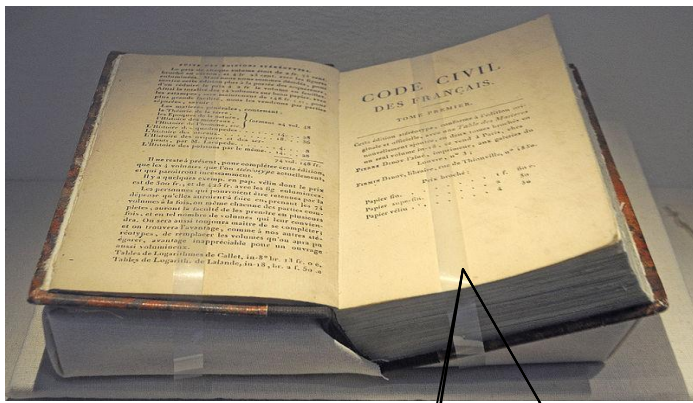


G.J. Veerman

Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?



www.acjur.nl
www.acwet.nl



Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1

G.J. Veerman

Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?

Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1

Den Haag 2016

©G.J.Veerman/ Stichting Recht en Overheid

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
<i>Aanleiding</i>	3
<i>Vraagstelling en methode</i>	3
<i>Het begrip kwaliteit</i>	5
<i>Opbouw</i>	7
2. Het recht van amendement	8
<i>De inhoud van het amendementsrecht</i>	8
<i>De reikwijdte van het amendementsrecht</i>	10
<i>En de kwaliteit?</i>	12
<i>De functie van het amendementsrecht</i>	12
<i>Amendement en motie</i>	14
3. Het amendement in de hedendaagse praktijk	16
<i>Het aantal amendementen</i>	16
<i>De amendementen in 2014</i>	18
<i>Wie amenderen en op welke wetsvoorstellen?</i>	21
<i>Het moment van indiening</i>	24
<i>De inhoud van amendementen</i>	29
<i>De politieke context</i>	30
4. Veiligheidskleppen	34
<i>De ontoelaatbaarverklaring</i>	34
<i>Voorlichting en advies door de Afdeling advisering van de Raad van State</i>	35
<i>Het intrekken van geamendeerde wetsvoorstellen</i>	36
<i>De toetsende rol van de Eerste Kamer</i>	37
<i>Ten slotte</i>	41

5. Amendementen en hun effect op de kwaliteit van wetsvoorstellen	42
6. Zijn maatregelen tot verbetering nodig en mogelijk?	51
<i>Is er een probleem?</i>	51
<i>Mogelijke maatregelen</i>	53
- <i>Meer tijd</i>	53
- <i>Versterking van het Bureau Wetgeving</i>	54
- <i>Goede bedoelingen</i>	55
- <i>Wijzigingen op systeemniveau</i>	55
7. Besluit: Het voorlopig definitieve antwoord	58

1. Inleiding

Aanleiding

Het verhaal gaat dat amendementen de kwaliteit van de Nederlandse wetgeving bederven. Zij zouden de structuur van wetsvoorstellen ondermijnen, door verdere specificatie en differentiatie de inhoud compliceren (elke doelgroep een plek), tot strijd met andere regels leiden, tot formuleringen komen waarmee de rechter geen kant op kan, en zo meer. Het amendement als een 'quality killer' dus. Het is niet een nieuw verhaal. Konijnenbelt schreef in 1988 dat hij herhaaldelijk de opvatting tegenkwam dat de matige kwaliteit van wetgeving te wijten was aan de amendering, een opvatting die hij vooral onder wetgevingsjuristen aantroef¹. Dat klopt in elk geval wat mij betreft; in mijn departementale jaren bij Grondwetszaken/CZW (1977-1981) had ik al kennis genomen van deze gedachte. H. van Maarseveen, ooit wetgevingsjurist op het Ministerie van Binnenlandse Zaken, was zelfs zeer stellig daarin: 'amendementen zijn dikwijls destructief voor de technische opzet van de wetsontwerpen en kunnen in de praktijk tot de grootste moeilijkheden aanleiding geven'². Konijnenbelt vond een verwijt van de zijde van de wetgevingsjuristen overigens niet terecht omdat zij technische bijstand verleenden bij de formulering van amendementen.

Dat wil echter nog niet zeggen dat het beeld van het amendement als vijand van wetgevingskwaliteit feitelijk klopt. De Academie van Wetgeving meende dat het goed was te bezien of dat negatieve beeld over de amendementen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal empirisch kan worden onderbouwd of niet. Zij verzocht mij dit onderwerp ter hand te nemen. Dat zou, omdat ik wetgevingsjurist was geweest, een risico kunnen zijn voor de uitkomst, maar na mijn tijd bij CZW werkte ik negen jaar bij het sociaal-wetenschappelijk georiënteerde WODC waar ik een kritische afstand leerde te bewaren³.

Vraagstelling en methode

De vraag die in deze studie centraal staat, is derhalve of de klacht dat amendering leidt tot kwaliteitsverlies van de Nederlandse wetgeving, juist is⁴. Zo dat het geval mocht zijn, is de volgende vraag of daar iets voor is te bedenken. Een helder 'ja' of 'nee' op de eerste vraag ligt niet in de rede. Daarvoor is bijvoorbeeld het begrip 'kwaliteit' te meerduidelig en te waarden-beladen, zoals ik hieronder nog zal aangeven. En de vraag is bovendien bij hoeveel ongerechtigheid sprake is van een systematisch probleem. Daarom valt hoogstens een zeker beeld te schetsen.

¹ Parlement als wetgever, in: Gegeven de Grondwet, Deventer 1988, p. 138/139.

² De onmacht tot parlementaire democratisering, in: Politiek, parlement, democratie, Deventer 1975, p. 145, geciteerd door B. de Gaay Fortman, Parlement en wetgeving, in: W.F. de Gaay Fortman (red.), Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p. 53). Het gebruik van het begrip 'dikwijls' en het ontbreken van kwantitatieve gegevens maken het doen van dergelijke uitspraken overigens nogal makkelijk. En B. de Gaay Fortman stelt terecht dat als die kritiek juist zou zijn, die ook de regering raakt.

³ Schrijver dezes was weer later hoofd van het Kenniscentrum Wetgeving en van het Clearing House voor Wetsevaluatie; hij was tevens hoogleraar Wetgeving aan de Maastricht University. Hij schreef diverse artikelen en boeken over wetgeving en wetsevaluatie. Hij is thans met pensioen.

⁴ Deze inzet betekent overigens niet dat ik de ogen zal sluiten voor een mogelijk *positieve* relatie. Het Franse 'amender' betekent immers: verbeteren.

Wat betreft de invloed van amendementen op de kwaliteit van wetgeving valt op zich de volgende vierdeling te maken:

Schema 1 Mogelijke effecten van amendementen op de kwaliteit der wet

	Effect op kwaliteit wet	Effect op kwaliteit wet
Aangenomen amendement	Geen/Positief	Negatief
Verworpen amendement	Geen/Positief	Negatief

Indien men het effect van amendementen op de kwaliteit van wetsvoorstellen zou moeten bepalen, zouden, strikt genomen, alle kwadranten in het onderzoek moeten worden betrokken. Immers, het kan voorkomen dat de kwaliteit van het wetsvoorstel slechter zou worden door het aannemen van een amendement en dat om die reden de Kamer het niet aanneemt. Dan houdt de Kamer mogelijk de kwaliteit van het wetsvoorstel in het oog. Voor de directe invloed van een amendement op de kwaliteit van een wetsvoorstel (d.w.z. voor de juistheid van de te onderzoeken hypothese dat amendementen de kwaliteit van een wetsvoorstel negatief beïnvloeden) zijn alleen de bovenste twee kwadranten van belang.

Om een indruk te krijgen van de (on)juistheid van de vermelde klacht, zijn enkele wegen bewandeld.

- *In de eerste plaats* is beziën hoeveel amendementen worden ingediend bij de behandeling van wetsvoorstellen en hoeveel daarvan worden aangenomen. Dat aantal geeft een zekere indicatie van de omvang van het potentiële probleem. Men kan dan vaststellen hoeveel amendementen gemiddeld per wetsvoorstel worden ingediend. Dat gemiddelde is niet voldoende. Het kan zijn dat sommige wetsvoorstellen geheel niet en andere juist volop worden geamendeerd. Daarom heb ik alle in het jaar 2014⁵ ingediende amendementen nader beziën op een aantal kenmerken: het wetsvoorstel waarop zij betrekking hebben, de indiener en zijn partij (zo die er is), het moment waarop zij worden ingediend, de globale inhoud van amendementen, en daarnaast bij welke wetsvoorstellen veel amendementen worden ingediend en bij welke wetsvoorstellen niet. Dat plaatst het gebruik van het recht in een inhoudelijk licht. Als bronnen heb ik de voor publiek toegankelijke sites van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer benut; via een oud-collega van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ontving ik een aantal cijfermatige gegevens over de laatste vijf jaar uit het Basiswettenbestand.

- *In de tweede plaats* heb ik een aantal betrokkenen gevraagd naar hun ervaringen met amendementen en in het bijzonder naar de betekenis ervan voor de kwaliteit van wetgeving. Dat zijn allereerst tien wetgevingsjuristen (van zeven verschillende departementen) geweest, ervaren rotten in het vak. Zij zouden mij verhalen moeten kunnen vertellen over amendementen, in het bijzonder wat die deden met de kwaliteit van ('hun'!) wetsvoorstellen. Mogelijk zijn zij vooringenomen, de veronderstelde klacht zou immers van hen afkomstig zijn. Om die reden is expliciet gevraagd of zij ook positieve ervaringen hadden⁶. Interessant daarbij is nog of in reparatie- of veegwetten

⁵ Dit is een jaar uit vele (167), dus als steekproef onvoldoende om algemene uitspraken te kunnen doen. Wel kan met het jaar 2014 een beeld van de recente praktijk worden gegeven.

⁶ In elk geval was het amendement Van der Steur (Kamerstukken II 2013/14, 32382, nr. 19) ter herstel van enkele onvolkomenheden (verkeerde verwijzingen en onjuiste interpunctie) met algemene stemmen aangenomen en betekende het zeker een verbetering.

‘schadelijk’ geoordeelde amendementen worden bijgepunt. Omdat de wetgevingsjuristen mij in zekere mate hebben laten kijken in de afgeschermd keuken⁷ van hun departement, heb ik op eigen initiatief toegezegd hen niet bij name te noemen. Wel heb ik het concept van deze studie aan hen voorgelegd om te horen of hun gegevens en gedachten juist zijn weergegeven⁸.

Een tweede groep betrokkenen vormen de Kamerleden. Ik heb met vier oud-Kamerleden (van PvdA, CDA en VVD) alsmede met een fractiemedewerker van weer een andere partij die thans nauw bij de wetgeving is betrokken, gesproken over de praktijk en de functie van het recht van amendement.

Een derde ‘partij’ bij de voorbereiding van wetgeving en in het bijzonder de kwaliteit ervan, is het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer. Dat formuleert onder andere een groot deel van de amendementen, veelal in samenwerking met ambtelijke bijstand verlenende departementale wetgevingsjuristen. Het Bureau achtte een interview over de kwaliteit van de amendementen niet bij zijn politiek- neutrale en vertrouwelijke werkwijze passen. Wel zegde het, in de geest van het Bureau, technische bijstand toe. Een concept van deze studie is door het Bureau van nauwgezet en nuttig commentaar voorzien.

Ten slotte is een versie voorgelegd aan een ervaren medewerker van de Directie Advisering van de Raad van State.

Al mijn gesprekspartners en respondenten dank ik zeer voor het rijke materiaal dat zij mij boden, voor hun voorbeelden en hun denkbeelden.

- *In de derde plaats is een meer systematisch kwantitatief onderzoek uitgevoerd. De verhalen van de geïnterviewden geven een indruk over de te onderzoeken veronderstelling, maar zij zijn anekdotisch en betreffen mogelijk incidenten over een reeks van jaren. Het is niet onwaarschijnlijk dat juist die verhalen het wat negatieve beeld bepalen dat over amendementen bestaat. Verhalen kunnen meeslepend zijn, maar ook misleidend. Daarom is een veertiental wetsvoorstellen uit datzelfde jaar 2014, een niet a-selecte steekproef, wat diepgaander bezien op het effect van de aangenomen amendementen (N=93) op de kwaliteit van die wetsvoorstellen. Aan de hand daarvan kunnen wat meer algemene en geobjectiveerde uitspraken worden gedaan over de juistheid van de te onderzoeken veronderstelling.*

Het begrip kwaliteit

Zoals hierboven geschreven, is het begrip ‘kwaliteit’ een cruciaal begrip in de vraagstelling. In Nederland hebben we voor de wetgeving een kwaliteitsstandaard, bestaande uit de bekende twaalf kwaliteitseisen zoals die ooit zijn geformuleerd in Zicht op Wetgeving⁹. Zoals ik mogelijk tot vervelens toe heb betoogd¹⁰, geven zij nauwelijks een handvat voor de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving. De kwaliteitseisen betreffen diverse aspecten (de taal, de systematiek, de praktische hanteerbaarheid, de werking), zij zijn niet eenduidig, zij zijn waarden- beladen, zij zijn voor een deel

⁷ Aan Bismarck wordt de uitspraak toegeschreven dat wetten zijn als worsten, dat je in beide gevallen maar beter niet kunt weten hoe die worden gemaakt, maar die zou de Amerikaanse dichter John Godfrey Saxe weer als bron hebben gebruikt (zie de site van het Montesquieu-instituut). In de wetgevingskeuken gaat er overigens beschaafd aan toe.

⁸ Tevens heb ik Tim Borman van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het menselijk kenniscentrum wetgeving, een eerdere versie van deze studie voorgelegd. Ik ben hem zeer erkentelijk voor zijn opmerkingen.

⁹ Kamerstukken II, 1990/91, 22008, nr. 1-2.

¹⁰ Zoals in mijn oratie ‘De wet als zinsbegoochelingstoestel’ (Maastricht 2004) en in ‘Over wetgeving- principes, paradoxen en praktische beschouwingen’ (Den Haag 2012-3, hoofdstuk 9).

zelfs geen eisen maar aandachtspunten, en hun onderlinge verhouding is gespannen: er is niet zomaar sprake van een win-win-relatie. Ieder kan en mag een oordeel over de kwaliteit van wetgeving hebben, maar in elk oordeel zal een mix van elementen een rol spelen die anderen anders kunnen samenstellen. Dat alles is zeker het geval nu amendementen vanwege de Tweede Kamer worden ingediend, zodat politieke en normatieve opvattingen daarin een belangrijke rol spelen. Indien, om een voorbeeld te geven, in een wetsvoorstel besturen van woningbouwverenigingen bevoegdheden krijgen om opgelegde taken beter te kunnen uitvoeren, is het hinderlijk als bij amendement een instemmingsrecht van huurders bij te nemen besluiten het wetsvoorstel wordt ingefietst. Dat is in het licht van het wetsvoorstel complicerend en niet mooi, het geeft administratieve en bestuurlijke lasten, het scheidt onzekerheid. Maar in de ogen van anderen kan het juist een verbetering zijn, worden belangen beschermd die anders niet zouden zijn beschermd en wordt onzekerheid voor huurders vervangen door onzekerheid voor bestuurders. Hier botsen twee als ideologisch te bestempelen invalshoeken die beide recht van bestaan hebben; het oordeel of het een 'mooie wet' is, zal dus ook verschillend zijn.

In dit verband speelt nog een ander probleem. Elementen als de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en zelfs ook de juridische houdbaarheid dragen het kenmerk van een verwachting, zij zijn vermoedens omtrent de toekomst. Hoe de Europese commissie of hoe de nationale rechter een wet zullen interpreteren, hoe de uitvoering en de handhaving in de praktijk zullen gaan, is een kwestie van afwachten. Een voorbeeld biedt het gewijzigd amendement Heemskerk (Kamerstukken II 2005/06, 30186, nr. 23) waarbij de reikwijdte van het markttoezicht door de NZa werd uitgebreid naar toezicht op de markt van zorgverkoop. Op zich niet onuitvoerbaar voor een inmiddels ervaren toezichthouder op de markt van de gezondheidszorg, zou men denken. Bij de evaluatie van die wet bleek echter dat de NZa het criterium 'aanmerkelijke marktmacht', oorspronkelijk bedoeld voor de inkoopmarkt van zorg en niet voor de verkoopmarkt, niet goed durfde toe te passen op het laatste uit vrees dat toepassing een rechterlijke toetsing niet zou doorstaan.¹¹ Met andere woorden, een kwaliteitsoordeel over een amendement (en hetzelfde geldt overigens voor het wetsvoorstel zelf) is een prognose. Daarvan zijn ook positieve voorbeelden te noemen. Zo werd mij verteld dat de inrichting van een pensioenregister (gewijzigd amendement Verbeet c.s., Kamerstukken II 2005/06, 30413, nr. 58) in eerste instantie met enige scepsis werd ontvangen, maar later als toch een goed idee werd beschouwd. Datzelfde gold voor een amendement over cliëntenparticipatie bij de SUWI-wetgeving (gewijzigd amendement Harrewijn c.s., Kamerstukken II 2000/01, 27588, nr. 36).

Deze onbepaaldheid van gelding, uitvoering en handhaving van wetsvoorstellen en in het bijzonder van de amendementen die daarin zijn opgenomen, geldt zeker ook de sample die hier is gekozen voor het systematisch onderzoek: de amendementen ingediend in 2014. Zijn de wetsvoorstellen inmiddels wet geworden, geëvalueerd zijn zij nog niet. Dat betekent dat uitspraken over de werkelijke werking en de effectiviteit niet mogelijk zijn.

Voor dit onderzoek moet ik niettemin het begrip 'kwaliteit van wetgeving' gebruiken. Ik zal het definiëren zoals een van mijn gesprekspartners deed: juridisch onwenselijk (niet passend binnen het systeem van de wet¹², spanning met andere regels of strijd met hogere regels) en onwerkbaar (niet

¹¹ AEF, Evaluatie Wet Marktordening gezondheidszorg en de NZa, 2015.

¹² Ook dat is niet altijd makkelijk aan te geven. Wetten bevatten veelal een mix van bepalingen: normstellende, procedurele, institutionele en sanctionerende. Binnen deze categorieën kunnen ook weer mengsels bestaan, zoals van open en gesloten normen of van bestuurs- en strafrechtelijke sancties.

uitvoerbaar of niet handhaafbaar). Ook met deze definitie brengt het kwaliteitsbegrip mee dat ik uiterst voorzichtig moet zijn met een oordeel over amendementen en hun effect op de kwaliteit van wetsvoorstellen.

Opbouw

De opbouw van dit verhaal is als volgt. Na deze eerste inleidende paragraaf volgt een paragraaf over de inhoud, reikwijdte en functie van het recht van amendement. Het heeft een sterk historische inslag. Vervolgens wordt in de paragrafen 3 en 4 een beeld geschetst van het hedendaags gebruik van dat recht, zowel kwantitatief als meer kwalitatief. In paragraaf 3 staan de amendementen zelf centraal, in paragraaf 4 de instrumenten om de risico's van amendementen te beperken. In deze beide paragrafen komen de verhalen en voorbeelden aan bod; zij zijn daarmee, zoals gezegd, wat anekdotisch. De vijfde paragraaf is daarom juist systematisch van opzet en behelst een nadere beoordeling van de aanvaarde amendementen op een veertiental geselecteerde wetten, om te zien wat de gevolgen daarvan waren voor de inhoud van die wetsvoorstellen. Vanuit het materiaal dat in die drie paragrafen werd verzameld, ga ik in de zesde paragraaf in op de empirische evidentie voor de klacht dat amendementen 'quality killers' zijn, alsmede op de vraag of enige bijsturing nodig is en in welke richting men die kan zoeken. In een zeer korte samenvattende paragraaf wordt het voorlopig definitieve antwoord op de gestelde vraag gegeven.

2. Het recht van amendement

De inhoud van het amendementsrecht

Het recht van amendement is thans neergelegd in artikel 84 van de Grondwet. Het eerste lid houdt in dat de Tweede Kamer, op voorstel van een of meer leden, een voorstel van wet¹³ kan wijzigen zolang het niet door haar dan wel door de verenigde vergadering is aangenomen¹⁴. Het tweede lid bepaalt dit voor initiatiefwetsvoorstellen.

Het recht van amendement is voor het eerst opgenomen in de Grondwet van 1848 als artikel 107: “De Tweede Kamer heeft het recht wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.”. De regering motiveerde de invoering van dit artikel als het vanzelfsprekend gevolg van het recht van initiatief¹⁵. De uitoefening van dit recht van wijziging van wetsontwerpen heeft, aldus de memorie van toelichting, het voordeel dat niet om een enkele bepaling een heel en overigens doelmatig wetsontwerp wordt verworpen. En bang hoefde men niet te zijn want de Eerste Kamer kon altijd nog een wetsontwerp verwerpen als door een amendement “het geheele doel der wet mogt worden gemist”.¹⁶ Buijs schrijft in zijn toelichting bij dit artikel 107 dat de Negenmannen alleen al de invoering van dit recht een voldoende motief voor grondwetsherziening achtten¹⁷. En, vervolgt hij, “in de Grondwet van 1848 is geen enkele nieuwe bepaling te vinden, welke op het karakter van ons tegenwoordig staatswezen zoo grooten invloed heeft uitgeoefend” als dit artikel¹⁸. Het voordeel van het amendementsrecht is dat het een middenweg biedt tussen of instemmen of afstemmen. De Tweede Kamer kan aangeven wat zij wil, een wetsvoorstel hoeft niet te sneuvelen omdat een onderdeel onaanvaardbaar is, of aanvaard te worden ondanks dat een onderdeel onaanvaardbaar is.

¹³ De grondwettelijke aanduiding is ‘voorstel van wet’. In het gewone taalgebruik komen de termen ‘wetsontwerp’ en ‘wetsvoorstel’ beide voor.

¹⁴ Overigens kunnen bij de tweede lezing van een grondwetsherziening amendementen niet worden ingediend, zo valt uit art. 137 van de Grondwet af te leiden.

¹⁵ Op de achtergrond speelt het adagium dat wie het meerdere mag, ook het mindere mag.

¹⁶ Kamerstukken 1847-1848, XLIX-7, p. 345. Het wetsvoorstel waarin dit artikel staat (III, art. 29) is te vinden in Kamerstuk XLIX-6. Overigens was op 8 maart 1848 een serie van 27 wetsvoorstellen tot grondwetswijziging aan de Kamer aangeboden. In reactie daarop had de Kamer o.a. de wens op een recht van amendement geuit (Kamerstukken XXXVI -30). Op 19 juni van dat jaar diende minister Donker een nieuwe serie van 12 wetsontwerpen (Kamerstukken XLIX), gebaseerd op het advies van de commissie Thorbecke. Zie voor de bizarre geschiedenis rond die grondwetsherziening J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De Eerste Honderdvijfde Jaar- parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam 2013, p. 313 e.v.

¹⁷ Het amendementsrecht was in hun voorstel van 9 december 1844 als art. 76 opgenomen. In zijn Aanteekening op de Grondwet (die van 1839) had Thorbecke zich al afgevraagd waarom een recht van amendement niet was opgenomen in de vijfde afdeling van de Grondwet, die over de wetgevende macht. Zelfs de Franse Charte van 1814 die het recht van initiatief niet kende, kende wel de mogelijkheid van het amendement. Bij de voorbereiding van de Grondwet van 1815 was overwogen dit recht op te nemen, maar om hem onbekende redenen was dit niet gebeurd (p. 303 e.v. van deel I in de editie van 1906).

¹⁸ J. Th. Buijs, *De Grondwet*, I, Arnhem 1883, p. 599. Buijs bespreekt dit recht uitvoerig. Van der Pot/Donner wijden er in hun Handboek (1968-8) één pagina aan en weer later zal Kortmann in zijn ‘Constitutioneel Recht’ (Deventer 2001) nauwelijks nog aandacht besteden aan het recht van amendement, zo vanzelfsprekend is het kennelijk geworden; T.C. Borman besteedde in zijn ‘De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid’ (in: S. Zijlstra (red.), *Wetgeven*, Deventer 2012) overigens wel de nodige aandacht eraan (p. 314 – 319) maar dat ging ook expliciet over wetgeving. De zoekterm ‘recht van amendement’ levert wat betreft de catalogus van de Koninklijke Bibliotheek drie monografieën (dissertaties) op: Tak 1862, van Geuns 1863, von Meyenfheldt 1912. In de dissertatie van G. Visscher uit 1984 over de parlementaire invloed op wetgeving wordt vanzelfsprekend de nodige aandacht aan amendementen geschonken, en daarnaast zijn er nog enkele artikelen over geschreven.

Overigens zij bij de opmerking van Buijs de kanttekening geplaatst dat tijdens de parlementaire behandeling over het recht van amendement nauwelijks discussie is geweest. De grote onderwerpen waren de ministeriële verantwoordelijkheid, het stelsel van vertegenwoordiging, de positie van de Raad van State, het recht van vereniging, de godsdienst en het onderwijs.¹⁹

Ook vóór 1848 werd wel een soort amendementen ingediend, eigenlijk al sinds 1814²⁰. In de Koninklijke boodschap bij de indiening van de wetsontwerpen voor een Burgerlijk Wetboek (gedateerd 22 november 1820) nodigde de regering zelfs expliciet de Tweede Kamer uit om hoofdbedenkingen tegen grote en belangrijke rechtsbeginselen ‘maar ook bepaaldelijk’ wat de commissies daarvoor in de plaats gesteld wensten te zien, over te brengen zodat de regering er nog eens over kon nadenken²¹. De Tweede Kamer nam die handreiking aan en maakte een onderscheid tussen bedenkingen omtrent de inhoud en omtrent de redactie. Er is in die periode op aangedrongen om deze praktijk op de behandeling van andere wetsontwerpen toe te passen, maar dat wilde de Kamer niet²². Onderling overleg en onderhandeling bleven echter frequent voorkomen. Eerst gebeurde dit via contacten tussen individuele Kamerleden (fracties waren er niet, er bestond een districtenstelsel) en de regering, hetgeen tot voortdurende wijzigingen leidde (na elk gesprek een nota van wijziging) en later via de ‘afdelingen’; regelmatig werd gepoogd deze, toen vanwege de artt. 107 en 109 Grw ongrondwettige, praktijk te sauveren via het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarbij bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de regering tot de beraadslagingen van de commissies werden toegelaten²³. Dat alles gebeurde niet in de openbaarheid en de regering besliste of een wens werd opgenomen in het wetsontwerp.²⁴ Ondanks deze praktijk van overleg strandden diverse voorstellen om het recht van amendement echt te regelen. Zo een voorstel van Van Lynden (16 januari 1820) om verlangde wijzigingen onder het oog des Konings te brengen; zo een nota van Van Hall in 1842, als minister van Justitie, met een pleidooi voor invoering van het recht van amendement, te realiseren door wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer²⁵; zo de voorstellen van de Negenmannen.

