

Vergaderjaar 2022–2023

36 374 (R2187)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de Eerste Kamer een grondwettelijk instrument te geven om wetsvoorstellen te wijzigen. Het oogmerk waarmee deze bevoegdheid wordt voorgesteld, is de Eerste Kamer in staat te stellen via een snelle, efficiënte en grondwettelijk gelegitimeerde procedure bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van wetsvoorstellen op de punten die in de toetsing van de Eerste Kamer ook nu reeds een hoofdrol spelen: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.¹ Dit voorstel beoogt daarmee ondersteunend te zijn aan de rolverdeling tussen de beide Kamers der Staten-Generaal, waarin de Eerste Kamer bijzondere aandacht besteedt aan de kwaliteit van wetsvoorstellen, met een zekere distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek.

Het voorstel houdt in dat de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt om aan haar gezonden wetsvoorstellen te wijzigen, waarna deze eenmalig worden teruggezonden naar de Tweede Kamer. De Tweede Kamer beslist over elke van de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft aangebracht en overweegt het voorstel overigens zoals het door de Eerste Kamer aan haar is gezonden.

In de reactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, dat op 26 juni 2019 aan de Kamers is aangeboden, pleitte het toenmalige kabinet voor een debat over de inrichting van het parlementaire tweekamerstelsel.² In dat kader zijn eerder reeds twee voorstellen tot wijziging van de Grondwet in voorbereiding genomen. Ten eerste een voorstel om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een

¹ Zie hierover nader het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer (Kamerstuk CXXIV, A, p. 14) en de als bijlage bij het verslag gevoegde «Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit» die de Eerste Kamer op 28 mei 2008 heeft vastgesteld.

² Kamerstuk 34 430, F/nr. 10.

verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen.³ Daarmee wordt voorkomen dat de Kamers tijdens de tweede lezing tegenover elkaar komen te staan. Het tweede voorstel gaat over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Voorgesteld wordt om senatoren weer voor zes jaar te gaan kiezen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen.⁴

Het kabinetstandpunt kondigde verder aan dat het noodzakelijk was om een nadere afweging te maken van de voor- en nadelen van de aanbeveling van de staatscommissie om de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven. De staatscommissie constateerde dat er in het Nederlandse tweekamerstelsel behoefte is aan een dergelijk kanaal waarlangs de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante manier haar bezwaren tegen een wetsvoorstel kan doorgeven aan de Tweede Kamer. Daarbij komt het primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht en behoudt de Eerste Kamer tegelijk het recht om voorstellen te verwerpen.⁵

Op 1 juli 2020 is een vervolg op het kabinetstandpunt aan de Kamers aangeboden. Daarin is aangegeven dat het kabinet de conclusie van de staatscommissie deelde dat er behoefte bestaat aan invoering van een terugzendrecht, mede omdat de aanbeveling van de staatscommissie overwegend positieve reacties opriep in beide Kamers.⁶ Op 18 november 2020 is op voordracht van mijn ambtsvoorganger een voorstel voor het grondwettelijk regelen van een terugzendrecht voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gezonden. Het advies is op 3 maart 2021 uitgebracht. Vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet is besloten om de beslissing over het indienen van het voorstel over te laten aan een nieuw kabinet.

In het coalitieakkoord van 15 december 2021 is afgesproken dat de aan de Afdeling advisering van de Raad van State en de Kamers voorgelegde voorstellen ter uitvoering van de staatscommissie parlementair stelsel (verder) in behandeling worden genomen.⁷ Het onderhavige wetsvoorstel geeft vervolg aan deze afspraak.

Omdat de voorgestelde regeling in de toekomst mogelijk mede betrekking zal hebben op de procedure van rijkswetgeving (zie hierover nader paragraaf 6, onder «uitzonderingen»), heeft het de vorm van een voorstel van rijkswet. Het derde lid van artikel 5 van het Statuut bepaalt namelijk dat een wijziging van de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk (waaronder de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk), de procedure voor rijkswetten moet doorlopen. Eerdere voorstellen om de artikelen 85, 86 en 87 van de Grondwet te wijzigen hadden daarom ook de vorm van een rijkswet.

2. Aanleiding voor het voorstel

In de ontwikkeling van het tweekamerstelsel in Nederland en andere niet-federale landen is het zwaartepunt in de werkzaamheden van het hogehuis⁸ in de loop der tijd meer komen te liggen bij het bevorderen

³ Kamerstuk 35 533.

⁴ Deze wijze van verkiezing bestond tussen 1922 en 1983. Zie hierover Kamerstuk 35 532.

⁵ *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Amsterdam: Boom 2018, p. 292–307.

⁶ Kamerstuk 34 430, T/nr. 16, p. 8.

⁷ *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021–2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 6.

⁸ De term «hogehuis» wordt hier gebruikt om de kamer aan te duiden die het meest lijkt op onze Eerste Kamer. De term «lagerhuis» slaat op de kamer die het meest lijkt op onze Tweede Kamer.

van de kwaliteit van de wetgeving.⁹ Vrij algemeen wordt hierin tegenwoordig ook in Nederland de meerwaarde van het tweekamerstelsel gezien.

Het grondwettelijk instrumentarium dat de Eerste Kamer ten dienste staat bij de behandeling van wetsvoorstellen is sinds de 19^e eeuw niet aangepast. Bij de bespreking en beoordeling van wetsvoorstellen staat de Eerste Kamer nog steeds voor de keuze tussen aannemen of verwerpen. Deze digitale keuze paste bij de haar oorspronkelijk in de 19^e eeuw toegedachte rol om de Koning te beschermen,¹⁰ maar werkt belemmerend bij de uitoefening van haar tegenwoordige constitutionele functie, die in belangrijke mate is gelegen in het bevorderen van de kwaliteit van de wetgeving.¹¹

Vanwege het beperkte grondwettelijk instrumentarium van de Eerste Kamer, speelt de behandeling van wetsvoorstellen zich in de praktijk voor een deel af buiten het grondwettelijk stramien waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel uitsluitend kan aannemen of verwerpen. De bevoegdheid een wetsvoorstel te verwerpen, kan de regering soms bewegen tot het indienen van een wetsvoorstel (novelle) bij de Tweede Kamer teneinde feitelijk een wijziging aan te brengen in een wetsvoorstel dat aanhangig is in de Eerste Kamer. Dit leidt ertoe dat er twee afzonderlijke wetsvoorstellen in behandeling zijn: het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle.

Novelles werden oorspronkelijk (in de jaren 70 van de vorige eeuw) vooral gebruikt om fouten te herstellen – de zogeheten «technische» novelles. Daarna raakte de «inhoudelijke» novelle in zwang, waarmee tegemoet wordt gekomen aan politiek-inhoudelijke bezwaren in de Eerste Kamer. Een veelgehoorde principiële tegenwerping tegen de novelle is dat de Eerste Kamer, als zij bij herhaling novelles zou afdwingen, een «verkappt amendementsrecht» gaat uitoefenen. Een dergelijke bevoegdheid is geen onderdeel van de wetgevingsprocedure zoals de huidige Grondwet die regelt. Daarnaast is de novelleprocedure omslachtig en tijdrovend, omdat een novelle opnieuw vanaf het begin de gehele wetgevingsprocedure moet doorlopen. Een novelle verschijnt in het Staatsblad, afzonderlijk van de wet die erdoor gewijzigd wordt, hetgeen uiteraard de kenbaarheid en begrijpelijkheid van het wetgevingsproces niet vergroot.

Naast de novelle zijn er ook andere manieren waarop de Eerste Kamer in toenemende mate invloed uitoefent binnen het wetgevingsproces. Via moties of het afdwingen van toezeggingen kan een bepaalde uitleg van een voorgesteld wetsartikel verzekerd worden zonder dat het artikel zelf gewijzigd wordt. Door een gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet, kan tegemoet worden gekomen aan bezwaren van de Eerste Kamer tegen delen van een wetsvoorstel zonder dat de Tweede Kamer eraan te pas komt.

Deze door de staatscommissie in kaart gebrachte ontwikkelingen¹² wijzen erop dat er in de praktijk behoefte bestaat aan een instrument waarmee de Eerste Kamer wijzigingen kan aanbrengen in een wetsvoorstel dat door

⁹ Zie nader over de historische ontwikkeling van tweekamerstelsels en de redenen waarom landen een hogerhuis hebben: E.C. Drexhage, *Parlementaire tweekamerstelsels. Een internationale vergelijking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014, p. 7–12. Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van verzoeken uit de Tweede en Eerste Kamer en in 2014 aan de beide Kamers aangeboden (Kamerstuk 34 000 VII, nr. 4).

¹⁰ Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995*, Den Haag: Sdu 1998, p. 34–8.

¹¹ Zie ook *Lage drempels, hoge dijken*, p. 292–3.

¹² *Lage drempels, hoge dijken*, p. 298 en 300.

de Tweede Kamer is aangenomen. In andere landen met een tweekamerstelsel heeft het hogehuis doorgaans de bevoegdheid om wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden naar het lagerhuis.¹³ Op deze manier komt de heroverwegende functie, die de mogelijkheid schept om fouten te voorkomen, mede tot uitdrukking in het grondwettelijk arsenaal van het hogehuis.

Uit het voorgaande blijkt dat de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel op dit punt afwijkend is en niet meer aansluit op de tegenwoordige kijk op de meerwaarde van een tweekamerstelsel, die in de praktijk vraagt om een concrete mogelijkheid voor het hogehuis om actief bij te dragen aan het verhogen van de wetgevingskwaliteit.

3. Aanbeveling staatscommissie parlementair stelsel (2018)

Mede vanwege de in 2012 heroplevende discussie over de positie van de Eerste Kamer, verzochten de beide Kamers in 2016 de regering om een staatscommissie in te stellen die een bezinning zou moeten plegen op het parlementaire stelsel in brede zin.¹⁴

De staatscommissie concludeerde in haar eindrapport dat de Eerste Kamer de afgelopen decennia haar wetgevende rol steeds actiever invult, met name wanneer de regeringscoalitie er geen meerderheid vormt – een situatie die zich in de toekomst vaker voor zal doen, zo verwacht de staatscommissie. Hierdoor gaat het volgens de staatscommissie steeds meer wringen dat er in het huidige stelsel geen bevredigende oplossing is voor een situatie waarin het debat over een wetsvoorstel in de Eerste Kamer tot een andere uitkomst leidt dan in de Tweede Kamer. Naast het «botte» vetorecht zijn er informele oplossingen bedacht die volgens de staatscommissie echter op gespannen voet staan met het primaat van de Tweede Kamer of andere nadelen kennen.

