter sprake van een meldingsplicht. De regering had de Tweede Kamer het amendement ontraden.

De Eerste Kamer had met het amendement grote moeite, omdat de noodzaak van deze plicht niet overtuigend was aangetoond en de gevolgen van de meldingsplicht niet waren onderzocht. De Kamer legde onder andere de nadruk op de mogelijke nadelige consequenties van de plicht voor de onafhankelijkheid en laagdrempeligheid van de bestaande klachtencommissies. De vrijwel Kamerbrede kritiek leidde ertoe dat de regering een novelle toezegde. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel is in afwachting van deze novelle aangehouden⁴⁵⁾.



De Noenzaal van de Eerste Kamer
Vroegere vergaderruimte van de Gecommitteerde raden van de Staten van Holland, momenteel de lunchruimte voor de senatoren.

41) Handelingen I 2003 - 2004, 35.

42) Uitwerking lumpsumbekostiging, Kamerstukken II 2003-2004, 29 399, nr. 1.

43) Kamerstukken I 2003 - 2004, 29 399, A.

44) Kamerstukken II 2002 - 2003, 28 489, nr. 8

45) De novelle is ingediend op 10 december 2004, Kamerstukken II 2004 - 2005, 29 931.

Effecten voor bepaalde groepen burgers

Over de Wet werk en bijstand⁴⁶⁾, die in de plaats is gekomen van de Bijstandswet, zijn in de Eerste Kamer de nodige kritische noten gekraakt. De regering heeft vele, soms substantiële toezeggingen moeten doen. Een aantal toezeggingen betrof de effecten van de wet voor bepaalde groepen burgers.

Ter illustratie zij allereerst gewezen op oudere burgers, die door toedoen van de Eerste Kamer onder bepaalde voorwaarden niet hoeven te solliciteren: personen van 57,5 jaar en ouder, van wie na een eerste toets is vastgesteld dat zij geen perspectief hebben op de arbeidsmarkt, krijgen geen sollicitatieplicht opgelegd en kunnen zich richten op andere maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk. Gelet op de huidige economische en arbeidsmarktsituatie kan volgens de Senaat voor deze categorie een verdere toetsing op een eventuele toekomstige arbeidsmarkt achterwege blijven. Periodiek zal worden bezien of de arbeidsmarktparticipatie van ouderen (nieuwe gevallen) mogelijk maakt.

Een tweede voorbeeld betreft de positie van alleenstaande ouders na aanvaarding van de Wet werk en bijstand. Voor deze burgers geldt door toedoen van de Eerste Kamer, dat de gemeente bij de beoordeling van een eventuele arbeidsplicht niet alleen geobjectiveerde criteria toepast maar daarbij tevens specifieke gevalsomstandigheden betreft. Daaronder valt de bestaande wens van de ouder om de zorgplicht te laten voorgaan. Voor iedere bijstandsgerechtigde bestaat een arbeidsplicht. Wel moet voor alleenstaande ouders kinderopvang geregeld zijn, of kunnen worden. Alleenstaande ouders die van oordeel zijn dat er dringende redenen zijn waardoor ze tijdelijk zelf voor hun kinderen moeten zorgen, kunnen dit aangeven bij de gemeente. De gemeente moet deze wens dan bij haar afweging betrekken.

Een derde voorbeeld betreft de aandacht die de Kamer bij de opzet van de evaluatie van de Wet werk en bijstand vroeg voor de effecten van deze wet op de armoedesituatie in Nederland, voor zover passend binnen het bestek van de evaluatie. Ook dat werd door de regering toegezegd.

De Eerste Kamer kreeg bij de behandeling van het Belastingplan 2004⁴⁷⁾ aandacht van de regering voor een ander deel van onze bevolking. De regering zegde de Kamer toe, de gevolgen van de wijziging in de vergoeding voor de auto voor zogenaamde eigen rijders nauwlettend te volgen. De Eerste Kamer was er voor beducht dat bedrijven in het midden- en kleinbedrijf, instellingen in de zorg en organisaties in de (semi) publieke sfeer door de gewijzigde autovergoedingenregeling problemen zouden ondervinden bij de uitvoering van hun primaire taken. Als de wijziging in de vergoeding aanleiding zou geven tot problemen, dan zou de regering daarvoor een oplossing proberen te vinden. Aangezien een viertal maanden na het debat gesignaleerd werd dat bedrijven inderdaad problemen ondervonden bij de uitvoering van hun primaire taken, zijn daarover vanuit de Eerste Kamer schriftelijke vragen⁴⁸⁾ gesteld. De tijdens

46) Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v., 28 870.

47) Handelingen I 2003-2004, 11 - 480.

48) Aangangsel Handelingen I 2003-2004, 20.

de behandeling van het Belastingplan 2004 toegezegde en inmiddels van kracht zijnde monitoring van de nieuwe autoregeling zal volgens de regering in de loop van 2005 resultaat opleveren.

