

Vergaderjaar 2024–2025

36 481

Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen hoofdzakelijk op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Verzamelwet BZK 20XX)

Nr. 14

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de Leden,

Den Haag, 27 november 2024

De Kamer heeft op 10 september jl. de motie van het lid Flach (Kamerstuk 36 481, nr. 10) aangenomen waarin het Presidium wordt verzocht te verkennen in hoeverre het mogelijk is dat de Kamer ten behoeve van de fracties zelfstandig een juridische toets uitvoert op de criteria voor een verzamelwet. Middels deze brief geeft het Presidium uitvoering aan het in de motie opgenomen verzoek.

Huidige kader verzamelwetgeving

Discussies tussen Kamer en regering over de onwenselijkheid van verzamelwetgeving gaan ver terug. Reeds in de jaren '90 uitten beide Kamers regelmatig bezwaren tegen deze vorm van wetgeving. Met name werd het onwenselijk geacht om meerdere onderwerpen – waartussen weinig tot geen inhoudelijke samenhang bestaat – in één wetsvoorstel neer te leggen. In 1997 leidde dit er zelfs toe dat de Kamervoorzitter bij brief aan de Minister-President overbracht dergelijke wetsvoorstellen niet langer in handen te stellen van een commissie, maar direct aan de regering te vragen om de verschillende voorstellen afzonderlijk in te dienen. Overigens met de kanttekening dat het Presidium er vanuit ging dat de regering een dergelijke gecompliceerde procedure zou willen voorkomen.

Om tot een duidelijker kader te komen, heeft de regering reeds in 2011 een notitie opgesteld over verzamelwetgeving. Daarmee werd toen uitvoering gegeven aan twee gedane toezeggingen in de Eerste Kamer.¹ Deze notitie, die tevens voor advies is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, neemt voor het omgaan met verzamelwetgeving het uitgangspunt dat hierbij recht wordt gedaan aan de positie van het parlement. Om een goede behandeling van verzamelwetgeving te

¹ Kamerstuk I, 2010–11, 32 500 VI, M.

bevorderen, dient daartoe getoetst te worden aan de criteria *samenhang, omvang en onomstredenheid*. Deze uitgangspunten hebben geleid tot het opstellen van aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving met een bijbehorende toelichting voor de invulling van de criteria. Deze aanwijzing luidt:

Aanwijzing 6.4 Toelaatbaarheid verzamelwetten

Tot een wijzigingswet waarin meerdere inhoudelijke onderwerpen worden geregeld wordt in principe slechts overgegaan indien:

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

De complexiteit van de beoordeling blijkt uit het feit dat in de toelichting bij deze aanwijzing expliciet wordt gemaakt dat verzamelwetten – wetten die, anders dan wetten die één bepaald onderwerp regelen, wijzigingen met betrekking tot meerdere onderwerpen bevatten – bestaan in verschillende vormen. De aanwijzing is niet van toepassing op de zogenoemde «technische» verzamelwetten. Dat zijn wetten die enkel worden gebruikt om technische aanpassingen te doen of om omissies in wetgeving te herstellen en die naar verwachting zonder inhoudelijke discussie door het parlement aanvaard zullen worden.

Deze meer technische verzamelwetsvoorstellen hebben allerlei benamingen: soms worden ze herstellwet, veegwet of reparatiewet genoemd, maar soms ook enkel verzamelwet. Het komt voor dat in deze technische wetsvoorstellen toch wijzigingen met beleidsmatige gevolgen zijn opgenomen, waardoor de uitgangspunten van aanwijzing 6.4 van toepassing zijn. Of het komt voor dat er naar de letter van het voornoemde kader sprake is van een verzamelwet, maar het opschrift er geen melding van maakt. Ook zijn er verschillende ministeries die een zekere cyclus van verzamelwetten hebben, maar daartoe elk een eigen motivering hanteren.