De staatscommissie concludeerde dat er behoefte bestaat aan een formeel kanaal waarlangs de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante manier haar bezwaren tegen een wetsvoorstel kan doorgeven aan de Tweede Kamer, waarbij het primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht komt en de Eerste Kamer tegelijk het recht behoudt om voorstellen te verwerpen. Dit leidde de staatscommissie tot de aanbeveling om de Eerste Kamer een bijzondere vorm van terugzendingrecht toe te kennen. Naast haar bevoegdheid om een wetsvoorstel te verwerpen, krijgt de Eerste Kamer de bevoegdheid om wijzigingen voor te stellen aan de Tweede Kamer. Maakt zij gebruik van deze bevoegdheid, dan is het laatste woord aan de Tweede Kamer.

4. Kabinetsreactie (2020)

Mede omdat de aanbeveling van de staatscommissie om een terugzendingrecht in te voeren in beide Kamers overwegend positieve reacties opriep,¹⁵ kwam het vorige kabinet in juli 2020 tot de conclusie dat er

¹³ In Europese tweekamerstelsels bestaat deze mogelijkheid (in enigerlei vorm) in België, Bosnië-Herzegovina, Frankrijk, Ierland, Italië, Polen, Roemenië, Slovenië, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. De Duitse Bondsraad kan tegen bepaalde categorieën door de Bondsdag aangenomen wetsvoorstellen bezwaar maken bij de Bondsdag nadat het wetsvoorstel is behandeld in een gemengde commissie van de Bondsdag en de Bondsraad. De Oostenrijkse Bondsraad kan een wetsvoorstel wel terugzenden, maar niet zelf wijzigen.

¹⁴ Brief van 14 juli 2016 van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer aan de Minister-President (34 430, B/nr. 3).

¹⁵ De aanbeveling van de staatscommissie is op 11 december 2019 besproken in de Tweede Kamer (Kamerstuk 34 430, nr. 14) en op 4 februari 2020 en 29 september 2020 in de Eerste Kamer (*Handelingen I* 2019/20, nr. 19, item 6 en Kamerstuk 34 430, V).

behoefte bestaat aan een terugzendingrecht. Volgens het kabinet kan dit recht de waarde van het parlementaire debat over de formulering van wetsvoorstellen accentueren en daarmee de legitimatie van het wetgevingsproces versterken. Voor de Eerste Kamer zou een terugzendingrecht een direct communicatiekanaal met de Tweede Kamer creëren, waarbij zij niet afhankelijk is van de tussenkomst van de regering. Een terugzendingrecht zou haar in staat stellen om concreet bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van wetten. Tegelijk wordt de centrale rol van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces nadrukkelijker gewaarborgd, wanneer na gebruikmaking van het terugzendingrecht die Kamer definitief over het betreffende wetsvoorstel beslist.¹⁶

Een terugzendingrecht herbergt ook een aantal risico's. In de uitwerking van het voorstel moet rekening worden gehouden met het risico op vertraging van het wetgevingsproces. Ook moet de vormgeving goed passen bij de rolverdeling tussen de Kamers die is beschreven door de staatscommissie en die is onderschreven door de regering in het voorstel om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen.¹⁷ In die rolverdeling ligt het zwaartepunt van het functioneren van de Eerste Kamer bij de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord, en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.¹⁸ Bij de invoering van een terugzendingrecht moet dus gezocht worden naar een vormgeving die past bij het reflectieve karakter van de Eerste Kamer en haar bijzondere aandacht voor de kwaliteit van wetsvoorstellen.

5. Eerdere voorstellen

Om de vormgeving van het terugzendingrecht te bepalen, is het nuttig om in ogeschouw te nemen dat in Nederland al eerder is voorgesteld om een dergelijke bevoegdheid in te voeren, waarbij verschillende varianten zijn overwogen. In deze paragraaf wordt een historisch overzicht gegeven van voorstellen die eerder door commissies en door een voorgaand kabinet zijn geformuleerd. In paragraaf 7 hieronder is een inhoudelijk overzicht opgenomen van de verschillende vormgevingsvraagstukken.

Staatscommissies-De Beaufort (1906) en -Heemskerk (1912)

Al aan het begin van de 20^e eeuw kwam het idee op van een terugzendingrecht, dat de opbouwende in plaats van de afbrekende rol van de Eerste Kamer zou benadrukken.¹⁹ De staatscommissie-De Beaufort (1906) adviseerde om de Eerste Kamer het recht te geven wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden aan de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer niet zou instemmen met de wijzigingen van de Eerste Kamer, zou het laatste woord aan de Eerste Kamer zijn.²⁰ De staatscommissie-Heemskerk (1912) adviseerde een «regresrecht», dat inhield dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel kon terugzenden aan de Tweede Kamer, waarbij zij kon aangeven hoe het voorstel aangepast zou moeten worden. Indien de Tweede Kamer niet bereid zou zijn tot wijziging, gold het wetsvoorstel als verworpen. Indien de Tweede Kamer wel wijzigingen zou aanbrengen, zou

¹⁶ Kamerstuk 34 430, T/nr. 16, p. 8–9.

¹⁷ Kamerstuk 35 532, nr. 3, p. 1–2.

¹⁸ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 292–99. Zie in gelijke zin het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze van de Eerste Kamer, Kamerstuk CXXIV, A, p. 14.

¹⁹ Bert van de Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995*, Sdu: Den Haag 1998, p. 415.

²⁰ Verslag der staatscommissie tot het onderzoek der vraag, welke andere wijzigingen dan die van de artikelen 80, 127 en 143 nog in de Grondwet moeten worden gebracht (Staatscommissie-De Beaufort), 20 december 1906, p. 8–9.

het wetsvoorstel opnieuw bij de Eerste Kamer moeten worden ingediend.²¹ Beide adviezen leidden niet tot een wijziging van de Grondwet.

Staatscommissie-Van Schaik (1954)

De staatscommissie-Van Schaik boog zich over de mogelijkheid om het verwerpingsrecht van de Eerste Kamer te vervangen door een «suspensief vetorecht», waarmee bedoeld werd dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet langer zou kunnen verwerpen, maar de keuze zou krijgen tussen aannemen of terugzenden. Een teruggezonden wetsvoorstel zou door de Tweede Kamer na het verstrijken van een bepaalde periode alsnog ter bekrachtiging aan de regering kunnen worden gezonden. De staatscommissie maakte hierbij de vergelijking met de positie van het Britse Hogerhuis. De invoering van een dergelijk suspensief veto was volgens de staatscommissie «te beschouwen als een uitweg uit de moeilijkheden, die zouden ontstaan, wanneer een orgaan als onze Eerste Kamer stelselmatig bepaalde maatregelen zou tegenhouden, die door de regering en het andere deel van de volksvertegenwoordiging noodzakelijk worden geacht», maar daarvan was in Nederland volgens de staatscommissie geen sprake. De staatscommissie concludeerde dat bij een conflict tussen de Kamers de oplossing gezocht moest worden in overleg en nadere beraadslagingen.²²

Staatscommissie-Cals/Donner (1971)

Ook de staatscommissie-Cals/Donner wees de invoering van een «Brits» suspensief vetorecht af, omdat zij meende dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer voor een niet gering deel lag in haar bevoegdheid om wetsvoorstellen definitief te kunnen verwerpen. Deze staatscommissie boog zich daarnaast ook over het terugzendrecht zoals dat door de staatscommissie-De Beaufort was aanbevolen. Een meerderheid van de leden wees deze variant echter ook af, uit vrees dat de Eerste Kamer te lichtvaardig zou kunnen besluiten tot terugzending. Ook zou er vertraging in het wetgevingsproces kunnen optreden en werd het als nadeel gezien dat de Eerste Kamer zich intensiever met de details van wetsvoorstellen zou kunnen gaan bezighouden.²³

Grondwetsherziening 1983

In het debat naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie-Cals/Donner bleek ook in de Tweede Kamer voor beide varianten geen meerderheid te bestaan en het toenmalige kabinet sloot zich aan bij de meerderheid van de staatscommissie. Tijdens de behandeling van de grondwetswijzigingen die voortvloeiden uit het advies van de staatscommissie kwam het idee van een terugzendrecht opnieuw ter sprake. Op een verzoek vanuit de Tweede Kamer stelde de Minister van Binnenlandse Zaken in 1980 een notitie op waarin de invoering van een terugzendings- of regresrecht werd ontraden.²⁴ Volgens de Minister stelde de regering prijs op het behouden van de taak van heroverweging door de Eerste Kamer, terwijl het met die taak niet in overeenstemming zou zijn indien de Eerste Kamer de inhoud van wetsvoorstellen zou kunnen meebepalen.

²¹ Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1910, no. 16 (Staatscommissie-Heemskerk), 15 mei 1912, p. 5 en de artikelen 114 tot en met 114^{ter} van de ontwerpGrondwet die bij het Verslag was gevoegd.

²² Eindrapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet (Staatscommissie-Van Schaik), SDU 1954, p. 49–50.

²³ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner), SDU 1971, p. 95–6.

²⁴ Kamerstuk 16 131, nrs. 1 en 2.

Bovendien zou het uitbreiden van de bevoegdheden van de Eerste Kamer in strijd zijn met het feit dat de regering en de Staten-Generaal zich in de aanloop naar de grondwetswijziging duidelijk hadden uitgesproken tegen een wijziging van de taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer.

Bijzondere commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (1990)

In 1990 stelde de Tweede Kamer de bijzondere commissie Vraagpunten in, die bestond uit de Kamervoorzitter, de voorzitters van de zes grootste fracties en een aantal andere leden. De commissie wierp de vraag op of de verandering in de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (die sinds 1983 in haar geheel voor vier jaar werd gekozen) geen afbreuk deed aan haar karakter als *chambre de réflexion*. In verband daarmee bestempelde de commissie de ontstane novellepraktijk als een «verkapt amendementsrecht» dat «op gespannen voet staat met de artikelen 84 en 85 van de Grondwet». Ook wees de commissie erop dat novelles het wetgevingsproces vertragen, omdat zij de gehele wetgevingsprocedure opnieuw moeten doorlopen.²⁵

De commissie vestigde de aandacht op een variant van het terugzendrecht die bij de grondwetsherziening van 1983 niet ter sprake was gekomen. Deze variant hield in dat de Eerste Kamer naast haar verwerpingsrecht de bevoegdheid zou krijgen om een wetsvoorstel terug te zenden aan de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer voor terugzending zou kiezen, zou de Tweede Kamer het eindoordeel over het wetsvoorstel vellen. Het grote voordeel van deze variant, aldus de commissie, was dat de Eerste Kamerleden niet voor de keuze worden gesteld tussen het verwerpen van het wetsvoorstel en het voorstemmen in strijd met het eigenlijke standpunt. De commissie besloot daarom deze variant als een van de vraagpunten voor te leggen aan een externe commissie van deskundigen.

