

Vergaderjaar 2022–2023

35 788

Kabinetsformatie 2021

AD

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 maart 2023

De Eerste Kamer nam een jaar geleden, op 15 februari 2022, de motie-Bredenoord c.s. aan waarin zij het oordeel uitsprak dat de beschikbaarheid van volledige, geconsolideerde wetteksten de kwaliteit van de beoordeling van de wetgevingskwaliteit kan bevorderen en dat voortaan wetsvoorstellen die een commissie in behandeling neemt ook in een geconsolideerde vorm aan de Eerste Kamer behoren te worden aangeboden. De regering is in de motie verzocht «niet later dan 1 oktober 2022 een praktische werkwijze te ontwikkelen die recht doet aan dit uitgangspunt».

Op 10 februari 2023 heeft de commissie voor Justitie en Veiligheid¹ een rappelbrief met betrekking tot deze motie gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 28 maart 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (Fractie-Frentrop) en Krijnen (GL).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 10 februari 2023

De Eerste Kamer nam bijna een jaar geleden, op 15 februari 2022, de motie-Bredenoord c.s. aan waarin zij het oordeel uitsprak dat de beschikbaarheid van volledige, geconsolideerde wetteksten de kwaliteit van de beoordeling van de wetgevingskwaliteit kan bevorderen en dat voortaan wetsvoorstellen die een commissie in behandeling neemt ook in een geconsolideerde vorm aan de Eerste Kamer behoren te worden aangeboden. De regering is in de motie verzocht «om (...) niet later dan 1 oktober 2022 een praktische werkwijze te ontwikkelen die recht doet aan dit uitgangspunt».²

Naar aanleiding van deze motie heeft uw ministerie op 5 juli 2022 een technische briefing over de complexiteit van de uitvoering van deze motie verzorgd, waarin een nuttige gedachtewisseling heeft plaatsgevonden over de ondersteuningsbehoefte van de senatoren.

De commissie heeft geconstateerd dat een kabinetsreactie op de motie ondanks de nodige ambtelijke contacten tot op heden is uitgebleven, en verzoekt u binnen een maand aan te geven op welke wijze het kabinet de Kamer structureel kan voorzien van gepreconsolideerde wetteksten.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw brief hierover graag op korte termijn met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

² *Kamerstukken I 35 788, I.*

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2023

De motie van het lid Bredenoord c.s. van 15 februari 2022³ verzoekt de regering om in overleg met de Eerste Kamer een praktische werkwijze te ontwikkelen om voorstellen tot wetswijziging vergezeld te laten gaan van de geconsolideerde tekst van de te wijzigen wet zoals die zou komen te luiden na aanneming van het wijzigingsvoorstel.

Naar aanleiding van de motie is in overleg met leden van uw Kamer en de griffie daarvan een voorstel ontwikkeld om op een praktische wijze uitvoering te kunnen geven aan deze motie.

Preconsolidatie is geen standaard praktijk in het wetgevingstraject. Aan de zijde van het kabinet speelde daarom, zoals ook aangegeven, zorgen over het capaciteitsbeslag dat het aanleveren van geconsolideerde wetteksten voor behandeling in uw Kamer zou opleveren voor de wetgevingsdirecties van de ministeries.

Ik waardeer dat van uw zijde bereidheid is getoond om rekening te houden met deze zorg. Uit de gevoerde overleggen met uw Kamer en de ministeries zijn afspraken voortgekomen waarbij in noodzakelijke en logische gevallen een geconsolideerde wettekst wordt verstrekt, maar onnodige inspanningen worden voorkomen. Deze afspraken zijn opgenomen in het in de bijlage opgenomen document.

Uiteindelijk kostte de organisatorische afstemming meer tijd dan voorzien. De oorzaak daarvan is dat het noodzakelijk bleek om middelen te vinden waarmee kan worden gewaarborgd dat de capaciteit beschikbaar is om de gemaakte afspraken daadwerkelijk te kunnen waarmaken. Ik bied u mijn verontschuldigingen aan voor de vertraging in de totstandkoming van deze reactie die hiervan het gevolg was.

Inmiddels zijn stappen gezet om te komen tot de benodigde extra capaciteit, maar het blijft noodzakelijk om oog te houden voor de extra belasting die deze taak kan opleveren voor de wetgevingsdirecties van de ministeries en de mogelijke vertraging in wetgevingstrajecten die daarvan het gevolg kan zijn. Ik stel daarom voor dat wij over circa zes maanden evalueren of de in goed overleg gemaakte afspraken in de praktijk aan het doel beantwoorden en goed uitvoerbaar zijn.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

³ Kamerstukken I 2021/22, 35 788, I.

Uitgangspunten preconsolidatie ten behoeve van de Eerste Kamer

Preconsolidatie is het proces waarin ten behoeve van de EK-behandeling geconsolideerde versies van doelwetten worden aangemaakt, dat wil zeggen: de doorlopende tekst van wetten zoals die zal komen te luiden krachtens het in behandeling genomen wetsvoorstel.