Andere overheden

Bij nieuwe wetgeving wordt niet altijd voldoende rekening gehouden met de taken die andere overheden krijgen. Soms betreft dat de financiële middelen die nodig zijn om dat te doen wat de rijksoverheid verwacht. Een voorbeeld hiervan is het budget dat door de regering aan gemeenten beschikbaar werd gesteld voor de implementatie van de Wet werk en bijstand. De Eerste Kamer zorgde ervoor dat dit bedrag werd verdubbeld, van twintig miljoen euro tot veertig miljoen euro.

Bij de behandeling van de Wet werk en bijstand in de Senaat was de Kamer tevens van opvatting dat verschillen in uitvoering door gemeenten niet mogen leiden tot onrechtvaardige rechtsverschillen. Jurisprudentie, ook de reeds bestaande, zal daarvoor kaders aangeven. De regering zegde toe dat bij de evaluatie van de Wet werk en bijstand ook de monitoring van de verschillen in bijvoorbeeld de lokale verordeningen, zal worden meegenomen. Op kortere termijn, namelijk ongeveer anderhalf jaar na aanvaarding van het wetsvoorstel, zal op basis van vrijwilligheid bij gemeenten navraag worden gedaan om te bezien of er grote verschillen bestaan tussen lokale verordeningen.

Handhaving

In 2002 is bij de behandeling van de Schipholwet⁴⁹⁾ door de Eerste Kamer unaniem een motie⁵⁰⁾ aanvaard die ook Kamerbreed was ingediend. De senatoren wilden ervan verzekerd zijn dat de maximale geluidsniveaus en de wijze waarop deze zouden worden gehandhaafd in de nieuwe luchtvaartwet en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten zouden worden gehandhaafd op een gelijkwaardige wijze als daarvoor. In de motie werd de regering verzocht in 2005 te evalueren of van die gelijkwaardigheid sprake zou zijn. Door in de motie één evaluatiemoment (2005) van de regering af te dwingen, verzekerde de Kamer zich ervan dat zij bij de daadwerkelijke uitvoering van de motie zou worden betrokken. Omdat in dit parlementaire jaar de voorbereiding van deze evaluatie op gang is gekomen, heeft de betreffende Kamercommissie er bij de verantwoordelijke bewindslieden nog eens op aangedrongen de motie naar de letter uit te voeren. De regering heeft in dat kader aan de Eerste Kamer toegezegd als onderdeel van deze evaluatie nog voor het einde van 2004 met uitvoerige berekeningen te komen omtrent de ontwikkeling van de geluidsbelasting van het zogenaamde buitengebied vanaf 1990⁵¹⁾.

49) Kamerstukken II 2000 - 2001 e.v., 27 603.

50) Kamerstukken I 2001 - 2002, 27 603, 88 K.

51) Bij de inhoud en de praktische uitwerking van die evaluatie is de betrokken Kamercommissie kort na dit verslagjaar door de regering betrokken door middel van een overleg waarin de Kamercommissie de regering een aantal suggesties heeft meegegeven. Die suggesties zijn verwerkt in een intussen door de regering ingediend Plan van Aanpak (Kamerstukken I 2004 - 2005, 27 603 C), dat op 22 november 2004 aan de Kamers is toegezonden.

3. Wijze van begrotingsbehandeling

De aandacht van de Eerste Kamer richt zich hoofdzakelijk op de behandeling van wetsvoorstellen. De constructie van een Algemeen Overleg zoals de Tweede Kamer die heeft, kent de Eerste Kamer niet⁵²⁾. Plenaire debatten over onderdelen van regeringsbeleid of over actuele zaken zijn in de Senaat evenmin aan de orde van de dag. Behalve de jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen, de Financiële Beschouwingen en het Europadebat beperken plenaire debatten met de regering zich in de regel tot voorliggende wetsvoorstellen. Kerntaak daarbij is de kwaliteitstoets: de vraag moet worden beantwoord of het wetsvoorstel rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Er is een aantal wetsvoorstellen dat zich moeilijk voor die kwaliteitstoets leent. Dat zijn de begrotingen. De Eerste Kamer heeft het recht van budget. Begrotingen zijn wetten die door de Eerste Kamer moeten zijn goedgekeurd. Hoewel ook hier de Senaat zijn vetorecht heeft, zal dat niet licht worden gehanteerd al was het alleen maar omdat het niet goedkeuren van een begroting enorme gevolgen heeft. De redenen om daartoe over te gaan zouden dan ook van navenant gewicht moeten zijn.

Tot voor kort werden begrotingsbehandelingen aangegrepen om met de regering te debatteren over onderwerpen op het betreffende beleidsterrein. De plenaire behandeling gaf doorgaans het beeld van een grote diversiteit aan onderwerpen omdat de verschillende fracties hun eigen prioriteiten bij de keuze van discussiepunten bepaalden. In dit parlementaire jaar begint zich echter een reeds eerder voorzichtig ingezette wijziging te manifesteren. De Kamer heeft namelijk het voornemen de begrotingsdebatten te thematiseren vanuit de gedachte dat daarmee de meerwaarde van de gedachtenwisseling met de regering wordt vergroot. In plaats van een grote verscheidenheid aan aandachtspunten, aan de orde gesteld door de verschillende woordvoerders, is in dit verslagjaar vaker sprake van één of twee thema's waarover door de Kamer als geheel met de regering wordt gedebatteerd.

