Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**TER BESLUITVORMING**

**Nota actief openbaar**
Nee

**Onze referentie**
2023-0000139213

**Datum**
28 maart 2023

**Opgesteld door**
[redacted]

**Samengewerkt met**
Financiën

**Bijlage(n)**
6

Aan Minister van BZK
Van CZW

# nota

Aanbieding nader rapport terugzendrecht Eerste Kamer met toevoeging uitzonderingen

## Aanleiding
In het grondwetsvoorstel over het terugzendrecht van de Eerste Kamer zijn uitzonderingen toegevoegd voor begrotingswetten en het Belastingplan.

## Geadviseerd besluit
U wordt geadviseerd om:
1. in te stemmen met de toevoeging van de uitzonderingen; en
2. het aanbiedingsformulier voor de RMR te tekenen.

## Kern
In het grondwetsvoorstel zijn twee onderdelen toegevoegd (c en d in artikel 85, tweede lid). Deze zorgen ervoor dat begrotingswetten en wetten die noodzakelijk zijn voor de Prinsjesdagbegrotingen niet gewijzigd en teruggezonden kunnen worden door de EK. In de memorie van toelichting is op p. 13-15 en 23-24 een onderbouwing voor deze uitzonderingen toegevoegd (geel gemarkeerd). In het nader rapport is op p. 24 opgenomen dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om twee uitzonderingen toe te voegen.

Indien u instemt met deze toevoegingen, kan het nader rapport in de RMR van 26 april behandeld worden. Het aanbiedingsformulier moet dan op uiterlijk 6 april door u getekend worden.

## Toelichting
U bent eerder geadviseerd om een uitzondering voor begrotingen en het Belastingplan te laten uitwerken en deze interdepartementaal af te stemmen (nota van 16 februari 2023, bijgevoegd). Dit is ondertussen gebeurd en indien u kunt instemmen met deze toevoegingen, is het voorstel nu gereed voor behandeling in de RMR.

*Voorgeschiedenis*
De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde in 2018 om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Het vorige kabinet heeft deze aanbeveling in 2020 overgenomen en uw ambtsvoorganger heeft daarop een wijziging van de Grondwet aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (RvS) voorgelegd. De RvS heeft in 2021 advies uitgebracht. In het Coalitieakkoord van 2021 is afgesproken dat de behandeling van dit wetsvoorstel wordt voortgezet.

U hebt besloten om naar aanleiding van het advies van de RvS twee aanpassingen te maken (nota's van 25 augustus en 14 november 2022, bijgevoegd):

1. de termijn van 2 + 2 maanden waarbinnen de EK gebruik zou mogen maken van het terugzendrecht is geschrapt; en
2. de bevoegdheid van de Tweede Kamer ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel is nader afgebakend: de TK krijgt de bevoegdheid om elk afzonderlijk (onderdeel van een) amendement van de EK aan te nemen of te verwerpen. De TK mag de tekst van amendementen echter niet wijzigen en ook geen andere wijzigingen meer maken. De regering krijgt geen wijzigingsbevoegdheid bij een teruggezonden wetsvoorstel.

Het nader rapport is december jl. besproken in de ambtelijke voorportalen ACKR en CBJ en daarna in de onderraad RBJ. In de rijksministerraad van 23 december is besloten om de behandeling aan te houden tot een volgende vergadering. Op 23 januari hebt u het voorstel nader besproken met de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst.

*Politieke context*
Het terugzendrecht is niet recent aan de orde geweest in de Kamers. Het is wel zijdelings genoemd in het EK-debat over de zelfevaluatie n.a.v. het toeslagenschandaal. Er werd opgemerkt dat de EK de toeslagenwetgeving niet kon aanpassen of terugzenden, maar senatoren liepen nog niet vooruit op een standpuntbepaling van hun fractie over het terugzendrecht.

