

Verzamelwetgeving

1. Aanleiding

Deze notitie geeft uitvoering aan twee toezeggingen aan de Eerste Kamer. Beide toezeggingen hebben betrekking op verzamelwetgeving. De eerste toezegging, om met een notitie over verzamelwetgeving te komen, is gedaan tijdens het mondeling overleg op 12 mei 2009 met de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten.

De tweede toezegging is gedaan tijdens een debat met de Eerste Kamer over het ontwerp van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens¹. Hierbij is de volgende vraag gesteld:

“Heeft de minister, toen duidelijk was hoe de hazen in de Tweede Kamer over dit onderwerp liepen, overwogen het wetsvoorstel te splitsen in een wetsvoorstel dat de Europese minimumvariant implementeert en een tweede wetsvoorstel waarin die langere periode staat, waaromtrent zich een nipte Kamermeerderheid heeft afgetekend? Vindt de minister, terugkijkend, die benadering niet staatsrechtelijk zuiverder, ook met het oog op deze Kamer?”

In het navolgende komt eerst de toezegging over verzamelwetgeving aan de orde, gedaan tijdens het mondeling overleg. Ik besluit deze notitie met een reactie op de vraag van de Eerste Kamer over de splitsing van wetsvoorstellen in het geval van implementatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 3 december 2010 advies uitgebracht over deze notitie². Het advies van de Afdeling advisering is bij het navolgende in acht genomen.

2. Verzamelwetgeving

2.1 Eerste Kamer

De Eerste Kamer behandelde op 31 maart 2009 het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 31 145.

² W03.10.0467/II

bijkomende straf en enkele andere wijzigingen³. Zoals uit het opschrift blijkt, bevat dit wetsvoorstel een verzameling van verschillende onderwerpen.

De vaste commissie voor Justitie heeft bij dit wetsvoorstel het volgende opgemerkt:

“De commissie heeft overwegende bezwaren tegen het in behandeling nemen van het wetsvoorstel in de vorm zoals het voorligt. De commissie is van oordeel dat de vrijheid van beoordeling door de Eerste Kamer ernstig wordt gehinderd, indien in een wetsvoorstel een veelheid aan onderwerpen wordt behandeld zoals met wetsvoorstel 31 386 het geval is. Het betreft immers geen zogenaamde veegwet - waarin omissies worden aangevuld, fouten worden hersteld of technische verbeteringen worden tot stand gebracht - maar een voorstel waarin belangrijke inhoudelijke wijzigingen van zeer onderscheiden aard worden aangebracht in diverse wetten. Daarmee wordt het fenomeen van een “inhoudelijke veegwet” geïntroduceerd waartegen de commissie uitdrukkelijk bezwaar heeft”⁴.

De Eerste Kamer stelt hier de vraag aan de orde of in één wetsvoorstel wel belangrijke inhoudelijke wijzigingen van verschillende aard kunnen worden aangebracht. De Eerste Kamer plaatst een dergelijk wetsvoorstel naast de zogenoemde veegwet. Een veegwet is een wet waarin doorgaans alleen aanpassingen van technische aard worden opgenomen. Waar de Eerste Kamer hier op doelt, is een verzamelwet die inhoudelijke (beleidsmatige) onderwerpen bevat die verschillend van aard zijn. Verzamelwetten worden regelmatig gebruikt. Het verduidelijken van wanneer verzamelwetten kunnen worden gebruikt en welke inhoud in die wetten kan worden opgenomen, is dus van belang.

Dat juist de Eerste Kamer dit punt aan de orde stelt, volgt uit de positie die de Eerste Kamer in het wetgevingsproces inneemt. Anders dan de Tweede Kamer kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen slechts aannemen of verwerpen. Zij kan niet zelf wetsvoorstellen indienen of amenderen⁵. Zeer sporadisch wordt de novelle benut als een mogelijkheid om tegemoet te komen aan bezwaren van de Eerste Kamer tegen een bepaald onderdeel van een wetsvoorstel. Naast de Eerste Kamer heeft ook de Raad van State gewezen op de onwenselijkheid van het bijeenbrengen van voorstellen van verschillende aard in één wetsvoorstel⁶. Verder heeft in 1997 de Voorzitter van de Tweede Kamer per brief aan de Minister-President laten weten dat:

“Het Presidium heeft besloten dergelijke wetsvoorstellen (het betrof hier het in één voorstel opnemen van niet inhoudelijk met elkaar samenhangende voorstellen) voortaan, mochten zij onverhoopt toch worden ingediend, niet in handen van een commissie te

³ Kamerstukken I 2008/09, 31 386.

