



## 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 dataretentie. 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.

### 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 bijkomende straf en enkele andere wijzigingen<sup>1</sup>. 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’<sup>2</sup>.*

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 amenderen<sup>3</sup>. Zeer sporadisch wordt de novelle benut als een mogelijkheid om tegemoet te komen aan bezwaren van de

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386, G.

<sup>3</sup> 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.



Eerste Kamer tegen een bepaald onderdeel van een wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de reactie van de Eerste Kamer heb ik een brief gezonden<sup>4</sup> 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 toegelicht<sup>5</sup>.

*'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 toezegging op 12 mei 2009 al eerder het signaal dat het samenvoegen van meerdere onderwerpen in één wetsvoorstel op bezwaren stuit. In 2003 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.<sup>6</sup> 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 reactie 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 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'.*

Dit aspect van samenhang 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 gezien 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 wetgeving<sup>7</sup>. Dit wordt versterkt door de huidige 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

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386, H.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386, nr. F.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 1992/93, 22 873, 110d.

<sup>7</sup> In de nota 'Vertrouwen in wetgeving' wordt op dit onderwerp ingegaan. Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr.1.



flexibiliteit. In een dynamische omgeving kan de rechtszekerheid meebrengen dat de wetgeving als het ware dicht op die omgeving zit, 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.

Tijdigheid en flexibiliteit kent 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 recent 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 omissies in wetgeving te herstellen.

Verzamelwetten wijken 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 Eerste Kamer. De opmerkingen en kritiek hebben betrekking op het punt dat 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.

### *2.3 Omgaan met verzamelwetgeving*

In het voorgaande ben ik ingegaan op standpunten van de Eerste Kamer. Ook ben ik ingegaan op de wenselijkheid om bepaalde onderwerpen in één wetsvoorstel op te nemen. In het navolgende ga ik in op de constitutionele rol van de Eerste Kamer, de efficiency van het wetgevingsproces en de samenhang die verschillende onderdelen van een wetsvoorstel dienen te vertonen. Ik rond af met het voornemen een nieuwe aanwijzing voor de regelgeving inzake verzamelwetgeving op te stellen.

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. Op deze wijze kan de Eerste Kamer zich over het geheel van het wetsvoorstel een oordeel vormen. Het is niet wenselijk dat de Eerste Kamer wetgeving krijgt voorgelegd waarbij de onderlinge samenhang ontbreekt.

Afzonderlijke behandeling van de verschillende onderdelen van wetten zou – zowel voor de adviesorganen, de regering als de Staten-Generaal een aanzienlijke en voortdurende belasting vormen. Met het oog hierop is het gewenst verschillende voorstellen die onder eenzelfde noemer of thema kunnen worden gebracht in één wetsvoorstel op te nemen. Dit biedt een goede gelegenheid om op een efficiënte wijze uitvoering te geven aan verlangens van het parlement, wensen uit de rechtspraak, internationale verplichtingen en andere zaken die regelgeving vergen. Dergelijke wetswijzigingen kunnen met een verzamelwet adequaat, snel en zorgvuldig worden gerealiseerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft bij de behandeling van de Verzamelwet Sociale Verzekeringen 2007 met de Eerste Kamer een standpunt ingenomen over de efficiency van het wetgevingsproces bij verzamelwetgeving.



*In de nota naar aanleiding van het verslag reageert de Minister van SZW als volgt<sup>8</sup>. Bij de parlementaire behandeling van het toenmalige wetsvoorstel veegwet SZW 1998 heb ik in de brief van 2 december 1998<sup>9</sup> toegezegd er in de toekomst naar te streven de beleidsmatige onderwerpen te scheiden van de onderwerpen die van strikt technische aard zijn en het opnemen in een veegwet uitsluitend te beperken tot deze laatste onderwerpen.*

*Wel is daarbij de volgende kanttekening geplaatst. Als op enig moment beleidsmatige knelpunten worden gesignaleerd die nopen tot wetwijziging rijst de vraag hoe deze veranderingen gestalte te geven. Deze wijzigingen kunnen ofwel via aparte wetsvoorstellen hun beslag krijgen, ofwel worden meegenomen in een ander (verzamel)wetsvoorstel. Het bezwaar van separate wetsvoorstellen is dat er dan een aantal min of meer kleine wetsvoorstellen, waarvan spoedige afhandeling wenselijk is, moet worden gepresenteerd. Zekere als het gaat om een enkel onderwerp van op zich geringe omvang is de werkwijze van separate wetsvoorstellen minder wenselijk.*

De keuze voor een verzamelwet doet recht aan 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 op blz. 1 genoemde strafrechtelijk wetsvoorstel 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.