*Krachtenveld*
De statenverkiezingen hebben veel aandacht gegenereerd voor de positie van de EK. Hieruit kwam geen eenduidig beeld naar voren. Dat de EK om politieke redenen wetsvoorstellen kan verwerpen en het kabinetsbeleid kan bijsturen, was volop te horen in de media, en als campagnebelofte. Maar dit idee werd ook bekritiseerd als niet passend bij de rol van de EK als bewaker van de wetgevingskwaliteit. Om deze tweede rolopvatting van de EK te bevorderen, werd een paar keer gepleit voor een terugkeer naar de oude wijze van verkiezen (dit voorstel is aanhangig bij de EK – de behandeling wordt voortgezet als het terugzendrecht daar ook ligt). Ook het terugzendrecht werd een paar keer genoemd – soms als een oplossing om de rol van de EK beter tot haar recht te laten komen, soms als iets waar je maar beter niet aan kunt beginnen.

*Communicatie*
Indien de RMR op 26 april akkoord gaat met de indiening bij de Tweede Kamer dan kan een bericht op www.rijksoverheid.nl worden geplaatst.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**
Niet van toepassing.

*Motivering*
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|---|---|---|
| 1 | Aanbiedingsformulier RMR | Voor de RMR van 26 april 2023 |
| 2 | Nader rapport | Meezenden als bijlage bij het aanbiedingsformulier |
| 3 | Grondwetsvoorstel met memorie van toelichting | Meezenden als bijlage bij het aanbiedingsformulier |
| 4 | Nota van 16 februari 2023, kenmerk 2023-0000060763 | NIET meezenden met het aanbiedingsformulier |
| 5 | Nota van 14 november 2022, kenmerk 2022-0000605572 | NIET meezenden met het aanbiedingsformulier |
| 6 | Nota van 25 augustus 2022, kenmerk 2022-0000203807 | NIET meezenden met het aanbiedingsformulier |

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**TER BESLUITVORMING**

**Nota actief openbaar**
Nee

**Onze referentie**
2023-0000060763

**Datum**
16 februari 2023

**Opgesteld door**
[redacted]

**Samengewerkt met**
Financiën

**Bijlage(n)**
1

Aan Minister van BZK
Van CZW

# nota

Uitzondering voor begroting en Belastingplan bij terugzendrecht

## Aanleiding

[redacted]

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

1. kennis te nemen van de nadere onderbouwing;
2. in te stemmen met het uitwerken van een uitzondering voor begrotingswetten en het Belastingplan in het grondwetsvoorstel;
3. niet voor te stellen om aanvullend advies bij de RvS te vragen.

## Kern

Uit de nadere onderbouwing blijkt dat de inrichting van het begrotingsproces met zich brengt dat het Belastingplan via dezelfde procedure als de begrotingswetten in het najaar parlementair behandeld moet worden. Daarom wordt u geadviseerd om in te stemmen met het opnemen van een uitzondering voor begrotingen én het Belastingplan in het grondwetsvoorstel.
Als de uitzondering voor het Belastingplan gemotiveerd wordt met de nauwe koppeling aan de begrotingen, achten wij het niet noodzakelijk om aanvullend advies van de RvS te vragen.
Deze lijn is reeds mondeling besproken in het PO dgOBDR van 6 februari jl., waarna besloten is deze lijn te verwoorden in een nota.

## Toelichting

U bent eerder geadviseerd dat een uitzondering voor begrotingswetten te overwegen valt, maar dat een uitzondering voor het Belastingplan lastiger valt te motiveren. Uit de nadere onderbouwing van Financiën blijkt echter dat er een nauw inhoudelijk en procedureel verband bestaat tussen de begrotingswetten en het Belastingplan, waardoor het problematisch is om alleen de begrotingswetten uit te zonderen. Het kan dan voorkomen dat de Kamers instemmen met een begroting terwijl de daarvoor benodigde inkomsten niet gerealiseerd worden

omdat het Belastingplan gewijzigd is, of te laat in werking treedt. Het gevolg is dan ofwel een groter begrotingstekort en hogere staatsschuld, ofwel het snijden in uitgaven waarvoor het parlement in de begroting wel een machtiging had gegeven maar waarvoor nu het geld ontbreekt.

Meer onzekerheid (tot vlak voor 1 januari) over de fiscale regels voor het nieuwe jaar plaatst verder de uitvoering in een moeilijk parket. Instanties, bedrijven en burgers moeten zich voorbereiden op de fiscale regels waar zij vanaf 1 januari aan moeten voldoen. Als pas op het allerlaatste moment duidelijk is welke regels zullen gelden, dan is een goede voorbereiding soms niet meer mogelijk.