⁴ Kamerstukken I 2008/09, 31 386, G.

⁵ Zie over de rol van de Eerste Kamer ook: R.H. van der Beeten, “De Eerste Kamer en wetgeving: geen hoofdrolspeler, maar wel de belangrijkste bijrol”, *RegelMaat 2009 (24) 5*, blz 259-271.

⁶ Zie de adviezen over de Belastingplannen 1993, 1997, 1999, 2007, 2009 en 2010 en het advies van 8 januari 1996 over het voorstel van wet houdende een aantal wijzigingen van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en een aanpassing van de Wet afbreking zwangerschap aan de gewijzigde wetgeving met betrekking tot accountants.

stellen, maar direct aan het Kabinet te vragen om de verschillende voorstellen afzonderlijk in te dienen.”⁷

Naar aanleiding van de opstelling van de Eerste Kamer inzake het hiervoor genoemde wetsvoorstel 31 386 heb ik een brief gezonden⁸ waarin ik ben ingegaan op de overwegingen voor dat wetsvoorstel. In reactie op deze brief heeft de Eerste Kamer overleg gevoerd waarbij de voorzitter van de Eerste Kamer het standpunt heeft toegelicht⁹.

“De kern van het bezwaar van de commissie en dus van alle fracties, is dat er een voorstel voorligt met onderwerpen die enkel het aspect van strafrecht of strafvordering gemeen hebben. De samenhang tussen de onderwerpen ligt verder niet voor de hand. Het gaat om tien onderwerpen. Bij nota van wijziging zijn er daarna nog twee aan toegevoegd. De consequentie van een dergelijke samenstelling van een wetsvoorstel is dat de Eerste Kamer in haar staatsrechtelijke beoordeling van een wetsvoorstel in de situatie komt te verkeren dat als zij voor het een is maar tegen het andere, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, zij in een dwangpositie geraakt”.

De opmerkingen van achtereenvolgens de vaste commissie voor Justitie en die van de voorzitter van de Eerste Kamer staan niet op zichzelf. De Eerste Kamer gaf voor de eerder genoemde toezegging van de minister van Justitie op 12 mei 2009 om met een notitie over verzamelwetgeving te komen al eerder het signaal dat het samenvoegen van meerdere onderwerpen in één wetsvoorstel op bezwaren stuit. In 1993 heeft de Eerste Kamer met algemene stemmen een motie aangenomen. Een motie waarvan de inhoud weerklinkt in het huidige standpunt van de Eerste Kamer. In deze motie-Boorsma c.s.¹⁰ stelde de Eerste Kamer het volgende:

Overwegende, dat zij om haar constitutionele taak zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen, wetsvoorstellen van verschillende aard en urgentie apart moet kunnen behandelen; nodigt de regering uit, bij indiening van het belastingplan voor enig jaar fiscale wetsvoorstellen van verschillende aard, belang en/of urgentie in de toekomst niet meer in één wetsvoorstel samen te voegen.

In de eerder genoemde reactie inzake wetsvoorstel 31 386 duiden de leden van de Eerste Kamer op het dilemma waarvoor zij worden geplaatst indien verschillende onderwerpen van inhoudelijke aard, die geen samenhang met elkaar vertonen, in één wetsvoorstel worden opgenomen. Het dilemma doet zich voor indien tegen bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel bezwaren bestaan en het wetsvoorstel ook onderwerpen bevat die urgent zijn. Fracties kunnen om politieke redenen besluiten dat zij steun verlenen aan het wetsvoorstel, ook al zijn zij van oordeel dat een bepaald onderdeel van het wetsvoorstel die steun niet of niet direct verdient. De situatie kan zich ook voordoen

⁷ Brief van de Vz TK aan de Minister-President van 15 januari 1997.

⁸ Kamerstukken I 2008/09, 31 386, H.

