

Uitgeschreven versie podcast De Wettenfabriek, aflevering 3: De Kamers aan zet

Verteller (Kees Dorresteijn): Welkom bij De Wettenfabriek, de podcast over wetten. Mijn naam is Kees Dorresteijn en in deze aflevering kijken we achter de schermen bij de Tweede en Eerste Kamer. Welke taken en bevoegdheden hebben de Kamers bij de totstandkoming van wetten en hoe geven ze daar in de praktijk invulling aan? Dat hoor je onder anderen van Tom van der Meer, hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam...

Tom van der Meer: Als je in de aandacht wil blijven dan moet je op tv komen en je komt niet op tv met goede verfijsnde wetgeving; je komt op tv met ferme stellige uitspraken.

Verteller: En Ronald van Raak, oud-Kamerlid voor de SP...

Ronald van Raak: Wetgeving is zo verschrikkelijk mooi. Je kunt dus gewoon iets maken; iets in het leven roepen; iets scheppen.

Verteller: Hij maakt zich hard voor het bindend correctief referendum. Want daar gaan we het over hebben.

<Fragmenten Nieuwsuur 12 december 2016: mensen zeggen dat ze voor of tegen referenda zijn>

Verteller: Al jaren wordt er in de politiek en samenleving over het referendum gediscussieerd. En die discussie is nog niet ten einde. Want na de afschaffing van het *raadgevend* referendum heeft Ronald van Raak als Tweede Kamerlid een initiatiefwetsvoorstel ingediend voor de invoering van een *bindend correctief* referendum.

<Fragment Ronald van Raak in de Tweede Kamer, 9 september 2020: "In maart zijn er verkiezingen. Dan vragen wij, de politici, de kiezers om *hun* vertrouwen. De vraag is: durven wij mensen ook te vragen om ons te corrigeren? Dat is de kern; dat is waar het vandaag om draait.">

Verteller: In de eerste aflevering van deze serie ging het over een wetsvoorstel van de regering. Maar die is niet de enige met een wetgevende rol. Wytze van der Woude, die werkt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, legt het uit.

Wytze van der Woude: Het parlement, preciezer daarin, de Tweede Kamer, kan ook zelf het initiatief tot wetgeving nemen. Dat is van fundamenteel belang, omdat dat betekent dat je dus niet hoeft te wachten totdat de regering met een voorstel komt; je mag ook zelf met een voorstel komen. Dat gebeurt meestal door een kamerlid of een groepje Kamerleden dat daartoe het initiatief neemt

Verteller: En dat is ook wat Ronald van Raak heeft gedaan. In 2018 zag hij een opening, na een positief advies van de staatscommissie-Remkes over het correctief referendum. Hij nam als Kamerlid het heft in eigen handen en ging zelf aan de slag met een wetsvoorstel.

Ronald van Raak: Daar gaat iedereen zich tegenaan bemoeien; dat is ingewikkeld. Zeker als het onderwerpen zijn die met meerdere ministeries te maken hebben. Dan krijg je ambtelijke ondersteuning. Maar wetenschappers gaan er zich tegen bemoeien; lobbygroepen gaan er zich tegenaan bemoeien. Er worden natuurlijk allerlei deskundigen uitgenodigd door de Tweede en Eerste Kamer.

Verteller: Dat klinkt als een zwaar en tijdrovend proces.... En dat is het ook.

Ronald van Raak: Wetgeving is zo verschrikkelijk mooi. Je kunt dus gewoon iets maken; iets in het leven roepen; iets scheppen, maar dat moet juridisch verantwoord zijn. Daar gaat iedereen zich

tegenaan bemoeien, dat is ingewikkeld. Ja, een wetgevingsproces dat duurt ontzettend lang en over het algemeen is dat ook niet slecht, want te snelle wetgeving dat is meestal ook niet zulke goede wetgeving.

<Fragment Futselaar (SP) in de Tweede Kamer, 1 september 2020: "Om hier iets voor elkaar te krijgen is soms een zaak van de lange adem. En in mijn fractie weten we het maar al te goed; als Ronald van Raak iets in zijn hoofd heeft, is dat er heel moeilijk weer uit te krijgen. En soms, voorzitter, is dat een positieve eigenschap. Zo zit hij vanavond opnieuw in Vak K om hier een wetsvoorstel voor een bindend referendum te verdedigen.">

Verteller: In Vak K zitten normaal gesproken de ministers. Maar als een Kamerlid een wetsvoorstel heeft gemaakt, dan mag hij het vanuit dat vak verdedigen. De minister treedt dan op als adviseur. We horen Kajsa Ollongren, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kabinet-Rutte III.