Mogelijk speelde een tweedeling binnen de Tweede Kamer hierbij een rol. Toen in 1849 het Reglement van Orde moest worden aangepast aan de nieuwe grondwetsbepaling bleken er twee kampen te zijn, aldus Tak²⁶. Het ene kamp zag in het amendement de grondslag van de werkzaamheden van de Kamer als tak van de wetgevende macht; het andere kamp zag het amendement als een uiterste middel, een noodgreep die alleen kon worden uitgevoerd “als alle andere middelen om tot gemeen overleg te geraken, waren uitgeput.” Het resultaat was,

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs (Kamerstukken XLIX-26).

²⁰ Zie voor een overzicht van de geschiedenis in deze van 1814-1848: N. Engel, Het recht om wijzigingen in een voorstel des Konings te maken, in J.J. Arts e.a. (red.), Sport van Wetgeven (Afscheidsbundel P. Federer), Nijmegen 2010, p. 32-44.

²¹ Mogelijk ingegeven door de domper van 1819 toen een deel van de wetsontwerpen was aangeboden aan de Tweede Kamer, maar deze had geweigerd die voorstellen te behandelen, zolang ze niet volledig waren (zie Van den Berg & Vis, a.w., p. 240).

²² J.P.R. Tak, Het recht van amendement in de constitutionele monarchie, diss. Leiden 1862, p. 61.

²³ KB van 20 januari 1830. Zie hierover Tak, a.w., p. 52 e.v.

²⁴ J.R. Thorbecke schrijft in zijn Aanteekening op de Grondwet dat de regering een wetsontwerp kan wijzigen en dat dat gebeurt in onderhandeling met de Kamer (deel I, p. 306 e.v. editie ‘s Gravenhage 1906).

²⁵ J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, a.w., p. 304. Men kan in de tekst de suggestie lezen dat op die afwijzing de koning enige invloed gehad zal hebben via leden van de familie Van Rappard, een Kamerlid en diens neef, de directeur van het Kabinet des Konings.

²⁶ A.w., p. 76.

alweer volgens Tak, dat er niet werd gekozen, maar een “reeks van weinig samenhangende bepalingen” in het RvO werd opgesteld.

Sinds 1848 heeft dit recht van amendement een onbedreigd bestaan geleid. Bij de Grondwets-herziening van 1983 was alleen de vraag aan de orde of het recht ook op initiatiefvoorstellen van toepassing moest zijn. De staatscommissie Cals/Donner had gemeend van wel, de regering meende van niet - de Tweede Kamer moest zelf maar regelen hoe haar wetsvoorstellen tot stand kwamen, zij dient immers als Kamer een initiatiefvoorstel in. In de tweede nota van wijziging is evenwel in een tweede lid het amendementsrecht bij initiatiefvoorstellen toch grondwettelijk vastgelegd, blijkens de toelichting als een systematisch sequeel van het recht van individuele Kamerleden een initiatiefvoorstel *aanhangig* te maken²⁷.

De reikwijdte van het amendementsrecht

Over de reikwijdte van het recht van amendement is na 1848 nog enige tijd gestreden. De Grondwet zelf stelde (en stelt) geen enkele beperking aan het gebruik van dat recht. Van Geuns meende dat die onbepaaldheid nu eenmaal het gevolg is van de kern ervan, dat een vergadering (dus ook de Tweede Kamer) zich een eigen oordeel moet kunnen vormen over een ingebracht voorstel en af kan wijken van de opvatting van de indiener ervan²⁸. Tak meende dat er wel beperkingen zijn: a. het amendement mag niet iets buiten het onderwerp van het wetsvoorstel aan de orde stellen (anders wordt het een rommeltje) en b. het moet passen binnen het beginsel waarvan het ontwerp uitgaat (anders moet het Kamerlid maar een initiatiefvoorstel maken)²⁹. Bujs verbaasde zich erover dat amendementen die te zeer afwijken van de hoofdgedachte van een wetsvoorstel niet zouden kunnen worden toegelaten. Dat heeft alleen zin vanwege de praktische situatie dat een wet niet staande de vergadering kan worden geredigeerd. Het amendement moest wel in het *onderwerp* passen, als een eis van goede wetgeving³⁰. Von Meyenfeldt erkende dat het recht zelf weliswaar onbegrensd is maar dat het gebruik moet passen in het geheel der staatsregeling, dat wil zeggen dat het verschil tussen het recht van amendement en het recht van initiatief moet worden eerbiedigd en, daarmee verband houdend, dat de grondwettelijke waarborgen die aan een wetsvoorstel zijn gesteld in acht moeten worden genomen. Met een amendement mag men bijvoorbeeld niet het advies van de Raad van State ontwijken.³¹ Het zijn alle ware en wijze woorden: het recht van amendement kent grondwettelijk gezien geen grens, maar in het gebruik kan het toch niet helemaal onbegrensd zijn.

Ook in 's lands vergaderzaal is na de grondwettelijke vastlegging van het amendementsrecht in 1848 gediscussieerd over de grenzen ervan. Ik noem een aantal gevallen³². Een amendement Van Hall tot schrapping van vier artikelen uit een wetsontwerp van vijf artikelen, waardoor één artikel overbleef, werd toelaatbaar geacht (wetsvoorstel inzake wachtgeld, 1849; het wetsontwerp bestond uit twee delen, één deel werd geschrapt). Dat gold ook voor een amendement Borret/Fokker dat het woord 'opzettelijk' wilde halen uit de bepaling over de ministeriële verantwoordelijkheid waardoor die

²⁷ Kamerstukken II 1979/80, 15047 (R1099), nr. 17. In de memorie van antwoord had de regering nog aan haar zuivere standpunt vastgehouden; waarom zij overstag ging, is mij niet duidelijk.

²⁸ J.J. van Geuns, Het recht van amendement der parlementaire vergaderingen, diss. Utrecht, 1863, p. 3. Het exemplaar op de KB is het exemplaar dat de auteur 'met den meesten eerbied aan Z.M. de Koning' toestuurde.

²⁹ Tak, a.w., p. 124 -128.

³⁰ A.w., p. 601,603.

³¹ C. von Meyenfeldt, De grenzen van het recht van amendement in de praktijk van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, diss. VU, Amersfoort 1912, p.11, p. 179 e.v.

³² De gevallen zijn ontleend aan Tak, a.w. , p. 129 e.v. en Von Meyenfeldt, a.w., p. 49 e.v., p. 178 e.v.

verantwoordelijkheid flink werd verruimd, hetgeen minister Donker Curtius onverstandig vond (het wordt te makkelijk een wapen in de hand van de oppositie) en het daarom ontoelaatbaar achtte. Het amendement en het wetsontwerp werden niettemin aangenomen³³. Een amendement De Brauw keerde het door de regering gekozen beginsel voor inkwartiering om, maar het werd niettemin toelaatbaar geacht³⁴. Een amendement van Gevers Deynoot waarbij de invoer van vis vrij werd verklaard in plaats van de voorgestelde verlaging van de heffing (een vorm van protectie dus) betekende een wijziging van het door de regering gekozen beginsel, maar werd zelfs zonder stemming aanvaard door de Kamer³⁵. Het wetsontwerp voor een Jachtwet (1856/57) werd bestookt met 75 amendementen van het Kamerlid Sander, en wel zo dat volgens de minister van Justitie een geheel nieuw wetsontwerp voorlag. De Kamer nam 30 amendementen aan alsmede het aldus gewijzigde ontwerp. In 1875 kwam de vraag aan de orde of bij een wetsontwerp tot wijziging van *artikel 16* van de Wet van 8 juli 1874 betreffende de veeartsenijkunst (Stb. 98) bij amendement Van Baar ook *artikel 15* van die wet mocht worden gewijzigd. De voorzitter van de Kamer, Dullaert, stelde de toelaatbaarheidsvraag en de Kamer volgde hem in zijn negatief oordeel. Maar twee jaar eerder had de Kamer bij een voorstel tot wijziging van de wet van 1 juni 1865 regelende de voorwaarden tot het verkrijgen van de bevoegdheid van geneeskundige, apotheker, etc. (Stb. 59) eenzelfde voorstel van dezelfde voorzitter verworpen. De indiener toen, Godefroi, had betoogd dat zijn amendement, dat andere artikelen van die wet zou wijzigen dan de aan de orde zijnde, wel degelijk paste bij het onderwerp en hij kreeg dus zijn gelijk. Bij de behandeling van dat wetsvoorstel kwam ook de vraag aan de orde of het nog uitmaakt of in de considerans het woord 'herzien' staat dan wel het woord 'wijzigen'. Het eerste zou meer mogelijkheden bieden tot amendering dan het tweede³⁶. Hoewel er taalkundig wat voor is te zeggen, werd die gedachte verworpen. Op mijn lachspieren werkte de poging van Bredius om een onteigeningswet³⁷ ten behoeve van de spoorlijn Stavoren- Leeuwarden te amenderen met een nieuwe bepaling waarin de Staat de spoorlijn Harlingen – Heerenveen laat aanleggen en de bestaande bepaling waarin de spoorlijn Stavoren –Leeuwarden stond genoemd, werd geschrapt³⁸. Dat werd ontoelaatbaar geacht.

De diverse gevallen overziend, kan men niet anders concluderen dan dat het oordeel of een amendement ontoelaatbaar is, niet aan de hand van heldere criteria is vast te stellen. Het oordeel hangt af van de inhoudelijke of politieke positie ten opzichte van het wetsvoorstel³⁹. Inmiddels is in het RvOTK de regel opgenomen dat een amendement ontoelaatbaar is indien

³³ Bijblad 1849, II, blz. 550. De minister trok het wetsontwerp vervolgens in.

³⁴ En vervolgens trok de minister het wetsontwerp in. Bijblad 1853/54, II, blz. 604.

³⁵ De onaangenaam verraste minister trok na overleg met de Eerste Kamer het wetsontwerp in (Bijblad I, 1865/57, p. 140-143).

³⁶ Bijblad, 1873/74, II, blz. 1591.

³⁷ Tot de Grondwet van 1983 diende onteigening ten algemenen nutte een wettelijke grondslag te hebben.

³⁸ Kamerstukken 1876/77, nr. 34, ondernr. 9; er was nog een subamendement van Bergsma- Van Harinxma thoe Slooten om daar nog weer 'Van Veenwouden tot Dokkum' aan toe te voegen (nr. 15). Op 19 december 1878 werd een amendement Wintgens (21, nr.3) dat wederom voorstelde de lijn Stavoren -Leeuwarden te vervangen door een lijn Harlingen - Heerenveen, ontoelaatbaar verklaard (J.G. Pippel, Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's Gravenhage 1950-3, p. 402). Bij spoorwegwetgeving waren er, zo merkte ik, steeds de nodige amendementen: daar kon men kennelijk de achterban in het district mee gerieven.

³⁹ Dat is ook de opvatting van Thorbecke over de grenzen van het amendementsrecht: "ik geloof zij worden willekeurig gesteld". (1856/57, II, blz. 891, geciteerd door Von Meyenfeldt, a.w, p. 61). De conclusie van Tak is: er zijn geen grenzen aan te geven, de enige is de eigen overtuiging (a.w., p. 134). In dit verband: het is tekenend dat Von Meyenfeldt (a.w.) bij zijn bespreking van de nodige gevallen regelmatig de toelaatbaarheid heel anders beoordeelt dan de Kamer zelf. Hetzelfde geldt voor Engel & Schouten in hun artikel over 'moordamendementen' (zie noot 48).

de strekking tegenovergesteld is aan die van het wetsvoorstel ('destructief') of als er geen verband daarmee bestaat. De Kamer beslist daarover (art. 97).

En de kwaliteit?

Gelet op het onderwerp van deze studie noem ik nog enkele opvattingen over het amendement als 'quality killer'. In de memorie van toelichting bij de op 9 maart 1848 ingediende 27 ontwerpen voor een nieuwe Grondwet motiveerde de regering het voorstel om *niet* een recht van amendement aan de Tweede Kamer toe te kennen maar slechts een beperkte vorm daarvan, met de opmerking dat dat recht "zeer gevaarlijk kan zijn en het verband eener wet met andere wetten, of de onderlinge samenhang der deelen ener wet daarmede verloren zouden kunnen gaan."⁴⁰ Het kwam er dus toch van. Tak zag dat risico van een amendement ook, maar meende dat dat een recht van amendement niet in de weg kan staan. Als de samenhang verloren gaat, dan deugt het werk van de volksvertegenwoordiging niet. Hij was er echter zeker van dat de verscheidenheid der Kamerleden en de "wrijving der denkbeelden" tot iets moois konden leiden, tot meerdere volledigheid en bruikbaarheid der wet⁴¹. Buijs, ten slotte, relativeerde op eigen wijze de opvatting der Negenmannen dat dit recht bijdraagt tot verbetering van de kwaliteit van wetten: "naast veel wat verbeterd is, [staat] niet weinig wat bedorven werd."⁴² Helaas geeft hij geen voorbeelden.

Deze geschiedenis leert ons allereerst dat die gedachte of waarneming van een pervers effect van het amendementsrecht op de kwaliteit van de wetgeving al oud is en niet voorbehouden aan wetgevingsjuristen. Ik zie er een zekere angst in, waarschijnlijk omdat men 'het' niet in de hand heeft. Zij leert ons vervolgens dat de opvatting van Buijs dat het recht van amendement een grote invloed heeft gehad op het staatsleven wel klopte: het parlement en in het bijzonder de Tweede Kamer werd werkelijk medewetgever, de verhouding tussen parlement en regering was van karakter veranderd, de Tweede Kamer kon veranderingen in wetsontwerpen afdwingen⁴³. Dat is ook een kwaliteit.

De functie van het amendementsrecht

Ik ben wat uitvoerig op deze geschiedenis ingegaan omdat eruit blijkt dat de functie van het amendementsrecht niet eenduidig was. Als belangrijke functie werd genoemd de stem van het parlement in het wetgevingsproces te laten horen en tot zijn recht te laten komen. Dat betekent in de eerste plaats dat, zoals Buijs het formuleerde, ruimte wordt geboden tussen aanvaarden of verwerpen. Daarmee wordt de ruimte voor onderhandelingen over de inhoud van het wetsvoorstel

⁴⁰ Tweede Kamer, Bijblad 1847-48, blz. 234 (cfr. Tak). Zoals gezegd werden de wetsontwerpen niet verder behandeld en kwam er een nieuwe serie van twaalf waarin het recht van amendement wel was opgenomen. Dat was te danken aan de commissie, bij KB van 17 maart 1848 ingesteld, die een volledig ontwerp moest maken, met Thorbecke als voorzitter.

⁴¹ A.w., p. 88. Overigens meende Tak ook dat Kamerleden beter geen initiatiefvoorstellen konden maken want zij misten de deskundigheid, de tijd en de ambtelijke ondersteuning (a.w., p. 251). Beide uitspraken zijn niet zomaar met elkaar te rijmen.

⁴² A.w., p. 600.

⁴³ Van Geuns vermeldt dat de Eerste Kamer in de periode 1815-1837 alle initiatiefontwerpen van de Tweede Kamer op één na verwierp. Hij meent dat wetgeving toch vooral werd gezien als een prerogatief van de Koning (a.w., p. 244). Dat verklaart mogelijk ook waarom hij benadrukt dat het recht van amendement niet de koninklijke waardigheid aantast, maar, integendeel, juist de liefde van de vertegenwoordigers van het volk jegens de vorst doet toenemen (a.w. p. 27/28) en waarom hij zijn dissertatie 'met den meesten eerbied' naar ZM stuurde. Een voormalig Eerste Kamerlid liet mij weten dat in zijn tijd (eind vorige eeuw) de Eerste Kamer initiatiefwetsvoorstellen juist 'met sympathie' behandelde. Sinds 2006 lijkt de Eerste Kamer weer kritischer met zeven verworpen initiatiefvoorstellen (van de 18 verworpen wetsvoorstellen).

vergroot. Het houdt, kan men daar in de geest van Van Geuns aan toevoegen, de regering scherp⁴⁴. Het behoedt de regering voor wetgeving die te zeer is gericht op de uitvoerende overheid zelf. Tak noemt als functie dat het gebruik van het amendementsrecht het maatschappelijk draagvlak vergroot, maar hij heeft ook en vooral een verhevener doel van het recht van amendement voor ogen. Amendementen zijn er “om te zorgen dat geen bepaling kracht van wet krijgt die in enig opzicht nadeelig voor de belangen van de ingezetenen zou kunnen werken”; en in positieve zin: “behoefden die de Regeering ontgaan mochten zijn, kunnen door de waakzaamheid der Vertegenwoordiging vervulling erlangen”, tot meerdere volledigheid en bruikbaarheid der wet. De Tweede Kamer moet de stem van het volk, het rechtsgevoel en de wensen der justitiabelen doen horen⁴⁵ en het amendement is daartoe een instrument. Honderdvijftig jaar later formuleren Van der Staaij & De Wildt eveneens die wetgevende functie: amendementen zijn, naast nota’s van wijziging, een middel om effectief uitwerking te geven aan het ‘gemeen overleg’ tussen regering en Staten-Generaal, zij het dat niet altijd duidelijk is wie, ik paraphraseer, de grootvader en de grootmoeder van amendementen of nota’s van wijziging zijn⁴⁶.

Het betekent in de tweede plaats dat de transparantie van het wetgevingsproces wordt vergroot, het punt van Thorbecke dus. Indien er geen recht van amendement zou zijn, zou de regering om aanvaarding van het wetsvoorstel te bevorderen, moeten overleggen over inhoud en vorm van het wetsvoorstel en specifieke wensen via nota’s van wijziging moeten aanbrengen. Dat gebeurde uitvoerig vóór 1848. Het gebeurt nu ook (en zeker tussen bewindslieden en regeringsfracties), maar zonder recht van amendement zou dat overleg des te meer plaatsvinden, zowel op initiatief van de regering als van fracties in het parlement. De transparantie strekt zich nog wat verder uit. Amendementen kunnen leiden tot discussie en debat in het parlement en daarbuiten, ongeacht of zij zullen worden aanvaard of niet.

Het betekent in de derde plaats dat waar het recht van amendement in de politieke arena wordt uitgeoefend dit recht tevens een politieke functie heeft, zoals de eigen politieke opvattingen verwerkelijk te zien en aan de bestaande of potentiële achterbannen te laten zien dat hun belangen niet zijn vergeten, dat zij door deze partij worden behartigd⁴⁷. In die zin biedt het amendement partijen van de oppositie de gelegenheid te tonen waar zij voor staan. Op zich mag een amendement volgens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer niet haaks staan op de inhoud van het wetsvoorstel, maar door aanscherpingen, het laten vervallen van voorwaarden of door de introductie van specifieke elementen, kan de inhoud van het wetsvoorstel flink worden beïnvloed in de gewenste richting. Engel & Schouten hebben gewezen op de mogelijkheid van zogenoemde ‘moordamendementen’, amendementen met het oogmerk dat een wetsvoorstel niet wordt aangenomen, wordt ingetrokken of niet wordt bekrachtigd. Zij hebben zes voorbeelden kunnen vinden in de parlementaire geschiedenis.⁴⁸ Dat zijn er niet zoveel, maar wil een partij er in slagen met een amendement een wetsvoorstel om zeep te helpen, dan moet aan diverse en deels niet makkelijk manipuleerbare voorwaarden zijn voldaan. Het bestaan van deze amendementen is een indicatie dat

⁴⁴ Van Geuns, a.w., p. 9.

⁴⁵ J.P.R. Tak, , p. 87 e.v.

⁴⁶ C.G. van der Staaij & W.M.J. de Wildt, Met gemeen overleg der Staten-Generaal, RegelMaat 2014-4, p. 334-339; zij hebben het over ‘de vader en de moeder’ van het amendement; die zijn echter bekend, niet wie er achter zitten.

⁴⁷ Ook de omgekeerde beweging wordt gemaakt, dat belangenbehartigers uitgewerkte amendementen insteken bij Kamerleden.

⁴⁸ N.C. Engel & H.R. Schouten, Moordamendementen, RegelMaat 2013-6, p. 337-353. Overigens is in het artikel het zesde voorbeeld verdwenen; ingetrokken?

het amendement werkelijk een politieke functie vervult. Het is, in de woorden van Engel & Schouten, een middel voor de oppositie om de macht van de coalitie (van de parlementaire meerderheid dus) te doorbreken.

Toch is de politieke betekenis van het recht van amendement breder dan alleen als het instrument van de oppositie. Het amendement kan een rol spelen in de interactie tussen kabinet en coalitie of in de interactie tussen coalitiepartijen en partijen die welwillend ('constructief') staan tegenover de coalitie (zie hieronder, blz. 19/20). Dat is zeker nu niet onbelangrijk. Het komt voor dat de regering via amendementen een eigen wetsvoorstel laat wijzigen, bijvoorbeeld omdat het verstandiger lijkt een wens vanuit het parlement te honoreren.

Een andere, perverse functie kan nog zijn dat de regering het amendementsrecht gebruikt om een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State te ontlopen. Mijn gesprekspartners zijn er zeker van dat zulks niet gebeurt. Echter, zeg niet 'nooit': ooit bewogen ambtenaren een bevriend Kamerlid ertoe een amendement in te dienen met een bepaling die de toetsing van het Ministerie van Justitie niet had doorstaan en die naar de vaste overtuiging van de toetsers de toets van de Raad van State niet zou hebben doorstaan. Het amendement kwam er (gewijzigd amendement Blauw c.s., Kamerstukken 1994/95, 24109, nr. 23⁴⁹) en werd aangenomen. Het is lang geleden en dat stelt gerust.

In een gesprek met parlementair historicus en voormalig Eerste Kamerlid J.Th.J. van den Berg wees deze erop dat het recht van amendement van oorsprong een wetgevende functie had, terwijl het in de afgelopen decennia naar zijn indruk steeds meer een politieke functie heeft gekregen. Visscher constateert dat sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw sprake is van een toenemend activisme van politieke partijen en individuele politici, tot uiting komend in een toenemend aantal moties en amendementen⁵⁰.

Amendement en motie

Op zich kan eveneens via een motie uitdrukking worden gegeven aan (beleids)wensen van de Tweede Kamer, en dat gebeurt in het wetgevingsproces. Tijdens de behandeling van wetsvoorstellen worden naast amendementen de nodige moties ingediend. En moties kunnen ook ten grondslag liggen aan wetsvoorstellen die de regering indient, moties van de Tweede Kamerleden maar soms ook van Eerste Kamerleden⁵¹. Het recht van amendement heeft echter een eigen plaats naast de motie. Een motie is vrijblijvender, makkelijker ("de motie was zeker vroeger het instrument van luie

⁴⁹ Het amendement stelde de volgende toevoeging voor: "2. Indien wettelijke voorschriften een zodanige belemmering voor de uitvoering van het in het plan van uitvoering beschreven werk vormen, dat het volstrekt noodzakelijk wordt geacht die voorschriften buiten toepassing te laten, kunnen gedeputeerde staten bij de vaststelling van het plan als bedoeld in artikel 4, bepalen dat die bij hun besluit aan te wijzen voorschriften buiten toepassing blijven. Deze bevoegdheid geldt niet indien het buiten toepassing laten van een wettelijk voorschrift in strijd zou komen met de Grondwet of enige internationaalrechtelijke verplichting." De toetsers had een punt, lijkt me.

⁵⁰ G. Visscher, De heksenketel op het Binnenhof, in: Liber Amicorum Joop van den Berg, 2012, p. 235-239.

⁵¹ G. Visscher, Parlementaire invloed op wetgeving, diss. UL, 's Gravenhage 1994, p. 120. W.F. de Gaay Fortman wees erop dat Kamerleden bij de begrotingsbehandeling wensen over tot stand te brengen wetgeving uiten; de motie is daarbij een middel. Die aanzet moet de bewindspersoon zijns inziens zeker in de memorie van toelichting vermelden omdat ook Kamerleden graag "le plaisir de se voir imprimé" ervaren ('Minister en wetgeving', in: W.F. De Gaay Fortman (red.), Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p.30). Dit advies heeft de regering ter harte genomen bijvoorbeeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Cliëntenrechten bij elektronische verwerking van gegevens (Kamerstukken 33509) waar wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel dient ter uitvoering van diverse moties van Tweede en Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel Elektronisch patiëntendossier (Kamerstukken 31466).

Kamerleden, omdat de inhoud minder precies hoefde te worden geformuleerd”, zei een van mijn gesprekspartners) en Van der Staaij & De Wildt noemen haar in hun genoemd artikel zelfs een “sterk uitgesloten politiek middel”. Het kabinet kan besluiten de motie niet uit te voeren en de enige sanctie die daarop bestaat, zou wel erg zwaar uitpakken: het opzeggen van het vertrouwen in minister of kabinet. Een amendement heeft zeker gevolgen want het wordt, indien het is aanvaard, onderdeel van het wetsvoorstel dat naar de Eerste Kamer wordt gestuurd. Ik vond overigens in 2014 een amendement dat een gevolg is van het niet uitvoeren van een motie, het amendement Van der Staaij/Otwin van Dijk (Kamerstukken II 2013/14, 33841, nr. 87⁵²).

Ten slotte wil ik nog de aandacht vestigen op de zogenoemde ‘amenderende motie’. Vroeger kwam deze voor in het kader van de planologische kernbeslissing. Dat was nodig omdat de Wet Ruimtelijke ordening er nog niet was en de Tweede Kamer behoefte had aan beïnvloeding van het beleid daaromtrent. Over de status van die motie bestond verschil van mening: gelijk aan of indringender dan de gewone motie. In 2008 trad de WRo in werking en was die motie niet meer nodig. De als amenderende motie bedoelde motie komt niettemin nog wel voor. Bovend’Eert & Kummeling vermelden dat zij wordt gebruikt voor voorstellen van wijziging op beslispunten en aanbevelingen van parlementaire onderzoekscommissies.⁵³ Maar toch niet alleen. Op 23 april 2015 diende het Kamerlid Ouwehand (PvdD) een expliciet als amenderend aangeduide motie in waarin zij de regering verzocht “...het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet zo aan te passen dat de grond die bij het bedrijf behoort en vereist is als voorwaarde voor verdere uitbreiding van het bedrijf gelegen is binnen 10 kilometer van het bedrijf zodat de grond gebruikt kan worden om weidegang toe te passen zodat het grondgebonden karakter van de melkveesector bevorderd wordt.....”(Kamerstukken II 2014/15, 33979, nr. 85).

