



DE GRONDWET - ARTIKEL 85 - TOEZENDING WETSVORSTEL EK

Zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen of tot indiening van een voorstel heeft besloten, zendt zij het aan de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. De Tweede Kamer kan een of meer van haar leden opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 85 - TOEZENDING WETSVORSTEL EK - W.J.M. VOERMANS

Inhoudsopgave

1. Behandeling van een voorstel van wet in de Eerste Kamer
2. De novelle
3. Literatuur
4. Historische versies

Editie december 2015

1. BEHANDELING VAN EEN VORSTEL VAN WET DOOR DE EERSTE KAMER

Nadat een wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen draagt de voorzitter van de Tweede Kamer er zorg voor dat het voorstel wordt toegezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer. Die, op zijn beurt, bevordert dat het voorstel weer naar een commissie uit die Eerste Kamer wordt gestuurd voor een vooronderzoek.

^[1] De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is veelal korter en eenvoudiger dan die in de Tweede Kamer. Dat heeft niet alleen te maken met de andere staatsrechtelijke positie die de Eerste Kamer in vergelijking met de Tweede Kamer inneemt, maar ook met de omstandigheid dat de Eerste Kamer het recht om wijzigingen aan te brengen in wetsvoorstellen mist (zie ook nr. 2). Na een schriftelijke of mondelinge voorbereiding door een commissie volgt de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Na afloop van het plenaire debat wordt meestal meteen de eindstemming over het voorstel gehouden. Voor begrotingshoofdstukken kan de voorzitter een vereenvoudigde behandeling voorstellen: na de commissiebehandeling kunnen die begrotingshoofdstukken dan

als hamerstuk door het plenum van de Eerste Kamer worden behandeld, onder het voorbehoud dat later een beleidsdebat in verband met de begroting plaatsvindt.^[2]

De verdediging van wetsvoorstellen die door de regering zijn ingediend geschiedt op dezelfde wijze als bij de behandeling in de Tweede Kamer. In beginsel zijn het de ondertekenende bewindslieden die de verdediging voeren. Voor wetsvoorstellen die hun oorsprong vinden in een initiatief van (leden van) de Tweede Kamer ligt dat wat lastiger. Artikel 85 Grondwet laat het aan de Tweede Kamer zelf over te bepalen welke van de leden aangewezen zullen worden om een initiatiefvoorstel in de Eerste Kamer te verdedigen. Meestal zullen dat de initiatiefnemers zelf zijn, maar het kan gebeuren dat, doordat er bijvoorbeeld verkiezingen zijn geweest en de oorspronkelijke initiatiefnemers niet zijn herkozen, de Tweede Kamer besluit anderen dan de oorspronkelijke initiatiefnemers aan te wijzen.^[3]

2. DE NOVELLE

De Eerste Kamer behandelt een wetsvoorstel ‘zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden’. De Eerste Kamer ontbeert het recht van amendement dat de Tweede Kamer heeft en kan dus formeel geen wijzigingen meer aanbrengen in een voorstel van wet waarmee de Tweede Kamer zich akkoord heeft verklaard. De Eerste Kamer kan een wetsvoorstel slechts aannemen of verwerpen. De Eerste Kamer legt zich echter niet altijd zonder meer neer bij die keuze. Soms wordt aangedrongen op een zogenaamde *novelle*, dat wil zeggen een door de regering aan te brengen wijziging in een wetsvoorstel dat reeds door de Tweede Kamer is aangenomen. Zo’n wijziging die de regering na de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer indient, behoeft een advies van de Raad van State en moet ook door de Tweede Kamer weer worden behandeld en aanvaard. Een novelle kan, omdat zij een door de Tweede Kamer aanvaard maar nog niet bekrachtigd wetsvoorstel wijzigt, tot aan het moment van de bekrachtiging (zie artikel 87 Grondwet) worden ingediend.

De algemene doelstelling van een novelle is te voorkomen dat een wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt in weerwil van de wensen van een van de Kamers of de regering. Indiening van novellen vindt dan ook om allerlei redenen plaats en zeker niet alleen omdat een meerderheid van de Eerste Kamer zich niet in het voorstel kan vinden. Sommige novellen betreffen bijvoorbeeld de rectificatie van min of meer ernstige zetfouten in de tekst van het wetsvoorstel zoals dat aan de Eerste Kamer is toegezonden, andere novellen zijn weer het product van eigen voortschrijdend inzicht aan de kant van de regering. Het meest bekend zijn echter wel de novellen waarop de Eerste Kamer op politiek-beleidsmatige, inhoudelijke gronden bij de regering aandringt. Door te dreigen een voorstel te verwerpen kan de Eerste Kamer bijvoorbeeld de regering onder druk zetten om alsnog een wijziging door te voeren in een wetsvoorstel. Vandaar dat door sommigen over de novelle ook wel wordt gesproken als een verkapt amendement. Door via druk op de