Het debat over milieu⁵³⁾ bijvoorbeeld werd toegespitst op de thema's Kyoto-verplichtingen en innovatie. Op het terrein van de volkshuisvesting ging het beleidsdebat hoofdzakelijk over woningbouwproductie en woningnood⁵⁴⁾. De volksgezondheid en de sport waren de twee hoofdthema's bij een ander begrotingsdebat⁵⁵⁾. Ter illustratie van de breedte van het debat moge de volksgezondheid dienen: de deelonderwerpen waren de ontwikkelingen in de zorg in de komende tien à vijftien jaren in het bijzonder uit oogpunt van capaciteit (de handen aan het bed), de inrichting van de zorg en de bijbehorende menskracht-planning (inclusief de opleidingen), de beroepsinvulling en werkwijze, de vraag van de patiënt (gepast en ongepast gebruik

52) Wel wordt bij wijze van uitzondering incidenteel een mondeling overleg belegd tussen een Kamercommissie en bewindspersoon.

53) Handelingen I 2003 - 2004, 29.

54) Handelingen I 2003 - 2004, 26.

55) Handelingen I 2003 - 2004, 34.

van zorg) en betaalde en onbetaalde handen in de zorg. Tijdens dit debat deed de regering overigens toezeggingen⁵⁶⁾ die de preventie en behandeling van diabetes betroffen en de kosteneffectieve projecten op het gebied van preventie. Deze toezeggingen zijn door de regering inmiddels in de begroting 2005 nagekomen.

De behandeling van de onderwijsbegroting was in meer opzichten opvallend: niet alleen vanwege de breedte van het thema (de positie en het functioneren van het VMBO)⁵⁷⁾ maar tevens vanwege de wijze van voorbereiding en de inhoudelijke eensgezindheid in de Kamer. Met vele toezeggingen van regeringszijde tot gevolg. Eerder al had de Kamer de wens benadrukt om ter zake van het VMBO de vernieuwing die zich van binnenuit aftekent vanuit de overheid te ondersteunen. Deze vernieuwing vanuit het veld zelf koerst sterk op het introduceren van een praktijkgeoriënteerde didactiek en dito werkvormen bij alle leerwegen van het VMBO. Die koers was in juni 2003 bij de behandeling van 'de regeling Leer- werktrajecten VMBO' al duidelijk⁵⁸⁾. Aan het begrotingsdebat ging een hoorzitting vooraf die de Kamercommissie in samenspel met de Onderwijsraad had georganiseerd. Tijdens het debat is stilgestaan bij deze onderwijsvernieuwing die vanuit het VMBO zelf wordt geïnitieerd, het imago van het VMBO, de lerarenopleiding en de nascholing, de examens en leerwegen, het onderwijsachterstandenbeleid, het jeugdbeleid, de zorgstructuur, de veiligheid en de schooluitval. De regering zegde toe de onderwijsvernieuwing te richten op een praktisch-georiënteerd onderwijs, bij te dragen aan de herkenbaarheid en de imago-versterking van VMBO-scholen, bij wijze van experiment de indicatiestelling van zorgleerlingen te laten plaatsvinden door de permanente commissie leerlingenzorg in plaats van door de regionale verwijzingscommissie, informatie in te winnen over leerlingen die langdurig in het buitenland verblijven en terugkeren met taal- en onderwijsachterstanden en nader te bezien hoe schakelklassen een prominente rol kunnen spelen in het onderwijsachterstandenbeleid.

De leden van de Eerste Kamer zijn naast hun activiteiten voor de Kamer in de regel dagelijks werkzaam in zeer diverse sectoren van de samenleving. Deze voeding vanuit de praktijk kan het besef van de samenhang der dingen vergroten. Geheel verwonderlijk is het dan ook niet, dat niet alleen een begin is gemaakt met thematische begrotingsdebatten waar één bewindspersoon bij betrokken is, maar tevens met debatten over thema's waarin dwarsverbanden aan de orde zijn. Zo heeft de Eerste Kamer in dit parlementaire jaar met zowel de minister van onderwijs als de staatssecretaris van onderwijs als de minister van economische zaken gedebatteerd over het thema 'wetenschapsbeleid, kenniseconomie en ICT'⁵⁹⁾.



Plenaire zaal
Monumentale schoorsteenpartij
met haard in de vergaderzaal
van de Kamer.

56) Handelingen I 2003 - 2004, 34 - 1884 en Handelingen I 2003 - 2004, 34 - 1871.

57) Handelingen I 2003 - 2004, 27.

58) Handelingen I 2002 - 2003, 30.

59) Handelingen I 2003 - 2004, 15.



