

## **Notitie terugzendrecht**

De vraag of er een terugzendrecht moet worden verleend aan de Eerste Kamer speelt al heel lang. Daarbij is overweging dat het vetorecht een scherp en definitief middel is. De gedachte is dat onvrede over een bepaald onderdeel tot verwerping van het gehele wetsvoorstel zou moeten leiden.

Nu zijn er in de praktijk al volop mogelijkheden om wetsvoorstellen in de fase van behandeling van de Eerste Kamer te 'corrigeren'. De afhandeling kan worden opgehouden tot na behandeling van een wetsvoorstel ter correctie (bijvoorbeeld in de vorm van een novelle). Als het om technische verbeteringen gaat, kan dat heel vlot. Denkbaar is ook dat de indiener het wetsvoorstel intrekt en een aangepast wetsvoorstel indient, bijvoorbeeld zonder een omstreden onderdeel. Verder kan de verdediger van het wetsvoorstel toezeggen de wet achteraf, maar voor de inwerkingtreding, te verbeteren.

In al die gevallen is medewerking van de Tweede Kamer nodig, De praktijk laat zien dat die er altijd is en dat een dergelijke aanpassing vrijwel altijd als hamerstuk wordt aangenomen.

Of terugzenden in zo'n geval veel tijdswinst oplevert is de vraag.

De vraag over wie het laatste woord moet krijgen, heeft altijd de discussie over het terugzendrecht bepaald. Het principe van terugzenden werd vaak politiek breder gesteund, maar de vraag over het laatste woord zorgde ervoor dat het er nooit van kwam.

## **De meerwaarde van terugzenden**

Vraag is vooral: wanneer gaat de Eerste Kamer kiezen voor terugzenden, in de wetenschap dat zij daarmee per saldo haar vetorecht opgeeft (uitgaande van het voorliggende voorstel om het laatste woord aan de Tweede Kamer te geven).

Terugzenden ligt alleen voor de hand als het om (een) technische verbetering(en) gaat, waarvan mag worden verwacht dat de Tweede Kamer daarmee instemt. Anders zou de Eerste Kamer vrijwillig haar vetorecht opgeven en ook vrijwillig afzien van verdere invloed. Het vetorecht biedt immers allereerst de mogelijkheid om zaken af te dwingen ('als er geen toezegging komt, dan gaan we tegenstemmen').

Als de bezwaren in de Eerste Kamer verder gaan dan (technische) kritiek op een onderdeel dan ligt terugzenden niet erg voor de hand. Het is immers maar zeer de vraag of de Tweede Kamer (die eerder instemde met het wetsvoorstel) dan iets met die kritiek zal doen. Als straks steeds blijkt dat terugzenden per saldo tot ongewijzigd aannemen door de Tweede Kamer leidt, zal de bereidheid van de Eerste Kamer om er gebruik van te maken snel afnemen.

De vraag wat 'inhoudelijk' of 'technisch' is, zal overigens lang niet altijd helder zijn te beantwoorden. Bij twijfel is te verwachten dat de Eerste Kamer zal vasthouden aan de bestaande procedure, inclusief haar vetorecht.

### **De principiële vraag**

Voorafgaand aan de vraag of er een terugzendrecht moet komen, gaat de principiële vraag: bij wie moet het zwaartepunt liggen in de besluitvorming over wetgeving. Is dat bij de rechtstreeks gekozen Tweede of bij de indirect gekozen Eerste Kamer. Nu is dat feitelijk bij de Eerste Kamer, die immers alle wetgevende inspanningen en successen van de Tweede Kamer (denk aan amendering) ongedaan kan maken door alsnog een veto uit te spreken over het wetsvoorstel.

Alle woorden die zijn of worden gesproken over vermeende conventies als terughoudendheid van de Senaat en het politieke primaat van de Tweede Kamer moeten met heel veel korrels zout worden genomen. De Eerste Kamer is een politiek orgaan, waarin het politieke oordeel centraal staat.

Wie voor handhaving van de huidige machtspositie van de Eerste Kamer is en ook voor een terugzendrecht, kiest voor toevoeging van een nieuw 'instrument' aan het bestaande instrumentarium: novelles, afdwingen van toezeggingen en vetorecht. Vraag is of dat uyt democratisch oogpunt wenselijk is. De indruk die de Staatscommissie wekte dat de 'arme' eerste Kamer alleen maar 'ja' of 'nee' kan zeggen, doet geen recht aan de gevormde wetgevende praktijk.

Er is feitelijk al een terugzendrecht (al is dat iets omslachtiger). De principiële keuze om (na terugzending) het laatste woord aan de Tweede Kamer toe te kennen, is veel betekenisvoller. Maar als die keuze op dit punt wordt gemaakt, dan ligt het voor de hand die door te trekken naar het gehele wetgevingsproces. Ik stel zelf overigens voor het vetorecht niet geheel aan de Eerste Kamer te ontnemen, maar slechts beperkt.

Is er in de Eerste Kamer twee derde van de leden tegen een wetsvoorstel dan is het verworpen, is een gewone meerderheid tegen dan dient het wetsvoorstel - met voorstellen ter verbetering - te worden teruggezonden aan de Tweede Kamer. Die dan het laatste (politieke) oordeel uit te spreken.

Prof.dr. Bert van den Braak  
Hoogleraar parlementaire geschiedenis en parlementair stelsel  
Universiteit Maastricht  
(en auteur van het in 2023 verschenen boek: De Eerste Kamer. Tussen nuttig en overbodig).