regering alsnog een wijzigingsvoorstel af te dwingen via een novelle eigent de Eerste Kamer zich in feite in verkapte zin het recht van amendement toe, dat haar constitutio-neelrechtelijk niet toekomt.^[4] De vraag is echter of het zo'n vaart wel loopt en het recht om novellen in te dienen werkelijk als een inconstitutionele praktijk moet worden beschouwd. Vast staat in ieder geval dat de Eerste Kamer zich niet op brede schaal bezondigt aan het afdwingen van novellen. Verder is het nog altijd de regering zelf die de bevoegdheid bezit om te bepalen of al dan niet een novelle wordt ingediend: de regering is constitutioneelrechtelijk niet gehouden gevolg te geven aan een novelle-wens van de Eerste Kamer. Bovendien moet een novelle ook de instemming van de Tweede Kamer verwerven. Daarnaast biedt een novelle vaak een praktische oplossing om uit een impasse te komen of te voorkomen dat een geheel wetsvoorstel in de Eerste Kamer strandt, hetgeen tot veel meer vertraging leidt dan de novelle-weg. Zeker wanneer er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden of zaken die niet expliciet bij de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, is er weinig in te brengen tegen de oplossing van de novelle.^[5]

3 LITERATUUR

- Borman, T.C., De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid (hoofdstuk 7), in: Zijlstra, S.E. (red.), *Wetgeven*; handboek voor de centrale en decentrale overheid, Kluwer: Deventer 2012
- Eijlander, P., Voermans, W., *Wetgevingsleer*. Boom Juridisch: Den Haag 2000
- Jurgens, E., 'Eerste Kamer: een recht van renvooi!', *Namens* 1990, p. 27.
- Jurgens, E., Voermans, W., 'Eerste Kamer 'revisited'', *Nederlands Juristenblad* 89(6) 2014, p. 400-401

4 HISTORISCHE VERSIES

Art. 68, eerste en tweede lid, Gw 1814: De Staten Generaal raadplegen over alle voorstellen hun door den Souvereinen Vorst gedaan, en zenden aan Denzelven hun besluit door eene commissie.

De toestemming wordt in het volgende formulier vervat:

'De Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden betuigen den Souvereinen Vorst hunnen dank voor Deszelfs ijver in het bevorderen van 's Lands belangen, en vereenigen zich met het voorstel.'

Art. 109 Gw 1815: Wanneer de tweede kamer, na geraadpleegd te hebben over het algemeen verslag, uit naam der onderscheidene afdeelingen uitgebragt, tot het aannemen van het voorstel besluit, zendt zij hetzelfde aan de eerste kamer met het volgend formulier van goedkeuring:

'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevensgaande voorstel des Konings, en is van oordeel, dat de Staten-Generaal zich met hetzelfde behooren te vereenigen.' (art. 110 Gw 1840)

Art. 115 Gw 1815: Zoo zij het gedane voorstel goedkeurt, zendt zij hetzelfde aan de

eerste kamer, bij het volgende formulier:

'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hierbijgaand voorstel, en is van oordeel, dat hetzelfde aan den Koning zoude behooren te worden aangeboden.'(art. 116 Gw 1840)

Art. 108, eerste lid, Gw 1848: Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer met het volgende formulier:

'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevensgaande voorstel des Konings, en is van oordeel, dat het, zoo als het daar ligt, door de Staten-Generaal behoort te worden aangenomen.'(art. 113, eerste lid, Gw 1887; art. 114, eerste lid, Gw 1922; art. 116, eerste lid, Gw 1938; art. 123, eerste lid, Gw 1953)

Art. 111 Gw 1848: De voordragt daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier:

'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken.'

Art. 117 Gw 1887: De voordragt daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van 's Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier:

'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel, en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop 's Konings bewilliging behooren te verzoeken.'

Zij is bevoegd aan een of meer van hare leden de schriftelijke en mondelinge verdediging van haar voorstel in de Eerste Kamer op te dragen (art. 118 Gw 1922; art. 120 Gw 1938; art. 127 Gw 1953).

NOTEN

1. Zie artikel 41, eerste lid, RvO I.
2. Zie artikel 54 RvO I.
3. Zie artikel 116 RvO II.
4. Zie T. Borman 2012, p. 332 en de daar genoemde literatuur.
5. Zie Eijlander/ Voermans 2000, p. 335- 336. Er is wel gesuggereerd de novelle- praktijk de wereld uit te helpen door de Eerste Kamer een recht van terugzending van wetsvoorstellen te verschaffen. Deze door o.a. Jurgens gedane suggestie heeft nog vooralsnog geen vervolg gekregen, maar is zeker weer actueel. Het probleem ervan is ook dat er mogelijk ongewenste impasses zouden kunnen ontstaan tussen de beide kamers kunnen ontstaan. Zie E.

Jurgens, Eerste Kamer: een recht van renvooi!, *Namens* 1990, p. 27. Doordat de politieke samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer vanaf 2010 steeds verder uiteen is gaan lopen, is dat probleem al als vanzelf ontstaan. Daar doet terugzendrecht niet aan toe of af. Vandaar dat het idee van het terugzendrecht, juist als oplossing voor verschillende opstellingen van de Kamers over een voorstel wellicht herwaardering verdient. Zie E. Jurgens en W. Voermans, Eerste Kamer 'revisited', *Nederlands Juristenblad* 89(6) 2014, p. 400- 401.

CITEER SUGGESTIE

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 85 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).