Bij de mondelinge behandeling van het op blz. 1 van deze notitie genoemde wetsvoorstel op het terrein van het strafrecht heeft de voorzitter van de Eerste Kamer gesteld dat het niet tot bezwaren leidt indien een inhoudelijk wetsvoorstel onderdelen bevat die qua rechtsterrein verband met elkaar houden. Als voorbeeld werd genoemd wetgeving op het terrein van de rechtsvordering. Dit is voor het kabinet een goed aanknopingspunt met betrekking tot de vormgeving van verzamelwetten. Indien onderwerpen qua thematiek voldoende samenhang vertonen dan kunnen deze, mede met het oog op efficiency, in een verzamelwetsvoorstel worden opgenomen. De begrenzing van de term samenhang valt niet als een middelloodlijn te trekken. Bij het opstellen van wetgeving zal steeds een afweging dienen te worden gemaakt of de beoogde onderdelen van een wetsvoorstel samenhang met elkaar hebben. Het opnemen van verschillende onderdelen in een wetsvoorstel zal ook worden toegelicht. Hierbij past wel de kanttekening dat het niet in alle gevallen op voorhand te voorspellen is of een van de Kamers der Staten-Generaal van oordeel zal zijn dat bepaalde onderdelen van een wetsvoorstel te weinig samenhang vertonen. Het kabinet neemt het voorstel van de voorzitter van de Eerste Kamer over om op dit punt een aanwijzing op te stellen. 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.

### **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 telecommunicatiegegevens<sup>10</sup> 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 staat<sup>11</sup>. 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 beleidskeuzes op nationaal niveau. Nu de maximumbandbreedte reeds in het Europees besluit vervat is en deze bandbreedte bij implementatie

<sup>8</sup> Kamerstukken I 2006/7, 30 682, B.

<sup>9</sup> Kamerstukken I 1998/9, 26 239, nr. 109a.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 145.

<sup>11</sup> Handelingen I 2008/09, blz. 39-1814.



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 regering<sup>12</sup> 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 implementatiermijn. 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 (primaire) 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 vervoltraject 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 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.

<sup>12</sup> 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.



---

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.

*De Minister van Justitie,*



## Advies Raad van State

No. W03.10.0467/II

's-Gravenhage, 3 december 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 27 september 2010, no. 10.002603, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de notitie verzamelwetgeving.

De notitie behandelt twee onderwerpen, te weten het onderwerp verzamelwetgeving en het onderwerp splitsing van wetgeving in het geval van implementatie. De notitie is het resultaat van twee toezeggingen aan de Eerste Kamer. De Afdeling gaat in het vervolg eerst in op het onderwerp verzamelwetgeving. Zij maakt daarbij opmerkingen over de voorgestelde oplossing en de omvang van het probleem met betrekking tot verzamelwetgeving, over de toegezegde nieuwe aanwijzing en de splitsing wetgeving ingeval van implementatie.

### 1. Verzamelwetgeving

De vraag naar de wenselijkheid en omvang van verzamelwetgeving is een vraag die regelmatig terugkeert in discussies tussen elk van beide Kamers der Staten-Generaal enerzijds en de regering anderzijds. Het gaat in de notitie met name om de vraag of het wenselijk is dat in één wetsvoorstel meerdere onderwerpen worden geregeld waartussen weinig tot geen inhoudelijke samenhang bestaat. Het belangrijkste bezwaar dat hiertegen van de zijde van de Eerste Kamer bestaat, is dat zij in een dwangpositie kan komen indien zij grote problemen met één of meer onderdelen van het voorstel heeft, maar tegelijk vindt dat de urgentie van andere onderdelen (snelle) goedkeuring vergt. De dwangpositie komt voort uit het feit dat de Eerste Kamer een voorstel slechts in zijn geheel kan aannemen of verwerpen.