Commissie-De Koning (1993)

De hiervoor aangehaalde externe commissie van deskundigen (commissie-De Koning, 1993) omschreef de novelle als «een ongeregelde, niet door de Grondwet bedoelde procedure» en vond het «denkbaar dat inhoudelijke novelles, indien onberaden gehanteerd, kunnen bijdragen aan een geprononceerd-politieke opstelling van de Eerste Kamer die tot spanningen zou kunnen leiden met de haar toekomstende rol in ons staatsbestel». Bovendien constateerde de commissie «dat de Eerste Kamer in een aantal gevallen niet toekomt aan het bepleiten van een novelle, vanwege de op haar gelegde politieke druk om een wetsvoorstel in zijn geheel te aanvaarden».²⁶ De commissie adviseerde daarom een terugzendingsrecht in te voeren. De variant die door de bijzonder commissie vraagpunten was aangedragen, zou volgens de commissie-De Koning «te zeer afbreuk doen aan de positie van de Eerste Kamer». Zij adviseerde een variant waarbij de Tweede Kamer een teruggezonden wetsvoorstel in een tweede lezing behandelt en eventueel amendeert. Na aanvaarding gaat het voorstel opnieuw naar de Eerste Kamer, die de eindbeslissing neemt.²⁷

In reactie op het advies liet het kabinet weten in beginsel positief te staan tegenover enigerlei vorm van terugzendingsrecht van de Eerste Kamer. Over de vraag of bij terugzending het eindoordeel bij de Tweede Kamer moet komen te liggen in plaats van bij de Eerste Kamer, had het kabinet

²⁵ Kamerstuk 21 427, nr. 3, p. 22–4.

²⁶ Kamerstuk 21 427, nr. 37, p. 66.

²⁷ Idem.

nog geen definitief oordeel. Een lichte voorkeur had het kabinet echter voor een terugzendingrecht waarbij de Eerste Kamer de eindbeslissing behoudt. Finale decisie door de Tweede Kamer zou volgens het kabinet ook denkbaar zijn, tenzij de Tweede Kamer het teruggezonden voorstel amendeert. Dan zou de Eerste Kamer het definitieve voorstel alsnog moeten kunnen verwerpen of aanvaarden. Het kabinet ging er daarbij vanuit dat het ten tweede male door de Tweede Kamer uitgesproken oordeel voor de Eerste Kamer in politieke zin feitelijk beslissend zou zijn.²⁸ In de Tweede Kamer bleek geen meerderheid voor de variant die de Commissie-De Koning had geadviseerd, en moties die opriepen tot een onderzoek naar andere varianten (zoals het inschakelen van de verenigde vergadering) of de regering verzochten met een concreet voorstel te komen, werden verworpen.²⁹

Kabinetsnotitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» (2000)

In het regeerakkoord van het kabinet-Kok II was opgenomen dat het kabinet zou komen met voorstellen inzake de verkiezing en positie van de Eerste Kamer.³⁰ In een notitie ging de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebreid in op onder meer de rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces.³¹ De notitie wijst erop dat het moment waarop een wetsvoorstel aan de Eerste Kamer wordt voorgelegd – te weten na de toetsing door de Raad van State en de behandeling in de Tweede Kamer – de Eerste Kamer in positie brengt om een aanvullende kwaliteitstoets te verrichten. Dit geldt volgens de notitie met name indien een wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is gewijzigd als gevolg van de aanneming van amendementen of de indiening van nota's van wijziging.

De notitie beschrijft verder dat de Eerste Kamer – bij omstreden kwesties – meer en meer in de positie komt «dat zij wordt gezien als een «appèl-instantie», bejegend door groeperingen die een voor hen onwelgevallige beslissing van de Tweede Kamer willen terugdraaien». Een dergelijke politieke en maatschappelijke druk kan volgens de notitie «op gespannen voet staan met het beeld van «afstandelijkheid» tot het dagelijkse politieke bedrijf».

De notitie concludeert dat er «in de praktijk onmiskenbare behoefte [is] aan een correctiemechanisme dat de nadelen mitigeert van het huidige stelsel, waarin de Eerste Kamer slechts kan kiezen tussen het aanvaarden en het verwerpen van een wetsvoorstel». Het toenmalige kabinet achtte een vorm van terugzendingrecht hiervoor in principe geschikt, mits het gebruik hiervan aan heldere regels zou zijn gebonden. Een bijkomend voordeel van een terugzendingrecht zou zijn dat het de novellepraktijk kan vervangen. Daarvoor zou dan wel een variant gekozen moeten worden waarbij de Tweede Kamer na terugzending het laatste woord heeft.

Op basis van deze criteria kwam het kabinet tot een variant waarin een wetsvoorstel van rechtswege wordt teruggezonden als de Eerste Kamer het met een gewone meerderheid, maar met minder dan twee derde, afwijst. Als meer dan twee derde van de stemmen tegen een wetsvoorstel worden uitgebracht, geldt het als verworpen. Vervolgens schetst de notitie drie opties voor de afwikkeling van een wetsvoorstel dat wordt teruggezonden:

²⁸ Kamerstuk 21 427, nr. 57, p. 3–4.

²⁹ Kamerstuk 21 427, nrs. 81 en 85.

³⁰ Kamerstuk 26 024, nr. 10, p. 76.

³¹ Kamerstuk 26 976, nr. 1 («Reflecties over de positie van de Eerste Kamer»).

1. De Tweede Kamer kan het (eventueel geamendeerd) aannemen waarna het bekrachtigd kan worden.
2. De Tweede Kamer kan het (eventueel geamendeerd) opnieuw indienen bij de Eerste Kamer, die het dan nog slechts met een twee derde meerderheid kan verwerpen.
3. Een teruggezonden wetsvoorstel wordt behandeld (en eventueel geamendeerd) in de verenigde vergadering, waar het met een gewone meerderheid kan worden aangenomen of verworpen.

De notitie sprak de wens uit om met de Kamers in debat te gaan over de analyse en de mogelijke oplossingsvarianten. De parlementaire bespreking van de notitie leidde echter niet tot een vervolg.

De Nationale Conventie (2006)

Ook de Nationale Conventie, die in 2005 door het toenmalige kabinet werd ingesteld, boog zich over de vraag «of de keuze waarvoor de Eerste Kamer formeel wordt gesteld, wel of niet aanvaarden van een wetsvoorstel, past bij de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer». Volgens de Conventie dwingt de «zwakkere democratische legitimatie [...] tot terughoudend gebruik van de bevoegdheid wetsvoorstellen die de Tweede Kamer heeft aanvaard te verwerpen. Ook wordt wel politieke druk uitgeoefend op de Eerste Kamer een voorstel te aanvaarden». Als oplossing beval de Conventie aan om de Eerste Kamer een eenmalig terugzendrecht toe te kennen. De Tweede Kamer en de regering zouden dan gedwongen worden tot een openbare heroverweging van het wetsvoorstel. Als de Tweede Kamer niet bereid zou blijken tot wijziging van het voorstel, zou het voorstel opnieuw bij de Eerste Kamer ingediend moeten worden. De Eerste Kamer zou dan het laatste woord hebben, maar volgens de Conventie «in principe het oordeel van de Tweede Kamer – die immers het politieke primaat heeft – moeten volgen».³²

De Nationale Conventie koppelde deze aanbeveling nadrukkelijk aan haar aanbeveling om de zittingstermijn van de Eerste Kamerleden te verlengen naar zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen: «Zowel haar plaats ten opzichte van de Tweede Kamer als haar reflectieve karakter komen beter tot uiting in het kiesstelsel zoals dat tot 1983 gold».³³

Het kabinet nam deze aanbeveling niet over. Een terugzendrecht waarbij het eindoordeel bij de Eerste Kamer blijft, zou volgens het kabinet de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer verzwaren.³⁴

6. Inhoud van het voorstel

De thans voorgestelde wijziging van de Grondwet is gebaseerd op de aanbeveling van de staatscommissie parlementair stelsel en houdt in dat de Eerste Kamer – naast haar bestaande bevoegdheid om een wetsvoorstel aan te nemen of te verwerpen – de bevoegdheid krijgt om een wetsvoorstel te wijzigen nadat het bij haar is ingediend. Het voorgestelde tweede lid van artikel 85 regelt dat elke senator kan voorstellen om een wetsvoorstel te wijzigen. Dit betekent dat senatoren amendementen kunnen indienen, een mogelijkheid die zij nu niet hebben. De Eerste Kamer beslist bij gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen³⁵

³² *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw*, september 2006, p. 27.

³³ *Hart voor de publieke zaak*, p. 29.

³⁴ Kamerstuk 30 184, nr. 14, p. 7.

³⁵ Artikel 67, tweede lid, van de Grondwet.

over elk wijzigingsvoorstel (amendement). Tot slot volgt altijd een eindstemming over het wetsvoorstel als geheel, waarbij de Eerste Kamer de keuze heeft tussen het aannemen of verwerpen van het voorstel. Indien de Eerste Kamer een of meer amendementen heeft aangenomen en vervolgens bij de eindstemming ook het gewijzigde wetsvoorstel aanneemt, dan wordt het voor een tweede (en laatste) maal aan de Tweede Kamer gezonden.³⁶ Als er in de Eerste Kamer geen amendementen worden ingediend, of als alle ingediende amendementen worden verworpen, dan heeft de Eerste Kamer dezelfde mogelijkheden als nu reeds bestaan: het wetsvoorstel aannemen of verwerpen.