⁹ Kamerstukken I 2009/2010, 31 386, F.

¹⁰ Kamerstukken I 1992/93, 22 873, 110d.

dat de meerderheid van de Kamer bezwaar heeft tegen de inhoudelijke vormgeving van een wetsvoorstel. Dit was het geval bij het wetsvoorstel dat aanleiding gaf tot deze notitie.

Terugkerend aspect in de opmerkingen van de Eerste Kamer is dat voldoende samenhang moet bestaan tussen de verschillende onderwerpen willen zij geschikt zijn om te kunnen worden opgenomen in één wetsvoorstel. Bij de afsluiting van de mondelinge behandeling van het voornoemde strafrechtelijke wetsvoorstel heeft de voorzitter van de Eerste Kamer het volgende gesteld.

“Naar mijn taxatie zou de inhoudelijke samenhang doorslaggevend moeten zijn. (...) De inhoudelijke samenhang is de meest objectieve en meest logische maatstaf, maar wellicht kan het kabinet in het overleg dat de minister heeft aangekondigd daarop nader ingaan. Het punt kan wellicht worden meegenomen in een aanwijzing voor de regelgeving”.

In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de Afdeling advisering om naast de samenhang ook te bezien of een beoogd onderdeel van een verzamelwet omstreden of omvangrijk is. De verschillende onderdelen van het wetsvoorstel horen niet van een omvang te zijn waardoor zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen. Verder is het raadzaam bij het opstellen van een wetsvoorstel in te schatten of een van de onderdelen omstreden is waardoor een goede parlementaire behandeling van de andere onderdelen in het geding komt.

De aspecten samenhang, omvang en omstredenheid acht ik van belang. Ik kom daar in het navolgende op terug.

2.2 Wetgevingsbeleid inzake verzamelwetgeving

Alle kabinetten sinds de jaren '80 hebben een algemeen wetgevingsbeleid gevoerd om de kwaliteit van wetgeving te bewaken en te bevorderen. Hierbij past dat wordt bezien wat geschikte instrumenten zijn om gewenst beleid ten uitvoer te leggen. Wetgeving is niet altijd het geschikte instrument om beleid uit te voeren. Desalniettemin heeft deze maatschappij veel behoefte aan wetgeving¹¹. Dit wordt versterkt door de effecten van de economische recessie waarbij (wettelijke) maatregelen nodig zijn om de economie te steunen.

Snelheid van wetgeving is een factor van belang. In de praktijk wordt tijdige wetgeving beschouwd als een onderdeel van kwalitatief goede wetgeving. Bepaalde ontwikkelingen laten immers niet toe dat wetgeving pas na lange tijd of gefragmenteerd tot stand komt. Een andere belangrijke factor is flexibiliteit. In een dynamische omgeving kan de rechtszekerheid meebrengen dat de wetgeving als het ware dicht op die omgeving zit,

¹¹ In de nota “Vertrouwen in wetgeving” wordt op dit onderwerp ingegaan. Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr.1.

dat de rechten en plichten steeds moeten worden vastgesteld voor een veranderend maatschappelijk veld. Wetten moeten kunnen worden gewijzigd. Het wetsbegrip kent zo een inherente spanning tussen stabiliteit en flexibiliteit vanwege de rechtszekerheid. Ook uitspraken van internationale of Europeesrechtelijke instanties vergen soms aanpassingen van bestaande wetgeving die zo snel mogelijk tot stand moeten worden gebracht. Voor departementen kan het efficiënt zijn verschillende beleidsmatige aanpassingen in één verzamelwet op te nemen. Dat voorkomt meerdere separate wetgevingstrajecten¹².