Voor een innerlijk consistent en goed uitvoerbaar financieel beleid is het nodig om de begrotingen en het Belastingplan in hun onderlinge verband te behandelen en daarover integrale politieke besluiten te kunnen nemen (ruim voor 1 januari). Verder is relevant dat de EK in het voorjaar tegenwoordig al geïnformeerd wordt over de verwachte inhoud van de begrotingen en het Belastingplan en dus al *vooraf* invloed kan uitoefenen op de inhoud. Ook in dit opzicht verschilt het begrotingsproces dus van een 'normaal' wetgevingsproces.

Vanwege de nauwe koppeling tussen de begroting en het Belastingplan is het bij nader inzien geen optie om alleen de begrotingsvoorstellen uit te zonderen.
Er zijn dan nog twee opties:

(1) geen uitzondering toevoegen in het grondwetsvoorstel; of
(2) een uitzondering toevoegen voor begrotingen én het Belastingplan.

Optie 2 heeft als bezwaar dat een uitzondering voor het Belastingplan – anders dan de andere in het grondwetsvoorstel opgenomen uitzonderingen – staatsrechtelijk niet noodzakelijk is. Er zal dus een andere motivering voor moeten aangevoerd. Deze kan nu gevonden worden in de nauwe koppeling met de begrotingen. Een tweede bezwaar is dat tot nog toe niet heel scherp is afgebakend welke maatregelen in het Belastingplan thuishoren. Dat maakt het lastig om een heldere uitzondering in de Grondwet op te nemen. Vanuit het motief van integrale besluitvorming kan verdedigd worden dat alle voorstellen die inkomsten genereren die nodig zijn voor de Prinsjesdagbegrotingen uitgezonderd moeten worden. Echter moet voorkomen worden dat dit een té ruime uitzondering oplevert.

U wordt geadviseerd om in te stemmen met het nader uitwerken van optie 2 zodat een uitzondering voor begrotingen én het Belastingplan opgenomen kan worden in het grondwetsvoorstel. Als u hiermee instemt, zullen wij een dergelijke uitzondering uitwerken, interdepartementaal afstemmen en aan u voorleggen. Daarna kunt u het aanbieden voor behandeling in een volgende RMR.

*Aanvullend advies RvS?*
In een eerdere nota bent u geadviseerd dat het in de rede zou liggen om aanvullend advies te vragen aan de RvS als besloten zou worden om een uitzondering voor het Belastingplan toe te voegen. Zo'n uitzondering zou een nieuwe motivering vergen en de formulering van zo'n uitzondering is niet eenvoudig. Een aanvullend advies kan ook helpen in het verdere proces. In reactie hierop hebt u aangegeven dat uw voorkeur (onder deze omstandigheden) zou uitgaan naar een aanvullend advies.

De situatie is nu echter gewijzigd, omdat het uitzonderen van de begrotingswetten niet goed mogelijk blijkt zonder ook een uitzondering voor het Belastingplan te maken. Een uitzondering voor begrotingswetten past bij het doel van het wetsvoorstel (bevorderen wetgevingskwaliteit). Er is dus geen aparte, nieuwe motivering meer nodig om het Belastingplan uit te zonderen. Daarmee vervalt ook een van de argumenten voor een aanvullend advies door de RvS. Resteert het feit dat een uitzondering voor het Belastingplan niet eenvoudig valt te formuleren. Het is echter de vraag of dat op zichzelf voldoende reden is voor aanvullend advies.

Het beoordelingskader voor deze vraag staat in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aanvullend advies wordt gevraagd over "ingrijpende wijzigingen […] die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling advisering". In de toelichting staat: "Of een wijziging als ingrijpend moet worden aangemerkt, zal van geval tot geval, mede in het licht van het doel van de advisering door de Afdeling advisering, moeten worden beoordeeld."

Er is dus beoordelingsruimte op dit punt en er kan in dit geval geoordeeld worden dat er geen sprake is van 'een ingrijpende wijziging'. De nieuwe uitzonderingen sluiten aan bij het – ongewijzigde – doel van het wetsvoorstel. Er was ook al een andere uitzondering in het grondwetsvoorstel opgenomen (voor wetten die een 2/3 meerderheid vereisen) dus nieuwe uitzonderingen passen in de bestaande systematiek.