Deze motie had overigens geen betrekking op een wetsvoorstel, maar op een AMvB; amendering daarvan is niet mogelijk, dus werd een motie gebruikt om een wijziging in de tekst daarvan te bewerkstelligen.

⁵² Bij het stemmingsoverzicht wordt bij de aanvaarding van dit amendement aangegeven dat het de uitvoering is van een motie Van der Staaij c.s., Kamerstukken 33750,XVI, nr. 44).

⁵³ Het Nederlandse parlement, Nijmegen/Utrecht 2010-11^e druk, p. 345.

3. Het amendement in de hedendaagse praktijk

In deze paragraaf beoog ik een beeld te schetsen van de huidige praktijk van amendering, met het nodige oog voor cijfermatige gegevens. Daarbij maak ik de reserve dat in de reeks van noteringen en verplaatsingen van data een enkele fout niet is uit te sluiten. Het zou dan gaan om promilles of een procent, zij verstoren het beeld niet.

Omdat meten eerder tot weetjes leidt dan tot weten, zoals Willem van Boom in zijn sprankelende Leidse oratie liet zien⁵⁴, zal ik de cijfers warm aankleden zodat een inhoudelijker beeld wordt verkregen van de praktijk van amendering en het gebruik van kwaliteitsborgen daarbij. Daarbij heb ik waar mogelijk ter vergelijking de cijfers vermeld die Visscher in zijn dissertatie verschaftte over de periode 1963-1986. Dat zijn ook weer weetjes, maar toch.

Het aantal amendementen

De eerste vraag die zich wat betreft de praktijk van de amendering voordoet, is hoeveel amendementen er eigenlijk worden ingediend bij in behandeling zijnde wetsvoorstellen. In de Raming der voor de Tweede Kamer in 2016 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten (Kamerstukken 34183, nr. 4⁵⁵) zijn de volgende gegevens te vinden:

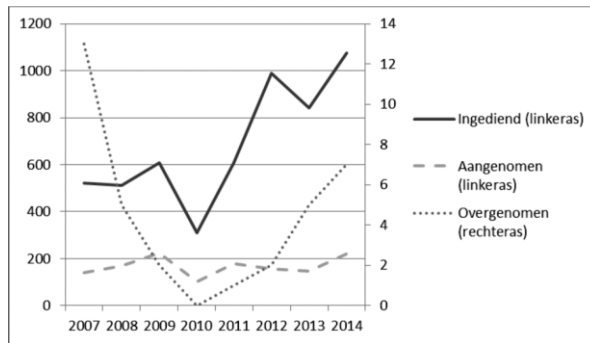
Tabel 1: Aantal amendementen en aanvaarde of overgenomen amendementen per jaar

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ingediend	521	511	608	311	609	988	841	1.077
aangenomen	141	170	223	101	179	156	146	220
procentueel	27	33,3	36,7	32,5	29,4	15,8	17,4	20,4
overgenomen	13	5	2	0	1	2	5	7 ⁵⁶

⁵⁴ W.H. van Boom, Door meten tot weten, oratie UL 2015. Hij erkent overigens de waarde van weetjes: zij leiden tot vragen, veronderstellingen, beschouwingen, kennis; en weetjes vormen deels de basis van de juridische opleiding.

⁵⁵ Vanaf 2012 wordt gebruik gemaakt van de cijfers van registratiesysteem ParlIS (het Parlementair informatiesysteem). Daarbij gaat het, zo wordt mij gemeld, om alle ingediende amendementen, inclusief de vervangen amendementen. Deze totaalcijfers zijn thans tot 2009 beschikbaar en leiden tot enkele wijzigingen in de aantallen tot 2012: 920 (2009), 541 (2010), 1008 (2011). Ik ben uitgegaan van de in genoemde bron vermelde gegevens. Voor het betoog hebben deze verschillen geen gevolgen.

⁵⁶ Het overnemen van amendementen is in de loop der jaren kennelijk sterk afgenomen; Visscher noteerde er in zijn onderzoeksperiode (23 jaar) 698, d.w.z. zo'n 30 gevallen per jaar (a.w. 1994, Tabel 8.14).



In een grafiek

In het jaar 2014 zijn dus 1077 amendementen ingediend. In de grafiek is te zien dat er een stijgende lijn is in het aantal amendementen⁵⁷. Deze toename is niet rechtstreeks te verklaren vanuit een stijging van het aantal wetsvoorstellen; dat kende in de jaren 2005-2014 zelfs een licht dalende trend⁵⁸. Zie de volgende tabel:

Tabel 2 Aantal ingediende wetsvoorstellen per jaar⁵⁹

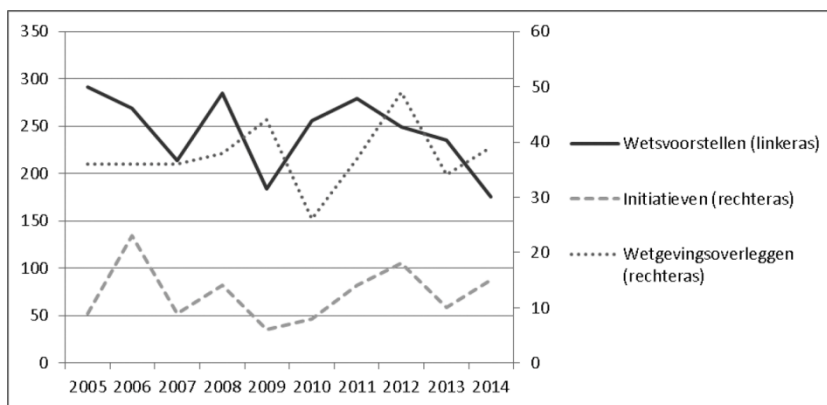
Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wetsvoorstellen vanwege de regering	291	269	214	285	184	256	279	249	235	249
Initiatiefwetsvoorstellen	9	23	9	14	6	8	14	18	10	15

In 2015 liep overigens zowel het aantal wetsvoorstellen als het aantal amendementen iets terug: 213 wetsvoorstellen, waarvan 13 initiatiefvoorstellen, en 971 amendementen.

⁵⁷ Terzijde: Tak noteerde in zijn genoemde dissertatie van 1862 over de eerste twaalf jaar dat de Tweede Kamer grondwettelijk dit recht had, 1357 amendementen + 13 subamendementen. Daarvan waren er 366 aangenomen, 114 overgenomen, 581 verworpen en 260 ingetrokken of vervallen; 19 waren niet behandeld. Het aantal echte wetten was wel wat kleiner dan nu. Ook toen waren er wetsontwerpen die veel amendementen scoorden, met het ontwerp Gemeentewet (1849/50) als topper: 92. Twee ontwerpen voor een Jachtwet (1851/52, 1856/57) scoorden eveneens flink: 49 en 75. In die periode waren er 443 nota's van wijziging. Aldus de tabel ('statistiek') bij p. 81. Visscher noteerde in de periode 1963-1986 6588 amendementen, waarbij in de loop der jaren sprake was van een grote toename (a.w., p. 254, p. 362). Hij ziet als oorzaak van de toename de komst van nieuwe partijen en grotere oppositiepartijen (a.w., p. 255).

⁵⁸ In het daljaar 2010 was een kabinetwisseling met een lange demissionaire periode waarin een behoorlijk aantal wetsvoorstellen controversieel was verklaard. Verder heeft de staatkundige herstructurering gespeeld, waarbij veel wetsvoorstellen zijn ingediend, maar waarop relatief weinig amendementen zijn ingediend. Er is dus wel een zeker verband met het aantal wetsvoorstellen (geen wetsvoorstellen, geen amendementen), maar er is op zich sprake van een daarvan onafhankelijke toename van het aantal amendementen.

⁵⁹ Parlis geeft wat betreft de regeringsvoorstellen (inclusief begrotingsvoorstellen) een iets ander beeld: 291 (2009), 249 (2010), 280 (2011), 249 (2012), 225 (2013), 249 (2014), 213 (2015). Zie ook noot 55.



In een grafiek

p.m. : uitgezonderd begrotingsvoorstellen

Wat betreft het stiefzusje van het amendement, de motie, nog het volgende. In 2014 werden 2860 moties ingediend, waarvan er 797 zijn aangenomen. De meeste moties kwamen van de grotere oppositiepartijen: SP, CDA, D66, PVV. Van de SP en de PVV werden de meeste moties verworpen. Het aantal moties schommelt flink over de jaren gezien, maar ook hier is sprake van een opgaande trend (over tien jaar van 1500 naar 3000). De meeste moties worden ingediend in het kader van de behandeling van wetsvoorstellen. Wetgeving kan men daarmee het ankerpunt voor beleid noemen, een uitspraak die wonderwel past bij mijn vaker geponeerde standpunt dat wetgeving het juridisch voertuig van beleid is.

De amendementen in 2014

In 2014 werden 160 wetsvoorstellen ingediend, naast 89 wetsvoorstellen die de begroting betroffen. Met de 15 initiatiefvoorstellen, levert dat 175 echte wetsvoorstellen op. Er werden 234 wetsvoorstellen in stemming gebracht. Dat jaar werden, zoals gezegd, op wetsvoorstellen 1077 amendementen ingediend. Deze vormen niet een gesloten geheel; het kan zijn dat op een in vorige jaren ingediend wetsvoorstel in 2014 (of later) amendementen zijn ingediend dan wel dat op in 2014 ingediende wetsvoorstellen niet alleen in dat jaar maar ook in 2015 amendementen zijn ingediend. Een voorbeeld van het eerste is het wetsvoorstel Programma aanpak stikstof (Kamerstukken 33669) met 24 amendementen in 2013 en 29 in 2014; een voorbeeld van het tweede is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken 33962): in 2014 twee amendementen en in 2015 nog eens 116 amendementen. In mijn overzicht zijn er dan in het eerste geval 29 amendementen gescoord en in het tweede geval twee (waarbij is gezien of die twee amendementen later zijn gewijzigd, verworpen of aangenomen). Het kan dus zijn dat wetsvoorstellen die in 2014 zijn ingediend in dat jaar niet zijn afgehandeld (maar pas in 2015 of mogelijk later- dat heb ik dan niet meer bekeken⁶⁰).

Het aantal van 1077 is het bruto aantal in 2014 ingediende amendementen. Van deze amendementen betroffen er 109 de begroting (Kamerstukken 34000 en 34085). Deze heb ik verder niet meegenomen omdat zij begrotingsposten willen wijzigen. In theorie kan daarmee de kwaliteit van de begroting worden aangetast, maar dat is niet de veronderstelling die in dit onderzoek aan de orde is. Over zeven amendementen was nog niet gestemd in 2014 en in twee gevallen werd bij het

⁶⁰ Het dynamische wetgevingsproces dat over meer jaren kan duren en de verschillende gegevensbronnen (met nog een overstap naar een ander systeem maken het lastig de cijfers precies te krijgen. Uit de opmerkingen van Bureau Wetgeving blijkt dat de hier gepresenteerde algemene cijfers (kunnen) kloppen. Op meer specifieke relaties, zoals tussen fractie en amendement, heeft het Bureau overigens geen zicht.

stemmingsoverzicht toch geen melding gemaakt van amendementen die in het jaaroverzicht waren genoemd (Kamerstukken 33855 en 33859). Drie initiatiefwetsvoorstellen waarbij zeven amendementen waren ingediend, zijn ingetrokken zodat deze amendementen niet meer meedoen. Dat betekent dat er netto 952 amendementen zijn gescoord. In schema:

Tabel 3 Van bruto naar netto aantal te bestuderen amendementen 2014

Bruto aantal amendementen	Amendementen Ingetrokken wetsvoorstellen	Amendementen ingediend bij de begroting	Niet in stemming gebrachte amendementen	Netto aantal amendementen
1077	7	109	9	952

Daarvan zijn er 211 aangenomen of (in zes gevallen) overgenomen, 347 verworpen en 394 vervangen, ingetrokken of vervallen.

Tabel 4 Lotgevallen van in 2014 ingediende amendementen

Amendementen	Aantal ingediende amendementen	Aanvaard/overgenomen	Verworpen	Gewijzigd/ ingetrokken/ vervallen
Aantal	952	211 (22%) ⁶¹	347 (36%)	394 (41%)

In de periode die Visscher beschreef (1963-1986) lagen de verhoudingen iets anders: 38,7% aanvaard of overgenomen, 37,5% verworpen en 23,8 % ingetrokken of vervallen (a.w. 1994, Tabel 8.14). In die periode dienden de regeringspartijen wat meer amendementen in en werden minder amendementen gewijzigd (Visscher noemt die categorie in elk geval niet).

In 2014 werden op iets minder dan de helft van de echte wetgeving amendementen ingediend: 79 op 175 wetsvoorstellen⁶². Dat niet alle wetsvoorstellen amendementen opleveren, is niet vreemd. Zo waren er 14 wetsvoorstellen ter goedkeuring van een verdrag (plus twee ter opzegging); amendementen zijn daarbij niet snel aan de orde omdat het verdrag zelf niet kan worden gewijzigd. Twee wetsvoorstellen tot samenvoeging van gemeenten kregen evenmin amendementen, hetgeen mijns inziens niet bijzonder zou moeten zijn maar wel bijzonder lijkt te zijn⁶³. Wat meer kans op amendementen bieden reparatiewetten (vijf in 2014; op het wetsvoorstel Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2013, bijvoorbeeld, diende het Kamerlid Ouwehand een amendement in (Kamerstukken II 2013/14, 33771, nr. 11) ter herstel van een abuis in de Wet op de Dierproeven) alsmede wetsvoorstellen ter *implementatie* van verdragen of van EU richtlijnen en verordeningen⁶⁴. In 2014

⁶¹ Dit aantal wijkt licht af van het aantal in tabel 1. Dit komt mogelijk door verschillen in registraties.

⁶² Helemaal precies is dit niet, omdat de amendementen op in meer jaren ingediende wetsvoorstellen kunnen zijn ingediend. Uit het Basiswettenbestand komt naar voren dat over een vijftal jaren gezien zo'n 37% van de gewone wetten het voorstel de TK-fase ongewijzigd is doorgekomen. Dat percentage komt in de buurt van de voor 2014 gevonden verhouding, zij het dat nota's van wijziging hierin niet zijn meegenomen. Visscher zag dat in de door hem bestudeerde periode (1963-1986) de helft van de ingediende wetsvoorstellen ongeschonden de status van wet had bereikt, 36% was geamendeerd. (a.w. 1994, p. 409; Tabel 8.16).

⁶³ W.F. de Gaay Fortman spuwde zijn gal (a.w., p. 32) over amendementen (20 !) op een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg (Kamerstukken 15521), die tot "absurditeiten" leidden; in de memorie van antwoord (Kamerstukken I, 15521, nr. 141a) was minister Wiegel overigens aanmerkelijk milder en bestreed hij opmerkingen van Eerste Kamerleden dat de grondslagen van de herindeling door de amendering geweld waren aangedaan; Visscher (a.w. 1994, p.330) nam waar dat wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling flink wat amendementen opleverden, met name van de kant van CDA en VVD.

⁶⁴ Zo komt soms 'goldplating' voor, het toevoegen van bepalingen aan implementatiewetsvoorstellen vanwege nationale wensen. Een voorbeeld daarvan is het amendement Van Dam op een wetsvoorstel ter implementatie van een nieuwe Telecommunicatierichtlijn (Kamerstukken II 2010/11, 32549, nr. 39) waarbij de bewijslast over het gebruik van persoonsgegevens via cookies altijd bij de gebruiker wordt gelegd, hetgeen verder gaat dan de Bijzondere privacyrichtlijn en zo een nationale kop daarop betekent (zie o.a. Kamerstukken II 2010/11, 32549, nr. 43, nr.47). De Aanwijzingen voor de

werd de implementatie van de EU richtlijn en verordening kapitaalvereisten geamendeerd (Kamerstukken II, 2013/14, 33849, nr. 10), ter schrapping van de mogelijkheid een systeemrisicobuffer te introduceren⁶⁵; in 2015 was het wetsvoorstel ter uitvoering van het verdrag van New York (Kamerstukken 33990) in behandeling, waarbij ik 25 amendementen telde (gewijzigde daarbij inbegrepen).

De 79 geamendeerde wetsvoorstellen hebben gemiddeld twaalf amendementen per wetsvoorstel⁶⁶, met dien verstande dat de gewijzigde en ingetrokken amendementen daarbij zijn meegeteld. Er zijn flinke verschillen tussen de wetsvoorstellen: van één (op diverse) tot 116 (op het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Kamerstukken 33841); dat aantal is inclusief gewijzigde, vervangen en ingetrokken amendementen). Ook tussen de departementen bestaan verschillen. VWS trekt verreweg de meeste amendementen aan (171 in stemming gebrachte op acht wetsvoorstellen) en V&J de minste (22 in stemming gebrachte op elf wetsvoorstellen).

Voor dit onderzoek is vooral van belang het aantal aan- of overgenomen amendementen per wetsvoorstel. Immers, in het licht van de te onderzoeken veronderstelling doen de niet aangenomen amendementen niet mee; en in dat zelfde licht is het redelijk te veronderstellen dat hoe meer amendementen per wetsvoorstel worden aangenomen, des te groter de kans is dat de kwaliteit van dat wetsvoorstel wordt aangetast. Als het om aanvaarde/overgenomen amendementen gaat, daalt dat gemiddelde van 12 per wetsvoorstel drastisch naar nog geen drie per wetsvoorstel⁶⁷.

Tabel 5 Aantal aanvaarde amendementen per geamendeerd wetsvoorstel

Aantal aanvaarde amendementen per wetsvoorstel	0	1-3	4-10	11-20	> 20
Aantal wetsvoorstellen	25	35	16	1	2

Visscher hanteerde een wat andere indeling. Over een periode van 23 jaar waren er 355 wetsvoorstellen met 1-2 aanvaarde amendementen, 119 met 3-5 aanvaarde amendementen, 34 met 6-10 aanvaarde amendementen en 40 met meer dan tien aanvaarde amendementen. In totaal waren er 548 wetsvoorstellen met aanvaarde amendementen, 21,5% van het totaal (naast 234 met overgenomen amendementen; a.w. 1994, Tabel 8.9, Tabel 8.16).

Binnen de categorie ‘aanvaarde amendementen’ zijn er twee soorten waarvan een wetsvoorstel op zich inhoudelijk niet verandert en die derhalve de kwaliteit van het wetsvoorstel niet negatief beïnvloeden: amendementen waarin een voorhang of nahang wordt voorgesteld⁶⁸ (ik noteerde er acht⁶⁹) en die met een evaluatie- of horizonbepaling (ik noteerde er tien).

regelgeving schrijven overigens voor dat EU-regelgeving heel nauwkeurig wordt geïmplementeerd, zonder toevoegingen (‘implementatie sec’, Ar 331).

⁶⁵ De richtlijn bevatte die mogelijkheid zodat van echte ‘goldplating’ geen sprake was, maar het Kamerlid De Vries (VVD) wilde die mogelijkheid niet opnemen. De minister ontraadde het amendement, het werd niet aangenomen.

⁶⁶ Als ik het goed zie, komt Visscher voor de periode 1963-1986 op gemiddeld zeven amendementen per geamendeerd wetsvoorstel (6588: 917).

⁶⁷ Voor de periode die Visscher (a.w. 1994) bestudeerde kom ik op 2,8 aanvaard (1849) of overgenomen (698) amendement per geamendeerd wetsvoorstel (2547: 917; zie Tabel 8.14).

⁶⁸ Daarover kan men overigens van mening kan verschillen. Wie een strikte scheiding wil aanbrengen tussen wetgeving en controle als functies van het parlement of tussen wetgeving en bestuur, kan een voorhang zien als een poging een AMvB te behandelen in de Kamer en zo eventueel te ‘amenderen’. De Kamer gaat daarmee op de stoel van de bestuurder zitten. Indirect beïnvloedt dat de kwaliteit van wetgeving, bijvoorbeeld als de Kamer de uitvoering gaat traineren door veel vragen

Kort nog iets over het grote aantal gewijzigde amendementen (41% van de 952). De wijzigingen kunnen het gevolg zijn van een suggestie van de minister (om inhoudelijke of wetstechnische redenen⁷⁰), van gerijpt inzicht, van herstel van foutjes, van ondertekening en steun voor het amendement van andere partijen. Er wordt druk onderhandeld met en over amendementen, zoals nog op diverse plekken zal blijken.

Wie amenderen en op welke wetsvoorstellen?

In de cijfers kan men zien dat het amendement zeker door de oppositie als instrument wordt gebruikt, zoals Engel & Schouten schreven, in elk geval getalsmatig. Oppositiepartijen dienen meer amendementen in dan de coalitiepartijen. Toegesplitst op de in stemming gebrachte amendementen uit 2014: 464 van de oppositie tegen 94 van de coalitie, ofwel 83% tegen 17%.⁷¹ De volgende tabel maakt de verhoudingen duidelijk:

Tabel 6 Het lot van amendementen van coalitie en van oppositie

	Aanvaarde amendementen	Verworpen amendementen	Totaal
Coalitie VVD – PVDA	74 (79%)	20 (21%)	94 (100%)
Oppositiepartijen	137 (30%)	327 (70%)	464 (100%)
Totaal	211 (38%)	347 (62%) ⁷²	558 (100%)

De oppositiepartijen hebben alle reden amendementen in te dienen. Zij voeren oppositie en zullen het beleid willen veranderen of bijsturen en hun aanwezigheid zichtbaar maken. Vanuit het gezichtspunt van de indiener van het wetsvoorstel zal die amendering in veel gevallen een niet al te gewenste richting opgaan en dat kan het oordeel bepalen dat de kwaliteit van het wetsvoorstel eronder zal lijden. In het systeem van meerderheidsbeslissingen zit echter een rem. Alleen indien partijen van de coalitie meewerken, kan de oppositie een amendement aangenomen krijgen. De oppositie moet met de pet in de hand langs partijen van de coalitie om iets voor elkaar te krijgen. Dat lukt dus in ruim een kwart van de gevallen, een ruime meerderheid (70%) van de door oppositiepartijen ingediende amendementen wordt verworpen.

Dat amendementen niet alleen het instrument van de oppositie zijn, moge hieruit blijken dat de partijen die samenwerken met de coalitie (de zogenoemde ‘constructieve oppositie’⁷³) tamelijk veel

te stellen dan wel door de uitvoering bepaalde, niet beoogde, kanten op te sturen. Zie D.R.P. de Kok, Ruimte nemen en ruimte krijgen, RegelMaat 2015-2. Deze inbreng leidt tot een wat minder apodictische stellingname in deze.

⁶⁹ Volgens T.C. Borman (RegelMaat 2015-6, p. 459-475) zijn er inmiddels honderden voorhangbepalingen, veelal opgenomen via een amendement.

⁷⁰ Een mooi voorbeeld van beide bieden de amendementen Voortman bij de uitvoering van het gehandicaptenverdrag (Kamerstukken 33990). In het amendement onder nr. 13 stond dat het gemeentebestuur de Kiesraad zou informeren over de (on)toegankelijkheid van stemlokalen, hetgeen niet erg past bij het karakter van die Raad. In nr. 28 is ‘de Kiesraad’ vervangen door: de gemeenteraad. Maar in dat amendement stond nog het woordje ‘dienen’ dat bij aanvaarding in de Kieswet zou zijn opgenomen. In wetteksten worden woorden als ‘moeten’ en ‘dienen’ echter niet gebezigd: de wet is dwingend van zichzelf. In het gewijzigde amendement (nr. 30) is vervolgens dit laatste euvel hersteld.

⁷¹ De gewijzigde en ingetrokken amendementen zijn niet hierin begrepen; de verhouding wat betreft coalitie -oppositie is daar niet heel erg anders.

⁷² Tussen de oppositiepartijen bestaan ook in deze grote verschillen, zie tabel 8. De SP beïnvloedt de cijfermatige verhoudingen enorm.

⁷³ Deze ‘constructieve oppositie’ is op zich typisch iets voor de laatste kabinetsperiode en zou daarmee op het eerste gezicht 2014 minder geschikt maken als voorbeeldjaar. Niettemin was de behoefte aan steun van andere partijen voor wetsvoorstellen en amendementen breder dan voor de periode van het kabinet Rutte II.

amendementen krijgen aangenomen. Deze hebben een (ruim) positief saldo als het gaat om de verhouding aanvaarde - verworpen amendementen. Dit kan duiden op genoemde bredere politieke functie van amendementen. De volgende tabel maakt dat duidelijk:

Tabel 7 Lot ingediende amendementen naar politieke fractie

Fractie	PvdA	VVD	D66	SGP	CU	CDA	GL	SP	PVV	overige	totaal
Aanvaard	41	33	39	25	24	21	13	10	2	3	211
verworpen	8	12	21	16	22	46	23	134	40	25	347
Totaal	49	45	50	41	46	67	36	144	42	28	558

Zie ik het goed, dan wordt met amendementen zeker ook een politiek spel gespeeld. Dat politieke karakter kan verder blijken uit de aard van wetsvoorstellen die veel amendementen genereren. Immers, op voorhand kan worden bedacht dat naast de omvang van het wetsvoorstel vooral het maatschappelijk belang (het aantal betrokken belanghebbenden) of de publicitaire mogelijkheden een rol spelen bij het aantal amendementen dat op een wetsvoorstel wordt ingediend. Deze twee motieven vullen elkaar aan. Omdat deze criteria niet erg hard zijn, laat ik het bij een indruk. Die indruk is dat belang en publicitaire mogelijkheden naar alle waarschijnlijkheid een rol spelen. In dit - politieke- licht is in elk geval te begrijpen dat wetsvoorstellen van Veiligheid en Justitie met onderwerpen als het auteursrecht of de executiemogelijkheden op onroerende zaken, weinig amendementen opleveren (zoals gezegd: 22 op elf wetsvoorstellen)⁷⁴ en belangrijke wetsvoorstellen rond de gezondheidszorg juist veel amendementen (171 op acht wetsvoorstellen). Gezondheid en zorg hebben ieders belangstelling en betreffen de basale (en direct te begrijpen) belangen van velen. Bij EZ leidden in 2014 wetsvoorstellen die de landbouw regarden (Kamerstukken 33669 (aanpak stikstof) en 33979 (melkveehouderij)) vooral tot amendementen. Wetsvoorstellen van BZK gaven weinig aanleiding tot amendementen (29 op zeven wetsvoorstellen) en de onderwerpen van die voorstellen zijn niet altijd even sexy, zoals wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat is anders met sommige SZW -onderwerpen (zoals ontslag, werk & bijstand), die meer publicitaire aandacht opleveren⁷⁵ en de nodige amendementen. Overigens komen ook binnen SZW, het departement met de meeste geamendeerde wetgeving in 2014 (15 wetsvoorstellen, 125 amendementen), grote verschillen voor. Zo leverde een kleine wijziging van de AOW (Kamerstukken 34015) slechts één amendement op (van het Kamerlid Krol (50+)).