Tijdigheid en flexibiliteit kennen een vertaling in wetgeving in de vorm van verzamelwetten, het onderwerp van deze notitie. Anders dan wetten die één bepaald onderwerp regelen, regelen deze wetten meerdere onderwerpen. Verzamelwetten bestaan in verschillende vormen. Het kunnen wetten zijn waarmee bepaalde rechtsontwikkelingen worden geconsolideerd. Hierbij kan worden gedacht aan het in de wet verwerken van uitspraken van rechters. Ook wordt Europese regelgeving die implementatie vergt nogal eens vervat in verzamelwetten. Bekend zijn ook de thematische wetten. Voorbeelden hiervan zijn wetten die tranches toevoegen aan de Algemene wet bestuursrecht, die het huwelijksvermogensrecht, wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid of burgerlijk procesrecht wijzigen. Deze wetten bevatten meerdere onderwerpen op een bepaald rechtsterrein. Een voorbeeld van een verzamelwet is de Crisis- en herstelwet, een reactie op de economische crisis. In deze wet worden verschillende wetten gewijzigd vanuit de centrale gedachte dat besluitvorming moet worden versneld bij grote infrastructurele projecten. Deze wijzigingen hebben ten doel om de economie te steunen. Een andere vorm van verzamelwetten zijn de zogenaamde technische verzamelwetten (ook wel herstel- veeg- of reparatiewetten genoemd). Deze wetten worden gebruikt om technische aanpassingen te doen of om omissies in wetgeving te herstellen.

Verzamelwetten wijken in een aantal gevallen af van het uitgangspunt dat één wet betrekking heeft op één enkel thema. Dat uitgangspunt is geen dogma. Maar het feit dat in een wetsvoorstel verschillende onderwerpen aan de orde komen, kan effect hebben op de zorgvuldige afweging in het parlementair proces.

Het opnemen van twee of meer onderwerpen in één verzamelwetsvoorstel leidt als beschreven in sommige gevallen tot opmerkingen of kritiek van de Raad van State en het parlement. De opmerkingen en kritiek hebben betrekking op het punt dat het parlement en in het bijzonder de Eerste Kamer gehouden is om over de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel een oordeel te geven. Daarbij kan de situatie zich voordoen dat het ene onderdeel van het wetsvoorstel met spoed moet en kan worden ingevoerd terwijl het andere onderdeel aanleiding geeft voor een inhoudelijke discussie over de noodzaak of vormgeving ervan. Het omgekeerde komt ook voor, namelijk dat de vraag wordt opgeworpen waarom bepaalde onderwerpen juist niet zijn opgenomen in een bepaald wetsvoorstel.

¹² Zie bijvoorbeeld de handelingen bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel wijziging van de wet op het financieel toezicht 2010 (Handelingen I, 10 mei 2011, nr. 26, blz. 6-11 en 27 tot 31).

2.3 Omgaan met verzamelwetgeving

In het voorgaande ben ik ingegaan op de standpunten van het parlement en de Raad van State. Ook ben ik ingegaan op de wenselijkheid om bepaalde onderwerpen in één wetsvoorstel op te nemen. Ik sluit af met een beschrijving hoe zal worden omgegaan met het opstellen van verzamelwetten. Op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voeg ik de opzet voor een nieuwe aanwijzing voor de regelgeving inzake verzamelwetgeving toe.

Uitgangspunt voor het omgaan met verzamelwetgeving is dat hierbij recht wordt gedaan aan de positie van het parlement. Om een goede behandeling van verzamelwetgeving te bevorderen zal bij het opstellen van verzamelwetgeving getoetst worden aan de criteria samenhang, omvang en omstredeheid.

Het eerste criterium ziet op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van een verzamelwet. Bij het opnemen van verschillende onderdelen in een wetsvoorstel acht ik het van belang dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de constitutionele positie van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan op basis van artikel 85 van de Grondwet wetsvoorstellen aannemen of verwerpen. De verschillende onderdelen van een verzamelwet die aan de Eerste Kamer voorgelegd wordt dienen voldoende samenhang te hebben. Van samenhang is naar mijn mening in ieder geval sprake bij:

1. inhoudelijke samenhang
2. budgettaire samenhang, zoals bij wetgeving waarbij de opbrengst van bepaalde maatregelen wordt gebruikt als dekking voor andere maatregelen
3. thematische samenhang waarbij de samenhang zijn grond vindt in de aard van de onderwerpen, en
4. uitvoeringstechnische samenhang, zoals bij wetgeving waarbij voor de doelgroep of de betrokken uitvoeringsinstantie gelijktijdige invoering gewenst is.