Als er in het vervolgproces toch behoefte ontstaat aan een aanvullend advies (of een voorlichting), dan kan daar alsnog om gevraagd worden. De Kamers kunnen ook zelf besluiten om voorlichting te vragen.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

[redacted]

*Motivering*
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd en is informatie onleesbaar gemaakt vanwege het belang van de eenheid van kabinetsbeleid.

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|---|---|---|
| 1 | Antwoorden op vragen over het Belastingplan | |

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**TER BESLUITVORMING**

**Nota actief openbaar**
Nee

**Onze referentie**
2023-0000313302

**Datum**
14 november 2022

**Opgesteld door**
[redacted]

**Samengewerkt met**
JenV en AZ

**Bijlage(n)**
3

| | |
|---|---|
| Aan | Minister van BZK<br>*Ter info voor staatssecretaris van BZK* |
| Van | CZW |

# nota

Aanbieding CBJ nader rapport terugzendrecht Eerste Kamer

## Aanleiding

Op basis van de bespreking in het PO OBDR van 5 september jl. is een nader rapport opgesteld over het terugzendrecht van de Eerste Kamer. Omdat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: RvS) een dictum C heeft, en omdat het een voorstel van rijkswet betreft, moet het nader rapport in de rijksministerraad (RMR) behandeld worden.

Om behandeling in de RMR van 23 december mogelijk te maken, moet het voorstel uiterlijk op 22 november aangeleverd worden bij het voorportaal voor de RMR (de ACKR). Daarna volgt nog bespreking in de CBJ en zo nodig in de RBJ.

## Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om in te stemmen met aanbieding aan de ambtelijke voorportalen van het bijgevoegde nader rapport, met het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde toelichting.

*Ter info voor de staatssecretaris:* voorstellen van rijkswet worden voorlopig uitgezonderd. Om rijkswetten ook terug te kunnen zenden, is een wijziging van het Statuut nodig. Deze zal op een later moment in procedure worden gebracht.

## Kern

De belangrijkste kritiek van de RvS is dat het terugzendrecht niet zal helpen om de EK minder 'politiek' te maken. In het nader rapport wordt uitgelegd dat het voorstel daarvoor ook niet bedoeld is. Het doel is om de EK een eigen instrument te geven om de kwaliteit van wetsvoorstellen te verbeteren.
De RvS heeft verder kritiek op de termijn waarbinnen de EK de bevoegdheid zou moeten gebruiken, op de afbakening van de bevoegdheid van de Tweede Kamer na terugzending en op de (beperkte) rol van de andere actoren in het wetgevingsproces. Zoals besproken in het PO van 5 september, kan deze kritiek geadresseerd worden door het voorstel en de toelichting op een aantal punten aan te passen. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

## Toelichting

Het nader rapport en de wijzigingen in het voorstel en de MvT zijn ambtelijk afgestemd met AZ en JenV. De wetgevingstoets van JenV loopt nog. De stukken zijn ook voorgelegd aan de Caribische landen. Zoals besloten tijden het PO van 5 september jl. maakt uw PA een politieke ronde.

Het voorstel kan geagendeerd worden voor de RMR van 23 december. Het kan dan tijdens of kort na het Kerstreces worden ingediend bij de TK. In het planningsoverzicht dat u in het voorjaar aan de TK hebt gestuurd, staat dat het voorstel in Q4 van 2022 wordt ingediend. Die planning bleek net niet haalbaar omdat de wijzigingen in het voorstel en de memorie van toelichting complexer waren dan verwacht en daardoor meer tijd hebben gevergd. Maar als de RMR in december met het nader rapport instemt, kan de TK niettemin snel na het Kerstreces van start met de inhoudelijke behandeling.

*Inhoudelijke wijzigingen*

U hebt een voorkeur uitgesproken om verder te gaan met de "Remkes"-variant. In deze variant krijgt de EK amendementsrecht. Als de EK daar gebruik van maakt, wordt het voorstel teruggezonden naar de TK. Maakt de EK geen gebruik van het amendementsrecht, dan kan zij het wetsvoorstel integraal aannemen of verwerpen (net als nu).