Het valt de Afdeling op dat in de notitie wordt gesteld dat de Eerste Kamer het punt van verzamelwetgeving aan de orde stelt vanwege haar staatsrechtelijke positie.<sup>1</sup> Hoewel de Eerste Kamer dit punt zelf opbrengt, meent de Afdeling dat de bezwaren tegen verzamelwetgeving breder zijn. De Tweede Kamer heeft eveneens meermaals aangegeven geen voorstander te zijn van verzamelwetgeving. Zo heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer in 1997 per brief aan de minister-president laten weten dat:

'het Presidium heeft besloten dergelijke wetsvoorstellen (het betrof hier het in een voorstel opnemen van niet inhoudelijk met elkaar samenhangende voorstellen) voortaan, mochten zij onverhoopt toch nog worden ingediend, niet in handen van een commissie te stellen maar direct aan het Kabinet te vragen om de verschillende voorstellen afzonderlijk in te dienen.'<sup>2</sup>

Ook daarna heeft de Tweede Kamer enkele malen aan de regering laten weten geen voorstander te zijn van verzamelwetgeving.<sup>3</sup> Bij het voorstel dat aanleiding was voor de nu voorliggende notitie met betrekking tot verzamelwetgeving werd door het Tweede Kamerlid Pechtold gesteld dat:

'het indienen van een verzamelwetsvoorstel voorbehouden zou moeten zijn voor het aanbrengen van beperkte wijzigingen.'<sup>4</sup>

De Raad van State heeft tevens in diverse adviezen gewezen op de onwenselijkheid van het bijeenbrengen van voorstellen van verschillende aard in een enkel wetsvoorstel.<sup>5</sup> De Afdeling benadrukt dat het hierbij in alle gevallen ging om 'inhoudelijke' verzamelwetgeving. Tegen het gebruik van 'technische' verzamelwetten, waarin louter (wets)technische wijzigingen worden opgenomen, bestaat geen bezwaar, noch bij de Eerste Kamer<sup>6</sup> noch bij de Tweede Kamer en evenmin bij de Afdeling.<sup>7</sup> Waar in dit advies gesproken wordt over verzamelwetgeving, wordt 'inhoudelijke' verzamelwetgeving bedoeld.

<sup>1</sup> Paragraaf 2.1, vierde alinea.

<sup>2</sup> Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer aan de Minister-President van 15 januari 1997.

<sup>3</sup> Zie ondermeer Kamerstukken II 1997/98, 25 404, nr. 4 en Kamerstukken II 1998/99, 26 239, nr. 7.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 386, nr. 12.

<sup>5</sup> Zie ondermeer 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,

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386, F.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van 9 juli 2002 over het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van belastingwetten c.a. (Veegwet 2002).



### *a. Voorgestelde oplossing*

In de notitie wordt als oplossing voor het probleem met verzamelwetgeving de nadruk gelegd op voldoende samenhang tussen de in verzamelwetsvoorstellen vervatte onderwerpen. Bij het opstellen van wetgeving zal steeds afgewogen moeten worden of de beoogde onderdelen van een wetsvoorstel samenhang hebben.<sup>8</sup>

De Afdeling meent dat gebrek aan samenhang tussen de verschillende onderdelen niet de kern van het probleem is waar de Eerste Kamer zich voor gesteld ziet. Indien sprake is van (voldoende) inhoudelijke samenhang, kan desondanks een onderdeel problematisch zijn voor de Kamer. Wanneer zich problemen voordoen in het parlement met verzamelwetgeving, hebben deze betrekking op onderdelen die omstreden zijn en/of omvangrijk. Het omstreden zijn en de omvang van een onderdeel vergen tijd in de behandeling waardoor de ratio van verzamelwetgeving, namelijk tijdigheid en flexibiliteit, in het gedrang komt. Dat geldt temeer indien het probleem zich voordoet in de Eerste Kamer, aangezien deze zich gedwongen kan zien het wetsvoorstel te verwerpen ondanks de urgentie van de niet controversiële onderdelen.