Het doel van de terugzending is om de Tweede Kamer een oordeel te laten geven over de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft gemaakt. Daarom bepaalt het voorgestelde derde lid van artikel 85 dat de Tweede Kamer over elk van de aangebrachte wijzigingen een besluit neemt. De Tweede Kamer kan dus besluiten om een of meer amendementen aan te nemen en andere te verwerpen. De voorgestelde bepaling laat het ook toe dat de Tweede Kamer per onderdeel stemt over een amendement dat de Eerste Kamer heeft aangenomen, zoals nu reeds mogelijk is bij amendementen die in de Tweede Kamer zijn ingediend. Ook kan de Tweede Kamer alle amendementen van de Eerste Kamer integraal aannemen en een vierde mogelijkheid is dat zij alle amendementen verwerpt. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Het maakt in dit verband overigens grondwettelijk geen verschil of de samenstelling van de Tweede Kamer is veranderd doordat er tussen de behandeling in de Tweede Kamer en de terugzending van een voorstel Tweede Kamerverkiezingen hebben plaatsgevonden.

Op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State kan de Tweede Kamer advies vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State over een initiatiefvoorstel, ook nadat het in behandeling is genomen. Dit betekent dat de Tweede Kamer ook de mogelijkheid heeft om (in de gevallen waarin zij dat nodig oordeelt) advies te vragen over een initiatiefvoorstel dat door de Eerste Kamer is teruggezonden. De regering kan advies vragen over regeringsvoorstellen en over door de Staten-Generaal aangenomen initiatiefvoorstellen (artikelen 17 jo. 18, derde lid, van de Wet op de Raad van State). Dit betekent dat ook de regering de mogelijkheid heeft om advies te vragen over regeringsvoorstellen die zijn teruggezonden, en over initiatiefvoorstellen die na terugzending door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Het is daarom niet nodig om de Wet op de Raad van State aan te passen.

Tot slot zal in alle gevallen een eindstemming over het wetsvoorstel moeten plaatsvinden in de Tweede Kamer, waarbij de Tweede Kamer de keuze heeft tussen het aannemen of verwerpen van het gehele wetsvoorstel. Wordt het voorstel door de Tweede Kamer aangenomen, dan wordt het daarna ter bekrachtiging aan de Koning voorgelegd.

Het voorstel strekt er niet toe om de regering de bevoegdheid toe te kennen om een wetsvoorstel te wijzigen nadat het door de Eerste Kamer is teruggezonden. Het is van belang dat helder is welke ruimte de Tweede Kamer heeft ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel. De beoogde helderheid zou deels tenietgedaan worden als de regering de mogelijkheid zou krijgen om een amendement van de Eerste Kamer aan te passen, of anderszins het voorstel te wijzigen voordat de Tweede Kamer erover stemt. Een dergelijk wijzigingsrecht zou ook de onwenselijke situatie creëren dat de regering een bevoegdheid zou krijgen die de

³⁶ Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 85 van de Grondwet.

Tweede Kamer in deze fase niet heeft. De Tweede Kamer kan na terugzending immers nog slechts besluiten over de amendementen die de Eerste Kamer heeft aangenomen en niet nog andere wijzigingen maken of de amendementen van de Eerste Kamer aanpassen. De regering heeft bovendien voldoende andere mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de tekst van een regeringsvoorstel tijdens de eerste behandeling in de Tweede Kamer. Ook kan zij tijdens het debat in de Eerste Kamer aangeven dat een voorgesteld amendement naar haar oordeel aanpassing behoeft. Desnoods kan zij ervoor kiezen om het voorstel in te trekken of een nieuw voorstel in te dienen. Hetzelfde geldt voor de Tweede Kamer, indien het een initiatiefvoorstel betreft.

Als alternatief is overwogen om de regering in een eerdere fase de bevoegdheid toe te kennen om een wetsvoorstel te wijzigen, namelijk wanneer het nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. Het kan in deze fase onder omstandigheden de voorkeur genieten dat de regering het voortouw neemt bij een wijziging, bijvoorbeeld omdat een gewenste wijziging veelomvattend of technisch ingewikkeld is. Toch wordt een dergelijke bevoegdheid niet voorgesteld omdat die de procedure complexer maakt, mede omdat voorkomen zou moeten worden dat de regering de Eerste Kamer door het indienen van een nota van wijziging zou kunnen dwingen om een keuze te maken tussen terugzending (het voorstel is immers gewijzigd) of verwerping. Een verdere complicatie is dat – bij een toekenning van een wijzigingsbevoegdheid aan de regering – ook overwogen zou moeten worden om een wijzigingsbevoegdheid ten aanzien van initiatiefvoorstellen te creëren, waarbij dan de vraag opkomt wie bevoegd zou moeten zijn om wijzigingen te maken: de Kamerleden die het voorstel in de Tweede Kamer aanhangig hebben gemaakt, de Kamerleden die op grond van artikel 85 van de Grondwet zijn aangewezen om het voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen, of de Tweede Kamer als zodanig (die grondwettelijk gezien de indiener is van een initiatiefvoorstel).

Een wijzigingsrecht van de regering past ook minder goed omdat het in deze fase nadrukkelijk aan de Eerste Kamer is om aan te geven hoe het wetsvoorstel verbeterd kan worden. Uiteraard zal daarbij wel (net als in de Tweede Kamer) een beroep kunnen worden gedaan op ambtelijke bijstand vanuit het ministerie.

De bevoegdheid van de regering om haar voorstellen in te trekken zolang zij nog niet door de Staten-Generaal zijn aangenomen, moet niet beperkt worden door de voorgestelde regeling. De indiener van een wetsvoorstel zou altijd de bevoegdheid moeten hebben om een voorstel in te trekken, zo lang het nog niet is aangenomen. Voorgesteld wordt daarom om de intrekingsbevoegdheid, die is geregeld in artikel 86, te laten doorlopen nadat een voorstel is teruggezonden.

De invoering van dit terugzendrecht vergt als zodanig geen overgangsrechtelijke voorzieningen. Daarmee heeft de grondwetswijziging onmiddellijke werking. Op het moment dat de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 85, 86 en 87 in werking treden, is de Eerste Kamer bevoegd om de wetsvoorstellen die op dat moment bij haar aanhangig zijn, te wijzigen, met als rechtsgevolg dat deze moeten worden teruggezonden naar de Tweede Kamer.

Uitzonderingen

In het voorstel worden vier categorieën wetsvoorstellen uitgezonderd van het wijzigings- en terugzendrecht.

Rijkswetten

Voorstellen van rijkswet worden voorlopig uitgezonderd. De reden hiervoor is dat artikel 17, vierde lid, van het Statuut regelt dat de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bij de behandeling van een voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer amendementen kunnen indienen. Tijdens de behandeling van een teruggezonden voorstel zou de Tweede Kamer echter niet bevoegd zijn om dergelijke amendementen aan te nemen. Om het terugzendrecht – in de vorm die nu wordt voorgesteld – ook toepasbaar te maken in de procedure van rijkswetwetgeving zou derhalve een wijziging van het Statuut noodzakelijk zijn. Een dergelijk voorstel tot wijziging van het Statuut zal op een later moment in procedure worden gebracht. Voor het geval deze wijziging van het Statuut tot stand komt, voorziet het huidige voorstel in een overgangsbepaling die in een additioneel artikel bij de Grondwet wordt opgenomen (zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel III).

wetten die een twee derde meerderheid vereisen

Voorgesteld wordt verder om een uitzondering te maken voor de wetten die volgens de Grondwet alleen met tenminste twee derde meerderheid van de uitgebrachte stemmen kunnen worden aangenomen. Het gaat in de eerste plaats om de tweede lezing van voorstellen tot verandering in de Grondwet, zoals geregeld in artikel 137, vierde lid, van de Grondwet. De herzieningsprocedure van de Grondwet is zo ingericht dat na de eerste lezing Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden om kiezers de gelegenheid te geven de voorgestelde wijziging van de Grondwet mee te wegen in de stemkeuze. In tweede lezing kan het voorstel daarom niet meer door de regering of de Tweede Kamer gewijzigd worden. Het zou niet logisch en niet wenselijk zijn als de Eerste Kamer op dat moment nog wel de mogelijkheid zou hebben om het voorstel te wijzigen.

In de tweede plaats betreft het de wetsvoorstellen over de andere aangelegenheden waarvan de Grondwet bepaalt dat zij alleen met tenminste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen worden aangenomen. Dit zijn de uitkeringen en belastingen van het koninklijk huis (artikel 40), de vergoedingen van Kamerleden (artikel 63), de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet (artikel 91, derde lid) en de aanpassing van de Grondwet aan een aangenomen Grondwetswijziging (artikel 138, eerste lid, aanhef en onder a).³⁷ Bij deze wetsvoorstellen gaat het om onderwerpen waarbij er bijzondere redenen bestaan waarom beide Kamers met grote meerderheid steun moeten uitspreken. Dit vereiste komt het meest tot zijn recht als de Kamers met een gelijkkluidend wetsvoorstel instemmen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

begrotingswetten

Ook wordt voorgesteld om een uitzondering te maken voor de voorstellen van wet tot vaststelling van de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk, zoals bedoeld in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet. Het gaat hier zowel om wetsvoorstellen tot vaststelling van de begrotingsstaten (de algemene begrotingswetten als bedoeld in artikel 105, tweede lid) als voorstellen tot wijziging daarvan (suppletoire

³⁷ De regering heeft in 2020 een voorstel tot wijziging van de Grondwet bij de Tweede Kamer ingediend, dat onder meer regelt dat de wetten die op grond van artikel 138, eerste lid, aanhef en onder a, worden ingediend, in een verenigde vergadering worden behandeld, zie Kamerstuk 35 533.

begrotingswetten en slotwetten). Met deze wetsvoorstellen wordt toestemming gegeven voor de uitgaven die op de bijgevoegde begrotingsstaten zijn opgenomen.

De voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten en voorstellen tot wijziging daarvan zijn geen wetgeving in materiële zin. Ze hebben alleen interne werking – tussen regering en parlement – en bevatten geen algemene regels met externe werking. Omdat deze begrotingswetsvoorstellen geen wetgeving in materiële zin zijn en louter strekken tot het vaststellen of wijzigen van begrotingsstaten, zou wijziging en terugzending van deze voorstellen niet bijdragen aan het doel waarvoor deze bevoegdheid wordt voorgesteld.