Naar aanleiding van het advies van de RvS en de besluiten in het PO OBDR zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

1. *Wijzigingsbevoegdheid Tweede Kamer nader afgebakend*

De RvS vindt dat het oorspronkelijke wetsvoorstel niet duidelijk genoeg maakte welke bevoegdheid de TK precies heeft nadat een wetsvoorstel is teruggezonden. De bevoegdheid van de TK is daarom nader afgebakend. Het voorstel is nu dat de TK een besluit moet nemen over elk van de amendementen die de EK heeft aangenomen. De bepaling laat daarmee geen ruimte om de amendementen van de EK te wijzigen of het voorstel nog op een andere manier aan te passen. De TK kan in deze fase geen nieuwe amendementen aannemen en dus ook geen nieuwe artikelen toevoegen of bestaande artikelen schrappen. De bepaling laat wel ruimte voor de TK om apart te stemmen over onderdelen van de amendementen die de EK heeft aangenomen. Dit levert een duidelijke afbakening op, zodat de EK van tevoren weet welke mogelijkheden de TK nog heeft als een wetsvoorstel wordt teruggezonden.

2. *Rijkswetten voorlopig uitgezonderd*

De nadere afbakening van de bevoegdheid van de TK betekent dat er in dit grondwetsvoorstel voorlopig een uitzondering moet worden gemaakt voor voorstellen van rijkswet. Het Statuut voor het Koninkrijk regelt namelijk dat de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden van de Staten amendementen mogen indienen tijdens de behandeling van een voorstel van rijkswet in de TK. Zonder wijziging van het Statuut zou dit betekenen dat er na terugzending van een voorstel van rijkswet amendementen ingediend mogen worden die de TK volgens de Grondwet niet mag aannemen. De nadere afbakening van de bevoegdheid van de TK houdt immers in dat de TK alleen nog bevoegd is om te beslissen over de amendementen van de EK. Er mogen in de TK geen nieuwe amendementen worden aangenomen.

Om te voorkomen dat er spanning ontstaat tussen Statuut en Grondwet wordt u geadviseerd om voorstellen van rijkswet in dit grondwetsvoorstel uit te zonderen. Op een later moment kan een wijziging van het Statuut in procedure gebracht worden om het terugzendrecht ook van toepassing te verklaren op rijkswetten. In het grondwetsvoorstel is een overgangsbepaling toegevoegd zodat de Grondwet dan niet nog een keer hoeft te worden aangepast.

*3. Termijn geschrapt*

In het oorspronkelijke voorstel moest de EK het amendementsrecht gebruiken binnen een termijn van twee maanden (eenmalig te verlengen met twee maanden). De RvS vindt die termijn te kort. Een langere termijn zal echter weinig bijdragen aan het voorkomen van vertragingen. Daarom is de termijn uit het voorstel geschrapt.

Verder is de memorie van toelichting aangepast en aangevuld n.a.v. het advies van de RvS en zijn er enkele wetstechnische verbeteringen gemaakt.

*Geen wijzigingsbevoegdheid voor de regering*

De RvS vindt dat de memorie van toelichting onvoldoende recht deed aan de rol van de regering als onderdeel van de wetgevende macht. De MvT is op dit punt uitgebreid, maar er is geen bevoegdheid toegevoegd voor de regering om wijzigingen te maken in een voorstel terwijl het bij de EK aanhangig is, of nadat het is teruggezonden naar de TK. Dit zou de procedure onnodig complex maken en/of de nader afgebakende bevoegdheid van de TK na terugzending doorkruisen.

*Politieke context*

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat de behandeling van de voorstellen die voortvloeien uit het kabinetsstandpunt over de staatscommissie-Remkes (waaronder het terugzendrecht) wordt voortgezet.
Het terugzendrecht is niet recent aan de orde geweest in de Kamers.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**
In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|---|---|---|
| 1 | Verslag PO OBDR 5-9-2022 | |
| 2 | Nader rapport terugzendrecht | Concept |
| 3 | Wetsvoorstel en memorie van toelichting | Concept |