In de praktijk is het onderscheid niet altijd goed te maken en is daarmee gebleken dat er ondanks deze aanwijzing, geen sprake is van eenduidigheid. De regering onderkent dat feit ook in haar notitie door aan te geven dat het bij de drie criteria niet eenvoudig is om heel scherp aan te geven waar precies de grens ligt; er kunnen zich onvoorziene politieke gevoeligheden voordoen, alsook verschillen van inzicht ontstaan tussen Kamer en regering over de invulling van de criteria. Daarmee is de beoordeling niet zozeer juridisch van aard als wel politiek.²

Een punt dat hierbij specifiek aandacht behoeft, is het recht van amendement. Het is denkbaar dat een of meer Kamerleden een inhoudelijk amendement toe willen voegen aan een verzamelwet, of zelfs een wet in het algemeen, terwijl dat amendement er niet mee samenhangt. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn niet van toepassing op de Kamer³,

² Voorbeelden van zulke wetsvoorstellen waarover politieke discussie is gevoerd of een of meer onderdelen er wel in thuis horen zijn naast diverse Belastingplannen de wetsvoorstellen met Kamerstukken 35 084, 35 497, 35 811, 35 979, 36 003, 36 216, 36 674 en 36 481.

³ In de toelichting bij Aanwijzing 1.2 staat echter wel het volgende vermeld: «*Niettemin verdient het aanbeveling dat de Staten-Generaal met de aanwijzingen rekening houden. Wat de Tweede Kamer betreft, verdient het aanbeveling dat op de aanwijzingen acht wordt geslagen bij het opstellen van amendementen en initiatiefvoorstellen van wet.*»

maar op grond van artikel 9.6, tweede lid, onder b, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Reglement van Orde) is het wel mogelijk dat de Kamer het amendement ontoelaatbaar verklaart met de argumentatie dat er «geen rechtstreeks verband» bestaat met het wetsvoorstel. De vraag is in hoeverre een strengere juridische toets door de Kamer op de criteria voor verzamelwetten ook gevolgen heeft voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van de amendementen. Met andere woorden, indien een verzamelwet naar de mening van de Kamer ondeugdelijk is op grond van het criterium «onvoldoende onderlinge samenhang», is het de vraag of daarmee ook het criterium «geen rechtstreeks verband» uit het Reglement van Orde een engere uitleg krijgt.⁴

Uitvoering juridische toets

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat het bestaande kader voor de toelaatbaarheid van verzamelwetten niet zozeer een juridisch kader betreft, maar in essentie een politieke weging. In het bijzonder als het gaat om de beoordeling van de «politieke gevoeligheid», maar ook over de vraag of er sprake is van «voldoende samenhang» of «niet-complexe maatregelen» is discussie goed mogelijk. Daarbij komt dat het enkel uitvoeren van een juridische toets op wetsvoorstellen die het opschrift «verzamelwet» dragen, voorbij gaat aan de wetsvoorstellen die dit opschrift niet dragen, maar wel als zodanig te kwalificeren zijn.

Het Presidium stelt voor een juridische toets op de toelaatbaarheid conform het in de onderhavige motie opgenomen dictum, daarom vorm te geven door deze verantwoordelijkheid primair te beleggen bij de (leden van de) vaste Kamercommissie die het betreffende voorstel behandelt. Daartoe is van belang dat de vaste Kamercommissies reeds de mogelijkheid hebben verschillende instrumenten aan te wenden om tot een beoordeling over de toelaatbaarheid te komen. Zo biedt het instrument van het wetgevingsrapport kans om te signaleren of voldaan is aan de criteria voor een verzamelwet. Ook bestaat de mogelijkheid om specifieke kennisactiviteiten te organiseren om tot een oordeel te komen. Daarbij komt dat de vaste Kamercommissies de mogelijkheid hebben na oordeelsvorming over te kunnen gaan tot mondeling of schriftelijk overleg met de verantwoordelijke bewindspersoon.

Een juridische toets laten plaatsvinden nog vóór het in handen stellen van een wetsvoorstel bij een vaste Kamercommissie vindt het Presidium moeilijker voorstelbaar. Tot aan de ontvangst van een wetsvoorstel door de Kamer is een zelfstandig juridische toets niet mogelijk gezien de inhoud van het voorstel op dat moment nog onvoldoende kenbaar is. Ook na ontvangst is er in praktisch opzicht geen ruimte, omdat het wetsvoorstel op grond van artikel 9.1 van het Reglement van Orde in principe onverwijld door de Voorzitter in handen van een vaste commissie wordt gesteld. Daar komt bij dat een toets in deze fase van het wetgevingsproces een sterk ambtelijk karakter zou hebben. Dat karakter botst met het eerder genoemde uitgangspunt dat de weging vooral ook politiek is. Tevens geldt dat het Reglement van Orde niet voorziet in een formeel kader om de uitkomst van deze weging te behandelen.

Namens het Presidium,

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Martin Bosma

⁴ Zie bijv. Kamerstuk I, 2022–2023, 35 979 en 31 731, H.