II | DE EERSTE KAMER IN INTERNATIONAAL EN KONINKRIJKSVERBAND

De activiteiten van de senatoren die zich bezighouden met het Europees en buitenlands beleid spelen zich meer in het buitenland af dan binnen de muren van de Eerste Kamer. Zij zijn onder meer lid van de delegaties van de Staten-Generaal naar de parlementaire vergaderingen van de Raad van Europa, de West Europese Unie (WEU), de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Taalunie, de Interparlementaire Unie (IPU) en de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. De debatten in de Senaat worden in de regel gekenmerkt door een zekere distantie van de actualiteit. Het gaat in bredere zin om beschouwingen over de Nederlandse en Europese posities, belangen en verantwoordelijkheden op langere termijn. Niet zelden grepen bewindspersonen deze reflecties aan om ook over de actualiteit heen hun visie op de toekomst van ons land, Europa en internationale instellingen te geven.

In die gevallen waarin de beide Kamers der Staten-Generaal niet geheel eensgezind zijn, lijkt de Senaat veelal een meer Europese oriëntatie te hebben terwijl de Tweede Kamer eerder opereert vanuit een nationale invalshoek. Tijdens het jaarlijkse Europadebat⁶⁰⁾ bijvoorbeeld, dat plaatsvond in combinatie met de behandeling van de goedkeuringswet betreffende de toetreding van tien landen tot de Europese Unie (EU), bleek een meerderheid in de Senaat andere opvattingen te hebben dan de Tweede Kamer over het vrij verkeer van – in het bijzonder – Poolse werknemers. Waar de Tweede Kamer een motie⁶¹⁾ aannam omdat zij meer garanties wenste te hebben tegen een mogelijke toestroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten, vond de Eerste Kamer ten principale dat het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen een groot goed is van de Europese Unie en dat alleen bij een feitelijke,

60) Handelingen I 2003 - 2004, 17.

61) Kamerstukken II 2003 - 2004, 28 972 (R 1738), nr. 8.

ernstige verstoring van de arbeidsmarkt het invoeren van de vrijwaringsclausule verdedigbaar is. De regering kreeg door deze opstelling van de Eerste Kamer steun om met de motie van de Tweede Kamer genuanceerd om te gaan. Een week later volgde het kabinetsstandpunt dat een lichte arbeidsmarkttoets behelsde.

Een ander voorbeeld van een Senaatsopvatting die wel met die van de regering spoorde, maar niet met die van de Tweede Kamer betrof de wenselijkheid van een kleinere Europese Commissie. Dit thema kwam aan de orde in het debat over de Intergouvernementele Conferentie (IGC)⁶²⁾. In dat debat pleitte de Eerste Kamer voor een bredere invoering van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het Europese gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Ten aanzien van het behoud van het vetorecht inzake de financiële perspectieven deelde de Eerste Kamer overigens de opvatting van de regering niet. De Senaat vindt dat besluitvorming over deze perspectieven van de EU met een gekwalificeerde meerderheid dient te geschieden waar de regering wenst vast te houden aan unanimiteit.

Naast het Europadebat vinden er jaarlijks bilaterale gesprekken plaats tussen de Eerste Kamer en een delegatie van de Nederlandse Europarlementariërs. In dit verslagjaar werd daarbij hoofdzakelijk van gedachten gewisseld over de voortgang in de IGC en over de uitvoering van de subsidiariteitstoets. Additionele agendapunten waren het aankomend EU-voorzitterschap van Nederland en de uitbreiding van de EU. De parlementaire assemblees worden benut voor intensieve interparlementaire contacten, kennisuitwisseling en kennisverwerving. Verschillende leden van de Kamer vervullen in de verscheidene parlementaire assemblees voorzitterschappen van commissies en fracties en (generaal) rapporteurschappen. Vijf van de zes delegaties van de Staten-Generaal naar de assemblees worden geleid door senatoren.

1. Europese aspecten van nationale wetgeving

Kwaliteit van wetgeving

Hoewel op het terrein van het buitenlands beleid weinig wetgevende activiteiten voor de Eerste Kamer zijn weggelegd, stelt de toename van regelgeving vanuit Europa hoge eisen aan de bestaande en nieuwe, op Europese regelgeving geënte, nationale voorschriften. Vanwege mogelijke strijdigheid van (voorgenomen) Europese regelgeving met nationale wetgeving en daaraan gekoppelde uitvoeringsbepalingen, is al in een vroeg stadium de noodzaak onderkend van een structureel informatie- en signaleringssysteem. Het daartoe speciaal ingerichte bureau EBK (Europees Bureau Eerste Kamer) met de speciale internetsite⁶³⁾ heeft zich inmiddels mogen verheugen in een brede belangstelling en waardering.

62) Handelingen I 2003 - 2004, 5 en 9.

63) www.europapoort.nl.

De noodzaak van geïnstitutionaliseerde aandacht voor de complicaties bij de afstemming van regelgeving tussen het Europese en het nationale niveau heeft een nieuwe dimensie toegevoegd aan het werk van de Eerste Kamer op de drie invalshoeken die in het eerste deel van dit jaarbericht zijn genoemd, namelijk de rechtmatigheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Op het terrein van de milieuwetgeving bijvoorbeeld kwamen dit parlementaire jaar deze drie invalshoeken regelmatig aan de orde. De rechtmatigheidsvraag nam een belangrijke plaats in bij de behandeling van een initiatiefwetsontwerp op het terrein van eigen nationale importbeperkingen ten aanzien van niet duurzaam geproduceerd hout⁶⁴. Vragen van uitvoerbaarheid doen zich voor bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water⁶⁵. Aangaande de handhaafbaarheid was er veel aandacht voor de uitvoering van de Europese regelgeving die voortvloeide uit het Kyoto-protocol.