Een laatste voorbeeld. Het wetsvoorstel Herziening toegelaten instellingen volkshuisvesting van de minister voor Wonen en Rijksdienst (Kamerstukken 33966 -een novelle⁷⁶) kende 36 amendementen hetgeen niet zo vreemd is bij een hoop tumult rond woningbouwverenigingen en de verschijning van het rapport van de Enquêtecommissie Woningcorporaties; de versterking van het handhavings-instrumentarium van de Woningwet kreeg er daarentegen drie.

⁷⁴ In de vijfjaarcijfers van het Basiswettenbestand wordt dit bevestigd: er worden gemiddeld 442 amendementen ingediend per 100 wetten, bij V en J is dat beduidend lager, te weten 273. Op zich gelden veel privaatrechtelijke regels voor veel mensen, maar H. Drion noteerde al dat het vermogensrecht voor juristen wel maar voor politici niet interessant is (Functies van wetgeving in het privaatrecht in een veranderende samenleving, in: Verzamelde geschriften van H. Drion, Deventer 1982, p. 387). Strafrechtelijke onderwerpen en jeugd zijn publicitair waarschijnlijk weer aantrekkelijker. Overigens wordt de minister van V en J wel vaak naar de Kamer geroepen vanwege allerlei gebeurtenissen.

⁷⁵ Ik moet bekennen dat ik geen empirisch onderzoek heb gedaan naar de feitelijke juistheid van deze uitspraak, maar als krantenlezer en journaalkijker meen ik dat waar te nemen.

⁷⁶ Een novelle is een nieuw ingediend wetsvoorstel tot wijziging van een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel.

Het politieke en inhoudelijke belang blijkt ook hieruit dat van de 79 geamendeerde wetsvoorstellen de 19 wetsvoorstellen die direct voortvloeien uit het regeerakkoord⁷⁷ van het kabinet Rutte II ('Bruggen Slaan', 2012) goed zijn voor meer dan de helft van de amendementen: 494 van de 952⁷⁸. Weliswaar wordt dit cijfer sterk beïnvloed door twee wetsvoorstellen, met respectievelijk 116 (wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Kamerstukken 33841) en 115 amendementen (wetsvoorstel Wet langdurige zorg, Kamerstukken 33891), maar ook zonder die twee is in deze uitsnede het gemiddeld aantal amendementen per wetsvoorstel nog ruim hoger dan het gemiddelde voor de 60 geamendeerde wetsvoorstellen die *niet* direct uit het regeerakkoord voortvloeiden (15 tegen 7,5). Dat bevestigt dat het politieke belang van een wetsvoorstel een rol speelt in de amendering.

Tot slot vermeld ik nog een andere factor die van invloed kan zijn zowel op het aantal amendementen als op wie de amendementen indienen. Meer gesprekspartners zijn van mening dat het aantal amendementen afneemt bij een ruime mate van maatschappelijke consultatie en – politiek- overleg. Wie bij die consultatie zijn punt al verwezenlijkt ziet, hoeft immers niet een amendement in te (laten) dienen. Die veronderstelling *lijkt* niet te zijn uitgekomen bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (Kamerstukken 33962). Hoewel sprake was van een intensieve consultatie van de 'stakeholders' genereerde het wetsvoorstel niettemin 118 amendementen. Over de redenen kan men gissen. De omvang van de wet kan een punt zijn geweest en in verband daarmee dat er veel belangen op het spel stonden en er veel belanghebbenden waren; na de eerste kans hun belang te propageren bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zouden zij mogelijk een tweede kans hebben geprobeerd via de Tweede Kamer. Echter, zonder die consultatie en zonder dat overleg zouden er waarschijnlijk veel meer amendementen zijn geweest; tijdens de gehele behandeling van dit wetsvoorstel is er veelvuldig contact geweest met de Kamer. Een ander voorbeeld van veel consultatie en (toch) de nodige amendementen is het wetsvoorstel Elektriciteits- en gaswet (Kamerstukken 34199) dat 33 amendementen opleverde (overigens werd dit wetsvoorstel op 22 december 2015 door de Eerste Kamer verworpen). Voorbeelden waarbij een werkwijze van consultatie en overleg in een vroeg stadium tot een zichtbaar beperkt aantal amendementen leidde (terwijl men op grond van belang en ideologie anders zou verwachten), deden zich voor op het immer gevoelige gebied van de tolheffing (wetsvoorstel Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Kamerstukken 34189) met vijf amendementen waarvan drie aangenomen) en het minstens zo gevoelige terrein van de taxibranche (wetsvoorstel Taxiwet (Kamerstukken 25910) met negen amendementen waarvan twee aangenomen).

Of de veronderstelling dat meer consultatie tot minder amendementen leidt juist is, is aan de hand van enkele voorbeelden niet makkelijk vast te stellen omdat men niet weet wat er zou zijn gebeurd als... Overigens zijn consultatie en overleg in het algemeen nuttig om inzicht te krijgen in de mogelijke werking van een wetsvoorstel als het eenmaal wet is, en mogelijk om draagvlak te scheppen.⁷⁹

⁷⁷ De memories van toelichting fungeerden als bron.

⁷⁸ Overigens kwam ik ook een niet geamendeerd wetsvoorstel tegen dat voortvloeide uit de wens van de beoogde coalitiepartners PvdA en VVD (dus pre-regeerakkoord): het wetsvoorstel Intrekken van de langstudeerdersmaatregel (Kamerstukken 33452).

⁷⁹ Zie mijn 'Een empathische wetgever', a.w.

Het moment van indiening

Een kwestie die met het oog op de kwaliteit aandacht verdient, is het moment van indiening. De overgrote meerderheid der amendementen werd kort voor of tijdens de mondelinge behandeling van een wetsvoorstel ingediend, dan wel in tweede termijn (als sluitstuk van een discussie of als een echte discussie niet meer mogelijk is?) en nog een flink aantal (179, waarvan er 145 een wijziging van eerder ingediende amendementen inhielden) werd ingediend in de korte tijd tussen de behandeling en de stemming. In veel gevallen liggen er enkele dagen tot een week tussen behandeling en stemming.

Dit roept twee bijna tegengestelde gedachten op. De ene is: het is begrijpelijk dat Kamerleden tijdens de mondelinge behandeling met amendementen komen als onderdeel van hun betoog of dat zij in het antwoord van de minister aanleiding zien een amendement (gewijzigd) in te dienen. Omdat nota's van wijziging tot het laatste moment kunnen worden ingestuurd, kunnen die ook aanleiding geven tot indiening van amendementen of wijziging van al ingediende amendementen. En mogelijk bestaat het idee dat de kans dat een amendement dan wordt aangenomen, groter is.

De andere gedachte is: wat betekent dit voor de kwaliteit van het amendement en meer nog, voor de kwaliteit van het wetsvoorstel? Borman ziet "een reëel probleem bij de zgn. 'amendementen van het laatste uur'", de amendementen die vlak voor de stemming worden ingediend⁸⁰. Op zich hoeft het geen ramp te betekenen voor de kwaliteit. Al worden veel amendementen vlak voor of tijdens de behandeling ingediend, het is natuurlijk mogelijk dat die amendementen al enige tijd voor de behandeling waren voorbereid door het Kamerlid of externe adviseurs⁸¹. Of een Kamerlid heeft een bestaande beleidswens die hij graag verwerkelijk wil zien en wacht op een wetsvoorstel waarbij dat kan, via druk op de regering of via een amendement. Dan is de relatie tijd - kwaliteit niet in het geding. Dat komt voor. Meer gesprekspartners denken dat een rol speelt dat Kamerleden, en zeker nu er zoveel relatief kleine fracties zijn, veel onderwerpen in hun portefeuille hebben, bij de actualiteit leven⁸² en pas in actie komen als de behandeling van een wetsvoorstel op de agenda van de Kamer staat. Dan (pas) wordt er over amendementen gedacht. In die korte periode tot de stemming wordt er onderhandeld tussen fractiespecialisten, wensen uitgeruild en verwoord in verschillende amendementen waarbij men soms elkaar de eer van indiener gunt. In de politiek is het een kwestie van geven en nemen, wil je iets voor elkaar krijgen⁸³. Maar voor degelijk onderzoek is dan weinig ruimte.

Dat de relatie tijd- kwaliteit overigens niet vanzelfsprekend lineair is, laat het volgende, wat oudere voorbeeld zien⁸⁴. De Tweede Kamer had veel ethisch bezwaar gehad tegen de EG richtlijn met betrekking tot de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen (98/44/EG, PbEG1998, L.213), een richtlijn waarover al lange tijd de nodige discussie was

⁸⁰ T.C. Borman, a.w. 2012, p. 316. W.F. De Gaay Fortman noteert in zijn voornoemd artikel dat de voorbereiding van wetgeving zorgvuldig verloopt tot en met het eindverslag; bij de mondelinge behandeling kan van alles gebeuren, worden in dat late stadium de nodige amendementen ingediend over punten die vaak niet eerder aan de orde zijn geweest. Het verwijt lijkt me niet terecht: de eerste fase is de fase van onderzoek, al kunnen fracties dan al proberen punten te scoren.

⁸¹ Dit gebeurt overigens vaak, zoals uit een rapportage van de Volkskrant blijkt (12/12/2015, p. 2 + bijlage Vonk). Een van de middelen was de agenda van de Tweede Kamer bekijken om te zien 'op welke onderwerpen je invloed wil uitoefenen'. Ook hier dus die korte termijn. Overigens: 'nu bepaalt een goede lobbyist zelf mede de agenda'.

⁸² Daaraan kan worden toegevoegd dat bij de behandeling van wetsvoorstellen van de nodige ligtijd sprake is. In die tijd houden Kamerleden zich in elk geval met andere zaken bezig en wie zou dat willen aanvechten?

⁸³ Eerder wees Visscher er al op dat coalitie en oppositie niet als blokken tegenover elkaar staan (a.w. 1994, p. 783)

⁸⁴ Het is ontleend aan de bijdrage van N. Florijn in: G.J. Veerman, Over wetgeving- principes, paradoxen en praktische beschouwingen, Den Haag 2012-3, p. 374-379.

gevoerd, ook in het Nederlandse parlement. De Tweede Kamer had tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van die richtlijn (Kamerstukken 26568 (R1638)) de staatssecretaris indringend gevraagd een verzoek aan het Hof van Justitie van de EG te doen tot vernietiging van de richtlijn. Het Hof wees dat verzoek echter af en daarop werden diverse amendementen ingediend. Naar het oordeel van de staatssecretaris waren deze in strijd met de richtlijn en de Afdeling advisering van de Raad van State had dat oordeel in een daarover gegeven advies gedeeld. De Kamer nam niettemin diverse van deze amendementen aan (Handelingen II 2001/02, nr. 71, blz. 4603-4605). Deze juridisch toch onjuiste amendering kan men moeilijk wijten aan het gebrek aan tijd. De staatssecretaris besloot het aldus geamendeerde wetsvoorstel niet in te trekken vanwege de plicht tijdig te implementeren, een dilemma dat vaker voor komt. Het liep overigens goed af. De Eerste Kamer weigerde het geamendeerde wetsvoorstel te aanvaarden, en een novelle werd ingediend. De na verkiezingen nieuw gevormde Tweede Kamer nam dit wetsvoorstel zonder beraadslaging en zonder stemming aan.

Terug naar de relatief late indiening van amendementen. Enkele door mij geconsulteerde departementale wetgevingsjuristen bevestigen op onverwachte wijze dat beeld dat amendering op een laat moment plaatsvindt. Zij wijzen er op dat de schriftelijke behandeling nauwelijks voorspellende waarde heeft voor de indiening van amendementen. Dat kan maar hoeft geen indicatie te zijn van een late belangstelling voor amendering. Tijdens de schriftelijke behandeling kunnen zodanig scherpe vragen en opmerkingen worden gemaakt dat de bewindspersoon besluit het wetsvoorstel aan te passen⁸⁵. Voor Kamerleden kan dat voldoende zijn, zij hebben hun punt gemaakt. Sommige gesprekspartners bevestigen dit. Door consultatie en overleg in de eerste voorbereidende fase en door de vragen die worden gesteld tijdens de schriftelijke voorbereiding zijn de pijnpunten te achterhalen, is verduidelijking mogelijk en kan met een nota van wijziging aan sterke bezwaren tegemoet worden gekomen. Dat blijft zo gedurende de periode vóór de mondelinge behandeling; op allerlei momenten kunnen in overleg tussen minister en (bevriende) Kamerleden beleidswensen worden besproken en kunnen zo amendementen zelfs worden voorkomen⁸⁶. Bovendien is deze eerste schriftelijke fase van de behandeling de onderzoeksfase. Dat wil zeggen dat amendementen dan zelfs prematuur kunnen zijn.

Voor de amendementen ingediend tussen behandeling en stemming geldt dat die periode, als zij enkele dagen omvat, kan worden gebruikt om door Bureau Wetgeving of door departementale wetgevingsjuristen nog taalkundige of juridische verbeteringen in een amendement aan te laten brengen. Dat gebeurt, vertellen respondenten mij, en het is volgens hen ook nodig met het oog op de kwaliteit van amendement en wetsvoorstel. Het relatief grote aantal gewijzigde amendementen in die periode kan daarop ook wijzen. Een concreet voorbeeld is een amendement Van Dam op het wetsvoorstel Wijziging Mediawet 2008 inzake modernisering stelsel landelijke publieke omroep. Op 25 juni 2013 werd het amendement ingediend waarin een garantie voor vijf jaar werd geboden voor de bekostiging van de publieke omroep (Kamerstukken II 2012/13, 33541, nr. 17). Naar de mening van de indiener was het begrotingsvoorbehoud van de Awb daarop van toepassing. Dat werd betwijfeld. In een brief van 1 juli (Kamerstukken II 2012/13, 33541, nr. 35) betoogde de

⁸⁵ Van Geuns (a.w., p.190) vond dat de fase vóór de plenaire behandeling een fase van informatievergaring was, daarbij zich beroepend op Thorbecke die meende dat de 'sectie is ingesteld tot onderzoek'.

⁸⁶ Natuurlijk kan dat ook nog tijdens de plenaire behandeling gebeuren, zoals na een toezegging van de bewindspersoon; zo bijvoorbeeld het amendement Van Nispen (Kamerstukken II, 32382, nr. 23).

staatssecretaris dat de Mediawet was uitgezonderd van die bepaling uit de Awb en werden suggesties gedaan dit probleem op te lossen. Op 2 juli diende het Kamerlid een gewijzigd amendement in (nr. 34), op diezelfde dag vond de stemming plaats en werd het amendement aangenomen. Of het mooi is geworden, daarover kan men twisten, maar de tijd van enkele dagen was nodig om uit te pluizen hoe het juridisch zat en een oplossing te bedenken voor de spanning tussen wens en mogelijkheden.

Soms, echter, beslaat die periode slechts een of twee dagen. Als dan op die ene dag 22 amendementen moeten worden beoordeeld (13 gewijzigde en negen nieuwe) zoals het geval was bij het wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Kamerstukken 33841), dan mag men toch enige scepsis hebben bij het realiteitsgehalte van een verbetertraject. Voor amendementen op het wetsvoorstel Wet langdurige zorg (Kamerstukken 33891) die waren ingediend tussen behandeling en stemming was iets meer tijd beschikbaar: drie dagen voor 29 amendementen waarvan 13 gewijzigde. Deze wetsvoorstellen vormen in deze een uiterste, de waarheid ligt ongetwijfeld in het midden. Sommige respondenten geven aan dat voor de mondelinge behandeling wordt gepoogd de bijdragen van de diverse Kamerleden aan het debat te verzamelen (en veel Kamerleden vinden dat prima- mogelijk omdat ze dan een beter voorbereid antwoord krijgen) en dat tijdens de behandeling ingediende amendementen nog kort door de bewindspersoon en aanwezige ambtenaren worden besproken, inhoudelijk en technisch. Kamerleden kunnen zelf ook overleg willen arrangeren met de bewindspersoon of diens ambtenaren, zij willen graag dat hun amendement wordt aangenomen, en zij willen dat het amendement kwalitatief aan de maat is.

Overigens is het voor collega-Kamerleden ook wel prettig te weten wat de bewindspersoon van een amendement vindt. Zo klaagde het toch weinig twijfelend overkomende Kamerlid Hofstra (VVD) dat een belangrijk amendement (Hindriks/ van Walsem; Kamerstukken II 1999/2000, 26456, nr. 82) op het allerlaatste moment was ingediend en dat hij toch wel graag wilde weten wat de minister er van vond. Daartoe werd de beraadslaging voor even heropend. Minister Netelenbos (PvdA) was kort en krachtig: zij ontraadde het amendement ernstig omdat het haaks stond op de achtste nota van wijziging en er een wetstechnische fout in stond (Hand. II 1999/2000, 26456, nr. 71, blz. 4763). Het amendement werd overigens toch aangenomen met de PvdA als voorstemmer (en de VVD tegen).⁸⁷ (Zie hieronder blz.25-26 voor de afloop).

Naar ik vermoed, is de strategische overweging, de kans op aanvaarding, een zeer belangrijke en die kan meebrengen dat juist niet met de minister nog wordt overlegd over het amendement en tot het laatste moment wordt gewacht. De onzekerheid blijft, zo leerde ik in de interviews. Zelfs als alles rond een amendement goed is voorbereid, kan het op het laatste moment nog misgaan, bijvoorbeeld omdat een fractie de toegezegde steun toch intrekt of omdat bij een hoofdelijke stemming, Kamerleden ontbreken ook al hebben zij de presentielijst getekend.

De bewindspersoon zelf zit in deze fase in een lastig parket. Hij moet de relatie met bevriende of potentieel bevriende fracties goed houden, dus zal hij bij kwetsieuze amendementen aan zijn medewerkers de vraag stellen: Vloeit er bloed uit? Krijgen wij daar last van? Als dat niet het geval is

⁸⁷ Het oordeel van de regering over een amendement doet ertoe, er is een positief verband met de uitkomst van de stemming, zo zag Visscher (a.w. 1994, p. 362). Ook in het in paragraaf 5 beschreven systematisch onderzoek bleek dat er zes ontraden amendementen waren aangenomen (en veel meer waren verworpen).

en uiteindelijk is dat meestal zo⁸⁸, zal de bewindspersoon het oordeel aan de Kamer laten, hetgeen een nette manier van instemmen inhoudt. Het is een erg marginale toets op de kwaliteit.

Een enkele keer komt voor dat een behandeling een of enkele dagen later wordt voortgezet. Ook in die periode worden amendementen ingediend.

Van iets andere aard is artikel 105, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dat biedt de mogelijkheid de eindstemming tot een volgende vergadering uit te stellen als er veel wijzigingen zijn aangebracht. Dit wordt een tweede lezing genoemd. Het tweede lid van artikel 105 RvOTK geeft aan dat in die periode nog voorstellen tot wijzigingen in de tekst van het wetsvoorstel kunnen worden gedaan (d.w.z. geen amendementen, geen nota's van wijziging, maar voorstellen tot aanpassing van de tekst van het wetsvoorstel). Dat is op zich nodig voor het geval er iets mis is gegaan. De situatie van zo'n tweede lezing ben ik niet tegengekomen. Volgens het Bureau Wetgeving komt het sporadisch voor.

Eén van die sporadische gevallen was de behandeling van het al genoemde wetsvoorstel Wet personenvervoer 2000 (Kamerstukken 26456)⁸⁹. Op 20 april 2000 vond een eerste stemming plaats, over de voorgestelde artikelen en de amendementen (Hand. II 1999/2000, 26456, nr. 71, blz. 4763-4766); de eindstemming (of: tweede lezing) vond plaats op 11 mei waarbij over een door de regering nog na 20 april gewijzigd wetsvoorstel werd gestemd. De minister van Verkeer en Waterstaat had om een tweede lezing gevraagd omdat door aanvaarding van het hierboven al genoemde amendement Hindriks/ van Walsem (op nr. 82) een wetstechnische fout was ontstaan die moest worden hersteld. Het Kamerlid Van den Berg (SGP) meende dat die wijziging in strijd was met art. 105; zijns inziens mochten in tweede lezing geen beleidswijzigingen meer worden aangebracht, alleen de absoluut noodzakelijke wetstechnische wijzigingen. Hij zou daarom tegen de door de regering voorgestelde wijzigingen stemmen ook al was hij het inhoudelijk eens met die wijzigingen. De voorzitter meende dat art. 105 niet tot die beperkte interpretatie moet leiden, de voorgestelde wijzigingen waren haars inziens wel toelaatbaar. Het wetsvoorstel werd in die gewijzigde vorm aangenomen (Hand. II 1999/2000, 26456, nr. 74, blz. 4912-4914). Zo kwam het toch nog goed met dit amendement, althans juridisch.

De late inbreng van amendementen kan dus diverse redenen hebben. De meest voor de hand liggende is, zoals hierboven al is aangegeven, dat de aandacht voor het wetsvoorstel pas op het laatste moment wordt 'geactualiseerd'. Een tweede reden kan zijn dat er sprake is van oplopende druk. Als een Kamerlid iets wil, begint deze met kritische vragen te stellen in het verslag of anderszins. Visscher stelde vast dat veel nota's van wijziging het directe gevolg zijn van wensen

⁸⁸ Meestal. Een voorbeeld van een ongelukkig amendement was het amendement De Vries bij het wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijke handhaving volksgezondheidswetgeving, waarin alle boetebedragen werden verdubbeld (Kamerstukken II 2007/08, 31122, nr. 12) en waardoor de systematiek die artikel 23 Sr in boetecategorieën geeft, werd doorbroken. In dezelfde geest valt het amendement Dijkers (Kamerstukken II 2014/15, 33775, nr. 17) te karakteriseren. Daarin werd de maximale bestuurlijke boete op overtreding van de Warenwet vertweehonderdvoudigd tot € 810.000,- (in plaats van de voorgestelde 20 x, tot € 81.000,-). Dat is een boete van de zesde categorie. In geval van opzet of roekeloosheid dient echter het traject van het economisch strafrecht te worden gevolgd en krachtens artikel 6 WED kan dan een boete van de vijfde categorie worden opgelegd. Dat is dus minder en vreemd: een ernstiger kwestie wordt dan lichter beoordeeld. Om dat recht te trekken, is daarop weer een uitzondering mogelijk gemaakt in art. 32a, derde lid Warenwet. Het maakt het niet overzichtelijker.

⁸⁹ Zie daarnaast de wetsvoorstellen onder Kamerstukken 26638 en 30098.

vanuit de Kamercommissies⁹⁰. De volgende stap is direct overleg met een bewindspersoon. Als het Kamerlid dan nog zijn wens niet gehonoreerd ziet, komt het amendement (of de motie) als middel in aanmerking. Dat is staatsrechtelijk ook wel zuiver: naar Thorbecke al meende is de eerste fase er een van onderzoek door de Tweede Kamer. Een derde reden kan zijn de late indiening van nota's van wijziging en meer in het algemeen dat de behandeling van sommige wetsvoorstellen onder tijdsdruk staat. Een vierde en laatste reden kan een strategische zijn, vanuit het idee dat bij een late indiening de kans op aanvaarding groter is; de cijfers staven de juistheid van dat idee overigens niet.

Al is het dus niet zeker dat de korte termijn van indiening voor behandeling en stemming een groot risico is voor de kwaliteit, een risico is het zeker. Immers, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergen op zijn minst enig onderzoek in, enige kennis van en enige inleving in de wereld waarin de wet waarin dat amendement is opgenomen, haar werk moet doen. Ook de juridische kwaliteit, hoewel veelal wat sneller vast te stellen, kan enige tijd vergen. Het Bureau Wetgeving moet in heel korte tijd de amendementen concipiëren (hetgeen gebeurt in meer dan de helft van de gevallen; het betreffende departement wordt dan benaderd voor een 'check' daarop) of op hoofdlijnen juridisch toetsen. Over gesignaleerde gebreken wordt met Kamerleden gecommuniceerd. Dit geeft vaak aanleiding tot aanpassing van, en soms tot afstel van amendementen. Het Bureau Wetgeving heeft in die drukke periode naast genoemde inhoudelijke taak ook een administratieve. De indiening van amendementen, de administratie ervan en de communicatie daarover lopen via het Bureau, de stemming(slijst)en worden er voorbereid en aangepast (wat bij zware dossiers tot de nodige hectiek aanleiding kan geven; de amendementen moeten in samenhang worden gezien).

De bij de behandeling aanwezige departementale medewerkers hebben eveneens weinig tijd omdat zij volop doende zijn met de voorbereiding van het Kamerdebat en de ondersteuning van hun minister⁹¹. Tijdens het debat moeten zij direct reageren op de dan ingediende amendementen; soms is het, zoals gezegd, mogelijk kort overleg te voeren met de indiener over de inpasbaarheid van het amendement in het wetsvoorstel en in het licht van andere wettelijke regels. In de gesprekken die ik voerde, werd die korte termijn als onaangenaam ervaren en werden dan ingediende amendementen als een overval beschouwd⁹². Voor de minister en zijn wetgevingsjuristen speelt niet alleen het wetgevingsaspect daarbij een rol (een nette wet⁹³), maar ook dat zij bij de verdediging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer de verdediging van onwelgevallige of licht gebrekkige amendementen moeten voorbereiden en de noodzaak ervan beargumenteren.

⁹⁰ A.w. 1994, p. 248.