A. Aannames/uitgangspunten

1. Doel van preconsolidatie is de politiek-inhoudelijke beoordeling van een aanhangig wetsvoorstel te ondersteunen door te tonen tot welk resultaat de voorgestelde wijzigingen in andere wetten zullen leiden.
2. Preconsolidatie vindt plaats wanneer dat een wezenlijke meerwaarde kan hebben voor het begrip van de wijzigingswet. De focus daarvan is dus het begrip van het voorliggende wetsvoorstel, niet op het beter kunnen begrijpen van al geldende wetgeving.
3. Bij de beoordeling of een wetsvoorstel tot preconsolidatie moet leiden wordt, indien meerdere doelwetten worden gewijzigd, per doelwet bezien of dat geïndiceerd is (m.a.w. geen alles of niets-principe).
4. Teksten hebben de vorm van een track changes-document, waarin de verschillen zichtbaar zijn gemaakt tussen de bestaande en de nieuwe tekst. Omwille van de beperking van de werklast kan de preconsolidatie beperkt blijven tot onderdelen van de doelwet (bijvoorbeeld een paragraaf of hoofdstuk in plaats van de hele doelwet) indien dat voldoende is om de wijzigingen te begrijpen.
5. Preconsolidatieteksten zijn slechts bedoeld om de voorgestelde wijzigingen te visualiseren en hebben geen zelfstandige formele gelding. Dit is in het bijzonder van belang in situaties waarin door samenloop van wetsvoorstellen niet met zekerheid is vast te stellen wat de tekst van de doelwet zal zijn na inwerkingtreding van de wijzigingswet. Ze maken geen formeel onderdeel uit van de bij een wetsvoorstel in te dienen teksten en er wordt geen officieel kamerstuk van vervaardigd. Bij verschillen tussen de wijzigingsinstructie in het wetsvoorstel en de preconsolidatietekst geldt dus altijd de eerste.
6. Bij een geconsolideerde tekst wordt aangegeven welke versie van de doelwet is gebruikt en welke wijzigingswet(ten) daarin verwerkt zijn. In de situatie dat meerdere wijzigingsvoorstellen aanhangig zijn ten aanzien van een gegeven doelwet hoeft niet automatisch elk van die wetsvoorstellen meegenomen te worden bij het vervaardigen van een geconsolideerde tekst. Slechts wanneer dat nodig is om een goed begrip te vormen van het onderhavige wetsvoorstel worden ook andere voorstellen meegenomen bij de preconsolidatie.
7. Het ministerie anticipeert op de EK-behandeling door er voor te zorgen dat tijdig preconsolidatie-teksten worden vervaardigd in de gevallen waarin dat bij toepassing van de onder C beschreven criteria worden aangehouden aan de orde is.
8. Deze uitgangspunten beperken de Kamer niet in de mogelijkheid om teksten te vragen in afwijking van de in dit stuk neergelegde beginselen.

B. Proces:

1. De EK kan voorafgaand aan start EK-fase in commissieverband beoordelen of preconsolidatie wenselijk is, om zeker te stellen dat er tijdig geconsolideerde teksten aangeleverd worden door het verantwoordelijke ministerie
2. Teksten worden onderhands langs digitale weg aangeleverd en niet opgemaakt als officieel Kamerstuk.

3. Teksten worden zo mogelijk toegezonden op het moment dat het wetsvoorstel de EK bereikt.
4. De teksten worden in Word-format aangeleverd. Wijzigingen in de doelwet worden aangebracht met behulp van de functie «wijzigingen bijhouden», zodat heen en weer geschakeld kan worden tussen een schone tekst en een tekst met gemarkeerde wijzigingen.
5. Bij spoedeisende wetsvoorstellen kan het zich voordoen dat preconsolidatieteksten mogelijk pas op een later moment aangeleverd kunnen worden. In zo'n geval wordt gezien of aanlevering nog opportuun is.
6. Aan de hand van de praktijkervaringen zal worden gezien of de beschreven uitgangspunten en het proces aanpassing behoeven.

C. Gevallen waarin preconsolidatie niet voor de hand ligt:

Geen preconsolidatie	Categorie	Overwegingen
1. 2.	Wetten in het kader van het Belastingplan Situaties waarin preconsolidatie geen wezenlijke meerwaarde heeft voor wat betreft de beoordeling van de voorgestelde wijzigingen, zoals: – Wetten met zelfverklarende wijzigingsinstructies (voorbeeld: «Veiligheid en Justitie wordt vervangen door: «Justitie en Veiligheid») – Wijzigingen van verwijzingen, aanduidingen etc. die geen wezenlijke wijzigingen in de gewijzigde wet opleveren (voorbeeld: aanpassing verwijzingen in doelwet in verband met gewijzigde nummeringen)	Dit zijn situaties waarin na lezing van de wijzigingswet geen behoefte gevoeld zal worden aan gepreconsolideerde teksten van de doelwet
3.	Verzamelwetten met een groot aantal wijzigingen van ondergeschikt/technisch karakter	Onnodig vanwege het karakter van de wijzigingen en onwenselijk vanwege de omvang van de taak
4.	Invoeringswetten of technische reparatiewetten waarmee slechts de consequenties van eerder aangenomen wetgeving worden doorgevoerd.	De noodzaak tot wijziging vloeit voort uit eerdere wetgeving en is geen onderwerp van zelfstandige inhoudelijke beoordeling