Het criterium 'omstreden noch omvangrijk' is aan de orde geweest in de gedachtewisseling tussen de regering en de Eerste Kamer en strookt met het uitgangspunt dat de wijzigingen niet van een zodanige aard zouden moeten zijn dat zij altijd een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen.<sup>9</sup> In de notitie wordt echter de te stellen eis van voldoende samenhang tussen de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel beschouwd als recht doend aan de positie van de Eerste Kamer<sup>10</sup>. Naar het oordeel van de Afdeling is dit niet het geval. Juist de toets aan het omstreden zijn van afzonderlijke onderdelen komt tegemoet aan het bezwaar van de Eerste Kamer tegen het gebruik van verzamelwetgeving gelet op haar staatsrechtelijke positie. De Afdeling adviseert daarom om naast het in de notitie reeds genoemde criterium 'inhoudelijke samenhang' ook het criterium 'omstreden noch omvangrijk' op te nemen voor het gebruik van verzamelwetgeving. Bij de beoogde nieuwe aanwijzing voor de regelgeving zal uiteraard een meer geobjectiverde term dan 'omstreden' kunnen worden gehanteerd. De Afdeling realiseert zich hierbij dat de nadere invulling alsook de toepassing van de criteria niet steeds eenvoudig zal zijn.

De Afdeling adviseert de notitie op dit punt aan te passen.

### *b. Omvang van het probleem*

In de discussies met de Eerste Kamer en in de voorliggende notitie beroept de regering zich op het argument van wetgevingsefficiëntie als reden voor het gebruik van verzamelwetgeving. In de notitie wordt gesteld:

'Afzonderlijke behandeling van de verschillende onderdelen van wetten zou – zowel voor de adviesorganen, de regering als de Staten-Generaal – een aanzienlijke en voortdurende belasting vormen. Met het oog hierop is het gewenst verschillende onderdelen die onder eenzelfde noemer of thema kunnen worden gebracht in één wetsvoorstel op te nemen. Dit biedt een goede gelegenheid om op een efficiënte wijze uitvoering te geven aan verlangens van het parlement, wensen uit de rechtspraak, internationale verplichtingen en andere zaken die regelgeving vergen. Dergelijke wetswijzigingen kunnen met een verzamelwet adequaat, snel en zorgvuldig worden gerealiseerd.'<sup>11</sup>

De Afdeling merkt op dat het gebruik van een verzamelwet niet in alle gevallen leidt tot een snelle behandeling van het voorstel. De regering stelt dat het voor adviesorganen, de Staten-Generaal en haarzelf een aanzienlijke belasting zou vormen indien verschillende onderdelen van wetten afzonderlijk behandeld zouden worden. De Afdeling wijst erop dat het niet noodzakelijkerwijs zo hoeft te zijn dat zij zelf sneller kan adviseren over één groot voorstel dat verschillende onderwerpen bevat, dan over meerdere voorstellen die zich elk beperken tot één onderwerp. Vervanging van een verzamelwetsvoorstel door verschillende voorstellen, elk betrekking hebbend op een afzonderlijk onderdeel van het verzamelwetsvoorstel, leidt voor de Afdeling voorts niet automatisch tot een extra belasting.

De Afdeling kan zich voorstellen dat het indienen van verschillende voorstellen wel een extra belasting met zich kan brengen voor de regering, maar acht het wenselijk dat in de notitie uiteengezet wordt waaruit deze extra belasting bestaat. Nu het begrip wetgevingsefficiëntie in de notitie niet nader wordt uitgewerkt in die zin dat niet wordt gepreciseerd welke besparingen het bundelen van onderwerpen in één voorstel met zich kan brengen, is niet goed in te schatten of dit argument voor het gebruik van verzamelwetgeving opweegt tegen de bezwaren hiertegen.

<sup>8</sup> Paragraaf 2.3, zevende alinea.

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2008/09, 31 386, B.

<sup>10</sup> Paragraaf 2.3, pagina 6.

<sup>11</sup> Paragraaf 2.3 Omgaan met verzamelwetgeving, derde alinea.





De Afdeling meent dat het tevens aangewezen is de kwantitatieve omvang van het probleem te duiden. Het feit dat de regering in de notitie spreekt van een 'aanzienlijke en voortdurende belasting' wekt de indruk dat sprake is van een groot probleem als geen gebruik meer zou worden gemaakt van verzamelwetsvoorstellen. Voor zover het verzamelwetsvoorstellen betreft waarbij het begrip 'verzamelwet' in de aanhef is opgenomen, betreft het in tien jaren – van 2001 tot en met 2010 – echter slechts 11 voorstellen.<sup>12</sup> Mogelijk is in (veel) meer gevallen sprake van verzamelwetsvoorstellen zonder dat dit in de aanhef is vermeld.<sup>13</sup> Dan is het aangewezen hierover helderheid te verkrijgen. Nu de Minister van Justitie in de notitie aankondigt dat het naar zijn mening onvermijdelijk is dat door de regering in de toekomst vaker wetsvoorstellen zullen worden ingediend waarin onder een gemeenschappelijke noemer verschillende onderwerpen worden geregeld, is het wenselijk dat in de notitie wordt aangegeven in welke orde van grootte moet worden gedacht.