⁹¹ Er speelt nog een ander probleem dat van invloed kan zijn op de kwaliteit. In de periode tussen behandeling en stemming kunnen de ambtenaren niet meer inhoudelijk reageren op een (te wijzigen) amendement en nog op zoek gaan naar oplossingen omdat hun bewindspersoon eigenlijk niet meer in de openbaarheid zijn commentaar kan geven: oordeel aan de Kamer of ontraden.

⁹² B. de Gaay Fortman sprak destijds (a.w., 1982) van "chaotische toestanden bij onstuitbare amendeerdrijf" (en toen werd er minder geamendeerd).

⁹³ Dat kan bijvoorbeeld een punt zijn indien een amendement een onderwerp betreft dat niet direct aan de aanduiding in de considerans is te verbinden, zoals een bewaartermijn van reserves van ziekenfondsen in een wanbetalersregeling (Kamerstukken II 2014/15, 33683, nr. 41). In dit geval werd bovendien de kans groot geacht dat het aanvaarde amendement in strijd met het Europees recht zou zijn, zodat een novelle is ingediend (Kamerstukken 34139).

De inhoud van de amendementen

Met veel amendementen wordt beoogd de werkingssfeer uit te breiden door bepaalde groepen onder de wet te laten vallen of aandacht te vragen voor de gezindheid, door voorwaarden te laten vervallen of maatwerk te eisen. In dit verband wordt ook gepoogd bezuinigingen te beperken. Met andere wordt gepoogd de werkingssfeer juist te beperken door extra voorwaarden te stellen, door minimumeisen in te voeren, door uitzonderingen op te nemen, en zo meer. Ook komen wensen tot meer transparantie en informatie regelmatig voor.

Visscher schrijft in zijn dissertatie dat de inhoud van de amendementen zeer uiteenloopt. Enkele terugkerende thema's in die tijd waren: financiële aspecten waaronder het pogen te keren van bezuinigingen, gemeentelijke herindelingen, democratiseringen, specifieke termijnen (a.w. 1994, p. 323-336).

Voorts worden bevoegdheden (van de minister of andere organen of instanties) soms uitgebreid, soms ook beperkt. In dit verband: de behoefte de invloed van het parlement te waarborgen, vindt men terug in wensen om beleidsregels of te delegeren regels in de wet zelf op te nemen en in de diverse voorstellen voor een voorhangbepaling. Omgekeerd wordt regelmatig gepleit voor meer vrijheid voor uitvoerende organen, zoals gemeenten of pensioenfondsen, door meer ruimte te bieden in de normering of in de geldstroom, of door het schrappen van nadere regels. Maar ter bescherming van een belang wordt juist weer oormerking van geldstromen gevraagd. Ook procedurele wijzigingen worden voorgesteld, soms ter vereenvoudiging, soms om bepaalde groepen een stem te geven.

Dergelijke beleidsmatige wensen vormen de meerderheid van de amendementen. Er komen wel juridisch getinte onderbouwingen of formuleringen voor zoals een beroep op het gelijkheidsbeginsel of harmonisatie met andere wetgeving, maar toch veel minder. Het bevestigt het beeld dat het bij de inhoud van wetgeving primair om het beleid gaat. Bescherming van belangen of groepen (b)lijkt een belangrijk motief te zijn bij amendering. Dat hoeft niet een verslechtering van de kwaliteit te betekenen, maar soms kan het erg fout gaan. Bij het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene Telecommunicatierichtlijnen (Kamerstukken 32549) diende het Kamerlid Van Dam (PvdA) twee amendementen in (Kamerstukken II 2010/11, 32549, nr. 18 en nr. 28) die de minister ontraadde omdat zij in strijd zouden kunnen zijn met het Europese recht. Een onafhankelijke toezichthouder moet de toegang tot de kabel regelen en niet de wetgever, zoals de amendementen beoogden. Niettemin werden beide amendementen aangenomen. Ook de Eerste Kamer sputterde maar nam op de dringende wens van de minister (Kamerstukken II 2010/11, 32549, nr. 46) het wetsvoorstel aan. De minister móest wel vragen om aanvaarding omdat Nederland al te laat was met de implementatie van de richtlijnen. De Europese Commissie startte inderdaad een inbreukprocedure, de Rechtbank Den Haag oordeelde op 29 januari 2014 de litigieuze bepalingen onverbindend en de regering besloot met een nieuw wetsvoorstel te komen waarin beide bepalingen werden geschrapt (Kamerstukken 33991). Dat wetsvoorstel, ingediend op 17 juli 2014, werd vervolgens zonder morren aanvaard.

Ten slotte heb ik de indruk dat partijen inderdaad van hun politieke inzet willen getuigen via amendering. Met grote regelmaat kan men de inhoud van een amendement goed begrijpen in het licht van waar de indiener en zijn partij voor staan. Zo kan men bewondering hebben voor de reeks van amendementen die de SP indient en de consistentie daarin, ondanks dat minder dan 10% van de

amendementen van die partij wordt aangenomen. Het risico bestaat dan, lijkt mij, dat door hun hoeveelheid die amendementen niet meer op waarde worden geschat.

De politieke context

Een aangenomen amendement op je naam is mooi. Je beleidswens wordt in een wet vastgelegd en gaat gelden; het is een zichtbaar resultaat. Je werk betekent werkelijk wat voor sommige groepen of situaties; met een amendement kun je misschien zelfs geschiedenis schrijven. Uit diverse elementen in het hiervoor verschaft beeld blijkt dat het amendement primair een rol speelt in het politieke spel dat wordt gespeeld. De gedachte aan amendementen gaat vooral spelen als de mondelinge behandeling nadert. Lobbyisten of andere externe betrokkenen (bijvoorbeeld personen uit de partijgelederen) dragen bij aan inhoud en vormgeving van amendementen⁹⁴ zodat achterbannen worden bediend, er worden beleidsmatige wensen uitgeruild door het opstellen van amendementen (zo nodig ten behoeve van leden van andere fracties), strategische overwegingen beïnvloeden de keuze al dan niet op het laatste moment in overleg te treden met de bewindspersoon, bewindslieden zijn geneigd de regeringspartijen en de constructieve oppositie successen te gunnen in de vorm van ‘aanbevolen’ amendementen (‘ik beschouw dit amendement als een ondersteuning van mijn beleid’) en zullen alleen de hakken in het zand zetten als er bloed uit vloeit. We zien verder dat wetsvoorstellen die gaan over belangrijke maatschappelijke onderwerpen en veel publiciteit kunnen trekken, de nodige amendementen opleveren. De Tweede Kamer is tenslotte het podium voor politici. Lees ‘Pluche’, de politieke memoires van oud-Kamerlid F. Halsema (2016).

Ook de inhoud heeft veelal een politieke inzet: uit de inhoud van de amendementen blijkt dat vaak diverse groepen of belangen onder het bereik of juist buiten het bereik van een wet worden geamendeerd.

Een bijzonder voorbeeld is te vinden bij de behandeling van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van New York inzake rechten van personen met een handicap. Het wetsvoorstel bevat een in algemene bewoordingen gestelde aanvulling van de Wet gelijke behandeling wegens handicap of chronische ziekte. In een van de amendementen (amendement Bruins Slot (CDA), Kamerstukken II 2015/16, 33990, nr. 15) wordt voorgesteld de volgende bepaling toe te voegen: ‘onder het verrichten van doeltreffende aanpassingen wordt in ieder geval verstaan het toelaten van assistentiehonden’. Dat is wel erg specifiek en één mogelijkheid uit vele.

Een ander en tekenend voorbeeld van het politieke karakter van amendementen is het volgende. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet e.a. ter uitvoering van een EU-richtlijn over de veiligheid bij de winning van delfstoffen (Handelingen II 2014/15, 34041, 77, item 7) bleek de irritatie over het optreden van de NAM en de vermeende traagheid van de minister om met wetswijzigingen te komen zo groot dat diverse amendementen werden ingediend

⁹⁴ In de toelichting op hun amendement op een wijziging van de Gemeentewet e.a. (institutionele bepalingen)(Kamerstukken 33691, nr. 10) vermelden de indieners expliciet dat zij met hun keuze voor een geheime stemming (in plaats van de in het wetsvoorstel voorgestelde hoofdelijke) bij de (her)benoeming en het ontslag van burgemeesters, Commissarissen des Konings etc. tegemoet komen aan de opvatting van de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden.

die, aldus de minister, ‘nauwelijks verband hielden’ met het onderwerp van de implementatie (brief onder nr. 25). Dat gold zeker voor een amendement van de PvdA (Kamerstukken II 2014/15, 34041, nr.12, amendement Jan Vos) waarin een omkering van de bewijslast werd voorgesteld in de vorm van een wettelijk bewijsvermoeden dat schade in wingebieden door de winning werd veroorzaakt. Deze omkering van de bewijslast was overigens al een oude wens, ooit in een amendement (Witteveen-Hevinga, Kamerstukken II, 26219, nr. 31) neergelegd. Zowel vanuit de Kamer (onder meer door Van Veldhoven (D66), Handelingen II 2014/15, 34041, 77-7-7) als door de minister werd het nuttig geacht voorlichting te vragen aan de Afdeling Advisering van de Raad van State en de minister poogde de stemming uit te stellen tot het advies zou zijn ontvangen. De stemming vond echter toch plaats en de amendementen werden aangenomen. De Afdeling had in het bijzonder problemen met het amendement onder nr. 12 omdat het te ruim was wat betreft type schade, gebied en type activiteiten. De andere drie amendementen waren eveneens voor verbetering vatbaar. Bij brief van 16 november 2015 (Kamerstukken I 2015/16, 34041, C) kondigde de minister een novelle aan ter reparatie van de tekortkomingen.

Een tweede voorbeeld in deze betreft wederom de implementatie van een EU-richtlijn, nu die tot instelling van één Europese spoorwegruimte (Kamerstukken 33965). De richtlijn zelf was een herschikking van drie bestaande richtlijnen met wat aanscherpingen op het vlak van dienstvoorzieningen en toezicht. Het kabinet koerste af op een beleidsarme implementatie. In het debat kreeg echter een veel ophef veroorzakende klacht van Veolia over de aanbesteding van het openbaar vervoer in Limburg, de rol van de NS daarbij en wat verder daaromheen gebeurde de aandacht van de diverse woordvoerders. Dat leidde tot een amendement De Boer/ Van Helvert (VVD/CDA) met een bepaling over ex ante toetsing door de ACM op tarieven en voorwaarden die door exploitanten van dienstvoorzieningen worden gehanteerd. De staatssecretaris van I&M, mevrouw Mansveld, had in een brief (nr. 16) in niet mis te verstane bewoordingen dit amendement ontraden: het betekende een nationale kop op de richtlijn, het gaf administratieve lasten en kostte geld, het belemmerde de markt. Ook na enkele wijzigingen in het amendement die de reikwijdte van ex ante toets beperkten, bleef het een nationale kop en bleven de bezwaren van de staatssecretaris. Het wederwoord van de indiener was (slechts) dat het toch nodig was, en voegde zij er aan toe: “Ik hoop dat ik daarmee duidelijk ben geweest, ook voor eventuele kijkers.” (Handelingen II, 2014/15, nr. 88, item 6). Het vierde gewijzigde amendement (nr. 20) werd niettemin aangenomen.

Twee kanttekeningen hierbij.

De eerste is dat men hier een mechanisme in werking ziet wat meer algemeen is, nl. dat als men iets wil, de uitvoeringslasten sterk worden gerelativeerd en de uitvoeringsmogelijkheden worden overschat⁹⁵.

De tweede is dat de hoeveelheid tijd voor nadere overdenking op zich ruim voldoende was: de eerste termijn van de behandeling vond plaats op 31 maart 2015, de schriftelijke beantwoording van de staatssecretaris (zij had niet aanwezig kunnen zijn bij de eerste termijn) was van 28 april (de hierboven genoemde brief onder nr. 16) en de behandeling werd voortgezet op 27 mei.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld mijn ‘Over wetgeving – principes, paradoxen en praktische beschouwingen, a.w., hoofdstukken 10 en 11.

Ook komt het voor dat het politieke tij keert tijdens de behandeling van een wetsvoorstel. Destijds, in 2003, had de Commissie Rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie Dijkstal) geadviseerd tot aanpassing (verhoging) van de salarissen van ministers, gelet op de marktverhoudingen. In het wetsvoorstel Wet normering topinkomens (Kamerstukken 32600) werden, daarvan afgeleid, normen gesteld voor bezoldiging en beloning van bestuurders in de (semi-)publieke sector, waarbij veel ruimte werd gegeven voor variatie in dat veld van zeer verschillende sectoren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in 2011 diende het Kamerlid Heijnen (PvdA) een amendement in (gewijzigd amendement op nr. 40) om zonder verdere nuancering bonussen te schrappen uit de definitie van de beloning van die bestuurders in de (semi-) publieke sectoren. Inmiddels was de economische situatie veranderd en lagen na een aantal schandalen de topinkomens van bestuurders in die sector onder vuur. Het amendement werd aangenomen hoewel minister Donner het nog had ontraden (Handelingen II 2011/12, 32600, nr. 31, blz. 10-93).

Het politieke karakter zou ook kunnen blijken uit de amendering van de wetsvoorstellen die direct voortvloeien uit het regeerakkoord 2012. Genoemd is al dat de 19 in 2014 geamendeerde wetsvoorstellen die direct voortvloeien uit het regeerakkoord goed zijn voor meer dan de helft van de amendementen. Het zou kunnen dat dit regeerakkoord, een politiek document van de eerste orde, van invloed is op de aanvaarding of niet van amendementen van de verschillende betrokken partijen.

Dat is op zich niet zo makkelijk te duiden. Zo zal zeker onder het kabinet Rutte II rekening worden gehouden met de verhoudingen in de Eerste Kamer, hetgeen kan betekenen dat bij de wetsvoorstellen die direct voortvloeien uit dat akkoord mogelijk steun wordt gegeven aan amendementen van de constructieve oppositie. Helaas, het is ook mogelijk dat vanwege die verhoudingen bij andere wetsvoorstellen de constructieve oppositie een en ander wordt gegund, als ruil. Op dat punt discrimineert het regeerakkoord niet noodzakelijk. Bovendien kunnen via onderhandelingen voorafgaand aan of tijdens de behandeling van een cruciaal wetsvoorstel door de regering de nodige concessies worden gedaan, tot uitdrukking komen in wetsvoorstel of nota van wijziging.

De cijfers leveren het volgende op:

Tabel 8 Aanvaarde en verworpen amendementen op wetsvoorstellen ex het regeerakkoord, per partij

Fractie	PvdA	VVD	D66	SGP	CU	CDA	GL	SP	PVV	Ove- rige	To- taal
Aanvaard - verworpen	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	a-v	
18 wetsvoorstellen regeerakkoord	26-2	10-0	24-2	19-5	14-8	10-26	8-17	4-71	1-30	2-8	287
Alle 79 geamendeerde wetsvoorstellen	41-8	33-12	39-21	25-16	24-22	21-46	13-23	10- 134	2-40	3-25	558

Men ziet inderdaad verschillen. De VVD amendeerde op wetsvoorstellen voortvloeiend uit het regeerakkoord wat minder, de coalitiepartijen PvdA en VVD kregen verhoudingsgewijs meer amendementen daarop aanvaard (95% tegen 79%) en voor de constructieve oppositie van D66, SGP en CU gold dat eveneens (79% tegen 60%). De echte oppositie kreeg dus relatief minder amendementen aanvaard.

Wat betreft de verhouding aanvaarde - verworpen - gewijzigde/ingetrokken amendementen kent deze uitsnede met 24% -35% -41% nauwelijks verschil met de amendementen over 2014 als geheel, zij het dat in lijn met de uitgesplitste cijfers van tabel 8 het percentage 'aanvaarde amendementen' een fractie hoger ligt en het percentage 'verworpen' een fractie lager (zie tabel 4).

Een andere aanwijzing dat het politieke element wezenlijk is, is dat amendementen die ondanks een ontrading zijn aanvaard, niet worden gewijzigd in reparatie- of veegwetten. Mijn zegslieden geven aan dat juist met die onderdelen zeer prudent wordt omgegaan. Indien de bij amendement opgenomen bepaling bijvoorbeeld te beperkt blijkt te zijn en aanvulling in de geest van het amendement een verbetering zou zijn, wordt eerst contact opgenomen met de indiener of deze kan instemmen met zo een aanvulling. Het is een ongeschreven regel dat voor wijzigingen in bepalingen die de vrucht zijn van een amendement een zware argumentatie nodig is.

In zijn onderzoek naar de parlementaire invloed op wetgeving neemt Visscher waar dat de (partij)politieke context daarvoor bepalend is. Dat sluit het gebruik van het recht van amendement in. De fracties zijn de hoofdrolspelers in dit proces, in wat mindere mate de Kamercommissies. Hij wijst op de behoefte aan profilering zeker ook van nieuwe partijen en op de wens van grote oppositiepartijen werkelijk oppositie te voeren; hij wijst op de inhoudelijke zwaarte van de wetsvoorstellen die flink worden geamendeerd, op de sleutelposities die sommige politieke partijen innemen (in die tijd: KVP/CDA), op de nota's van wijziging die worden opgesteld om tegemoet te komen aan wensen van fracties om zo steun voor het wetsvoorstel te verwerven. Een andere bevinding van hem is dat naar mate een wetsvoorstel meer ondertekenaars van verschillende politieke partijen kent, er minder nota's van wijziging en amendementen worden ingediend; het compromiskarakter brengt dat kennelijk mee⁹⁶.

Uit een vergelijking tussen de cijfers van Visscher en die over 2014 leid ik nog iets af. Het aantal amendementen is in de loop der jaren toegenomen, maar het aantal aanvaarde /overgenomen amendementen per geamendeerd wetsvoorstel is ongeveer gelijk gebleven (2,8 toen tegen 2,9 nu). De verklaring zit in de toename van het percentage wetten dat wordt geamendeerd (van 36% toen naar bijna 50% nu) en in de kennelijke toename van het aantal wijzigingen van amendementen. Verder is het aandeel van de overgenomen amendementen in de categorie aanvaard/ overgenomen sterk verminderd: van 37% naar 3%.

Vergelijking van deze cijfers duidt er mijns inziens eveneens op dat sprake is van een zekere politisering van de amendering en van een wat grotere afstand tussen kabinet en Kamer. Een van mijn gesprekspartners wees er op dat 'vroeger' er meer contact was tussen Kamerleden of fractiemedewerkers en de departementen, dat er toen regelmatig overlegd werd over wetsvoorstellen en amendementen en hoe belangen daarin konden worden vormgegeven, dat bijdragen van Kamerleden aan het debat vaker vooraf werden ontvangen. Die contacten zijn verminderd. Dat zou naar diens oordeel de kwaliteit van wetsvoorstellen en amendementen niet ten goede zijn gekomen.

⁹⁶ A.w, met name in het concluderende hoofdstuk. Het laatstgenoemde verband is voor deze studie niet verder onderzocht omdat dat voor een antwoord op de vraag op zich niet van betekenis is.

4. Veiligheidskleppen

In het wetgevingsproces zijn, los van de noodzakelijke steun van Bureau Wetgeving en van departementale wetgevingsjuristen bij de formulering van amendementen (wetten ontwerpen en wetteksten opstellen is een vak apart), enkele veiligheidskleppen ingebouwd die het mogelijk maken dat als er rampen dreigen te gebeuren met de aanvaarding van amendementen, deze rampen worden voorkómen. De ontoelaatbaarverklaring is specifiek gericht op amendementen als zodanig, de drie overige veiligheidskleppen zijn ingebouwd met het oog op wetsvoorstellen als zodanig, maar amendementen kunnen daar een plaats in hebben gekregen.

De ontoelaatbaarverklaring

In de eerste plaats is er vanzelfsprekend de eigen verantwoordelijkheid van Kamerleden, en van de Tweede Kamer als zodanig. Zij kan een amendement ontoelaatbaar verklaren. Dat is krachtens het al genoemde art. 97 RvOTK mogelijk indien een amendement tegengesteld is aan het wetsvoorstel (destructief) of indien er geen inhoudelijke relatie is met het in behandeling zijnde wetsvoorstel.

Bij het hier gekozen of gevonden onderzoeksmateriaal is een dergelijke ontoelaatbaarheid niet vastgesteld, gesprekspartners kunnen zich niet herinneren dat zij het ooit hebben meegemaakt⁹⁷. De laatste keer dat een amendement ontoelaatbaar werd geoordeeld, betrof het amendement Janmaat (Kamerstukken II 1993/94, 23588, nr. 9) waarin werd voorgesteld het terugsturen van vluchtelingen naar een *onveilig* land mogelijk te maken in plaats van het voorgestelde '*veilig* land'⁹⁸. Er is daarna nog wel een enkele maal over de toelaatbaarheid gesproken, zoals over die van het amendement Van der Ham van D66 (wetsvoorstel inzake samenwerkingsscholen, Kamerstukken II 2010/11, 32134, nr. 11) of (in 2002 en in 2012) over gestemd⁹⁹, maar dat leidde niet tot ontoelaatbaarverklaringen. Dit waren potentieel destructieve amendementen. De kans dat een amendement ontoelaatbaar is omdat een verband met het wetsvoorstel ontbreekt, is zeker klein sinds Kamervoorzitter Vondeling er geen inhoudelijk criterium voor aanlegde. Pippel meende in zijn handboek nog dat er een materieel verband moet zijn (het formele verband met bijvoorbeeld de considerans deed er niet toe)¹⁰⁰, Vondeling legde een kennelijk procedureel criterium aan: was er bij de voorbereiding al over het betreffende punt gesproken of was sprake van 'een zeer ingrijpend en op het laatste moment ingediend amendement'¹⁰¹. Alleen in het laatste geval kon het amendement mogelijk ontoelaatbaar zijn¹⁰².

⁹⁷ Pippel vermeldt (waarschijnlijk over de periode 1859-1950) twaalf ontoelaatbaar geachte amendementen en 14 discussies waarbij het betreffende amendement wel werd toegelaten (a.w., p. 402-407). Zie ook hierboven, p. 9 e.v. over de reikwijdte van het amendementsrecht.

⁹⁸ Handelingen II, 1993/94, 69-5122; zie T. Borman, *Ontoelaatbaarheid van amendementen*, in: J.J. Arts e.a. (red.), *Sport van Wetgeven* (afscheidsbundel P. Federer). Nijmegen 2010, p.17-31. Bureau Wetgeving bevestigt (februari 2016) dat het geval uit 1994 het laatste is.

⁹⁹ Borman, a.w. 2012, p. 317.

¹⁰⁰ Pippel, a.w., p. 401.

¹⁰¹ Handelingen II 1975/76, blz. 3895; gevonden bij Borman, a.w. 2010.

¹⁰² W.F. de Gaay Fortman (a.w.) ziet de mogelijkheid van het praktisch onbeperkt aanvaarden van amendementen vanwege de zeer beperkte opvatting van 'ontoelaatbaarheid' als een bedreiging van de kwaliteit van wetgeving. Dat kan m.i. haast niet waar zijn omdat de Kamer een amendement altijd kan verwerpen, ook zonder ontoelaatbaarverklaring.

Een bijzonder geval lijkt mij het geval dat er bij de stemming over het wetsvoorstel ter implementatie van herziene Telecomrichtlijnen (Kamerstukken II, 2010/11, 32549, nr. 41)) kennelijk iets was misgegaan, hetgeen werd hersteld door een, overigens louter technisch, amendement in te dienen op een ander wetsvoorstel (Verzamelwet Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II 2010/11, 32403, nr. 15). De toelaatbaarheidsvraag werd niet gesteld; het was ook een verzamelwet.

De regering staat buiten de vraag of een amendement ontoelaatbaar is of niet. Daar gaat de Tweede Kamer over. Wel kunnen tijdens de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel ook bewindslieden wijzen op de mogelijke ontoelaatbaarheid en daarnaast op ernstige defecten of ongewenste effecten van een amendement. Dat komt voor, al is het geen garantie dat een amendement niet wordt aangenomen.

Voorlichting en advies door de Afdeling advisering van de Raad van State

Een tweede veiligheidsklep die met het oog op de kwaliteit van belang kan zijn, ligt besloten in de voorlichting over amendementen door de Afdeling advisering van de Raad van State. Artikel 21a van de Wet op de Raad van State verschaft die mogelijkheid in aangelegenheden van wetgeving en bestuur en daar vallen amendementen zeker onder. De minister of een van beide Kamers der Staten-Generaal kan daarom verzoeken. Deze laatste mogelijkheid is er overigens gekomen op verzoek van de Tweede Kamer zelf, zo blijkt uit de toelichting bij de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State (Kamerstukken II 2006/07, 30585, nr. 10). Daarnaast kent art. 17, tweede lid, van deze wet de mogelijkheid advies te vragen “over alle aangelegenheden waaromtrent Wij het nodig oordelen” en bevat art. 18, tweede lid, eenzelfde mogelijkheid als de Tweede Kamer het nodig oordeelt nadat initiatiefvoorstellen in behandeling zijn genomen.

In 2014 deden zich enkele gevallen voor. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Vergroten investeringsmogelijkheden in medisch-specialistische zorg (Kamerstukken 33168) op 9 december 2014 is vanuit de Eerste Kamer de minister van VWS verzocht de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting te vragen over een amendement bij art. 18 van het door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel, een amendement van het Kamerlid Bruins Slot (Kamerstukken II 2013/14, 33168, nr. 28). Dit amendement beoogde het schrappen van de verplichte goedkeuring voor verhuur, verkoop e.t.q. door medische zorginstellingen ongedaan werd gemaakt¹⁰³ en de verplichting werd zelfs uitgebreid tot de situatie van koop en huur. De behandeling zou worden voortgezet als die voorlichting zou zijn ontvangen. De minister vond het niet strikt nodig, noemde als effect een zekere toename van de regeldruk, maar was ertoe bereid om een breed draagvlak in de Eerste Kamer te scheppen voor het wetsvoorstel¹⁰⁴. De voorlichting is volgens de site van de Raad van State gegeven in week 9 van 2015. Blijkens de informatie op de site van de Eerste Kamer op 25 februari 2016 is de behandeling van het wetsvoorstel nog niet voortgezet.