Als gevolg van de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel kan de Eerste Kamer zich over het geheel van het wetsvoorstel een oordeel vormen. Het is niet wenselijk dat de Eerste Kamer een inhoudelijke verzamelwet krijgt voorgelegd waarbij de onderlinge samenhang ontbreekt.

Voor de departementen kan het efficiënt zijn verschillende onderwerpen in één wetsvoorstel op te nemen. Dit heeft als voordeel dat er voor deze onderwerpen slechts één wetgevingstraject gevolgd hoeft te worden¹³. Dit biedt de gelegenheid om op een efficiënte wijze uitvoering te geven aan verlangens van het parlement, wensen uit de rechtspraktijk, internationale verplichtingen en andere zaken die regelgeving vergen.

¹³ Zie in dit verband ook de nota naar aanleiding van het verslag bij de Verzamelwet sociale verzekeringen 2007, Kamerstukken I 2006/2007, 30 682, B.

Dergelijke wetwijzigingen kunnen met een verzamelwet adequaat, snel en zorgvuldig worden gerealiseerd.

De keuze voor een verzamelwet past in het reguliere parlementaire proces en laat het grondwettelijk recht van amendement volledig intact. Het wetsvoorstel doorloopt de gebruikelijke procedure van schriftelijke en mondelinge behandeling waarbij elk deel van het wetsvoorstel kan worden gezien en beoordeeld. Uiteraard dient de toelichting de opzet en indeling van de verzamelwet en de achtergrond van de daarin opgenomen onderdelen inzichtelijk te maken. Tijdens de mondelinge behandeling van het eerder genoemde strafrechtelijk wetsvoorstel 31 386 in de Eerste Kamer, heeft het lid van deze Kamer de heer De Vries gesteld dat het kabinet geen afweging mag maken tussen de bijzondere positie van deze Kamer en de efficiency van het wetgevend proces. Het is uiteraard niet de intentie van het kabinet afbreuk te doen aan de taak die de Eerste Kamer op basis van de Grondwet heeft. Door de eis dat er voldoende samenhang dient te bestaan tussen de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel wordt aan de positie van de Eerste Kamer recht gedaan.

De criteria omvang en omstredeheid liggen in het verlengde van het hiervoor besproken criterium samenhang. Uitgangspunt bij een verzamelwet is dat deze bestaat uit verschillende onderdelen. Onderdelen die als zodanig niet dermate groot en inhoudelijk complex zijn dat zij een separaat wetsvoorstel rechtvaardigen. Tegen een wat groter onderdeel dat politiek en technisch gezien eenvoudig te behandelen is, bestaat naar mijn oordeel geen bezwaar. Teneinde te voorkomen dat het parlement geconfronteerd wordt met grote afzonderlijke onderdelen van een verzamelwet die een inhoudelijke behandeling vergen, is het wenselijk dergelijke onderdelen in een zelfstandig wetsvoorstel op te nemen.

Bij het opstellen van een verzamelwetsvoorstel is het raadzaam dat een inschatting plaatsvindt van de politieke gevoeligheid van de verschillende onderdelen. Het is niet raadzaam om een onderdeel in een verzamelwet op te nemen waarvan het bij voorbaat helder is dat dit politiek gezien omstrede is. Het opnemen van een politiek gevoelig onderdeel kan er toe leiden dat de behandeling van dat onderdeel veel tijd vergt. Hierdoor kan het verzamelwetsvoorstel vertraging oplopen waardoor de andere onderdelen van het wetsvoorstel later dan nodig in werking kunnen treden. Het in het gedrang komen van die andere onderdelen kan weer leiden tot druk op het parlement om toch met het wetsvoorstel in te stemmen, ook al is het parlement van oordeel dat het politiek gevoelige punt nog parlementaire behandeling vergt.

Bij de drie criteria is het niet eenvoudig om heel scherp aan te geven waar precies de grens ligt. Zo zal het zo kunnen zijn dat een bepaald onderdeel van een verzamelwet als gevolg van bepaalde ontwikkelingen opeens omstrede raakt of dat om andere redenen op voorhand de politieke gevoeligheid niet was te voorzien. Ook kan er verschil van inzicht bestaan tussen kabinet en parlement of er tussen verschillende onderdelen van een verzamelwet voldoende samenhang bestaat. De drie criteria die vervat worden in

een aanwijzing voor de regelgeving zijn dan ook richtsnoeren om een goede parlementaire behandeling zoveel mogelijk te borgen. Per dossier zal een individuele afweging gemaakt worden of de verschillende onderdelen zich lenen voor een verzamelwet. Daarbij kunnen ook andere omstandigheden, zoals toezeggingen aan de Kamer, bijvoorbeeld tot snelle reparatie van gebleken misstellingen een rol spelen.