De Afdeling adviseert in de notitie de wetgevingsefficiëntie aan de kant van de regering bij verzamelwetgeving te concretiseren, aan te geven wat de kwantitatieve omvang van verzamelwetgeving is en toe te lichten wat naar verwachting de toename zal zijn van het aantal verzamelwetsvoorstellen.

### *c. Toezegging nieuwe aanwijzing*

In de notitie wordt het onderdeel over verzamelwetgeving afgesloten met de toezegging van de Minister van Justitie om een aanwijzing op te nemen in de aanwijzingen voor de regelgeving over de samenhang van verschillende onderwerpen bij verzamelwetten. De Afdeling wijst erop dat de regering reeds eerder toezegde aandacht te besteden aan het fenomeen verzamelwetgeving. Zo zegde in 1997 de Minister-President toe om de bezwaren die de Tweede Kamer uitte tegen verzamelwetgeving, onder de aandacht van alle ministers te brengen, zodat de lijn van het slechts opnemen van inhoudelijk samenhangende onderwerpen in een wetsvoorstel geheel zou worden gevolgd.<sup>14</sup> Eveneens in 1997 stelde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een discussie met de Tweede Kamer dat 'het kabinet zichzelf de vraag moest stellen hoe verstandig het is om onderwerpen van heel verschillende aard in één wetsvoorstel onder te brengen.' Hij zou hiervoor aandacht vragen in het kabinet.<sup>15</sup>

Gelet hierop onderschrijft de Afdeling het opnemen van een nieuwe aanwijzing over het gebruik van verzamelwetgeving teneinde nieuwe discussies te voorkomen. In de notitie wordt echter niet aangegeven hoe deze aanwijzing zou moeten komen te luiden. Het lijkt de Afdeling wenselijk dat in de notitie niet uitsluitend de toezegging wordt opgenomen dat er een aanwijzing komt, maar dat hierin tevens wordt aangegeven hoe deze aanwijzing zal komen te luiden. Het vaststellen van aanwijzingen blijft uiteraard een bevoegdheid van de regering, waarbij het parlement geen formele rol heeft. Om de Eerste Kamer evenwel de gelegenheid te bieden om met de Minister van gedachten te wisselen over deze nieuwe aanwijzing, teneinde zo te kunnen bepalen of deze tegemoet komt aan de bezwaren tegen verzamelwetgeving, is het opnemen van de beoogde inhoud van de aanwijzing in de notitie van belang. De Afdeling adviseert daarom in de notitie de aanwijzing, zoals deze moet komen te luiden, op te nemen.

## **2. Splitsing wetgeving ingeval van implementatie**

Het tweede onderdeel van de notitie heeft betrekking op het splitsen van wetgeving in het geval van implementatie, in 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. Het lid-Westerveld van de Eerste Kamer vraagt of het niet staatsrechtelijk zuiverder zou zijn om in voorkomende gevallen een implementatiewetsvoorstel te splitsen in een Europese minimumvariant en een maximumvariant. Het betreft hier niet het opnemen van een nationale kop, maar de situatie waarin de correcte implementatie van het Europees besluit dwingt tot het maken van beleidskeuzes op nationaal niveau. Indien het voorstel tot splitsing zou worden toegepast, moeten twee wetsvoorstellen in procedure worden gebracht die beide eerst door de Tweede Kamer worden behandeld. Indien de Tweede Kamer instemt met zowel de minimum als de maximum variant, kan de Eerste Kamer kiezen welk voorstel de voorkeur heeft. Ook zou de Eerste

<sup>12</sup> Het betrof hier 3 verzamelwetten van het ministerie van SZW (2008, 2009 en 2011), 3 ontwerp verzamelwetten sociale verzekeringen (2003, 2006 en 2007), de verzamelwet arbeidsverhoudingen en arbeidsmarkt 2006, de verzamelwet vereenvoudiging vergunningen, de verzamelwet kinderopvang, de ontwerp fiscale verzamelwet en de verzamelwet van rechtswege verleende vergunning.