Bij het wetsvoorstel Verbod verticale integratie, een wijziging van art. 13 van de Zorgverzekeringswet, vroeg de Eerste Kamer of het door amendementen en nota van wijziging gewijzigde wetsvoorstel nog in overeenstemming was met internationaal en Europees recht

¹⁰³ Om die reden werd tijdens de behandeling in de Eerste Kamer dit amendement als ‘destructief’ gekwalificeerd.

¹⁰⁴ Handelingen I, EK 12, 12-9-2 (9 december 2014).

(Kamerstukken I 2014/15, 33362 C). Dat was, zij het met een zekere spanning, het geval (Kamerstukken I 2014/15, 33362 D). Het wetsvoorstel sneuvelde uiteindelijk toch omdat een nipte meerderheid vreesde dat, zoals gezegd, de vrije artskeuze in gevaar zou komen.

In een derde geval vroeg de staatssecretaris van EZ naar aanleiding van mondelinge behandeling van het wetsvoorstel op 10 december 2013 (Handelingen II 2013/14, 33669, nr. 34, item 21, p. 1-21) voorlichting over twee amendementen op het wetsvoorstel Wijziging Natuurbeschermingswet 2008 (Kamerstukken I 2013/14, 33669, nr.15 en nr. 39). De Afdeling meende dat sprake was van een onvoldoende uitvoering van de Habitatrichtlijn en achtte aanvaarding een risico voor de effectiviteit van het, in het wetsvoorstel geregelde, Programma Aanpak Stikstof. De behandeling werd op 16 april 2014 voortgezet. Het amendement werd na een wijziging (nr. 39 → nr.72) aanvaard, al had de staatssecretaris op basis van de voorlichting aanvaarding ontraden.

Tweede Kamerleden zelf hebben in dat jaar niet via een Kamerbesluit om voorlichting over een amendement gevraagd. Gelet op het wetgevingsproces, de hectiek van het laatste moment waarop amendementen worden ingediend (vlak voor en tijdens de plenaire behandeling), kan het ook haast niet. Voor voorlichting is te weinig tijd of, moet men misschien zeggen, wordt geen tijd genomen.

In 2015 is blijkens de site van de Raad van State tweemaal om voorlichting gevraagd over amendementen, in beide gevallen eveneens vanwege de regering. De minister van EZ vroeg (Kamerstukken II 2014/15, 34041, nr. 40) om voorlichting over vier amendementen bij de wijziging van de Mijnbouwwet (Kamerstukken II 2014/15, 34041, nrs. 12,35, 36 en 38). Overigens deed Kamerlid Stientje van Veldhoven (D66) daartoe een suggestie (Handelingen II 2014/15, 34041, 77-7-7). De voorlichting gaf aanleiding tot indiening van een novelle en tot het aanvullen van nog in te dienen wetsvoorstellen tot wijziging van de Mijnbouwwet.

De staatssecretaris van SZW verzocht voorlichting over een amendement Lodders/Vermeij over een Algemeen Pensioenfonds (Kamerstukken II 2014/15, 34117, nr. 17), vanwege risico's voor concurrentieverhoudingen en juridische risico's in het licht van Europese regelgeving. Ook deze voorlichting leidde tot een novelle (Kamerstukken 34320).

Het vragen van voorlichting in verband met amendementen komt dus niet zo vaak voor (sinds 1 januari 2010 elf maal) en het is veelal een bewindspersoon die voorlichting vraagt (negen maal tegen twee maal de Eerste Kamer).

Het intrekken van geamendeerde wetsvoorstellen

Een minister kan, als een in zijn ogen onaanvaardbaar amendement is aanvaard, het wetsvoorstel intrekken¹⁰⁵. Vanuit zijn oogpunt is dat een mogelijkheid om de kwaliteit van het wetsvoorstel overeind te houden. Uit de historisch getinte beschrijving van het amendementsrecht (paragraaf 2) blijkt dat in de eerste jaren na 1848 een aantal malen een minister een wetsontwerp introk vanwege een zijns inziens onaanvaardbaar amendement. Een precies kwantitatief beeld heb ik daarvan niet, maar de diverse auteurs geraadpleegd hebbend, was het niet heel vaak aan de orde. Dat is nog steeds zo. Ik kwam slechts enkele intrekkingen tegen vanwege een amendement: in 2005 het wetsvoorstel inzake het gebruik van internationale jaarrekeningstandaarden (Kamerstukken II

¹⁰⁵ Zie daarvoor T.C. Borman, Het intrekken van wetsvoorstellen, RegelMaat 2007/4, p. 171-176. De meeste intrekkingen vinden plaats omdat naar verwachting geen steun van de Eerste Kamer wordt verkregen.

2004/05, 28220, nr. 16¹⁰⁶), in 2006 het wetsvoorstel inzake de beperking van meervoudige nationaliteit (Kamerstukken 2007/08, 30166, nr. 26¹⁰⁷) en in 2015 het wetsvoorstel tot wijziging van de Kaderwet adviescolleges (Kamerstukken I 2014/15, 33817, C). Het zijn slechts enkele gevallen in een reeks van jaren, incidenten dus. Een van mijn gesprekspartners noemde een ouder voorbeeld, uit 2001. De toenmalige minister van OCW trok zijn wetsvoorstel Verzelfstandiging Informatiseringsbank in (Kamerstukken II 2000/01, 27527, nr. 10) omdat hij meende dat hij door de aanvaarding van een amendement ter zake (onder nr. 9) te zeer werd betrokken in de bedrijfsvoering van de IB-groep, die juist op afstand zou worden gezet. Hij vindt dat ministers vaker hun wetsvoorstel zouden moeten intrekken bij voor hen onaanvaardbare amendering.

Visscher (a.w. 1994, p. 410) noteerde 118 ingetrokken wetsvoorstellen in de periode 1963-1986, 92 'oude' (dus overgekomen van een vorig kabinet) en 23 'eigen' wetsvoorstellen.

Behalve intrekken kan de regering ook besluiten een novelle in te dienen. Zo had de minister van VWS een amendement van de SP (Leijten/ van Gerven; Kamerstukken II 2014/15, 33683, nr. 18) ontraden (en zelfs ontoelaatbaar geacht), maar het daarna wel gewijzigde amendement (nr. 41) werd toch aangenomen. Het was voor de bewindspersoon aanleiding de gevolgen van de aanvaarding nader te willen onderzoeken op onder meer de juridische consequenties (brief van 27 mei 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33683, nr. 55). Dat is geschied en de kritische uitkomst is in een brief aan de Kamer (nr. 56) meegedeeld. In een volgende brief (nr. 57) wordt aangegeven dat een 'second opinion' is gevraagd en dat de Raad van State die opinie deelde. Het onderzoek heeft geleid tot een novelle (Kamerstukken 34319)¹⁰⁸.

*De toetsende rol van de Eerste Kamer*¹⁰⁹

Zoals bekend, heeft de Eerste Kamer niet het recht van amendement¹¹⁰. Zij heeft een controlerende functie, dient wetsvoorstellen nog eens op hun kwaliteit te beoordelen, dus ook geamendeerde wetsvoorstellen. Om uit de Memorie van Beantwoording van de Regering bij de behandeling van de grondwetsherziening van 1848 te citeren: De Eerste Kamer is er "om de grote beginselen te handhaven, om te waken tegen overijling en dwaling, om aan driften heilzame palen te stellen en den troon tot bolwerk te strekken."¹¹¹

Amendementen kunnen in de beschouwingen van de Eerste Kamerleden aan de orde komen; zij kunnen daar bijvoorbeeld uitleg over vragen of kritiek op hebben. De minister hoort dan het amendement als onderdeel van het wetsvoorstel te verdedigen. Niet ieder is daar altijd tevreden over. De woordvoerder van D66 laakte minister Plasterk dat hij in de memorie van antwoord (Kamerstukken I, 2009/10, 31821, C) afstand had genomen van een aangenomen amendement van

¹⁰⁶ Door amendering resteerde van het wetsvoorstel nog slechts een onderdeelje, reden voor minister Donner dit wetsvoorstel in te trekken en dat onderdeelje bij een aanpalend wetsvoorstel mee te nemen (Kamerstukken 29737).

¹⁰⁷ Door amendering was het wetsvoorstel zo aangepast dat een nieuwe afweging nodig was; het kabinet verzocht om aanhouding van een stemming erover om een volgend kabinet die afweging te laten maken. Minister Hirsch Ballin schreef dat het nieuwe kabinet op juridische en praktische gronden een andere benadering voorstond (Kamerstukken II 2007/08, 30166, nr. 25).

¹⁰⁸ inmiddels als wetten opgenomen in Stb 2015, 503 en 504

¹⁰⁹ Ik dank dr. Bert van den Braak, kenner bij uitstek van de Eerste Kamer, voor enkele aanvullende opmerkingen bij een concept van deze studie.

¹¹⁰ De mogelijkheid is in 1815 en in 1848 wel even aan de orde gesteld, maar het is er niet van gekomen, vooral omdat, aldus Tak, de Eerste Kamer nooit populair is geweest. Zie J.P.R. Tak, a.w., p. 74-75.

¹¹¹ Memorie van Beantwoording op het Voorloopig Verslag, Bijblad 1847-48, blz. 574 (cfr. Tak).

D66, terwijl hij in de Tweede Kamer niet een 'onaanvaardbaar' had uitgesproken (Handelingen I 2009/10, 31821, EK16-630). De minister had aanvaarding overigens wel ontraden. En soms wordt het verwerpen van een door geestverwanten ingediende amendementen betreurd.

De Eerste Kamer heeft als een wetsvoorstel, en dus ook een geamendeerd wetsvoorstel, haar een dwaling lijkt te zijn, in beginsel één middel om die dwaling te verijdelen: verwerpen van het wetsvoorstel. Zij kan dat ook bewerkstelligen door de kritiek zodanig op te voeren dat de regering een wetsvoorstel intrekt. Ook dat komt voor, aldus bijvoorbeeld het Jaarbericht over het parlementaire jaar 2013/2014. Voordat de Eerste Kamer die middelen inzet, kan zij voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over een amendement van de Tweede Kamer vragen of uitlokken. Het komt sporadisch voor. Een der weinige voorbeelden daarvan, naast het genoemde geval van het wetsvoorstel Vergroten investeringsmogelijkheden in medisch-specialistische zorg (Kamerstukken 33168), biedt het wetsvoorstel ter bestrijding van overlast en voetbalvandalisme waarbij de regering op instigatie van de Eerste Kamer voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State vroeg en kreeg (Kamerstukken I 2009/10, 31467 G) over drie amendementen: De Wit (Kamerstukken II 2009/10, 31467, nr. 9) inzake de meldplicht als zelfstandige bevoegdheid, Kuiken (nr. 15) inzake twaalfminners, en het gewijzigde amendement Zijlstra (nr. 23) inzake de voorbereiding van openlijke geweldpleging). De Afdeling was kritisch, maar de minister van Justitie zag geen reden om daarin mee te gaan. Het wetsvoorstel werd aangenomen.

Het verwerpen van wetsvoorstellen komt evenwel weinig voor (in 2014 twee maal: Kamerstukken 33362 vanwege de beperking van de vrije artskeuze en Kamerstukken 33745 inzake de elektronische detentie) en als het gebeurt, is dat lang niet altijd vanwege een amendement.

Zo verwierp de Eerste Kamer een wetsvoorstel ter implementatie van een EU-verordening (Openbaar personenvervoer) door het wegvallen van de gedoogsteun van de PVV aan het kabinet (Handelingen EK 2011/12, 32376, nr. 28, item 3, blz. 3). Senator Kox meende overigens dat het vanwege de politieke situatie juist was geweest als de minister het wetsvoorstel had ingetrokken (Handelingen EK 2011/12, 32376, nr. 27, item 3, blz.3).

Het komt zelfs voor dat als de Eerste Kamer een amendement eigenlijk onverteerbaar acht, zij dit niettemin laat passeren. Ik werd geattendeerd op een inmiddels wel oud voorbeeld daarvan, een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten om te voldoen aan een nieuwe Europese piraterijverordening (over namaak van merkgoederen) en aan het WHO-verdrag (Kamerstukken 25474). Het Kamerlid Dittrich had een amendement ingediend (Kamerstukken II 1997/98, 25474, nr. 7) waarin werd voorgesteld in art. 337 Sr de woorden "ten verkoop of ter uitdeling" te schrappen zodat louter het "in voorraad hebben" al strafbaar was. Dat zou makkelijker zijn voor het OM. De minister van Justitie ontraadde het amendement omdat het a. niet nodig was, en b. onwenselijk was om particulieren te bestraffen omdat zij voor hun plezier iets namaakten.¹¹² Al snel was de strafbaarheid van de afbeelding van Nijntje op de door een grootouder gebreide trui voor haar (zijn) kleinkind de blikvanger in deze: dan zouden de grootouder (op enig moment tijdens het breien) en de ouders (als het truitje in de kast lag) het haasje zijn. Het amendement werd niettemin aangenomen. De Eerste Kamer vond het een onwenselijk amendement ('daar is het strafrecht niet voor') en poogde een novelle te bewerkstelligen. Die kwam er niet. De minister schreef in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 1997/98, 25474, nr. 6b) dat hij in het

¹¹² Handelingen II, 25474, 97, p. 6466-6472.

vervolgingsbeleid aan dat soort zaken geen prioriteit zou geven. De Eerste Kamer nam ondanks de onvrede die ook in de plenaire behandeling werd geuit, het wetsvoorstel zonder stemming aan.¹¹³

Dit geval laat ook zien dat kwaliteitseisen niet altijd met elkaar te verzoenen zijn. Ontegengesteld werd de handhaafbaarheid vergroot door de aanvaarding van het amendement, tegelijkertijd werd de rechtmatigheid er niet beter van (en evenmin de uitvoerbaarheid door het aangekondigde beleid van de minister).

Als de Eerste Kamer zou willen vermijden dat zij dat zware middel van de verwerping moet inzetten, is een mogelijkheid dat fracties uit de Eerste Kamer bevriende fracties uit de Tweede Kamer attenderen op de wenselijkheid of onwenselijkheid van bepaalde amendementen. Waarschijnlijk komt dit niet of nauwelijks voor. Soms treden Tweede Kamerleden in overleg met partijgenoten uit de Eerste Kamer voor een standpuntbepaling, zeker als zij weten dat in de fractie in de Eerste Kamer bepaalde opvattingen leven. Ook komt voor dat als een wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangenomen, Eerste Kamerleden bij hun collegae van de Tweede Kamer informatie vragen over de reden van hun stemgedrag of de reden van hun amendement. Van systematische beïnvloeding *vooraf* van de bevriende fractie lijkt echter geen sprake te zijn. Wel gaf de Eerste Kamer een schot voor de boeg toen de minister van EZ de Eerste (en Tweede) Kamer informeerde over de toekomst van (dat is: het afschaffen) van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waarbij onomkeerbare stappen zouden worden gezet (brief van 1 mei 2013, Kamerstukken I, 32615, A). De Eerste Kamer repliceerde dat er nog geen wetsvoorstel lag, dat onomkeerbare stappen niet waren toegestaan en dat er nog veel onduidelijkheden bestonden over de gevolgen van die opheffing. Daarmee werd aan gevoelens binnen de Eerste Kamer uitdrukking gegeven vóór de behandeling van een wetsvoorstel¹¹⁴. Het wetsvoorstel werd op 3 april 2014 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 33910) en op 8 december van dat jaar met algemene stemmen aangenomen door de Eerste Kamer. Het enige amendement was het amendement Geurts, dat een evaluatiebepaling behelsde (Kamerstukken II 2013/14, 33910, nr. 19).

De Eerste Kamer maakt eerder gebruik van andere middelen om de inhoud van (voorgestelde) wetgeving te beïnvloeden. Het bekendste is het aandringen op een novelle. Dit middel wordt, zoals in het voorgaande bleek, regelmatig gebruikt (overigens, zoals gezegd, ook door de regering op grond van eigen overwegingen). De inzet kan zijn een onwenselijk amendement te redresseren of zelfs een niet eerder opgemerkte fout te herstellen en de novelle draagt dan in een concreet geval bij aan de kwaliteit van wetgeving. De Eerste Kamer kan voorts toezeggingen ontlocken, moties aannemen die uitnodigen tot wetgeving of die de inwerkingtreding beogen te beïnvloeden (indien de inwerkingtredingsbepaling dat tenminste mogelijk maakt, bijvoorbeeld met de formulering dat die 'bij koninklijk besluit' plaatsvindt). Dat is algemeen zo, dat kan ook gebeuren als een amendement erbij is betrokken. Een recent voorbeeld is de motie Meijer/Flierman (Kamerstukken I 2015/16, 34199, H) waarin de regering werd verzocht de inwerkingtreding van een deel van de aangenomen Elektriciteits- en Gaswet ('Wet Stroom'), die eigenlijk over elektriciteitswinning op de Noordzee ging en waartoe een splitsing tussen netbeheer en leverantie was opgenomen, te laten plaatsvinden als in

¹¹³ Handelingen EK 1998/99, nr. 20: blz. 786-793. Inmiddels wordt in art. 337 Sr, tweede lid, een uitzondering gemaakt voor het in voorraad hebben voor uitsluitend eigen gebruik.

¹¹⁴ In het door de Eerste Kamer uitgebrachte rapport 'Verbinding verbroken? Besliskader Privatisering en verzelfstandiging' (Kamerstukken I 2012/13, C,B) had de Eerste Kamer geadviseerd bij voornemens tot privatisering haar in dat eerste stadium te informeren zodat zij tijdig kon wijzen op punten van belang voor de kwaliteit van wetgeving (p.7). De waarschuwing van de Eerste Kamer stond dus niet op zichzelf.

Europees verband die splitsing zou zijn geregeld. Dat was opmerkelijk omdat de Tweede Kamer een amendement van die strekking had verworpen (amendement Smaling, Kamerstukken II 2015/16, 34199, nr. 25). Het wetsvoorstel werd overigens niet aanvaard door de Eerste Kamer, en de splitsing blijft dus gewoon bestaan omdat die al wettelijk was verankerd in de Splitsingswet.

Deze interventies kan men beschouwen als middelen om tekorten in door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstellen te repareren. Maar niet alleen. Men kan ze ook beschouwen als escapades van de Eerste Kamer om een soort recht van amendement voor zichzelf te scheppen en beleidsmatig meer invloed te verkrijgen. Voormalig Tweede Kamerlid Lansink (CDA) stelde zich in het FD van 30 december 2015 achter Diederik Samsom (PvdA) die voornoemde beleidsmatige interventie door de Eerste Kamer bij de 'Wet Stroom' als 'staatsrechtelijke sabotage' had betiteld en een staatsrechtelijke overschrijding van haar mandaat vond. Dit oordeel van Lansink is veelzeggend omdat diens partijgenoot Flierman mede-indiener van de motie was¹¹⁵.

Ik wil bij het gebruik van de novelle nog een kanttekening plaatsen. Op zich kan in concrete gevallen de novelle bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van wetsvoorstellen. Het kan bovendien relatief snel. Mijn kanttekening is tweëerlei. De eerste is dat de staatsrechtelijke en staatkundige zuiverheid enigszins in het geding is, zeker als de novelle wordt gebruikt als een middel om wensen van de Eerste Kamer over de inhoud van een voorliggend wetsvoorstel te verwerkelijken. Het gaat misschien te ver de novelle te beschouwen als een vorm van 'fraus legis', gepleegd door de wetgever zelf. Feitelijk en politiek kan de novelle worden ingezet, het is een nieuw wetsvoorstel waarmee de Tweede Kamer moet instemmen. Maar de koninklijke weg voor de Eerste Kamer is toch het verwerpen van het wetsvoorstel (of het intrekken ervan door de regering om een nieuw, aangepast, wetsvoorstel in te dienen). De wetgever dient zeker wat betreft de wet het goede voorbeeld te geven en de staatsrechtelijke of staatkundige zuiverheid hoog te houden. De tweede kanttekening is dat het me niet zou verbazen als het gebruik van de novelle perverse effecten heeft omdat het zijn schaduw achteruit werpt (de Tweede Kamer hoeft minder precies te zijn) en het de Eerste Kamer in haar rol van kwaliteitsbewaker minder streng kan maken. Het zou mooier zijn, rolvaster, als de Eerste Kamer wat vaker een wetsvoorstel afstemt indien zij de kwaliteit onvoldoende vindt of de inhoud wel zeer schadelijk.

Incidenteel biedt de novelle dus een handige weg, structureel vind ik het een wat ongelukkig middel dat bovendien zichzelf in stand houdt

Ten slotte

Er bestaan diverse veiligheidskleppen om eventuele risicovolle amendementen die de kwaliteit van wetgeving zouden verstoren, te redresseren. De voorgaande beschrijving leert dat van die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Die beschrijving leert echter ook dat er terughoudend gebruik van wordt gemaakt. Op basis van het beschikbare materiaal valt niet te zeggen of die terughoudendheid er is vanwege de in het algemeen hoge kwaliteit van de amendementen (het

¹¹⁵ Ernstig was daarbij dat hier de belangen van twee energiemaatschappijen werden bevorderd die in de afgelopen jaren onrechtmatig hadden gehandeld door niet te splitsen, zoals de Hoge Raad had vastgesteld. Ernstig was ook dat Flierman commissaris is bij een energiemaatschappij die een - slapend- belang heeft bij niet-splitsing. 'Dit is het einde van de Eerste Kamer', zou de voorzitter van de VVD-fractie hebben uitgeroepen toen het wetsvoorstel werd verworpen. Zie het uitgebreid relaas van T.J. Meeuws in NRC Weekend, 9/10 januari 2016, p. 17.

gebruik ervan is eenvoudigweg niet nodig) dan wel vanwege andere overwegingen, zoals een tijdige implementatie van Europese regelingen of politieke opportuniteit. Dat zijn respectabele overwegingen, maar zij hebben mogelijk een prijs wat betreft de kwaliteit van de wetgeving.

5. Amendementen en hun effect op de kwaliteit van wetsvoorstellen

Zoals in de inleiding is aangegeven, zijn voor het onderzoek naar de invloed van amendementen op de kwaliteit van wetgeving drie wegen bewandeld. De eerste weg is het verschaffen van een kwantitatief beeld. De tweede weg is de bevraging van een aantal deskundige betrokkenen, wat zij als een verslechtering (of verbetering) hebben ervaren. Het is anekdotiek; die is verwerkt in de voorgaande paragraaf. Daarnaast is een meer systematische derde weg gekozen en is het mogelijke effect van een aantal aanvaarde amendementen op de wetsvoorstellen bezien. Daarbij zijn alle aanvaarde amendementen op een uitgekozen wetsvoorstel meegenomen, ook als die in 2013 waren ingediend (zoals bij het wetsvoorstel Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, Kamerstukken 33966). De volgende selectie is gemaakt:

Schema 2 Selectie van wetsvoorstellen voor nader onderzoek

Wetsvoorstel aangaande	Kamernummer	Departement	Aantal aanvaarde amendementen
Wet langdurige zorg	33891	VWS	27
Novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting	33966	WRd ¹¹⁶	16
Wet werk en zekerheid	33818	SZW	8
Verbod verticale integratie	33362	VWS	8
Wijziging Natuurbeschermingswet	33669	EZ	8
Wet positie en toezicht advocatuur	32382	V&J	6
Wijziging institutionele bepalingen decentrale bestuur	33691	BZK	5
Wijziging Pensioenwet	33863	SZW	4
Huisvestingswet	32271	WRd	4
Wijziging Wet educatie.....	34026	OCW	2
Wet hervorming kindregelingen	33716	SZW	2
Invoering T-rijbewijs	33781	I&M	1
Toegankelijker maken executoriale verkoop onroerende zaken	33484	V&J	1
Wet op de vennootschapsbelasting	34003	Fin	1

Alle departementen zijn in deze selectie vertegenwoordigd en bovendien met een zekere evenredigheid naar aantallen geamendeerde wetsvoorstellen. Het is een ruime selectie met meer dan een derde van de in 2014 aanvaarde of overgenomen amendementen (93 op 211). Wetsvoorstellen met relatief veel aanvaarde amendementen (wat de kans op bederf zou vergroten) zijn met opzet wat oververtegenwoordigd. De selectie kent verder de nodige variatie in onderwerpen en hun politiek gewicht. Deze factoren maken dat met deze selectie verantwoorde algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de al dan niet negatieve invloed van amendementen op de kwaliteit van een wetsvoorstel, althans voor wat betreft de laatste jaren.

Hieronder ga ik op de aanvaarde amendementen nader in.

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet langdurige zorg (Kamerstukken 33891) heeft de Tweede Kamer 27 amendementen aangenomen. Het wetsvoorstel zelf is nogal ingewikkeld. Geregeld wordt wie voor zorg in aanmerking komen, waarvoor zij in aanmerking komen met daarbij

¹¹⁶ Ik weet het: Wonen en Rijksdienst is niet een departement, er is een minister verantwoordelijk voor.

verschillende mogelijkheden en trajecten, welke instanties met de uitvoering zijn belast, aan welke normen die zijn gebonden bij de uitvoering, afstemming met andere regelingen. Het is dan ook een tamelijk uitgebreid wetsvoorstel.¹¹⁷

Over de nodige amendementen heeft de staatssecretaris van VWS zich uitgelaten in een tweetal brieven (Kamerstukken II 2014/15, 33891, nr. 138 en nr. 171). Vrijwel alle amendementen liet hij over aan het oordeel van de Tweede Kamer. Enkele hadden zijn sympathie, sommige zag hij als overbodig maar kennelijk niet zo overbodig dat de kwaliteit van het wetsvoorstel zou worden geschaad, over enkele andere was hij neutraal. Bij enkele amendementen deed hij een suggestie met het oog op de aanvaardbaarheid, die vervolgens werden aangepast. Een amendement nam hij over (onder nr. 132, ingediend door Dik-Faber (CU)) en een achtte hij zelfs een verbetering (nr. 79); dat wil zeggen: de redenering van indiener Van der Staaij (SGP) 'gaf aanleiding de terugbetalings-regeling te herzien'.