Verder is het van belang dat het karakter en de vormgeving van de begrotingscyclus – mede vanwege de regels die verband houden met het Europees Semester – meebrengen dat begrotingswetten baat hebben bij een voortvarende parlementaire behandeling. Terugzending van deze voorstellen kan er onder omstandigheden toe leiden dat deze voorstellen niet tijdig in werking treden. Dat heeft tot gevolg dat nieuw beleid in beginsel niet mag worden uitgevoerd en lopend beleid terughoudend wordt uitgevoerd.³⁸ Tevens zou het niet vaststellen en publiceren van de wetsvoorstellen tot vaststelling van de begrotingsstaten (de algemene begrotingswetten als bedoeld in artikel 105, tweede lid, van de Grondwet) op uiterlijk 31 december betekenen dat Nederland in strijd handelt met de regels over het Europees Semester.³⁹

wetten die noodzakelijk zijn voor de begroting van het volgende jaar

Tot slot wordt voorgesteld om een uitzondering te maken voor wetsvoorstellen die worden ingediend op Prinsjesdag en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van voorstellen van algemene begrotingswetten met ingang van het volgende jaar. Als noodzakelijk worden in dit verband beschouwd de wetsvoorstellen die een budgettaire invulling van de begroting vormen. In de praktijk zal het hierbij overwegend gaan om het jaarlijkse wetsvoorstel waarin fiscale wetsvoorstellen zijn opgenomen voor het volgende begrotingsjaar, te weten het Belastingplan. Daarnaast kan het ook gaan om niet-fiscale wetsvoorstellen met bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning voor specifieke groepen.

Het wel uitzonderen van de algemene begrotingswetten maar niet van de wetsvoorstellen die op dezelfde dag worden ingediend en die een budgettaire invulling van die begroting vormen, zou leiden tot serieuze budgettaire onzekerheid. Indien de (fiscale) maatregelen die de begrote uitgaven moeten bekostigen of die een inperking van bepaalde uitgaven behelzen, te laat worden aangenomen of dusdanig gewijzigd worden dat er te weinig opbrengst gerealiseerd wordt of dat de uitgaven hoger zijn dan begroot, zal de budgettaire derving als gevolg hiervan op een andere wijze gedekt moeten worden. Bijvoorbeeld door het lenen van extra geld met als gevolg een oplopend begrotingstekort en een hogere staatsschuld. Als er heel veel minder belastinginkomsten kunnen worden verkregen, dan ontstaan er bij gelijkblijvende uitgaven (conform de wel aangenomen begroting) tekorten die mogelijk groter zijn dan het toegestane 3%-begrotingstekort en een sterk oplopende staatsschuld. Dit

³⁸ Artikelen 2.25 en 2.27 van de Comptabiliteitswet 2016.

³⁹ Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PbEU 2013, L 140/11).

kan als zeer onwenselijk gevolg hebben dat lopende het nieuwe begrotingsjaar alsnog in andere uitgaven gesnoeid moet worden om het tekort te kunnen verminderen.

De algemene begrotingswetten en de wetsvoorstellen die daarvoor noodzakelijk zijn, zijn niet alleen inhoudelijk maar ook procedureel aan elkaar gekoppeld. Het begrotingsproces is zo ingericht dat besluitvorming over de uitgaven en inkomsten integraal plaats kan vinden, zowel binnen het kabinet als in de Kamers, zodat inkomsten en uitgaven op elkaar aangesloten blijven. In het voorjaar is er één integraal besluitvormingsmoment voor de uitgaven en op hoofdlijnen over de inkomsten. In augustus is er dan nog een ronde om het koopkrachtbeeld eventueel aan te passen op basis van de economische raming van het Centraal Planbureau die medio augustus verschijnt. Vervolgens worden wetsvoorstellen die hieruit voortvloeien, zoals het Belastingplan, gelijktijdig met de begrotingswetsvoorstellen in september ingediend. Op deze manier kan bij de afrondende besluitvorming van kabinet en Kamers over de uitgaven én inkomsten rekening worden gehouden met de meest recente cijfers.⁴⁰

De hier voorgestelde uitzondering ziet derhalve op wetsvoorstellen die niet eerder dan op Prinsjesdag kunnen worden ingediend maar wel met ingang van het nieuwe begrotingsjaar in werking moeten kunnen treden. Net als voor algemene begrotingswetten geldt daarom dat deze wetsvoorstellen belang hebben bij een voortvarende behandeling. Dit belang wordt nog versterkt door het feit dat aan belastingen en heffingen in de zin van artikel 104 van de Grondwet en andere belastende regelingen in principe geen terugwerkende kracht kan worden verleend.⁴¹ Daarbij geldt bijvoorbeeld in het geval van directe belastingen dat als de inwerkingtredingsdatum van 1 januari niet wordt gehaald, de maatregel pas op zijn vroegst een volledig jaar later in werking kan treden vanwege de koppeling met het belastingjaar dat van 1 januari tot en met 31 december loopt. Dientengevolge zal een niet tijdige inwerkingtreding van wetsvoorstellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van voorstellen van algemene begrotingswetten leiden tot de hierboven beschreven ernstige budgettaire gevolgen.

Met het oog op een goede uitvoering van deze wetsvoorstellen moet tot slot ook rekening worden gehouden met de tijd die burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties nodig hebben om zich op de voorgestelde maatregelen voor te bereiden. Bij wetsvoorstellen die niet eerder dan op Prinsjesdag kunnen worden ingediend en die met ingang van het volgende begrotingsjaar in werking dienen te treden, is deze implementatietijd bijzonder kort.

Bij deze wetsvoorstellen is kortom sprake van de combinatie van een noodzaak tot een voortvarende behandeling, potentieel grote budgettaire gevolgen en een beperkte tijd waarin de uitvoering zich goed op de voorgestelde maatregelen kan voorbereiden. In samenhang met het feit dat deze combinatie zich jaarlijks (voorzienbaar) voordoet, maakt dat het hier gaat om een bijzondere en herkenbare categorie wetsvoorstellen waarvoor een grondwettelijke uitzondering in de rede ligt.

⁴⁰ Brief van de Minister van Financiën van 13 april 2022, Kamerstuk 31 865, nr. 207 / 35 925, T.

⁴¹ Zie voor een nadere beschouwing over de uitzonderlijke gevallen waarin aan belastende regelingen terugwerkende kracht kan worden toegekend: de beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen, zoals omschreven in Kamerstuk 25 212, nr. 2. Deze beleidslijn kan ook worden toegepast buiten het terrein van de fiscale regelgeving (zie de toelichting bij Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 5.62).

Met betrekking tot andere categorieën wetsvoorstellen zoals initiatiefvoorstellen of voorstellen tot goedkeuring van verdragen (behoudens wanneer de goedkeuring wordt gevraagd in de vorm van een rijkswet, zo lang de uitzondering voor rijkswetten van kracht is) ontbreekt de noodzaak om terugzending in de Grondwet uit te sluiten. Ook voor wetsvoorstellen die volgens de Grondwet in een verenigde vergadering van beide Kamers behandeld moeten worden, hoeft geen uitzondering gemaakt te worden. Deze wetsvoorstellen worden niet aan de Eerste Kamer gezonden, zodat het terugzendrecht ook niet aan de orde kan komen.

Te verwachten effecten

Het oogmerk waarmee deze bevoegdheid wordt voorgesteld, is de Eerste Kamer in staat te stellen via een snelle, efficiënte en grondwettelijk gelegitimeerde procedure bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van wetsvoorstellen op de punten die in de toetsing van de Eerste Kamer ook nu reeds een hoofdrol spelen: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.⁴² Dit voorstel beoogt ondersteunend te zijn aan een rolvaste Eerste Kamer die opereert vanuit een zekere distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek en met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van wetsvoorstellen.

De voorgestelde bevoegdheid betekent dat de wetgevingsprocedure wordt uitgebreid met een aantal nieuwe onderdelen. Dit zal onder omstandigheden tot gevolg hebben dat het langer duurt om een wet tot stand te brengen. Dit risico is begrensd doordat een wetsvoorstel in de voorgestelde variant slechts eenmalig wordt teruggezonden en daarna niet opnieuw aan de Eerste Kamer wordt gezonden. Dit nadeel van mogelijke vertraging kan echter worden afgezet tegen het risico van een volledige verwerping van een wetsvoorstel in het laatste stadium van een langdurig wetgevingsproces, terwijl de bezwaren hadden kunnen worden weggenomen door een wijziging van het voorstel.

Als terugzending wordt toegepast in een situatie waar anders een novelle zou zijn afgedwongen, zou ook een versnelling kunnen optreden in vergelijking met de huidige situatie. Omdat een novelle een gewoon wetsvoorstel is, moet daarvoor de normale wetgevingsprocedure geheel opnieuw worden doorlopen. Een eenmalige terugzending is daarmee een goede manier om door de Eerste Kamer gewenste wijzigingen in een relatief eenvoudige aanpassing van het wetgevingsproces mee te kunnen nemen. Het ligt in de rede dat de behoefte aan inhoudelijke, door de Eerste Kamer afgedwongen novelles hierdoor zal afnemen. Het terugzendrecht wordt immers voorgesteld om de Eerste Kamer zelf de gelegenheid te geven om wijzigingen te maken in wetsvoorstellen. De Eerste Kamer kan er in een concreet geval weliswaar van afzien om de bevoegdheid in te zetten, omdat de verwachting is dat er in de Tweede Kamer onvoldoende steun is voor de wijziging. In dat geval zou een novelle echter ook geen uitkomst bieden, omdat de Tweede Kamer daar immers ook mee in moet stemmen.

In eerdere discussies is ook gewezen op het risico van verstoring van het bestaande evenwicht tussen de Kamers.⁴³ Dit nadeel lijkt bij de variant van de staatscommissie niet erg reëel omdat het terugzendrecht – zeker over een langere periode – alleen met succes kan worden ingezet als beide Kamers positief zijn over (de effecten van) de wijze waarop het instrument wordt ingezet.

⁴² Kamerstuk CXXIV, A, p. 14.

⁴³ Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op het advies van de Nationale Conventie, Kamerstuk 30 184, nr. 14, p. 7.