Naast het EBK-kantoor van de Senaat is er vanuit de Staten-Generaal een permanente vertegenwoordiger bij de Europese instellingen aangesteld die zorgt voor tijdige en adequate informatie over institutionele ontwikkelingen en op handen zijnde regelgeving en die meer in het algemeen de parlementaire controle op het Europese beleid van de Nederlandse regering faciliteert.

Subsidiariteitstoets: nationale of Europese regelgeving?

Niet alleen de kwaliteitsaspecten van specifieke wetgeving zijn aan de orde maar ook de principiële vraag, of op bepaalde terreinen Europese legislatieve competentie aanwezig is, bevorderd moet worden, of juist afgehouden. Krachtens het Verdrag voor een Grondwet van de Europese Unie zullen bij de toets of sprake moet zijn van Europese dan wel nationale regelgeving (de subsidiariteitstoets), de nationale parlementen een expliciete rol krijgen⁶⁶. Zij krijgen zes weken de tijd Europese wetgevingsvoorstellen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel te toetsen en kunnen commentaar rechtstreeks aan de Europese Commissie zenden. De Europese Commissie (of een andere wetgevingsinstantie) moet het voorstel heroverwegen als tenminste éénvóór⁶⁷ van de stemmen die de nationale parlementen hebben daartoe noopt. Als door de Europese Commissie voet bij stuk wordt gehouden, staat voor de parlementen desgewenst de weg open naar het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De Eerste Kamer krijgt bij de subsidiariteitstoets een andere rol dan zij tot nu toe ten opzichte van de Tweede Kamer heeft. Zij zal namelijk niet ná maar gelijktijdig met de

64) Kamerstukken II 1994 - 1995 e.v., 23982. Het wetsvoorstel is aangehouden in de Eerste Kamer in afwachting van twee nouvelles (Kamerstukken II 1999 - 2000 e.v., 26998 en Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v. 28631).

65) Kamerstukken II 2002 - 2003 e.v., 28 808.

66) De regels hieromtrent zijn opgenomen in twee aan het Verdrag gehechte Protocollen, te weten het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De teksten hiervan kunnen geraadpleegd worden via de website www.europapoort.nl op de themapagina Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit (CIG 87/04 ADD I, Brussel 6 augustus 2004).

67) Deze drempel bedraagt volgens artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid éénvóór van alle stemmen als de Europese wetgevingshandeling de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft.

Tweede Kamer tot besluitvorming komen. Bij de toedeling van stemgewicht aan de parlementen is bepaald⁶⁸⁾ dat beide Kamers, onafhankelijk van elkaar, één stem krijgen. Om de stem van het Nederlandse parlement zo krachtig mogelijk te doen zijn is het – naast inhoudelijke gelijkkluidendheid – zaak te komen tot een efficiënte werkwijze opdat de krappe zes-wekentermijn optimaal wordt benut.

Met het oog daarop werden naar aanleiding van een uniek, namelijk gezamenlijk notaoverleg en openbaar mondeling overleg⁶⁹⁾ van beide Kamers met de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken twee gelijkkluidende moties⁷⁰⁾ aangenomen om te bezien hoe de Staten-Generaal zo optimaal en efficiënt mogelijk de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets kunnen uitvoeren. In vervolg daarop werd een gemengde commissie geïnstalleerd, bestaande uit zowel Eerste- als Tweede-Kamerleden, om voorstellen te doen waardoor het Nederlandse parlement zich beter van zijn controlerende taak kan kwijten. Deze commissie heeft advies ingewonnen van een aantal hoogleraren, een bijeenkomst gehouden met personen uit het maatschappelijk middenveld en heeft in internationaal verband onderzoek verricht bij de nationale parlementen van de lidstaten. Aan het einde van het parlementaire jaar verkeerden de werkzaamheden van deze commissie in een afrondend stadium⁷¹⁾.

Gelijktijdig met de installatie van de gemengde commissie aan het begin van het parlementaire jaar werd in de Eerste Kamer reeds een proefprocedure gestart waarbij de door het Kabinet aan de Staten-Generaal aangeboden nieuwe Europese Commissievoorstellen worden behandeld in de betrokken Kamercommissies.

2. De nationale parlementaire dimensie van Europese regelgeving en beleid

Intussen vraagt de afstemming tussen de Europese en nationale bestuurslaag niet alleen maar een toedeling van competenties aan de een of de ander. Van belang is tevens de discussie hoe de parlementaire betrokkenheid – Europees en nationaal – geregeld moet worden op terreinen waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het blijkt in de praktijk dat op vele terreinen de klassieke formule niet toereikend is. Die klassieke formule houdt in dat de nationale parlementen hun regeringen controleren, ook voor zover die op Europees Raadsniveau beslissingen nemen, en dat het Europees Parlement zich richt op de Commissie.

68) Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, artikel 7: "(...) Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem".

69) Kamerstukken I/II, 2002 - 2003, 28 473, nr. 158e/33.

70) Kamerstukken II 2002 - 2003, 28 473, nr. 13; Kamerstukken I 2002 - 2003, 28 473, nr. 158g

71) Het "Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen" is op 12 oktober 2004 aangeboden aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Het is te lezen op www.europapoort.nl op de themapagina van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit.

Europees veiligheids- en defensiebeleid

Op meer momenten werd in dit verslagjaar aandacht besteed aan de parlementaire dimensie van het (Europese en nationale) defensiebeleid. De Eerste Kamer heeft zich bezorgd getoond over de afnemende parlementaire betrokkenheid en invloed bij de totstandkoming van het defensiebeleid, nu dit zich steeds meer ontwikkelt binnen Europees en NAVO-verband. De Kamer is voorstander van verdergaande samenwerking in de EU en de NAVO. Tegelijkertijd is zij zich ervan bewust dat het beschikbaar stellen van nationale legeronderdelen voor bijvoorbeeld de NATO Response Force en de European Rapid Reaction Force ook daadwerkelijke inzet impliceert wanneer daartoe in internationale fora besloten wordt.

In artikel 100 van de Grondwet is de rol van de Staten-Generaal aangescherpt bij de inzet van de krijgsmacht in internationale conflicten en humanitaire operaties. De Staten-Generaal hebben de mogelijkheid een dergelijke inzet tegen te houden. Dat leidt echter tot een niet onproblematische situatie gelet op de onderlinge samenhang van de krijgsmacht(en) binnen de Europese en NAVO samenwerkingsverbanden. De Senaat heeft de regering dan ook nadrukkelijk gewezen op de verplichting vooraf aan de inzet of ter beschikkingstelling van de Krijgsmacht inlichtingen te verstrekken aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer. De betrokken Kamercommissies in de Eerste Kamer bepalen of de behandeling in de Tweede Kamer afdoende was, dan wel een debat in de Senaat nog wenselijk of opportuun is. Hiermee is de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de controle op regeringsvoornemens tot uitzending geïntensiveerd zonder doublerend te zijn met de Tweede Kamer.

Bij de ontwikkelingen op het Europese defensiebeleid is er sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. Er ontbreekt echter een adequaat forum om de wenselijke parlementaire inbreng en eventuele afstemming te realiseren. De Kamer heeft in dit parlementaire jaar de constatering van de voorzitter van de WEU-assembly onderschreven, dat de parlementaire dimensie van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) gebrekkig is. Zij is evenwel van mening dat de WEU-assembly niet goed in deze lacune kan voorzien en acht het wenselijk in de toekomst een regulier forum te creëren voor de parlementaire defensiespecialisten van de parlementen van de EU-lidstaten en het Europees Parlement.

Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

Ook op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken houdt de Eerste Kamer zorgen over de parlementaire dimensie van Europese samenwerking. De Eerste en Tweede Kamer beschikken nog altijd over het instemmingsrecht (goedkeuring aan bepaalde categorieën ontwerpbesluiten die voor Nederland verbindend zijn) maar er is duidelijk sprake van een afnemend aantal Europese wetgevingsinitiatieven waaraan nationale



De Hall van de Eerste Kamer
Het gebrandschilderd
glas-in-lood plafond is van
H. Veldhuis (1914).

parlementaire goedkeuring verleend moet worden. Dit als gevolg van het toenemend communautair karakter van de JBZ-wetgeving waar wél een medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement bestaat. De ontwerpbesluiten waarop het nationaal parlementair instemmingsrecht van toepassing is, moeten openbaar gemaakt worden en aan de Staten-Generaal aangeboden. De beide Kamers moeten voorts binnen een periode van vijftien dagen een oordeel vormen over die ontwerpbesluiten. In de praktijk worden de ontwerpbesluiten ook in de stadia voorafgaand aan de definitieve besluitvorming aangeboden.

Uit opvolgende goedkeuringswetten vloeien de formele criteria voort waaraan voldaan moet worden alvorens instemming te verlenen: ten eerste tijdige aanbieding (is de vijftien dagentermijn in acht genomen); ten tweede aanbieding in de Nederlandse taal (want iedere burger wordt geacht de wet te kennen, ook de Europese wettelijke kaders). Een laatste – wat problematischer – vereiste betreft de openbaarheid van de aangeboden ontwerpbesluiten. Sedert 4 december 2001 houdt de Eerste Kamer zich bij het uitoefenen van het instemmingsrecht consequent aan een unaniem aanvaarde motie⁷²⁾: de Eerste Kamer stemt niet eerder in dan nadat de tekst waarover een politiek akkoord is bereikt tenminste zes weken openbaar is geweest⁷³⁾. Hierdoor worden burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook het Europees Parlement dat slechts adviesrecht heeft, in de gelegenheid gesteld opvattingen kenbaar te maken bij de nationale parlementen. Bij zwaarwegende argumenten kan dat – op parlementair verzoek – resulteren in heropening van de onderhandelingen. De Eerste Kamer ziet dat als een ultimum remedium.