Hij had drie amendementen ontraden. Het amendement onder nr. 77 achtte hij niet alleen overbodig, maar ook leidde het tot een vernieuwing van een subsidieregeling en daaraan had hij geen behoefte. Het tweede ontraden amendement was dat onder nr. 50. De reden was dat hij de verstrekking van medische gegevens nodig achtte voor de fraudebestrijding. Opmerkelijk is dat deze beide amendementen van de eigen partij, de PvdA, afkomstig waren. Tegen het derde amendement (amendement Bergkamp (D66), onder nr. 30) had hij op zich geen principiële bezwaren want hij deelde de opvatting dat wetgeving niet te gedetailleerd moet zijn, maar in dit geval was hij tegen opneming van meer gedetailleerde regels in een AMvB omdat hij eerder had toegezegd deze regels (afkomstig uit de ingetrokken Beginselenwet) op te nemen in dit wetsvoorstel. Van twee van deze drie amendementen die waren ontraden maar toch zijn aanvaard, kan men moeilijk zeggen dat ze de kwaliteit negatief hebben beïnvloed. Wat betreft de derde, de verstrekking van medische gegevens voor fraudebestrijding, is het lastiger een oordeel te geven: voor fraudebestrijding zijn gegevens nodig, maar gegevensbescherming op zich is een groot goed en juridisch gezien zelfs het uitgangspunt; men zou het amendement daarom zelfs als een verbetering kunnen beschouwen; qua werkbaarheid kan men het als slechter opvatten.

- De novelle Wijziging Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Kamerstukken 33966, een novelle op het eerdere wetsvoorstel daaromtrent (Kamerstukken 32769)) was ingediend vanwege het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, waarbij voorkoming van misstanden, zoals gesignaleerd in een parlementaire enquête en een rapport van de commissie Hoekstra, een rol speelde. Het voorstel bevatte een beperking van het terrein waarop toegelaten instellingen actief kunnen zijn en van hun wijze van opereren, het versterkte de positie van de gemeenten en het gaf regels voor het toezicht op de woningcorporaties. De Financiële autoriteit woningcorporaties verviel.

Het is een nogal omvangrijk wetsvoorstel geworden.

In een brief na de mondelinge behandeling gaf het kabinet zijn reactie op een groot aantal amendementen (Kamerstukken II 2014/15, 33966, nr. 66) en over een later amendement (nr. 67). Van enkele werd gezegd dat zij een (waardevolle) verbetering inhouden (zo over nr. 23), een nuttige verduidelijking (nr. 36) of een verheldering (nr. 45). In een aantal gevallen werd de inhoud van het

¹¹⁷ In hoeverre dit ingewikkelde voorstel, eenmaal wet geworden, uitvoerbaar zou zijn, is moeilijk vooraf te bepalen. Ik maak deze opmerking om aan te geven dat de kwaliteit van zo een wetsvoorstel niet onomstreden hoeft te zijn.

amendement 'logisch' genoemd zodat tegen aanvaarding geen bezwaar bestond. Van enkele werd gezegd dat zij uitvoerbaar waren, al was een iets andere keuze gemaakt dan het kabinet deed en van een ander amendement dat het weliswaar niet zo praktisch was (een klachten- en geschillenregeling) want voor kleine corporaties lastig, maar dat de wens ook geen kwaad kon (nr. 25). Bij twee amendementen werd het oordeel aan de Kamer gelaten nadat de indieners tegemoet waren gekomen aan het bezwaar van de minister (nrs. 58 en 64).

Dit commentaar van de minister overziend kan men niet zeggen dat deze amendementen de kwaliteit hebben verslechterd, eerder verbeterd.

Zes amendementen werden er ontraden, waaronder amendementen van de coalitiepartijen (nr. 20, nr. 31). Het enige amendement dat werd ontraden maar toch werd aangenomen, was het amendement onder nr. 59 (Verhoeven, D66) dat de professionalisering van huurdersorganisaties regelde. De minister had het ontraden omdat het a. elders zou moeten worden geregeld en b. dat het meebrengt dat de eis ook op particuliere verhuurders van toepassing is. Het was een uitbreiding die niet zo gelukkig is en in die zin wel een verslechtering van de kwaliteit. Het netto-resultaat der amendementen lijkt me niettemin neutraal tot positief te zijn voor het wetsvoorstel.

- Het wetsvoorstel Wet Werk en zekerheid (Kamerstukken 33818) vloeide voort uit het regeerakkoord. Het bevatte een stroomlijning van de regels voor ontslag met dwingende bepalingen over welke route moet worden genomen, die via het UWV of die via de kantonrechter; verder werd de ontslagvergoeding omgevormd tot een transitievergoeding ten einde een overgang naar nieuw werk te vergemakkelijken. Voorts werd de rechtspositie van flexwerkers gewijzigd en werd beoogd het oneigenlijk en langdurig gebruik van flexibele arbeidsrelaties te ontmoedigen. Ten slotte werden werkloosheidsregelingen gewijzigd, in het bijzonder een verkorting van de maximale duur van de WW; dit ter aanmoediging van het vinden van nieuw werk. Ook dit wetsvoorstel is omvangrijk te noemen, met veel artikelen en de nodige wijzigingen in diverse wetten.

Een amendement werd overgenomen (amendement Schouten/Dijkgraaf over behoud van de vrijstelling t.a.v. personen die een geestelijk ambt bekleden, nr. 20). De aangenomen amendementen konden de instemming van de minister wegdragen. Van enkele vond hij dat ze niet nodig waren omdat de inhoud uit het wetsvoorstel al voortvloeide, maar hij had geen bezwaar tegen een expliciete vermelding (amendementen onder nr. 29 en nr. 34). Evenzeer kon hij leven met een zeker uitstel van de inwerkingtreding van een onderdeel (ketenbepaling) om met het ontslagrecht gelijk op te lopen (amendement onder nr. 30). Een ander overgangsrecht werd getroffen voor het *klein MKB* (amendement onder nr. 24). Een amendement had hij eerder ontraden (de uitzondering op de preventieve toets voor personeel in het bijzonder onderwijs, onder nr. 19) omdat deze groep te ruim was, maar met de toespitsing op een bijzondere situatie (in geval van gedrag in strijd met de identiteit van de onderwijsinstelling, nr. 52) kon hij het oordeel aan de Kamer laten. De evaluatiebepaling kon hij van harte ondersteunen.

De aanvaarde amendementen betekenden niet een werkelijke verslechtering van het wetsvoorstel.

- Het wetsvoorstel Wet verbod verticale integratie (Kamerstukken 33362) hield een wijziging in van de Wet marktordening gezondheidszorg en enkele andere wetten waaronder de Zorgverzekeringswet. Het doel was te voorkomen dat zorgverzekeraars zelf zorg gaan verlenen dan

wel, via een sluiproute, zorg laten verlenen door zorgaanbieders in wie die verzekeraars zeggenschap hebben. Daarnaast werd, op basis van de Europese richtlijn patiëntenrechten, aangegeven, dat de naturazorgverzekeraar in zijn modelovereenkomst – en daarmee in zijn zorgpolis – zelf kan bepalen of hij bij niet gecontracteerde zorgaanbieders genoten zorg vergoedt en zo ja, tot welke hoogte art.13 Zvw).

Het is een wetsvoorstel met een viertal inhoudelijke en redelijk omvangrijke artikelen. De aanvaarde amendementen betroffen vooral uitbreidingen van de informatieplichten die de transparantie moeten verbeteren. De minister beschouwde deze en het amendement dat een evaluatiebepaling voorstelde als een ondersteuning van haar beleid. Een gewijzigd amendement Slob c.s. (nr. 41) voerde een aantal uitzonderingen in op de ruimte die de verzekeringsmaatschappijen hadden gekregen wat betreft de natura-polis. Enkele amendementen ontried zij ten stelligste (nr. 14¹¹⁸ en nr. 24) omdat zij in feite teniet deden wat het wetsvoorstel beoogde. Zij werden niet aangenomen. Zoals gezegd, vroeg de Eerste Kamer voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State over het gewijzigde artikel 13 Zvw wegens vermoede strijd met het internationale en Europese recht. Dat was niet het geval. Het wetsvoorstel sneuvelde toch in de Eerste Kamer omdat de meerderheid meende dat met art. 13 de vrije artskeuze op de tocht kwam te staan. Als de wet was aangenomen, zou vanuit het oogpunt van complexiteit en administratieve lasten de amendementen tot een verslechtering hebben geleid; gelet op brede ondersteuning beschouwde een grote meerderheid (inclusief de PvdA) deze inhoudelijk echter als een verbetering.

- Het wetsvoorstel tot Wijziging van de Natuurbeschermingswet 2008 (Kamerstukken 33669) bevatte regels omtrent een programma omtrent de aanpak van stikstof. Het telt een tiental artikelen over doel en het bereik van het programma en procedures rond het programma en is qua omvang derhalve beperkt te noemen. Het is niettemin technisch ingewikkeld en er staan twee in potentie tegengestelde belangen op het spel: natuurbescherming en economische (deels agrarische) ontwikkeling. Bovendien speelt het probleem, ook bestuurlijk, van de afstemming tussen rijk, provincies en Natura-2000 gebieden.

De acht aanvaarde amendementen had de staatssecretaris vrijwel alle aan het oordeel van de Kamer gelaten, soms nadat zij een verbetering had gesuggereerd tijdens het debat. Eén achtte zij een verbetering omdat op grond van de jurisprudentie de bevoegdheid een vergunning in te trekken niet zeker was en met dit amendement die bevoegdheid in de wet werd vastgelegd. Een aanvaard amendement van de heer Dijkgraaf (SGP) (Kamerstukken II 2013/14, 33669, nr. 39) had zij eerder ontraden, na voorlichting te hebben gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Kamerstukken II 2013/14, 33669, nr. 40; de voorlichting was van 5 maart 2014). Het ging om de mogelijkheid van externe saldering van stikstofdepositie. De Afdeling meende dat het amendement een onvoldoende implementatie van de Habitatrichtlijn inhield en een risico vormde voor de effectiviteit van het beoogde programma van het wetsvoorstel, zo vatte de staatssecretaris het advies samen. De indiener wijzigde het amendement, maar de staatssecretaris achtte dat onvoldoende (Kamerstukken II 2013/14, 33669, nr. 84). Het amendement werd niettemin aangenomen. In de Eerste Kamer vroeg de fractie van Groen Links indringend naar het gevolg van

¹¹⁸ Blijkens de handelingen noemde zij amendement onder nr. 11 (Handelingen TK, 2013/2014, 96-6-11), zij bedoelde nr. 14 van de SP. Het amendement onder nr. 11 was afkomstig van de PvdA.

deze aanvaarding; de staatssecretaris wees in de nota n.a.v. het verslag er op dat het om uitzonderingsgevallen ging (Kamerstukken I 2013/14, 33669, E).

Het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State als leidraad nemend, kan dit amendement derhalve als een zekere verslechtering worden beschouwd, ook al gaat het om een saldering die alleen in twee uitzonderlijke situaties mag worden gerealiseerd.

- Het wetsvoorstel tot Wijziging van de Advocatenwet ter verbetering van de positie van de advocatuur (Kamerstukken 32382) was op 7 mei 2010 ingediend maar op verzoek van de Tweede Kamer is er daarna stevig onderhandeld met de advocatuur over in het bijzonder het toezicht op de advocatuur. Ook andere organen en organisaties zijn geconsulteerd. Het oorspronkelijke voorstel bevatte zo'n zestien inhoudelijke wetsartikelen, in de tweede nota van wijziging van 23 juli 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10) kwam daar nog een aantal bij onder meer over een college van toezicht. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over deze nota van wijziging.

Drie Kamerleden dienden amendementen in, in het bijzonder de voormalig advocaat Van der Steur (VVD). Zijn amendementen maakten het wetsvoorstel hier en daar wat strenger voor de advocaten. Zij werden alle ondersteund door de staatssecretaris. Een amendement Segers (CU) (onder nr. 27) was ontraden omdat het te beperkend zou zijn, in de zin dat ieder die wordt betaald vanuit publieke middelen geen lid van het college van toezicht zou kunnen worden, dus bijvoorbeeld ook hoogleraren niet. De staatssecretaris en de indiener waren het eens dat slechts directe aansturing door een bewindspersoon een beletsel moest zijn en de staatssecretaris gaf de indiener in overweging contact op te nemen met zijn wetgevingsjuristen. Het aldus onder nr. 32 gewijzigde amendement werd aangenomen. De twee amendementen van Van Nispen (SP) (onder nr. 22 en nr. 23) werden ontraden; de tweede werd ingetrokken na een soort toezegging, de eerste werd niet aangenomen.

- Het wetsvoorstel Wijziging institutionele bepalingen van het decentrale bestuur (Kamerstukken 33691) bevatte een flink aantal relatief kleine wijzigingen die voortvloeien uit eerder aan de Kamer gezonden beleidsbrieven. In de diverse amendementen werden steeds andere keuzes gedaan dan in het wetsvoorstel was neergelegd: geen hoofdelijke stemming maar een schriftelijke als het gaat om een (her)benoeming of ontslag van een burgemeester of wethouder (nr. 10), niet de wettelijke mogelijkheid van een externe voorzitter van raadscommissies (nr. 12), geen wettelijke informatieplicht aan de burgemeester, Commissaris des Konings of Gezaghebber bij de formatie van decentrale vertegenwoordiging (nr. 15), autonomie voor de gemeenteraad over de samenwerking met wethouders of gedeputeerden. De minister vond het allemaal prima (Handelingen II 2013/14, 33691, 89-3), het ging om duidelijkheid; zijn voorstellen waren zijns inziens nuttige codificaties maar als de Kamer het anders wilde, vond hij dat ook goed. Hij stelde de Kamer gerust dat hij met verve in de Eerste Kamer de aanvaarde amendementen zou verdedigen. En hij steunde van harte een amendement dat de Commissaris des Konings een uitzondering kan maken op de eis dat de burgemeester ingezetene is van zijn eigen gemeente (nr. 13) omdat burgemeesters soms moeite hebben hun huis in een andere gemeente te verkopen. De keuzes van de Kamer waren dus wat

anders, maar als de minister ze geen verslechtering vindt, wil ik ze evenmin als een verslechtering beschouwen¹¹⁹.

- Het wetsvoorstel Wijziging Pensioenwet en enige andere wetten (Verzamelwet Pensioenen) (Kamerstukken 33863) bevatte een aantal technische verbeteringen en enkele kleine beleidsmatige aanvullingen, materieel zo'n zeven items. Er zijn vier amendementen aanvaard. Een technische wijziging was dat het begrip 'nettolijfrente als bedoeld in de Wet op de inkomstenbelasting 2001' wordt vervangen door: nettopensioen (amendement Omtzigt (CDA), onder nr. 27). De staatssecretaris van SZW vond het niet nodig maar liet het oordeel aan de Kamer. Een zekere uitbreiding betekende het amendement van Weyenberg (D66), inhoudende dat de herleving van de plicht tot waardeoverdracht niet alleen voor pensioenfondsen geldt maar ook als de pensioenuitvoerder een verzekeraar is (nr. 26). De staatssecretaris liet ook hier het oordeel aan de Kamer, waarbij tijdens de behandeling beiden het er over eens waren dat het amendement geen terugwerkende kracht zou hebben.

De staatssecretaris kon eveneens leven met een amendement van mw. Lodders (VVD) dat een waardeoverdracht niet alleen kan plaatsvinden in de in de wet genoemde situaties maar ook als alle betrokken partijen daarmee instemmen (nr. 18). Haar amendement om de verplichte vermelding van een pensioenfonds of het investeert in Nederland te doen vervallen (nr. 21), werd ontraden. Het werd niettemin aanvaard met onder andere de stem van de PvdA. Een echte verslechtering kan men deze kleine verlichting van de al uitvoerige informatieplicht niet noemen.

- Het wetsvoorstel Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken 32271) moest de bestaande Huisvestingswet vervangen en gemeenten de instrumenten bieden om in te grijpen in de woningvoorraad en de woonruimteverdeling. Dit was nodig vanwege de gewijzigde economische omstandigheden en de schaarste aan goedkopere woonruimte, de onevenwichtigheden en onrechtvaardige effecten daarvan moesten kunnen worden verminderd. Het wetsvoorstel bevatte een veertigtal artikelen over de gemeentelijke huisvestingsverordening, de huisvestingsvergunning met criteria en procedures, het behoud van de gemeentelijke woningvoorraad en bijzondere groepen die voor huisvesting in aanmerking komen en zo meer.

Bij een dergelijk onderwerp zijn amendementen te verwachten omdat ideologische opvattingen een rol kunnen spelen. Zeven - ontraden- amendementen werden verworpen, vier werden er aangenomen. Twee daarvan betroffen een uitzondering (een voor koopwoningen op de Waddeneilanden (Van der Linde, onder nr. 15), een voor eigenaren die ten behoeve van eigen bewoning of gebruik wijzigingen willen aanbrengen (Van der Linde, onder nr. 26)) en twee een garantie (een voor voorrang voor personen die mantelzorg ontvangen (Ortega-Martijn, onder nr. 10)

¹¹⁹ Het amendement Fokke/Litjens (PvdA/VVD) op nr. 10 (geheime stemming) was ingegeven door de Vereniging van Griffiers en de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de minister beriep zich voor zijn keuze voor een hoofdelijke stemming op de opvatting van burgemeesters en van Commissarissen des Konings. Op zich is dat een beleidskeuze, met voor- en nadelen van beide alternatieven, en niet direct een kwestie van kwaliteit. Dat het echter mis kan gaan met een geheime stemming bleek in het geval van de herbenoeming van de burgemeester van Midden-Delfland. In de geheime stemming (26 januari 2016) adviseerde de raad deze burgemeester niet te herbenoemen voor een derde termijn, ondanks het unanieme advies van de vertrouwenscommissie dat wel te doen. Na een bewonerscampagne verklaarden de fractievoorzitters op 28 januari 2016 dat de raad is geschrokken van de uitslag van de stemming en dat zij deze betreurt; de raad heeft fouten gemaakt, zij constateert dat er voldoende draagvlak bestaat voor de herbenoeming van de burgemeester (bron: TV West e.a.).

en een die minimaal de helft van de woningen toewijsbaar laat zijn aan mensen die zich in een gemeente willen vestigen (Monasch, onder nr. 29)). De minister liet zonder nadere argumentatie drie amendementen aan het oordeel van de Kamer en één (nr. 10) zag hij als een ondersteuning van het beleid. De minister ontried diverse amendementen, waarvan één (zie de brief van de minister, Kamerstukken II 2013/14, 32271, nr. 13) omdat daarvoor andere wetgeving (inzake de grootstedelijke problematiek) van toepassing is.

Meer uitzonderingen betekent immer een grotere complexiteit met meer interpretatieproblemen. Technisch zou hier van een verslechtering sprake kunnen zijn.

- Met het wetsvoorstel Overgang wettelijke taken van kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven naar Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven (Kamerstukken 34026) werd beoogd de zeventien kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven op te heffen en onder te brengen bij de Stichting samenwerking beroepsonderwijs bedrijfsleven. Deze stichting kreeg de taak landelijke afspraken te maken over onder meer exameneisen en over stages voor het beroepsonderwijs. In zo'n twaalf artikelen werden regels gesteld over de rechtspersoon, over het daar werkzame personeel, over de subsidie, over kwaliteitseisen te stellen aan leerbedrijven, over het toezicht en over het overgangsrecht.

Twee amendementen werden ingediend en aanvaard. Het amendement onder nr. 10 (Lucas) bevatte een evaluatiebepaling. Het amendement onder nr. 13 (Beertema) was het gevolg van een opmerking van de minister tijdens de behandeling (Handelingen II 2014/15, 34026, 33-4) waar zij zei dat een verbod op het verrichten van private taken door de SBB niet nodig was (zij zou daarvoor toestemming moeten verlenen) en dat een dergelijke taakuitbreiding ook niet te verwachten was, maar dat als je dat per se niet wilt, dit wettelijk moet worden verboden. Zo werd het bepaald in het amendement.

Beide amendementen zijn niet als een verslechtering aan te merken, eerder als een verbetering.

- Het wetsvoorstel tot Hervorming van kindregelingen (Kamerstukken 33716) had tot doel het stelsel van kindregelingen te vereenvoudigen (van tien naar vier regelingen) en vooral ook te versoberen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte zo'n vijf inhoudelijke artikelen met de nodige wijzigingen in diverse sociale wetten. De oorspronkelijk beoogde versobering is bij de begrotingsafspraken wat teruggebracht.

Het wetsvoorstel genereerde negen amendementen waarvan er zeven werden verworpen. Het aanvaarde amendement onder nr. 11 (Schouten) maakte mogelijk dat ook alleenstaande ouders met een thuis wonend gehandicapt kind in aanmerking komen voor het extra bedrag. Het andere aanvaarde amendement (onder nr. 21) was ingediend door mw. Hamer en regelde dat de 20% toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand nog een jaar bleef gelden. De minister vond (Handelingen II 2013/14, 33716, 60-13) dat het eerste amendement een goed en sympathiek idee bevatte; in theorie leidt het tot mogelijke complicaties over de interpretatie ervan, maar kennelijk zag de staatssecretaris dat niet somber in. Het tweede amendement betrof een beperkte en kwetsbare groep zodat hij, ondanks zijn terughoudendheid met allerlei overgangsregelingen, hier begrip voor had en het oordeel aan de Kamer liet. Dit wat langduriger overgangsrecht heeft geen invloed op de kwaliteit als zodanig.

- Het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en de Wet rijonderricht motorvoertuigen 1993 (Kamerstukken 33781) was gericht op de invoering van een rijbewijs voor landbouw- en bosbouwtrekkers alsmede voor motorrijtuigen met beperkte snelheid, het zogenaamde T-rijbewijs. Het had een lange voorgeschiedenis; op verzoek van de Kamer was besloten het wetsvoorstel in te dienen en niet te wachten op mogelijke aanpalende wetsvoorstellen. Het doel was het aantal verkeersslachtoffers te verminderen. Het is een klein wetsvoorstel, dat ook tot weinig debat heeft geleid en één amendement opleverde. Dit amendement van de heer Visser (onder nr. 8) beoogde de toevoeging van een evaluatiebepaling. Voor die bepaling werd de gebruikelijke formulering gebruikt, het ging de indiener vooral om de effecten van de verkeersveiligheid. Het amendement werd aangenomen. Op de kwaliteit van het wetsvoorstel had het verder geen invloed.

- Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en het BW met het oog op het toegankelijker maken executoriale verkoop onroerende zaken (Kamerstukken 33484) was met een achttal inhoudelijke bepalingen een klein wetsvoorstel. Het bepaalde onder meer dat de verkoop kan geschieden in een veilingzaal, via internet of tegelijkertijd in de zaal en via internet, bevat een betere verdeling van de veilingkosten tussen de koper en verkoper, regelde dat het risico bij koop van een woning op de executieveiling pas overgaat na inschrijving van het proces-verbaal in het register, dat de ontruimingstermijn wordt teruggebracht en dat het makkelijker wordt om onrechtmatige bewoners te verwijderen.

Eén amendement werd ingediend, een amendement Van Nispen (onder nr. 10) waarbij de termijn waarbinnen op bevel van de rechter moet worden ontruimd van maximaal *drie* maanden in het wetsvoorstel werd verhoogd naar zes maanden (in het wetboek stond een jaar). In het wetgevingsoverleg (Kamerstukken II 2013/14, 33484, nr. 13) verklaarde de minister dat een belangenafweging moet worden gemaakt, dat het amendement een dergelijke afweging bevatte en dat hij geen onoverkomelijke bezwaren had tegen aanvaarding. Overigens attendeerde in dat overleg Van Nispen de minister op een redactionele fout in het wetsvoorstel, die vervolgens bij nota van wijziging werd hersteld.

- Het wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen (Kamerstukken 34003) beoogde de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën op een markt waarop ook niet-overheidsondernemingen actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting te onderwerpen als die private ondernemingen. Met andere woorden, wordt er een gelijk speelveld geschapen, zulks in overeenstemming met de wens van de Europese Commissie. Het wetsvoorstel bevatte zo'n zes inhoudelijke artikelen, waarvan een de algemene toepasbaarheid van de Vbp verwoordde en andere de uitzonderingen daarop zowel wat betreft bedrijven als wat betreft in aanmerking komende bestanddelen.

Op het wetsvoorstel waren twee amendementen ingediend door de heer Dijkgraaf (onder nr. 11 en nr. 12) waarvan de laatste werd verworpen en de eerste werd aanvaard. Beide betroffen een verdergaande uitzondering op de algemene regel. De aanvaarde uitzondering regelde een vrijstelling voor 'activiteiten die op basis van een dienstverleningsovereenkomst worden verricht door een publiekrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijk overheidslichaam, indien deze activiteiten bij de dienstafnemer zouden zijn aangemerkt als activiteiten verricht in verband met de uitoefening

van een overheidstaak of van een publiekrechtelijke bevoegdheid waarmee niet in concurrentie wordt getreden'. Het amendement vergrootte weliswaar de complexiteit, maar zou waarschijnlijk niet op bezwaren van de Europese Commissie stuiten zodat de minister het oordeel aan de Kamer liet (brief naar aanleiding van een wetgevingsoverleg, Kamerstukken II 2014/15, 34003, nr. 13). Met het andere amendement dreigde de wetgever op de stoel van de inspecteur te gaan zitten en toegevoegde waarde had het niet.

Dus

De gevolgen van amendementen voor de kwaliteit van het wetsvoorstel leid ik primair af uit het oordeel van de minister over de amendementen¹²⁰, zij het dat als de minister neutraal was en een amendement ontegenzeggelijk tot administratieve lasten leidt (bijvoorbeeld informatieverplichtingen) ik dit wel als negatief kwalificeer. Ik ben dus wat kritischer dan de bewindslieden.

Tegenover een grote meerderheid van de amendementen stond de bewindspersoon neutraal, soms welwillend, soms wat minder welwillend. In een aantal gevallen werden amendementen aangepast in of na overleg met de bewindspersoon. De bewindspersoon ondersteunde evaluatiebepalingen, maar deze zijn neutraal voor de kwaliteit van het wetsvoorstel. Van de 93 aanvaarde amendementen kunnen er 15 als een verbetering worden beschouwd en 13 als een verslechtering (meestal een uitzondering of aanvulling die juridisch complicerend is en daarmee ook voor de werkbaarheid lastig kan zijn). Heel scherp kan dit oordeel niet zijn omdat een complicerende uitzondering of aanvulling beleidsmatig een verbetering kan inhouden.

Dit systematisch overzicht maakt het op zich mogelijk meer algemene uitspraken te doen. Uit deze steekproef blijkt dat amendementen zelfs iets vaker tot een verbetering van een wetsvoorstel leiden dan tot een verslechtering, en ik meen dus dat deze bevinding mag worden veralgemeniseerd.