De aanbeveling van de staatscommissie kan leiden tot wetten die een vorm hebben waar de Eerste Kamer niet uitdrukkelijk mee heeft ingestemd. Voor Nederland zou dat iets nieuws zijn, maar in andere Europese tweekamerstelsels bestaat deze mogelijkheid reeds lang, vanuit de gedachte dat – bij een verschil van inzicht – het laatste woord bij het direct gekozen deel van de volksvertegenwoordiging behoort te liggen. Het onderhavige voorstel is niet op die gedachte gebaseerd. De Eerste Kamer behoudt de bevoegdheid om bij ieder wetsvoorstel de keuze te maken om het te verwerpen. Slechts wanneer de Eerste Kamer zelf besluit om een voorstel terug te zenden, ontstaat de mogelijkheid dat er een wet tot stand komt waarover de Eerste Kamer niet het laatste woord heeft gesproken. Deze situatie valt niet te vergelijken met andere tweekamerstelsels waarin het Hogerhuis niet de bevoegdheid heeft om wetsvoorstellen te verwerpen en waarin wetten dus ook tot stand kunnen komen als het Hogerhuis daar grote bezwaren tegen heeft.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

In het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie zijn twee andere grondwetswijzigingen aangekondigd die mede betrekking hebben op de Eerste Kamer. Het gaat ten eerste om een wetsvoorstel inzake de verkiezingswijze van de Eerste Kamer.⁴⁴ Hiermee wordt voorgesteld om de Eerste Kamer weer in helften te gaan kiezen, waarbij de zittingsduur van de leden verlengd wordt naar zes jaar. Ten tweede gaat het om een wetsvoorstel over de behandeling van de tweede lezing van grondwetswijzigingen.⁴⁵ Hiermee wordt voorgesteld om de tweede lezing van een voorstel tot grondwetswijziging voortaan niet meer in beide Kamers apart te behandelen maar in een verenigde vergadering van beide Kamers. Naast deze voorstellen is recent een wijziging van de Grondwet aangenomen waarmee Nederlanders die geen ingezetenen zijn, kiesrecht krijgen voor een kiescollege dat voortaan zal deelnemen aan de verkiezing van de Eerste Kamer.⁴⁶

Deze wetsvoorstellen hebben elk een eigen aanleiding en doel. Zij kunnen daarom afzonderlijk en op hun eigen merites beoordeeld worden. De voorstellen hebben met elkaar gemeen dat zij (onder meer) beogen bij te dragen aan een goed functioneren van het tweekamerstelsel.

Het voorstel om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen, zorgt voor een samenstelling van de Eerste Kamer die minder direct gekoppeld is aan de uitslag van de verkiezing van de provinciale staten. Zo wordt meer recht gedaan aan de eigen legitimatie die de Eerste Kamer verkrijgt doordat zij gekozen wordt door de leden van provinciale staten. In combinatie met de verlenging van de zittingstermijn van de leden past dit bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek.

Het voorstel over de tweede lezing van grondwetswijzigingen beoogt in de toekomst de situatie te voorkomen dat een beperkte minderheid van de getrapte Eerste Kamer een grondwetswijziging verhindert die gesteund wordt door een grote meerderheid (van ten minste twee derden) van de Tweede Kamerleden die direct gekozen zijn in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken. Deze situatie is onwenselijk en kan een impasse veroorzaken in de verhouding tussen de Kamers onderling, mede in relatie tot het kabinet en de kiezers. Voorgesteld wordt daarom om de

⁴⁴ Kamerstuk 35 532.

⁴⁵ Kamerstuk 35 533.

⁴⁶ *Staatsblad* 2022, 316.

tweede lezing niet langer in beide Kamers afzonderlijk te behandelen maar in een verenigde vergadering. De leden van de Eerste Kamer kunnen aldus volop participeren in het debat en de besluitvorming in tweede lezing. Gezien de bijzondere aandacht die in de Eerste Kamer doorgaans bestaat voor de rechtsstatelijkheid en de juridische kwaliteit van wetsvoorstellen, is het een bijkomend voordeel dat de inbreng van de Eerste Kamerleden in een verenigde vergadering tevens van directe invloed kan zijn op de stembepaling van de leden van de Tweede Kamer.

7. Overwogen alternatieven

Uit een bestudering van buitenlandse tweekamerstelsels en de discussies die in Nederland eerder zijn gevoerd, blijkt dat er vele varianten van een terugzending bestaan of denkbaar zijn.⁴⁷ De verschillen tussen deze varianten zijn voornamelijk terug te voeren op zes vormgevingsvraagstukken: (1) de frequentie van terugzending, (2) de koppeling aan een amendementsrecht voor de Eerste Kamer, (3) de bevoegdheden van de Tweede Kamer ten aanzien van een teruggezonden voorstel, (4) de optie van het suspensief vetorecht, (5) het vereiste van een versterkte meerderheid op enig moment in de procedure, en (6) het al dan niet bestaan van een conciliatiecommissie.

Hieronder volgt een bespreking van deze vraagstukken en de voor- en nadelen van de verschillende varianten voor zover deze hierboven nog niet aan de orde zijn gekomen.

1. Frequentie van terugzending

In sommige tweekamerstelsels kunnen wetsvoorstellen meerdere keren of (zoals in Italië) zelfs onbepaald heen en weer gezonden worden tussen de kamers. Dit kan aanzienlijke vertraging van het wetgevingsproces veroorzaken.⁴⁸ Om dit nadeel in te dammen, kennen andere landen verschillende manieren om de vertraging te beperken. De eenvoudigste oplossing is echter om de maximale frequentie van terugzending op één te bepalen. Het onderhavige voorstel voorziet daarom in de mogelijkheid van een eenmalige terugzending van een wetsvoorstel.

Overwogen is verder om te kiezen voor de variant die eerder door de Commissie-De Koning (1993) en de Nationale Conventie (2006) werden aanbevolen. Deze variant is beschreven in paragraaf 5 van deze toelichting. Naast het feit dat de Eerste Kamer in deze variant geen wijzigingsbevoegdheid krijgt, heeft deze variant verder als nadeel dat de wetgevingsprocedure verlengd wordt met een extra behandeling in de Eerste Kamer. En een derde nadeel is dat hij kan leiden tot een verstoring van het bestaande evenwicht tussen de Kamers.

2. Wel of geen amendementsrecht

Een alternatief voor de voorgestelde regeling zou zijn dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen kan terugzenden, maar dat zij daarin geen wijzigingen mag aanbrengen. Via een motie of een brief zou de Eerste Kamer dan kunnen aangeven wat de redenen zijn voor de terugzending. De Tweede Kamer zou dit ook uit de Handelingen kunnen afleiden. De Tweede Kamer of de regering zou dan via een amendement of een nota van wijziging

⁴⁷ Zie hierover nader de in voetnoot 9 aangehaalde internationale vergelijking van parlementaire tweekamerstelsels.

⁴⁸ Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press 2013, p. 56.

kunnen reageren op de punten die door of in de Eerste Kamer zijn genoemd.

Meningsverschillen in de Eerste Kamer over hoe het wetsvoorstel precies verbeterd zou moeten worden, hoeven dan niet te verhinderen dat er besloten wordt tot terugzending. De Tweede Kamer krijgt vervolgens ook meer ruimte om naar eigen inzicht te beslissen waar het debat in de Eerste Kamer toe zou moeten leiden. Terugzending wordt zo een meer diffuus traject waarbij na afloop verschil van mening kan bestaan over de vraag of er voldoende tegemoet gekomen is aan de wensen van de Eerste Kamer.

In de meeste andere tweekamerstelsels heeft het Hogerhuis de bevoegdheid om te amenderen en kan een wetsvoorstel alleen teruggesonden worden nadat het is geamendeerd. Het Hogerhuis kan (en moet) concreet aangeven hoe het wetsvoorstel verbeterd kan worden. Internationaal vergelijkend onderzoek wijst uit dat een dergelijk amendementsrecht een aanzienlijke positieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de wetgeving.⁴⁹ Het voorkomt ook dat er twijfel kan ontstaan over de vraag of aan de wensen van de Eerste Kamer is tegemoet gekomen. Om deze redenen gaat de voorkeur uit naar het koppelen van het terugzendrecht aan een amendementsrecht.

Een bezwaar dat tegen een amendementsrecht aangevoerd zou kunnen worden, is dat de Eerste Kamer niet is toegerust op een actievere rol in het wetgevingsproces. Dit bezwaar lijkt ondertussen enigszins achterhaald doordat de Eerste Kamer zich, zoals hiervoor beschreven, heeft ontwikkeld in de richting van een actievere en intensievere bemoeienis met de inhoud van wetsvoorstellen. Als de Eerste Kamer in staat is om wetsvoorstellen in detail te bespreken, aan te dringen op wijzigingen of toezeggingen omtrent de precieze uitvoering van bepalingen, dan moet zij ook in staat worden geacht om amendementen te formuleren. Het ligt in de rede dat de leden van de Eerste Kamer het betrokken ministerie bijstand kunnen verzoeken bij het formuleren van wijzigingen, op dezelfde wijze als nu is geregeld voor leden van de Tweede Kamer in de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵⁰

3. Wat kan de Tweede Kamer doen met een teruggezonden wetsvoorstel?

In de huidige wetgevingsprocedure bepaalt de Tweede Kamer in laatste instantie hoe de tekst van een wetsvoorstel luidt. Nadat de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aangenomen, kan het immers niet meer gewijzigd worden. Niet door de Eerste Kamer en ook niet door de regering. De Tweede Kamer heeft dus altijd het laatste woord over de formulering van een wetsvoorstel.

De staatscommissie adviseerde om vast te houden aan deze regel. Dit betekent dat de Tweede Kamer een wijziging van de Eerste Kamer kan terugdraaien en het voorstel aannemen in de vorm zoals het bij de Eerste Kamer was ingediend. De Tweede Kamer kan ook besluiten om de wijzigingen van de Eerste Kamer slechts deels te accepteren. In het onderhavige voorstel is deze mogelijkheid afgebakend door te bepalen dat de Tweede Kamer een besluit neemt over elke wijziging die de Eerste Kamer heeft aangebracht. Daarmee kan de Tweede Kamer dus sommige wijzigingen accepteren en andere verwerpen.

⁴⁹ Meg Russell, *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford: Oxford University Press 2000, p. 162.

⁵⁰ Aanwijzing 7.20.

Een alternatief is dat de bevoegdheid van de Tweede Kamer beperkt wordt tot de keuze tussen het ongewijzigd aannemen of verwerpen van het wetsvoorstel. Het laatste woord over de tekst van het voorstel komt in dat geval in handen van de Eerste Kamer. De Tweede Kamer zou een teruggezonden voorstel niet meer mogen wijzigen en nog slechts kunnen kiezen tussen het aannemen of verwerpen van het door de Eerste Kamer gewijzigde voorstel.