Het kabinet neemt het voorstel van de voorzitter van de Eerste Kamer en de Afdeling advisering van de Raad van State over om voor de verzamelwet een aanwijzing op te stellen¹⁴. In deze aanwijzing zal het aspect van samenhang van verschillende onderwerpen bij verzamelwetten aan de orde komen. In de toelichting bij deze aanwijzing zal ook aandacht worden besteed aan de positie van de Eerste Kamer.

Aanwijzing .. (inhoudelijke verzamelwet)

Tot een inhoudelijke verzamelwet wordt in principe slechts overgegaan indien:

- a. de verschillende onderdelen samenhang hebben;
- b. de verschillende onderdelen niet van een omvang en complexiteit zijn waardoor zij een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen; en
- c. het op voorhand niet de verwachting is dat een van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.

3. Splitsing wetgeving in het geval van implementatie

Naar aanleiding van de discussie in de Eerste Kamer over de voorgestelde periode van dataretentie in het ontwerp van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens¹⁵ heeft mevrouw Westerveld aandacht gevraagd voor het idee om in een geval als daar aan de orde, het implementatiewetsvoorstel te splitsen in een Europese minimumvariant en een tweede waarin de langere periode staat¹⁶. Zij vroeg of dit niet staatsrechtelijk zuiverder zou zijn, ook met het oog op de positie van de Eerste Kamer. Daarbij gaf zij aan dat ze deze vraag niet enkel ter zake van het daar aan de orde zijnde voorstel stelde maar ook meer in het algemeen.

Naar mijn mening moet deze vraag ontkennend beantwoord worden, op grond van volgende overwegingen.

De vraag heeft betrekking op situaties waarin een te implementeren Europees besluit verplicht tot nadere normstelling door de lidstaat binnen een bepaalde bandbreedte, dan wel alternatieven noemt waaruit de lidstaat een keuze moet maken. Kenmerk van deze situaties is dus, dat de correcte implementatie van het besluit dwingt tot het maken van

¹⁴ De definitieve formulering van deze aanwijzing verloopt via de werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving en de periodieke wijzigingscyclus van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 145.

¹⁶ Handelingen I 2008/09, blz. 39-1814.

beleidskeuzes op nationaal niveau. Nu de maximumbandbreedte reeds in het Europees besluit vervat is en deze bandbreedte bij implementatie in acht genomen wordt, acht ik het ongewenst om voor iedere uitwerking van een implementatiewetsvoorstel over te gaan tot een splitsing in een minimum- en een maximumvariant.

In de door mevrouw Westerveld geschetste werkwijze zou de regering¹⁷ in dergelijke gevallen meerdere implementatievoorstellen dienen voor te leggen aan de Eerste Kamer: een minimumvariant waarvoor naar verwachting brede steun zal bestaan en een ander waarover meer discussie te verwachten is. Deze situaties verschillen van die waarover deze notitie in het voorgaande handelt. Hier gaat het namelijk niet over het ontvlechten van een wetsvoorstel waarin meerdere onderwerpen geregeld worden, maar over het kunstmatig splitsen van een voorstel in twee alternatieve voorstellen die beide beogen hetzelfde onderwerp te regelen, zij het met een andere materiële normstelling.

Met deze werkwijze zou de Eerste Kamer de mogelijkheid krijgen om in geval van discussies over het verdergaande voorstel, met het minimumvoorstel in te stemmen met het oog op de implementatie termijn. Het verdergaande voorstel zou dan onderwerp van nader beraad kunnen vormen, of zelfs afgestemd kunnen worden zonder dat dit consequenties heeft voor de implementatieverplichting die op Nederland drukt.