¹²⁰ Het zou tamelijk aanmatigend zijn te denken dat ik zoveel wetsvoorstellen op zoveel terreinen zou kunnen beoordelen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ik besef dat het oordeel van de minister gekleurd is en dat deze bij voorkeur zijn wetsvoorstel door de Kamer loodst. Ik verwijs verder naar hetgeen ik in paragraaf 1 hierover schreef.

6. Zijn maatregelen tot verbetering nodig en mogelijk?

Is er een probleem?

Het recht van amendement is een belangrijk instrument van de Tweede Kamer als mede-wetgever. Thans is dit instrument vanzelfsprekend geworden maar na de invoering ervan in 1848 bleek hoe belangrijk het was voor de verhouding tussen parlement en regering. De oorspronkelijke betekenis van amenderen is: verbeteren, het verbeteren van de wetgeving in casu. Maar wat 'beter' is, wordt politiek bepaald. Het recht van amendement wordt uitgeoefend in het kader van een politiek spel rond de inhoud van een wet maar waarschijnlijk ook in een breder politiek kader. Amendementen worden ingediend door Kamerleden maar kunnen zijn ingestoken door lobbyisten, collega's van andere politieke partijen, of bewindslieden. Zij worden ingediend om een wetsvoorstel inhoudelijk bij te buigen of aan te scherpen, maar ook om achterbannen te bedienen, coalitiegenoten of de constructieve oppositie een succesje te gunnen, politieke tegenstanders af te troeven, het aannemen van een wetsvoorstel te voorkomen of zelfs een minister of kabinet te laten vallen. In dat licht is het moeilijk om te bepalen wanneer een wetsvoorstel ontoelaatbaar is omdat het destructief is dan wel een onderwerp bevat dat niets met het onderwerp van het wetsvoorstel uitstaande heeft. In de onderzochte periode is het niet voorgekomen dat de Tweede Kamer een dergelijk oordeel uitsprak- dat is al zo sinds 1994. Strikt genomen, hoeft het ook niet: als de coalitie of een andere meerderheid tegenstemt, is het amendement van de baan.

Uit ouder onderzoek kwam al naar voren dat de belangstelling van Kamerleden voor de kwaliteit van wetgeving beperkt is¹²¹. Een van mijn gesprekspartners bevestigt dit beeld voor het heden. Als een lijst zou moeten worden opgesteld zou de actualiteit het hoogst scoren, de begroting krijgt de nodige aandacht, wetgeving bungelt onderaan. Het gaat om aandacht in de media en zichtbaarheid. Indien een wetsvoorstel wordt voorbereid, zijn het veelal de fractiemedewerkers die de voorbereiding verzorgen. Die gaan daarbij vooral af op de toelichting, daarover worden vragen gesteld. Een andere gesprekspartner spreekt echter vol overgave over wetgeving en amendementen¹²². Als Kamerlid wil je iets bereiken, onrecht of andere onwenselijkheden bestrijden of repareren en het amendement is dan een sterk middel: aanvaarding betekent werkelijk wat. Daarvoor doe je je best. Dat begint al in de fase van het verslag waar kritische vragen de minister moeten aanzetten tot een nota van wijziging.

Indien we op de onderzoeksvraag in willen gaan en bezien wat de invloed van amendementen is op de kwaliteit van de wetsvoorstellen, worden wij geconfronteerd met het probleem dat het begrip 'kwaliteit' niet al te duidelijk is. Voor de kwaliteit is daarom een rudimentaire maatstaf gekozen: juridisch aanvaardbaar (dat wil zeggen: passend binnen het wetsvoorstel of de betreffende wet en passend binnen het rechtssysteem als geheel), praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar.

Uit de interviews komt naar voren dat de steun van de wetgevingsjuristen bij de formulering van amendementen nuttig en nodig is, zeker voor de juridische kwaliteit van amendementen. Dat zeggen

¹²¹ M. Wagenaar, *Kwaliteit wetgeving stiefkind politiek*, RegelMaat 1999/6, p. 216 e.v. (Marja Wagenaar was zelf Kamerlid); B. Dorbeck-Jung, *Zicht op wetgevingskwaliteit. Welke criteria achten leden van de Tweede Kamer de belangrijkste kwaliteitseisen voor wetgeving*, RegelMaat 2003/4, p. p. 131 e.v.

¹²² Dat gold kennelijk ook voor Kamerlid Femke Halsema (a.w., p. 11, 61).

niet alleen de wetgevingsjuristen. Die steun wordt gevraagd en gegeven. Ook dan zijn amendementen niet altijd een verbetering van het wetsvoorstel, ze zijn misschien niet alle nuttig of nodig, maar die oordelen hangen nauw samen met inhoudelijke opvattingen en de positie binnen het wetgevingsproces. Amendementen kunnen soms de kans op problemen vergroten, bijvoorbeeld als bij amendement uitzonderingen op de (algemene) regels van het wetsvoorstel worden opgenomen. Daarmee wordt de wet gecompliceerder hetgeen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet vanzelfsprekend ten goede komt. En er zijn zeker ook ongelukkig te noemen amendementen; met enige regelmaat zijn novellen of andere reparatoire wetten nodig. De relatie tot de EU-regelgeving leidt regelmatig tot enige onzekerheid over de aanvaardbaarheid van een amendement. Het risico is dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start of dat er gerechtelijke procedures voor de rechter van komen. Dat kost tijd, geld en aanzien. Een voorhangbepaling kan tot problemen leiden als de Tweede Kamer op de stoel van het bestuur gaat zitten¹²³. En sinds kort kan een probleem zich gaan voordoen bij de amendering van implementatiewetgeving van EU-regelgeving. De Wet raadgevend referendum (Stb. 2014, 122) sluit implementatiewetgeving uit van de referendabiliteit (art. 5, onder e), maar als via een amendement daar een kop op wordt gezet¹²⁴, is vanwege die kop een raadgevend referendum wel mogelijk. Dat beïnvloedt het moment van inwerkingtreding, het geeft een hoop werk en kan kosten met zich meebrengen¹²⁵.

Indien we de in de paragrafen 2, 3 en 4 gegeven voorbeelden van problematische amendementen bij (23) wetsvoorstellen bezien, betreffen de meeste genoemde problemen de juridische kwaliteit (enkele malen de wetstechnische kwaliteit maar vooral de verhouding tot ander of hoger recht zoals EU-recht); in vijf gevallen werd (ook) de werkbaarheid in twijfel getrokken¹²⁶.

Deze uitspraak beperkt zich tot het hier gepresenteerde materiaal, een algemene bewering in deze is, wetenschappelijk gesproken, niet geoorloofd: er is niet sprake van een nette steekproef maar van incidenten uit tal van jaren, de herinneringen komen veelal van juristen, problemen rond de werkbaarheid waren bij de totstandkoming van de wetgeving mogelijk nog onzichtbaar.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat amendementen niet stelselmatig de kwaliteit van wetgeving negatief beïnvloeden. Sterker nog, het komt vaker voor dat amendementen de kwaliteit van het wetsvoorstel verbeteren dan dat zij die verslechteren. Zij kunnen nuttig zijn, vergeten groepen binnen boord brengen, fouten herstellen, procedurele vereenvoudigingen opleveren. Daarvan waren ook voorbeelden.

Opmerkelijk is dat de diverse wetgevingsjuristen in de interviews amendementen weliswaar beschouwden als veel tijd vragend en dat zij kritisch waren over sommige amendementen, maar dat zij de stelling dat amendementen de kwaliteit van wetsvoorstellen negatief beïnvloeden in zijn

¹²³ Borman heeft nog gewezen op, een overigens beperkt aantal, amendementen die een voorhang eisen voor de inwerkingtreding. Een voorbeeld is het aanvaarde amendement Schouw op de wijziging van de Meststoffenwet (Kamerstukken II 2013/14, 33322, nr. 39). Zolang deze voorhang slechts het tijdstip van inwerkingtreding betreft, valt daarmee te leven; als dat betekent dat in feite het wetsvoorstel opnieuw ter discussie wordt gesteld, is sprake van een 'staatsrechtelijk gedrocht' (RegelMaat 2015-6). Overigens geldt in het licht van deze studie dat een dergelijk amendement op zich niet een 'quality-killer' van de wet is, maar dus staatsrechtelijk ongewenst.

¹²⁴ De Aanwijzingen gelden formeel niet voor de Tweede Kamer.

¹²⁵ Overigens werd in het voorgaande ook gewag gemaakt van een amendement dat een nationale kop juist beoogde te beperken.

¹²⁶ Het totaal is meer dan 26 omdat soms meer problemen werden genoemd.

algemeenheid niet onderschreven. Ook volgens hen is van systematisch kwaliteitsverlies geen sprake. Dat verhaal kan dus de wereld uit.

Voor deze conclusie is overigens enige steun te vinden in twee meta-evaluaties over de werking van wetgeving. Daaruit bleek dat wetten, dus inclusief geamendeerde wetten, globaal gezien heel behoorlijk hun doel bereiken.¹²⁷

Mogelijke maatregelen

Het indienen van amendementen houdt niet zozeer verband met de (juridische) kwaliteit van een wetsvoorstel, maar vooral met de beleidsmatige inhoud en het politieke spel. Als dan blijkt dat amendementen niet een groot risico vormen voor de kwaliteit van een wetsvoorstel, en als tevens blijkt dat er diverse mechanismen zijn die in geval van nood kunnen worden gebruikt en soms ook worden gebruikt (de veiligheidskleppen ontoelaatbaarverklaring, intrekking, voorlichting en verwerping door de Eerste Kamer), lijkt er weinig reden om verbeteringen voor te stellen. Als er geen existentieel probleem lijkt te zijn, is de noodzaak of het gevoel van urgentie gering. Dat maakt een verbetertraject bij voorbaat niet zo kansrijk. Een complicatie voor mogelijke verbeteringen is daarbij dat het kwaliteitsaspect niet zo makkelijk is af te scheiden van het algemene politieke karakter van het amendement. Mogelijke verbeteringen wat betreft de kwaliteit betekenen dan al gauw een belemmering voor het politieke spel, en zullen dus niet snel worden gehonoreerd.

Niettemin. Wetsvoorstellen zelf zullen nimmer perfect zijn en bevatten de nodige onzekerheden over de werking en dat geldt evenzeer voor amendementen. Amendementen kunnen voor problemen zorgen en met enige regelmaat worden novelles en reparatoire wetten nodig gevonden, kennelijk ook door de Tweede Kamer zelf waar deze al dan niet geamendeerd worden aangenomen. Er is daarom enige reden om toch na te denken over de vraag of en welke maatregelen tot verbetering dan wel vermindering van risico's mogelijk zijn. Het valt bovendien niet uit te sluiten dat er betrokkenen zijn die een zekere verbetering nodig achten met het oog op meer waarborgen voor de kwaliteit van wetsvoorstellen, en het kan altijd beter. Ik zal daarom een aantal overwegingen daaraan wijden.

α. Meer tijd

De voorbereiding van wetgeving vergt om diverse redenen tijd. Een goede beleidstheorie moet worden ontwikkeld (doel en adequate instrumenten moeten worden geformuleerd of in andere woorden: de vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) moeten worden behandeld), de verhouding tot ander en tot hoger recht moet worden bepaald, interne consistentie moet worden bereikt en met vele betrokkenen moet worden overlegd, zowel binnen de overheid als daarbuiten. Bij amendementen kan dat minder goed, in het overgrote deel van de gevallen worden die op een laat moment of zelfs op het laatste moment ingediend en misschien moet men wel zeggen: het kan niet anders dan dat die op een laat moment in het wetgevingsproces worden ingediend. Vaak zijn de wijzigingen niet zo ingrijpend dat zij een aparte studie vereisen, maar effecten op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn al snel te verwachten. Om die reden zou amendementen enige tijd gegund kunnen worden voor een soort turbo-toets, bijvoorbeeld tot een week voor de mondelinge behandeling van een wetsvoorstel. Dat heeft echter zijn bezwaren. Immers, het moet

¹²⁷ C. Klein Haarhuis & B. Niemeijer, *Wet en werkelijkheid*, Den Haag 2008; G.J.Veerman, *Een empathische wetgever*, Den Haag 2013.

mogelijk zijn naar aanleiding van de bestudering van de amendementen tot wijziging daarvan te komen. Dat kan tot verbetering leiden. Ook moet het mogelijk zijn om naar aanleiding van de behandeling nog wijzigingen aan te brengen, zowel in het amendement als in het wetsvoorstel. Art. 84 Grondwet maakt bovendien wijzigingen in het wetsvoorstel mogelijk tot aan de stemming. Dus het voorstel kan als volgt worden geamendeerd: probeer eens een praktijk waarbij in beginsel amendementen tot een week voor de behandeling worden ingediend, bijvoorbeeld met de toevoeging: en wijzig daarna alleen nog de reeds ingediende amendementen. In die periode kan nog wat onderzoek worden gedaan. Of men neemt die periode van een week voor wijziging van ingediende amendementen tussen behandeling en stemming. Heel vreemd is dat niet in het licht van art. 105 RvOTK, de ‘tweede lezing’ bepaling. Overigens zou ook van dat artikel wat meer gebruik kunnen worden gemaakt. Het is bedoeld als een noodvoorziening, maar biedt wel de mogelijkheid van nader overleg en van voorstellen tot verandering van de tekst van het voorliggende wetsvoorstel, zoals de hiervoor vermelde jurisprudentie (Kamerstukken 26456) laat zien.

Een alternatief dat meer tijd voor onderzoek naar en doordenken van de juridische en praktische gevolgen van wensen van Kamerleden oplevert, is een al oud voorstel van W.F. de Gaay Fortman, dat de regering minder perfectie nastreeft bij de indiening van wetsvoorstellen en dat meer tijd voor mondeling overleg met de Kamercommissies wordt genomen¹²⁸. Meer inhoudelijk wetgevingsoverleg dus. Hij hoopte dat het ‘de vindrijkheid van Kamerleden zou kunnen prikkelen’ (hij zag wetgeving primair als een juridisch fenomeen, iets voor juristen). Voor het beleidsmatig aspect van wetgeving is deze gedachte van belang omdat met dat overleg de (of het gevoel van) tijdige betrokkenheid bij wetgeving wordt vergroot en eveneens, zoals gezegd, de hoeveelheid tijd voor het doordenken van de gevolgen van de diverse wensen van de diverse politieke partijen. Overigens spoort deze gedachte met de opvatting van enkele van mijn gesprekspartners dat de kwaliteit van wetsvoorstel en amendement zal verbeteren als er voldoende en tijdig overleg is tussen Kamer(leden) en bewindslieden met hun ambtenaren. In die eerste fase is de ruimte voor beleidsbepaling waarschijnlijk nog wat groter (zie ook hieronder het tweede voorstel onder δ).

β .Versterking van het Bureau Wetgeving

Een tweede mogelijke maatregel is versterking van het Bureau Wetgeving. Op dit moment werkt een beperkt aantal wetgevingsjuristen bij dit Bureau. Een eenvoudige gedachte is dus dat aantal wat uit te breiden. Nu lost het Bureau het tekort aan mankracht op door veelvuldig een beroep te doen op de departementale wetgevingsjuristen. Dat kan niet altijd omdat een Kamerlid dat niet altijd wil of omdat de departementale wetgevingsjuristen tijdens de plenaire behandeling de tijd niet hebben. Hoewel ik lang niet altijd gecharmeerd ben van de aanpak van een probleem door meer personeel voor te stellen, denk ik dat een zekere uitbreiding van het Bureau Wetgeving een goed idee is. De reden is dat het wetgevingsterrein onmetelijk groot is en alle speciale en specialistische onderwerpen omvat. Vrijwel alle beleid behoeft immers een wettelijke basis, zonder die basis zijn veel maatregelen en veel uitvoering of handhaving juridisch niet mogelijk. Die expertise kan nooit op al die terreinen worden verkregen. Ter vergelijking: ook op departementen komt veelvuldig voor dat zelfs voor belangrijke specialismen (zoals: de pensioenwetgeving) slechts één

¹²⁸ A.w., p. 32.

echte wetgevingsexpert beschikbaar is. Waar medewerkers van het Bureau Wetgeving echter alle nieuwe ('echte') wetsvoorstellen volgen om aan het einde van de rit paraat te zijn voor steun bij amendementen, zou een zekere uitbreiding van het Bureau waarschijnlijk wel baat bieden.

γ. Goede bedoelingen

Zoals mij is opgevallen bij voorstellen tot verbetering, zitten de verbeteringen regelmatig in de bijvoeglijke naamwoorden. 'Creatief' vind ik wel de ergste, maar vernieuwend, transparant, daadkrachtig(er), deskundig(er), zorgvuldig(er), evenwichtig(er), adequaat (beter) en zo meer, mogen er ook zijn. Ik wil mij aan deze gewoonte niet onttrekken.

Sommige betrokkenen zouden zich kunnen voornemen nog zorgvuldiger met hun bevoegdheden om te gaan. Ik noemde al dat naar mijn idee het gebruik van de novelle ter reparatie van een wetsvoorstel staatsrechtelijk niet zo juist en praktisch waarschijnlijk onwenselijk is. De regering zou het niet moeten doen, de Eerste Kamer zou het niet moeten vragen. Het zou mogelijk beter zijn indien de Eerste Kamer wat vaker een wetsvoorstel afstemt en dat de bewindspersoon wat eerder een wetsvoorstel intrekt als onaanvaardbaar geachte amendementen zijn aanvaard door de Tweede Kamer. En het zou goed zijn als Kamerleden hun amendementen op een zodanig tijdstip indienen dat er enige tijd voor verdere bestudering ervan is.

Dergelijke goede bedoelingen werken meestal niet, zoals veel goede voornemens die zijn uitgesproken rond 1 januari in daadkracht de maand maart al niet halen.

δ. Wijzigingen op systeemniveau

De voorgaande gedachten betreffen beperkte aanpassingen binnen het bestaande stelsel. Men kan daar ook buiten treden. Niet dat de praktijk van de amendering daar direct aanleiding toe geeft, maar men kan om meer algemene redenen menen dat het proces van wetgeving aan verandering toe is, in de hoop dat daarvan minder regelgeving en (nog) betere regelgeving komt. Wij werken immers met een stelsel dat in grote lijnen is ontstaan in een periode dat er veel minder beleid en veel minder wetgeving nodig werd geoordeeld dan nu, en waarin de rol van de Kamer primair die van medewetgever was en minder die van controleur, laat staan die van bestuurder. Al meer dan 100 jaar geleden kenschetste Struycken de rol van de Tweede Kamer als medebepaler van beleid en dat is zeker niet veranderd. En over de positie van de Eerste Kamer wordt al lang en nog steeds gesteggeld¹²⁹.

Ik geef twee gedachten. In de eerste plaats kan men de rol van de Eerste Kamer als kwaliteitsbewaker versterken (en voor het overige beperken) door grondwettelijk vast te leggen dat de Eerste Kamer de taak heeft wetsvoorstellen op hun kwaliteit te bezien. Dat zou betekenen dat tevens wordt bepaald dat begrotingsvoorstellen niet de goedkeuring van de Eerste Kamer behoeven. Een bijkomend voordeel kan zijn (het hangt er maar af) dat de Eerste Kamer wat minder een politieke en beleidsmatige rol kan/ zal gaan spelen en mogelijk wat kritischer op de kwaliteit zal zijn tot uiting komend in haar stemgedrag. Een dergelijke constructie vereist een Grondwetsherziening.

¹²⁹ Op 19 januari 2016 vond in de Eerste Kamer een debat plaats over de instelling van een Staatscommissie Bezinning Parlement, waarbij mevrouw Duthler een motie indiende om daaraan mee te werken (EK 2015/16, 34000, Q). Dit vraagstuk was bij de Algemene Politieke Beschouwingen in 2014 aangezwengeld door de toenmalige senator Hermans (VVD).

In de tweede plaats kan men de procedure van voorbereiding van wetgeving veranderen. In ogeschouw nemend dat wetsvoorstellen primair een beleidsmatige oorsprong en inhoud hebben en zo ook de meeste amendementen, zou men een procedure kunnen bedenken die daar beter op aansluit. Ik heb in de bundel 'Kringen in de Hofvijver' al eens enkele gedachten daarover op papier gezet¹³⁰. Ik herhaal ze. Naar Brits voorbeeld wordt jaarlijks, bijvoorbeeld op basis van het regeerakkoord, door regering en Tweede Kamer vastgesteld welke onderwerpen dat jaar in het parlement zullen worden besproken. Dat wil zeggen dat er in beginsel een limiet is aan het aantal te behandelen (wetgevings-) onderwerpen. Per onderwerp wordt allereerst een beleidsdebat gevoerd aan de hand van een beleidsnota, waarin een aantal vaste elementen aan de orde komt: probleemformulering(en), doel, instrumentatie (beleidstheorie), rechtspolitieke kwesties als de vorm en mate van delegatie, de ruimte in de normstelling, het gebruik van vergunningstelsels of subsidies, de wijze van uitvoering en handhaving, de beschikbare middelen, de kosten en opbrengsten die zijn te verwachten en wie die betaalt of ontvangt. Deze beleidsnota wordt vervolgens in en met de Tweede Kamer behandeld. Die kan dat uitvoerig doen met hoorzittingen e.t.q. In die fase kunnen voorstellen tot wijziging (een soort amendementen dus) worden gedaan. De behandeling leidt tot een parlementair goedgekeurde concluderende nota die vervolgens door het kabinet wordt vertaald in een wetsvoorstel met toelichting op de juridische vormgeving. Op dat moment adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State, in het bijzonder over de juridische vertaling en de aanvaardbaarheid in het licht van rechtsstatelijke randvoorwaarden. Dat kan nog tot wijziging van het wetsvoorstel leiden. De Tweede Kamer kan vervolgens dat wetsvoorstel aanvaarden of verwerpen. De Eerste Kamer, zo men die wil behouden, kan het aanvaarde wetsvoorstel wederom aanvaarden of verwerpen; zij kan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State daarbij een belangrijke rol laten spelen. Indien een wetsvoorstel wordt verworpen, moet het weer een plaats zien te verwerven in het (wetgevings)programma van het jaar daarop.

Het voorstel is niet compleet. Er moet bijvoorbeeld nog wat worden geregeld voor bijvoorbeeld begrotingswetgeving, implementatiewetgeving, reparatiewetgeving en zo meer, waarbij men kan denken aan enkele aparte stromen. Dit alles zou een Grondwetsherziening vereisen.

Het hierboven gedane voorstel zal niet alle problemen oplossen en het zal nieuwe problemen geven (bijvoorbeeld omdat de duivel in de details zit). Ik ben er zelfs nog niet zeker van dat het een erg goed idee is. In het verleden is ook gewerkt met beleidsnota's¹³¹ en daar is men van afgestapt omdat er een tweede volledige discussie volgde na het beleidsdebat. Door het amendementsrecht te beperken tot de eerste fase is die kans kleiner, al valt niet uit te sluiten dat er wederom een debat komt en de regering haar huiswerk kan overdoen. Maar als dat voor beleid en wetgeving en dus voor de samenleving beter is, waarom niet? De spanning tussen tijd en kwaliteit zal altijd wel blijven.

Dit voorstel voor een andere procedure van wetgeving is gebaseerd op de feitelijke situatie dat veel beleidsdiscussies via wetsvoorstellen wordt gevoerd, hetgeen de wetgeving en haar kwaliteit kan belasten. De wetgeving staat onder druk, qua inhoudelijke normstelling (of juist het gebrek daaraan),

¹³⁰ Parlement en wetgeving – een 'redelijk revolutionair voorstel', in: Kringen in de Hofvijver, Liber Amicorum voor Joop van den Berg, 2012, p. 226- 232.

¹³¹ Het kabinet Den Uyl gebruikte deze vorm wel; bij de Algehele grondwetsherziening van 1983 is het gebruik van de nota wel even aan de orde geweest, maar veel enthousiasme was er niet te bespeuren (Kamerstukken 15047 (R1099). W.F. de Gaay Fortman meende (a.w., p. 31) dat de voorbereidende nota (nota met vraagpunten) tot vertraging leidde en had ervaren dat opinies kunnen veranderen. Enkele gesprekspartners uit dit onderzoek hebben daarentegen juist goede ervaringen met eerst een beleidsdebat in de Kamer en vervolgens een wetsvoorstel.

qua hoeveelheid en qua afstemming met concurrerende wetgevers, in het bijzonder de Europese. Dat houdt, zeker wat betreft inhoud en hoeveelheid, verband met het legaliteitsbeginsel waardoor beleid en wetgeving innig met elkaar zijn verknoopt. Er is, denk ik wel eens, behoefte aan een nieuw wetsbegrip. Vandaar een poging om beleid en wet weer wat uit elkaar te halen, zodat de wet kan worden gebruikt voor institutionele en gedragsgerichte normstelling.

7. Besluit: het voorlopig definitieve antwoord

De vraag waarop deze studie een antwoord moest geven, luidde: klopt de veronderstelling dat amendementen de kwaliteit van wetsvoorstellen negatief beïnvloeden? In die veronderstelling ligt besloten dat die 'kwaliteit' wel is vast te stellen. Dat is niet zomaar het geval. Met betrekking tot wetgeving omvat het begrip 'kwaliteit' teveel relatief onbepaalde elementen, waarbij de onderlinge verhouding niet vanzelf aanvullend is. Bovendien speelt de waardering van de inhoud van wetsvoorstel en amendement een rol. Volstaan is met een rudimentair kwaliteitsbegrip (rechtmatigheid in ruime zin, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid).

Met inachtneming van deze beperking luidt het antwoord op de gestelde vraag dat er wel voorbeelden zijn te geven van amendementen die de wetgeving kwalitatief negatief beïnvloedden, maar dat in zijn algemeenheid dat niet het geval is. Sterker nog, amendementen verbeteren met enige regelmaat juist de kwaliteit van wetgeving. De bewering dat het amendement een 'quality killer' is, lijkt mij een retorische constructie te zijn in een discussie over de kwaliteit van wetgeving, een soort broodje aap¹³².

¹³² Ik gebruik het begrip 'broodje aap' in de geest van Van Dale voor een verontrustend, maar onjuist of niet al te juist verhaal dat geloof vindt onder het volk. Ook de eigenschap dat het een oude oorsprong kan hebben, past bij het onderhavige broodje. De aanduiding 'retorische constructie' ontleen ik aan P. Burger die onderzoek deed naar het broodje aap (Monsterlijke Verhalen, diss. Leiden 2014).