Ook bij de inhoudelijke behandeling van ontwerp teksten bestaat in de Eerste Kamer aandacht voor de parlementaire dimensie, zoals bij de ontwerprichtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. De Kamer heeft te kennen gegeven vooralsnog niet te kunnen instemmen met deze ontwerprichtlijn. Voorgesteld was namelijk met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en raadpleging van het Europees Parlement een gemeenschappelijk minimum lijst veilige landen van herkomst vast te stellen. De Senaat is van mening dat bij deze besluitvormingsmodaliteit de parlementaire invloed niet afdoende is en wenst ofwel invloed van de nationale parlementen ofwel medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Definitieve besluitvorming omtrent de ontwerprichtlijn was in dit parlementaire jaar nog niet aan de orde.

3. Nederlandse voorzitterschappen

Tijdens dit parlementaire jaar heeft Nederland drie voorzitterschappen vervuld: van de Europese Unie (EU), van de Raad van Europa en van de OVSE. De Eerste Kamer

72) Kamerstukken I 2001-2002, 23 490, nr. 13e.

73) Openbaar register van de Raad (<http://ue.eu.int>; menu documenten; keuze toegang tot raadsdocumenten).

heeft van de regering aandacht gevraagd voor het voorzitterschap van de Raad van Europa. In vergelijking daarmee waren de activiteiten in het kader van het EU-voorzitterschap voor de Senaat intensiever.

Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie

Tenminste éénmaal per jaar komen de Voorzitters van de parlementen bijeen om met elkaar van gedachten te wisselen over Europese (parlementaire) aanlegenheden. Vaak geschiedt dit in de lidstaat die op dat moment het voorzitterschap van de Europese Unie bekleedt. Onder het gecombineerd voorzitterschap van de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer werd in Den Haag een Voorzittersconferentie gehouden, de eerste na de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten⁷⁴⁾. Op de agenda van de conferentie stonden vier specifieke onderwerpen, te weten de uitvoering van de subsidiariteitstoets, het talenregime voor toekomstige Voorzittersconferenties, richtsnoeren voor de Europese interparlementaire samenwerking en de Europese en mondiale agenda na de uitbreiding van de EU.

Naast de Voorzittersconferentie zijn zes interparlementaire conferenties georganiseerd door de Eerste en Tweede Kamer⁷⁵⁾. Ter voorbereiding op de plenaire COSAC vergadering (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) vond een COSAC voorzittersbijeenkomst plaats. Daar werden de agendapunten voor de plenaire COSAC vastgesteld, te weten de voortgang ten aanzien van de Lissabonagenda, een Europees experiment met de subsidiariteitstoets en de implementatie van de verklaring inzake het vergroten van het nationaal Europees bewustzijn. Deze verklaring, een initiatief vanuit de Nederlandse Senaat dat reeds tijdens de Europese Conventie was gelanceerd, behelst het houden van een jaarlijks debat in alle nationale parlementen over het werk- en jaarprogramma van de Europese Commissie. Dit initiatief had in de aanloop naar de COSAC-vergadering in Den Haag reeds brede steun ontvangen en was in een aantal parlementen onderwerp van debat geweest.

De conferentie op het terrein van justitie handelde over een efficiënte Europese samenwerking op het terrein van het strafrecht. De parlementariërs op het gebied van buitenlandse zaken kwamen bijeen om de voortgang van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) te bespreken. Aparte aandacht werd tevens aan ontwikkelings-samenwerking besteed. Tijdens de conferentie van sociale zaken/NCEO (Europees Parlementscommissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid) kwam de economische zelfstandigheid van vrouwen in het algemeen en die van immigranten-



De Ministerskamer

Voormalig onderdeel van het Stadhouderskwartier. Deze kamer wordt tegenwoordig wekelijks gebruikt door de ministers en staatssecretarissen, die zich hier voorbereiden op de plenaire behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer. In de Ministerskamer vinden ook de kabinetsformaties plaats.

74) De conclusies van de Voorzittersconferentie zijn terug te vinden op de parlementaire website van het EU-voorzitterschap (<http://www.parlement.nl/EU/EUPresidency2004>).

75) De conferentie op het terrein van justitie en de Cosac voorzittersbijeenkomst vonden plaats in het verslagjaar, de overige niet. Ten behoeve van een compleet beeld zijn deze toch genoemd.

vrouwen en vrouwen uit etnische minderheden in het bijzonder aan de orde. Tenslotte vond een landbouwconferentie plaats waar gesproken werd over de (Europese) bestrijding van dierziekten.

Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa

Waar aller ogen zozeer gericht lijken te zijn op Brussel, wordt in de ogen van de Senaat de platformfunctie van de Raad van Europa gemakkelijk onderschat. Met het oog op de 'heling' van de EU en met name op terreinen als bevordering van de mensenrechten en de contacten met landen, die geen of nog geen perspectief hebben op toetreding tot de Unie is de Raad van Europa van groot belang. Over het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa ging de Eerste Kamer op 4 november 2003 in discussie⁷⁶⁾ met de regering. Additionele aanleiding was het – op aandringen van de Senaat verschenen – rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken 'De Raad van Europa, minder en (nog) beter'. Kernpunten uit het debat waren eensgezindheid over het advies dat de kerntaken van de Raad van Europa benadrukt moeten worden en de gewenste verbetering in de ratificatie van de Verdragen. Tevens waren de (toekomstige) nieuwe lidstaten van de Raad van Europa onderwerp van bespreking.

4. Koninkrijksrelaties

De Eerste Kamer volgt de ontwikkelingen in de overzeese gebieden van het Koninkrijk op de voet. In het kader van het Contactplan vinden ten minste tweejaarlijks bijeenkomsten plaats van parlementaire delegaties uit de Staten van de Nederlandse Antillen, de Staten van Aruba en uit de Staten-Generaal. In het verslagjaar vonden drie bijeenkomsten⁷⁷⁾ plaats waarvan twee in Nederland en één op Bonaire.

Aandachtspunten waren onder andere de bestrijding van armoede en drugsverslaving, de bureaucratie en de langdurige problemen met de onderbesteding van de financiële middelen op de Nederlandse Antillen.

Mede gelet op het vijftigjarig bestaan van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden werd ook telkenmale gesproken over de wenselijkheid van staatkundige vernieuwingen. Binnen deze context speelt de discussie over mogelijkheden voor de toekomstige relatie van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie. De huidige status van de Nederlandse Antillen en Aruba is die van land en gebied overzee (LGO), wat inhoudt dat ze geen deel uitmaken van het communautair grondgebied. Indien de status gewijzigd wordt in die van een ultraperifeer gebied

76) Handelingen I 2003 - 2004, 5.

77) Zie voor de slotverklaringen van de drie bijeenkomsten:
Kamerstukken I/II 2003 - 2004, 28 829, A/4.
Kamerstukken I/II 2003 - 2004, 29 434, A/1.
Kamerstukken I/II 2003 - 2004, 29 434, B/3.

(UPG) zullen ze wel behoren tot het grondgebied waarop de Europese regelgeving van toepassing is. Binnen de hierboven reeds genoemde context bestaat tevens specifieke aandacht voor gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen. Hierover zijn de laatste woorden nog niet gesproken. In het volgend jaarbericht zal hierop dan ook ongetwijfeld worden teruggekomen.



III | BIJLAGEN

Bijlage 1 Samenstelling van de fracties (peildatum: 16 september 2003)

CDA (23 zetels)

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

PvdA (19 zetels)

Doesburg, T.R. (<i>per 30-09-'03</i>)	Noten, drs. H.C.P.
Driel, drs. S.J. van	Putters, dr. K.
Eigeman, J.H.	Rabbinge, prof.dr.ir. R. (<i>fractiesecretaris</i>)
Hamel, drs. J.	Stekelenburg, J. (<i>fractievoorzitter</i>)
Jurgens, prof.mr. E.C.M.	Sylvester, mw. dr. J.J.
(<i>eerste ondervoorzitter Eerste Kamer</i>)	Tan, mw.mr. I.Y.
Linthorst, mw. M.Y. (<i>vice-fractievoorzitter</i>)	Thijn, drs. E. van
Maas-de Brouwer, mw. T.A.	Westerveld, mw. dr. M.
Meindertsmas, mw. M.C.	Witteman, mw. drs. A.C.C.
Middel, drs. L.P.	Witteveen, prof.dr. W.J.

VVD (15 zetels)

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

GL (5 zetels)

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

SP (4 zetels)

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

D66 (3 zetels)

Kohnstamm, mr. J. (<i>vice-fractievoorzitter</i>)	Schuyer, E.H. (<i>fractievoorzitter</i>)
Schouw, dr. A.G. (<i>fractiesecretaris</i>)	

CU (2 zetels)

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

SGP (2 zetels)

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

LPF (1 zetel)

Hessing, R.H. (<i>fractievoorzitter</i>)
--

OSF (1 zetel)

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

Bijlage 2 Mutaties samenstelling van de fracties

Nieuw geïnstalleerd

- Op 30 september 2003 de heer T.R. Doesburg (PvdA) (ter vervanging van de op 8 september 2003 overleden heer mr. R.M.L.A. Leenders)
- Op 4 november 2003 de heer prof. dr. F. Leijnse (PvdA) (ter vervanging van de op 22 september 2003 overleden heer J. Stekelenburg)
- Op 7 september 2004 de heer prof. mr. J.W.M. Engels (D66) (ter vervanging van de per 7 september 2004 vertrokken heer mr J. Kohnstamm)

De heer drs. H.C.P. Noten volgde de heer J. Stekelenburg op als fractievoorzitter van de PvdA.

De heer dr. A.G. Schouw heeft het vice-fractievoorzitterschap van D66 van de heer mr. J. Kohnstamm overgenomen.