Zoals hiervoor reeds in herinnering geroepen beschikt de Eerste Kamer, anders dan de Tweede Kamer, niet over het recht van amendement. Verder kan de regering na aanvaarding van een voorstel door de Tweede Kamer dat voorstel niet langer aanpassen door middel van een nota van wijziging. De Eerste Kamer heeft daardoor minder mogelijkheden dan de Tweede Kamer om inhoudelijke wijzigingen in een voorstel te bewerkstelligen. De besluitvorming in de Eerste Kamer heeft derhalve een meer digitaal karakter dan die in de Tweede Kamer, omdat in essentie de Eerste Kamer slechts kan kiezen tussen verwerping of aanvaarding van het voorstel.

De geopperde werkwijze geeft de Eerste Kamer meer mogelijkheden om inhoudelijke wijzigingen te bewerkstelligen ten opzichte van het (primair) gewenste voorstel van de regering, maar maakt daardoor inbreuk op de staatsrechtelijke logica van het huidige systeem.

De beperking in bevoegdheden van de Eerste Kamer in vergelijking met die van de Tweede Kamer leidt er namelijk toe dat elk van de samenstellende delen van de wetgevende macht (Tweede Kamer, Eerste Kamer en kabinet) ten volle kan oordelen over het uiteindelijke resultaat van de wetgevingsactiviteit en daar bij aanvaarding ook uitdrukkelijk zijn steun aan geeft.

De Tweede Kamer doet dit door aanvaarding van het voorliggende voorstel en eventuele amendementen, zulks in de wetenschap dat het voorstel in het vervolgtraject niet meer zal worden gewijzigd. In de Eerste Kamer wordt geoordeeld over de resultante van het initiële voorstel en eventueel aangenomen amendementen, wederom in de wetenschap

¹⁷ De situatie bij initiatiefwetsvoorstellen wordt verder buiten beschouwing gelaten nu het hier gaat om implementatiewetgeving, waarbij niet in de rede ligt dat dit op initiatief van een lid van de Tweede Kamer zal gebeuren.

dat het na aanvaarding niet meer gewijzigd zal worden. De regering ten slotte, stemt in met het voorstel door dit te bekrachtigen.

Op deze wijze brengt ieder van de drie partijen haar onvoorwaardelijke verantwoordelijkheid voor het wetsvoorstel, inclusief de in de loop van het traject aangebrachte wijzigingen tot uitdrukking. Dit markeert de gelijkwaardige positie en onderlinge gebondenheid van Tweede Kamer, Eerste Kamer en regering bij het totstandbrengen van wetgeving.

De door de vragensteller geopperde wetgevingstechniek zou inbreuk maken op dit systeem. Bij die werkwijze zou de Tweede Kamer immers slechts kunnen instemmen met twee alternatieve uitkomsten, maar niet ten volle met datgene wat de resultante van het wetgevingstraject zal zijn. De verantwoordelijkheid voor de finale keuze zou de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer moeten laten, die deze zonder nadere betrokkenheid van de Tweede Kamer zou uitoefenen.

In dit opzicht verschilt deze route dan ook principiële van die van de novelle, omdat in dat laatste geval de Tweede Kamer door instemming met de novelle alsnog verantwoordelijkheid neemt voor het voorstel zoals gemodificeerd door de novelle (indien dat tot wet zou worden verheven). Deze werkwijze zou derhalve een principiële wijziging in de thans geldende verantwoordelijkheidsverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer met zich meebrengen.

De vraag of deze werkwijze staatsrechtelijk zuiverder zou zijn, beantwoord ik daarom ontkennend. De verplichting tot tijdige implementatie vormt weliswaar een omstandigheid die relevant is voor de overwegingen die de Kamers kunnen hebben hoe omgegaan moet worden met een wetsvoorstel, doch dit doet op zichzelf niet af aan het eerdergenoemde staatsrechtelijke bezwaar tegen deze werkwijze.

Hierbij teken ik nog aan dat de noodzaak om tijdig te implementeren onmiskenbaar relevant is bij de keuzes die kunnen worden gemaakt ten aanzien van inhoud en procedure van een implementatievoorstel, doch dit kan naar mijn mening op zichzelf niet een dergelijke inbreuk op de geldende rolverdeling binnen het nationale wetgevingsproces rechtvaardigen.