

Notitie ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over het voorstel tot Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer (26 374 (R2187))

Dinsdag 12 september 2023, 17:30 – 18:30 uur; Groen van Prinstererzaal, Tweede Kamer

Prof. dr. Sophie van Bijsterveld, Radboud Universiteit; oud-lid Eerste Kamer (2007 - 2019)

E-mail: Sophie.vanBijsterveld@ru.nl

In het kort: invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer als voorgesteld is onnodig en onwenselijk. Een dergelijk recht compliceert het wetgevingsproces, belast de verhouding tussen beide kamers en de regering en maakt de Eerste Kamer kwetsbaar.

Zowel de 'behoefte' aan een terugzendrecht als de bijdrage aan de 'rolvastheid' van de Eerste Kamer en aan een 'goed' tweekamerstelsel worden in de argumentatie van de regering niet overtuigend aangetoond; de inhoud die deze begrippen voor de regering hebben, blijft bovendien onbestemd.

Toelichting:

De huidige procedure voldoet: er is geen behoefte aan een terugzendrecht

- De kracht van de Eerste Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel is het geven van een finaal oordeel over een wetsvoorstel: aannemen of verwerpen. Deze heldere keuzemogelijkheid dwingt de Eerste Kamer (de fracties en individuele Kamerleden) hoofdzaken van bijzaken te onderscheiden. Die hoofd- en bijzaken betreffen de inhoud van het wetsvoorstel en de maatschappelijke en politieke gevolgen van het aannemen of verwerpen ervan.
- Het ontbreken van een recht van amendement voor de Eerste Kamer draagt ertoe bij dat de Eerste Kamer niet ten volle 'meestuurt' in het wetgevingsproces.
- Het lijkt paradoxaal dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen desondanks zorgvuldig en met oog voor detail bekijkt. Het huidige wetgevingsproces biedt de Eerste Kamer echter zowel in de schriftelijke als mondelinge behandeling alle ruimte om vragen, opmerkingen, wensen en geconstateerde onvolkomenheden in dialoog met de regering aan de orde te stellen. De schriftelijke en mondelinge behandeling wordt deel van de wetsgeschiedenis en speelt een rol bij de interpretatie van een tot stand gekomen wet.
- Moties, toezeggingen en novellen die de Eerste Kamer kan aannemen c.q. kan afdwingen vormen een manier om de scherpe kantjes van de keuze tussen het aannemen en verwerpen van een wetsvoorstel af te halen; de inzet ervan is afhankelijk van de aard van de inhoud en de getalsmatige steun ervoor.
- Van de novelle, die wel een oneigenlijk recht van amendement genoemd wordt, wordt, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State ook schrijft, slechts zeer spaarzaam gebruik gemaakt. De novelle volgt de bekende, transparante wetgevingsprocedure. De praktijk van het gebruik rechtvaardigt niet een vergaande wijziging als de introductie van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer.

De opstelling van de Eerste Kamer, democratisch draagvlak en de novelle

- De regering ontkent dat een 'politiekere' opstelling van de Eerste Kamer aanleiding is voor het voorstel. Dat deze opvatting post vat, is niet vreemd, want tussen de regels door valt deze opvatting in de stukken te lezen. Een 'politiekere opstelling' moet niet verward worden met het gegeven dat het altijd óók aanwezige politieke karakter van de Eerste Kamer meer zichtbaar is wanneer de regeringscoalitie een minderheid heeft in de Eerste Kamer.
- Uit democratisch oogpunt is het rekening houden met de meerderheid in de Eerste Kamer in een dergelijke situatie niet onwenselijk, zeker niet wanneer onderdelen van een regeerakkoord via 'positieve uitruil' tot stand zijn gekomen en daarmee in de Tweede Kamer soms slechts op een kunstmatige meerderheid berusten.
- Mogelijke vertraging van het wetgevingsproces door een novelle is geen argument dat de invoering van een terugzendrecht kan dragen. De toezegging van een novelle is soms voldoende voor de Eerste Kamer om het onderliggende wetsvoorstel alvast aan te nemen. Een novelle kan als het nodig is in korte tijd het wetgevingsproces doorlopen. Bovendien wordt eventuele vertraging van de totstandkoming van de wet grotendeels geneutraliseerd door de zogenoemde vaste verandermomenten voor inwerkingtreding van nieuwe wetgeving.

Nadelen van een terugzendrecht

- Het valt te verwachten dat behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer bij de introductie van een terugzendrecht in de praktijk een andere dynamiek zal krijgen: de Eerste Kamer zal immers meer gericht zijn op de mogelijkheid om tekstuele veranderingen in een wetsvoorstel aan te brengen. De verleiding te willen 'meesturen' zal groter kunnen zijn en dat doet juist afbreuk aan de invalshoek die nu bij de behandeling van wetsvoorstellen centraal staat. Het overleggen en onderhandelen over tekstvarianties van amendementen of uitruil van steun voor voorgelegde amendementen is een dimensie die nu afwezig is in de behandeling van wetsvoorstellen voor de Eerste Kamer.
- Met het gebruik maken van het terugzendrecht zoals voorgesteld geeft de Eerste Kamer haar recht van veto voor het betreffende wetsvoorstel uit handen. Dat zal niet als probleem worden ervaren wanneer er tevoren enige zekerheid is over de opstelling van de Tweede Kamer. Wanneer de regeringscoalitie een meerderheid heeft in de Eerste Kamer en het om amendementen gaat die door deze coalitie gesteund worden, zal dat waarschijnlijk geen probleem zijn. De 'winst' van een terugzendrecht is dan ook verwaarloosbaar. Datzelfde is het geval wanneer het om amendementen gaat die wetstechnische onvolkomenheden betreffen of kwesties die geen of nauwelijks een politieke lading hebben. In andere gevallen, ligt dit gecompliceerder en wordt in die mate het wetgevingsproces gecompliceerder.
- Ook wanneer duidelijk is dat een amendement geen steun zal krijgen in de Eerste Kamer of in de Tweede Kamer is een terugzendrecht als grondwettelijk vastgelegd recht (anders dan de buitengewone praktijk van gebruik van een novelle) naar te verwachten valt een factor die de behandeling van wetsvoorstellen zal beïnvloeden.
- Hoe meer de Eerste Kamer daadwerkelijk van het terugzendrecht gebruik zal maken, hoe meer zij de eigen positie op termijn verzwakt.