De voorkeur gaat echter uit naar het door de staatscommissie geformuleerde uitgangspunt dat de Tweede Kamer als laatste instantie bepaalt hoe de tekst van een wetsvoorstel luidt. Dit past bij het primaat van de Tweede Kamer en de centrale rol die zij als direct gekozen Kamer behoort te hebben in het wetgevingsproces. Wel moet de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer met betrekking tot een teruggezonden wetsvoorstel beperkt blijven tot de onderdelen waarin de Eerste Kamer een wijziging heeft aangebracht. Het terugzenden van een wetsvoorstel mag niet neerkomen op een vrijbrief voor de Tweede Kamer om een geheel ander wetsvoorstel aan te nemen dan waarover de Eerste Kamer heeft beraadslaagd.

Een tussenvariant houdt in dat de Tweede Kamer kan kiezen tussen (a.) het voorstel zoals het door de Eerste Kamer is gewijzigd, (b.) het voorstel zoals het oorspronkelijk bij de Eerste Kamer was ingediend of (c.) het verwerpen van het voorstel.⁵¹ Deze variant beperkt onnodig de vrijheid van de Tweede Kamer om de eindtekst te bepalen.

4. Suspensief vetorecht

In het Nederlandse tweekamerstelsel is het de Eerste Kamer die in laatste instantie bepaalt of een wetsvoorstel wordt aangenomen. Zoals hiervoor beschreven is het Nederlandse wetgevingsproces op dit punt uitzonderlijk. Het is dan ook meermaals voorgesteld om het absolute vetorecht van de Eerste Kamer te vervangen door een zogeheten suspensief vetorecht.⁵² De Eerste Kamer zou dan bij ieder wetsvoorstel moeten kiezen tussen aannemen of terugzenden. De bevoegdheid om een wetsvoorstel definitief te verwerpen zou daarmee vervallen. In combinatie met invoering van het nu voorgestelde amendements- en terugzendrecht voor de Eerste Kamer, zou een suspensief vetorecht het Nederlandse tweekamerstelsel meer in lijn brengen met wat gebruikelijk is in andere Europese landen.

Een pleidooi voor het beperken van het absolute vetorecht van de Eerste Kamer over alle wetsvoorstellen kon in Nederland echter meestal niet op veel bijval rekenen. Het valt te verwachten dat voor een dergelijk voorstel ook nu niet voldoende draagvlak zou zijn. Daar komt bij dat de Eerste Kamer terughoudend is met de inzet van haar bevoegdheid om wetsvoorstellen te verwerpen. De dreiging dat het wetgevingsproces structureel bemoeilijkt wordt door een verschil in de politieke samenstelling tussen de Kamers, zoals in andere landen wel eens is voorgekomen, lijkt in Nederland niet erg waarschijnlijk.

Een ander alternatief, dat in het verleden een aantal maal is voorgesteld, houdt in dat de Eerste Kamer na terugzending van een wetsvoorstel de mogelijkheid houdt om het alsnog te verwerpen. Zoals het toenmalige kabinet in 2006 uitsprak in reactie op het rapport van de Nationale

⁵¹ Deze variant bestaat in Tsjechië.

⁵² Zie bijvoorbeeld de (verworpen) motie die bij de Grondwetsherziening van 1983 werd ingediend door de leden Van Thijn en Patijn (Kamerstuk 14 222, nr. 18).

Conventie, valt echter te verwachten dat een dergelijke variant zou leiden tot een verstoring van het bestaande evenwicht tussen de Kamers.

De voorkeur gaat daarom uit naar de variant van het terugzendrecht die de staatscommissie heeft aanbevolen. Deze variant past bij de rol die de Kamers vervullen in het wetgevingsproces. En omdat deze variant op de lange duur alleen ingezet kan worden met de instemming van beide Kamers is er ook geen risico op een ongewenste verandering in het bestaande evenwicht.

5. Versterkte meerderheden

Er bestaan verschillende momenten in het proces van terugzending waarop het vereiste van een versterkte meerderheid kan gelden. In buitenlandse stelsels en in eerdere discussies in Nederland komt dit vereiste op verschillende manieren voor. De staatscommissie noemt als een denkbaar alternatief een variant waarin de Tweede Kamer een teruggezonden wetsvoorstel voor een tweede keer bij de Eerste Kamer moet indienen ingeval zij de wijzigingen van de Eerste Kamer niet (geheel) accepteert. Het voorstel geldt dan als aangenomen, tenzij de Eerste Kamer het verwerpt met tenminste twee derden van de uitgebrachte stemmen. Wat het effect zal zijn van het extra vereiste van een tweederdemeerderheid valt niet goed te voorspellen. Het kabinet is met de staatscommissie van mening dat er geen noodzaak is om de procedure op deze manier te verlengen en te compliceren.

6. Conciliatiecommissie

Een conciliatiecommissie is een gezamenlijk orgaan van het hoger- en lagerhuis dat permanent of *ad hoc* wordt samengesteld uit leden bij beide huizen, met als doel overeenstemming te bereiken over de tekst van een wetsvoorstel. Het staat de Kamers uiteraard vrij om met elkaar overleg te plegen, ook over aanhangige wetsvoorstellen. Het lijkt echter niet noodzakelijk en ook niet gewenst om dergelijk overleg als voorwaarde stellen voordat of nadat een wetsvoorstel wordt teruggezonden. Dit zou pas noodzakelijk zijn als de uitkomst van dergelijk overleg op de een of andere manier bindend zou moeten zijn voor de Tweede (en/of de Eerste) Kamer. In andere landen is bijvoorbeeld geregeld dat een compromisvoorstel, dat geformuleerd wordt door een conciliatiecommissie, niet meer gewijzigd mag worden. Het lagerhuis (of beide huizen) kunnen dan nog slechts kiezen tussen aannemen of verwerpen. Op die manier ligt het laatste woord over de tekst van een wetsvoorstel dus bij een kleine selectie van leden van beide huizen, hetgeen niet wenselijk is. Bovendien kan dit ertoe leiden dat de Eerste Kamer in het wetgevingsproces een doublure wordt van de Tweede Kamer.

7. Termijnen

In andere Europese tweekamerstelsels is vrij gebruikelijk dat er termijnen gelden waarbinnen het hogerhuis van een bevoegdheid tot terugzending gebruik kan maken. In het wetsvoorstel zoals het aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd, was een termijn opgenomen van twee maanden (eenmalig te verlengen met twee maanden) waarbinnen de Eerste Kamer zou kunnen besluiten om een wetsvoorstel te wijzigen. Er was aansluiting gezocht bij de gemiddelde doorlooptijd van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer.

Het advies van de Afdeling heeft op dit punt geleid tot een heroverweging. De Afdeling wijst er terecht op dat twee of vier maanden onder omstandigheden te kort kunnen zijn voor een zorgvuldige behandeling

van een ingewikkeld wetsvoorstel. Een alternatief zou zijn om een langere termijn in het wetsvoorstel op te nemen. Een termijn die in ieder voorkomend geval voldoende tijd biedt voor een zorgvuldige behandeling zou echter niet of nauwelijks bijdragen aan het voorkomen van vertraging van het wetgevingsproces. Daar komt bij dat het introduceren van een termijn ertoe kan leiden dat elke vorm van vertraging, ook als deze niet aan de Kamer te wijten valt maar bijvoorbeeld veroorzaakt wordt doordat de regering talmt met het uitbrengen van een memorie van antwoord, ertoe leidt dat de Eerste Kamer haar amenderingsbevoegdheid kwijtraakt. Op grond van deze afwegingen is besloten om het terugzendrecht niet te koppelen aan een termijn.

8. Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen.

9. Gevolgen regeldruk

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

Artikelsgewijs deel

Artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 85)

Het eerste lid van artikel 85

Voorgesteld wordt om de zinsnede «die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden» te laten vervallen omdat de Grondwet hiermee beoogt uit te drukken dat de Eerste Kamer niet bevoegd is om een wetsvoorstel te wijzigen.⁵³

Het tweede lid van artikel 85

Het voorgestelde tweede lid creëert een bevoegdheid voor de Eerste Kamer om wetsvoorstellen te wijzigen. Concreet betekent dit dat Eerste Kamerleden amendementen op een wetsvoorstel kunnen indienen en dat de Eerste Kamer deze kan aannemen. Het is aan de Eerste Kamer om hierover in het Reglement van Orde nadere bepalingen op te nemen.

Onderdeel b: uitzondering voor wetten die een twee derde meerderheid vereisen

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, kan het terugzendrecht niet gebruikt worden ten aanzien van wetsvoorstellen die de Kamers alleen met tenminste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen. Met betrekking tot de tweede lezing van een voorstel tot verandering van de Grondwet hoeft deze uitzondering niet gemaakt te worden, omdat de bijzondere regeling voor wijziging van de Grondwet die is opgenomen in artikel 137 reeds voldoende duidelijk maakt dat wijzigingen in tweede lezing niet zijn toegestaan. Voor de andere wetten die een tweederdemeerderheid vereisen, dient wel een uitzondering opgenomen te worden. Het gaat op dit moment om de wetten als bedoeld in de artikelen 40, 63, 91, derde lid, en 138, eerste lid, aanhef en onder a, van de Grondwet.

⁵³ Kamerstuk 15 047 (R1099), nr. 17.

Er kan verschil van opvatting bestaan tussen de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer over de vraag of een wetsvoorstel valt in de hierboven beschreven categorie wetsvoorstellen waarvoor een tweedemeerderheid vereist is. Dit zou in een concreet geval onduidelijkheid kunnen scheppen over de reikwijdte van de uitzondering van het voorgestelde tweede lid van artikel 85 en dus ook over de vraag of het wetsvoorstel door de Eerste Kamer gewijzigd mag worden. Daarom is in het voorgestelde tweede lid opgenomen dat voor de afbakening van de uitzondering doorslaggevend is of de Eerste Kamer zelf van oordeel is dat het gaat om een wetsvoorstel dat alleen met een twee derde meerderheid kan worden aangenomen.

Ten overvloede zij opgemerkt dat deze regeling geen ruimte laat voor een besluit van de Eerste Kamer om een «gewoon» wetsvoorstel door middel van een wijziging onder het bereik van de artikelen 40, 63, of 138, eerste lid, aanhef en onder a, van de Grondwet te brengen. Het is denkbaar dat in de Eerste Kamer een amendement wordt voorbereid dat ertoe zou leiden dat een gewoon voorstel verandert in een voorstel dat slechts met twee derde meerderheid kan worden aangenomen, bijvoorbeeld omdat de inhoud van het amendement onder het bereik van artikel 63 van de Grondwet (geldelijke voorzieningen Kamerleden) valt. Het aannemen van een dergelijk amendement zou echter tot gevolg hebben dat het wetsvoorstel niet geamendeerd had mogen worden. Het wetsvoorstel zou dan ingetrokken moeten worden of verworpen, of in het uiterste geval niet bekrachtigd kunnen worden. Om deze situatie te voorkomen, zou de Eerste Kamer kunnen overwegen om op dit punt een voorziening te treffen in het Reglement van Orde.