<sup>13</sup> Zoals ook het geval bij het voorstel dat aanleiding was voor de discussie over verzamelwetgeving. De titel van dat voorstel luidde: 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 beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen.

<sup>14</sup> Brief van de Minister-President aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 10 februari 1997, nr. 97M000299.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr. 166.



---

Kamer de minimumvariant snel kunnen behandelen om zo aan de implementatietermijn te voldoen en langer kunnen beraadslagen over de maximumvariant.

In de notitie wordt deze splitsing afgewezen omdat dit inbreuk maakt op de staatsrechtelijke logica van het huidige systeem. De Tweede Kamer aanvaardt thans een wetsvoorstel in de wetenschap dat dit voorstel in het vervolgtraject niet meer kan worden gewijzigd. Door aanvaarding van de twee hier bedoelde wetsvoorstellen die elkaars alternatief zijn, kan de Tweede Kamer niet ten volle instemmen met de uiteindelijke resultante van het wetgevingstraject. De Tweede Kamer zou zelfs de verantwoordelijkheid voor de finale keuze aan de Eerste Kamer moeten later terwijl deze haar verantwoordelijkheid uitoefent zonder nadere betrokkenheid van de Tweede Kamer. Dit raakt de balans tussen de bevoegdheden van beide Kamers in het wetgevingsproces.<sup>16</sup>

De Afdeling onderschrijft deze gedachtegang. Zij is van oordeel dat het voorleggen van twee wetsvoorstellen met betrekking tot hetzelfde onderwerp zoals voorgesteld, waardoor de Eerste Kamer de keuze heeft tussen een minimum variant van implementatie en een maximum variant, zich niet verdraagt met de staatsrechtelijke posities en verantwoordelijkheden van beide Kamers der Staten-Generaal. In de notitie wordt terecht opgemerkt dat de noodzaak om tijdig te implementeren relevant is bij de keuzes die kunnen worden gemaakt ten aanzien van inhoud en procedure van een implementatievoorstel. De Afdeling is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor deze keuzes primair bij de regering ligt, aangezien implementatie (vrijwel) altijd geschiedt via wetsvoorstellen die door de regering worden ingediend. Ook vanwege deze in het huidige systeem verankerde verantwoordelijkheid, ontmoet het voorstel bezwaren.

*De vice-president van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*

---

<sup>16</sup> Paragraaf 3 Splitsing van wetgeving in geval van implementatie.



---

## Nader Rapport

20 juli 2011

Nr. 5702812/11/6

Directie Wetgeving/Sector Wetgevingskwaliteitbeleid

Aan de Koningin

### Nader rapport notitie verzamelwetgeving

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 september 2010, nr. 10.002603, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de bovenvermelde notitie rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 3 december 2010, nr. W03.10.0467/II, bied ik U hierbij aan.

#### 1. Verzamelwetgeving

In het advies stelt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna de Raad) dat ook de Tweede Kamer en de Raad van State in het verleden opmerkingen hebben gemaakt over verzamelwetgeving. De notitie is op dit punt aangevuld. Verder adviseert de Raad naast het criterium samenhang ook het criterium omstreden nog omvangrijk in de notitie uit te werken. Aan deze aanbeveling is gevolg gegeven. De Raad adviseert het argument van de wetgevingsefficiëncy nader te bezien. In de notitie is verduidelijkt wat de efficiency van een verzamelwet voor de betrokken departementen is. Tot slot adviseert de Raad de aanwijzing voor de regelgeving inzake verzamelwetgeving in de notitie op te nemen. In de notitie is naar aanleiding van dit advies een opzet opgenomen voor een aanwijzing voor de regelgeving inzake verzamelwetgeving. De definitieve vormgeving van deze aanwijzing wordt meegenomen in de tiende wijziging van de aanwijzingen voor de regelgeving.

#### 2. Splitsing wetgeving in het geval van implementatie

De Raad is van oordeel dat het voorleggen van twee wetsvoorstellen met betrekking tot hetzelfde onderwerp zoals voorgesteld, waardoor de Eerste Kamer de keuze heeft tussen een minimum variant van implementatie en een maximumvariant, zich niet verdraagt met de staatsrechtelijke posities en verantwoordelijkheden van beide Kamers der Staten-Generaal. Dit oordeel stemt overeen met hetgeen is verwoord in de notitie.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven.*