De voorgestelde formulering van artikel 85 brengt ook tot uitdrukking dat indien de Eerste Kamer – anders dan de regering en de Tweede Kamer – van oordeel is dat een verdrag dat ter goedkeuring is voorgelegd, afwijkt van de Grondwet, zij het goedkeuringswetsvoorstel niet gewijzigd kan terugzenden. Indien de Eerste Kamer volhardt in haar oordeel dat het verdrag afwijkt van de Grondwet, rest haar geen andere mogelijkheid dan een verwerping van het goedkeuringswetsvoorstel.

Onderdeel c: uitzondering voor begrotingswetten

In onderdeel c gaat het in de eerste plaats om voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten die op Prinsjesdag worden ingediend. De in onderdeel c voorgestelde uitzondering ziet ook op de supplettoire begrotingswetten en de slotwetten. Het beleid van de regering is erop gericht om te voorkomen dat in deze wetsvoorstellen naast begrotingsstaten algemene regels met externe werking worden opgenomen. Indien tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de wens opkomt om toch zulke regels (via een amendement) in een begrotingswet op te nemen, dan zal de regering in overleg treden met de Kamer om te bezien hoe deze wens vormgegeven kan worden met inachtneming van het bijzondere karakter van begrotingswetten, bijvoorbeeld door de gewenste regels op te nemen in een ander (aanhangig) wetsvoorstel.

Onderdeel d: uitzondering voor wetten die noodzakelijk zijn voor de begroting van het volgende jaar

In het algemeen deel van deze memorie is de noodzaak voor deze uitzondering toegelicht. Onder deze uitzondering zal overwegend het jaarlijkse wetsvoorstel Belastingplan vallen. Het Belastingplan maakt overigens deel uit van een breder pakket voorstellen, ook wel het Belastingplanpakket genoemd. Dit pakket bevat ook wetsvoorstellen die maatregelen omvatten die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van

voorstellen van algemene begrotingswetten. Deze wetsvoorstellen vallen daarmee niet onder de uitzondering van artikel 85, tweede lid, onder d, en kunnen daarom wel door de Eerste Kamer worden teruggezonden.

Vanaf het moment dat de thans voorgestelde wijziging van de Grondwet in werking treedt, moet duidelijk zijn welke wetsvoorstellen onder de uitzondering vallen. De regering zal daarom met betrekking tot de wetsvoorstellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van voorstellen van algemene begrotingswetten duidelijk moeten aangeven dat zij onder de uitzondering vallen. Hiertoe zal in de considerans van die wetsvoorstellen een verwijzing worden opgenomen naar artikel 85, tweede lid, onder d, van de Grondwet. In dergelijke wetsvoorstellen zal de regering geen maatregelen opnemen die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de begroting van het volgend jaar. Dit neemt niet weg dat onder de uitzondering maatregelen kunnen vallen die zich uitstrekken over meerdere begrotingsjaren.

Indien tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van een wetsvoorstel waarvoor de voorgestelde uitzondering van artikel 85, tweede lid, onder d, geldt, de wens opkomt om bepalingen toe te voegen die geen betrekking hebben op maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van voorstellen van algemene begrotingswetten, dan zal de regering in overleg treden om te bezien hoe de wens van de Kamer gerealiseerd kan worden met inachtneming van het bijzondere karakter van deze wetsvoorstellen, bijvoorbeeld door de gewenste bepalingen op te nemen in een wetsvoorstel waarvoor de uitzondering niet geldt.

De voorgestelde bepaling wijst geen instantie aan die beoordeelt of de uitzondering van toepassing is. Hierdoor laat de bepaling ruimte voor de verschillende actoren in het wetgevingsproces (regering, Tweede Kamer en Eerste Kamer) om een eigen oordeel te vormen over de vraag of een wetsvoorstel noodzakelijk is voor de begroting van het eerstvolgende jaar. De regering zal haar oordeel tot uitdrukking brengen in het (al dan niet) opnemen van een verwijzing naar artikel 85, tweede lid, onder d in de considerans. Vervolgens is het aan de Kamers om te beslissen of zij dit oordeel delen. Dit betekent concreet dat de Eerste Kamer – mede gezien eventuele wijzigingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn gemaakt – een zelfstandig oordeel kan vellen over de vraag of een bij haar aanhangig wetsvoorstel daadwerkelijk noodzakelijk is voor de begroting van het eerstvolgend jaar. Indien de Eerste Kamer in meerderheid van oordeel is dat de uitzondering niet van toepassing is, dan kan zij het wetsvoorstel gewijzigd terugzenden en wordt de behandeling voortgezet in de Tweede Kamer.

Het derde lid van artikel 85

Het derde lid creëert een plicht voor de Eerste Kamer om een wetsvoorstel terug te zenden aan de Tweede Kamer als de Eerste Kamer wijzigingen (amendementen) heeft aangenomen en zij vervolgens bij de eindstemming ook het wetsvoorstel als geheel heeft aangenomen.

De Tweede Kamer moet over elk amendement dat de Eerste Kamer heeft aangenomen een apart besluit nemen. Zij kan een amendement aannemen of verwerpen. Wordt een amendement verworpen, dan wordt de door de Eerste Kamer aangebrachte wijziging ongedaan gemaakt. Wordt het amendement aangenomen, dan blijft de wijziging van kracht.

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer maakt het mogelijk om te stemmen over afzonderlijke onderdelen van amendementen die in de Tweede Kamer zijn voorgesteld.⁵⁴ Het voorgestelde derde lid van artikel 85 biedt ruimte voor de Tweede Kamer om op dezelfde manier te stemmen over afzonderlijke onderdelen van amendementen die de Eerste Kamer heeft aangenomen. De voorgestelde bepaling biedt echter geen ruimte voor de Tweede Kamer om wijzigingen aan te brengen in de amendementen die door de Eerste Kamer zijn aangenomen.

Denkbaar is overigens ook dat in de Eerste Kamer de mogelijkheid zal bestaan om te stemmen over afzonderlijke onderdelen van amendementen die in de Eerste Kamer zijn voorgesteld. Indien dat ertoe leidt dat een of meer onderdelen van zo'n amendement worden verworpen en een of meer onderdelen worden aangenomen, komt of komen vanzelfsprekend alleen het resterende amendement, of als de Tweede Kamer daartoe besluit de desbetreffende onderdelen, in de Tweede Kamer in stemming.

Het aan de Tweede Kamer toegekende recht om een beslissing te nemen over de door de Eerste Kamer aangenomen amendementen, moet scherp worden onderscheiden van het recht van amendement. Dat recht heeft de Tweede Kamer in de terugzendfase niet. Dit volgt uit de zinsnede «en overweegt overigens het voorstel zoals het door de Eerste Kamer aan haar is gezonden». Deze zinsnede brengt verder tot uitdrukking dat de Tweede Kamer niet alleen een besluit over de amendementen van de Eerste Kamer moet nemen, maar vervolgens ook over het wetsvoorstel als geheel.

De Tweede Kamer heeft de mogelijkheid om technische wijzigingen te maken in een wetsvoorstel als er in de Kamer twee of meer amendementen worden aangenomen die technisch niet naadloos op elkaar aansluiten.⁵⁵ Het ligt in de rede dat in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer een vergelijkbare bepaling wordt opgenomen. Ingeval de Tweede Kamer een of meer (onderdelen) van de amendementen die door de Eerste Kamer zijn gemaakt verworpt, kan de noodzaak ontstaan om de technische wijzigingen die door de Eerste Kamer waren gemaakt aan te passen of terug te draaien. Het voorgestelde derde lid van artikel 85 beoogt hiervoor ruimte te laten.

Artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 86)

De invoeging van de woorden «overeenkomstig artikel 85» in artikel 86 beoogt te verhelderen dat een wetsvoorstel pas is aangenomen door de Staten-Generaal nadat de procedure van artikel 85 is doorlopen. Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel niet wijzigt, dan geldt het wetsvoorstel als aangenomen door de Staten-Generaal nadat de Eerste Kamer ermee heeft ingestemd. Als de Eerste Kamer het voorstel wel wijzigt, dan ligt dit moment later, namelijk nadat de Tweede Kamer het teruggezonden wetsvoorstel voor de tweede maal heeft aangenomen. Dit betekent dat een wetsvoorstel ook nog kan worden ingetrokken als het na terugzending in behandeling is bij de Tweede Kamer. Voor initiatiefvoorstellen betekent dit dat als een meerderheid van de Tweede Kamer een teruggezonden voorstel niet langer steunt, de Tweede Kamer de keuze heeft tussen intrekken of verwerpen.

⁵⁴ Artikel 9.11, vierde lid, van het Reglement van Orde van Tweede Kamer.

⁵⁵ Artikel 9.11, vijfde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Artikel II, onderdeel C (wijziging artikel 87)

De invoeging van de woorden «overeenkomstig artikel 85» in artikel 87 beoogt te verhelderen dat door toepassing van het terugzendrecht het moment verandert waarop het voorstel als aangenomen kan worden beschouwd.

Artikel III (toevoeging additioneel artikel VII)

Het voorgestelde additioneel artikel maakt het mogelijk om het terugzendrecht via een wijziging van het Statuut mede van toepassing te verklaren op de procedure van rijkswetgeving. Omdat voorgesteld wordt om de regering en de Tweede Kamer geen wijzigingsbevoegdheid te geven ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel, zouden de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden van de Staten ook niet de bevoegdheid moeten hebben om in die fase wijzigingen voor te stellen. Vanaf het moment dat artikel 17, vierde lid, van het Statuut in deze zin is aangepast, kan de uitzondering van voorstellen van rijkswet in het tweede lid van artikel 85 van de Grondwet (onderdeel a) vervallen.

Er is voorzien in het van rechtswege vervallen van het additioneel artikel conform eerdere toezegging van de regering om hierin voortaan te voorzien.⁵⁶

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁵⁶ Kamerstuk 35 417, nr. 7.