<Fragment minister Ollongren in de Tweede Kamer, 9 september 2020: "Laat ik beginnen met een compliment, een compliment aan de initiatiefnemer, de heer Van Raak. Ik mag hier inderdaad vaker zijn als adviseur van het parlement, van de Tweede Kamer en het verdient hoe dan ook lof als Kamerleden het initiatief nemen tot wetgeving maar zeker als het gaat om een fundamenteel onderwerp en de Grondwet.">

Wytze van der Woude: Bijzonder bij initiatiefwetgeving is dat de regering pas laat aan de beurt komt in het hele proces. Als een voorstel van de regering afkomstig is, dan heeft de regering het natuurlijk verzonnen en gaat het verdedigen in de Kamers. Als het voorstel van de Kamer zelf komt, dan bespreken de Kamers het in eerste instantie zelf; de regering kan wel gevraagd worden wat ze ervan vinden, maar het formele moment dat de regering daar ook iets over kan vinden is pas helemaal op het einde, bij de bekrachtiging van het wetsvoorstel.

Verteller: Naast de mogelijkheid om op eigen initiatief een wetsvoorstel te maken, kunnen Tweede Kamerleden ook op andere manieren invloed uitoefenen op wetgeving. Zo kunnen zij bijvoorbeeld wijzigingen voorstellen via zogenoemde 'amendementen'.

Wytze van der Woude: Het komt relatief veel voor dat er bij wetsvoorstellen amendementen worden ingediend; dat wil zeggen dat een Kamerlid komt met een voorstel om het wetsvoorstel te wijzigen. Daar moet natuurlijk nog wel over gestemd worden door de Tweede Kamer, want alleen de Tweede Kamer als geheel heeft het recht om een wetsvoorstel te wijzigen.

Verteller: En dat gebeurde ook in het geval van het voorstel van Ronald van Raak.

<Fragment Ronald van Raak in de Tweede Kamer, 9 september 2020: "Vandaag beslissen we in principe: we willen een referendum. De uitwerking doen we na de verkiezingen. En ga dat proces niet verstoren met een amendement dat die discussie nu al sluit.">

Ronald van Raak: Fracties kon ik wel overhalen, maar dat heeft wel wat gekost. Zo heeft D66 steun toegezegd op voorwaarde dat er geen referendum mogelijk was over Europese verdragen en de ChristenUnie heeft steun toegezegd op voorwaarde dat er een hele hoge uitkomstdrempel was; dat heel veel mensen moeten meedoen voordat die geldig is.

Verteller: Met amendementen kunnen Tweede Kamerleden wetsvoorstellen dus wijzigen. Daarnaast kunnen ze ook moties indienen.

<Compilatie van Tweede Kamerleden die een motie indienen:

- Van der Staaij (SGP): "Dank u wel voorzitter. Ik wil de volgende motie indienen"
- Hijink (SP): "Dank voorzitter, ik wil twee moties indienen"
- Idsinga (VVD): "Drie moties wil ik graag indienen, dus ik moet snel praten"
- Kroger (GL): "Dankuwel voorzitter, ik ga vier moties indienen"
- De Graaf (PVV): "Maar ik ga wel vijf moties indienen voorzitter">

Wytze van der Woude: Moties zijn juridisch niet bindend. Wat wil dat zeggen? Een motie heeft niet een kracht zoals een wet die ook zou hebben. Het is geen juridische verplichting om datgene te doen

wat een motie van jou vraagt, maar politiek gezien zijn moties wel heel belangrijk. Kamerleden proberen ministers soms ook toezeggingen te ontlokken. Een toezegging is eigenlijk een belofte dat je iets zult doen. Op het moment vraagt dat een Kamerlid vraagt: kunt u mij toezeggen dat u deze wet op korte termijn gaat wijzigen of daartoe een voorstel gaat brengen – dan kan een minister daarop ja antwoorden en dan wordt dat ook genoteerd.

Verteller: Als een wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen, is de Eerste Kamer aan zet.

Wytze van der Woude: In het Nederlandse stelsel is de Eerste Kamer een soort slot op de deur voor de wetgevingsprocedure of een soort tweede check in de wetgevingsprocedure. De Eerste Kamer beoordeelt het wetsvoorstel zoals het ligt en kan in principe alleen maar ja of nee zeggen.

<Fragment voorzitter Eerste Kamer, 9 april 2019: “Tegen hebben gestemd de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, GroenLinks en D66. En dat betekent dat het wetsvoorstel is verworpen”>

Wytze van der Woude: Daarin zit toch iets van een verschil in rangorde tussen het belang van beide Kamers. Dat is ook wel verklaarbaar. De Tweede Kamer wordt rechtstreeks door ons gekozen; de Eerste Kamer indirect, namelijk via de leden van provinciale staten, die door de bevolking worden gekozen. Daar zit dus toch wel iets in dat de Tweede Kamer het meer democratische orgaan is en daarom heeft de Tweede Kamer iets meer bevoegdheden.

Verteller: Maar is die rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces dan echt beperkt tot een ‘ja of nee’? Nou, niet helemaal. De Eerste Kamer kan de behandeling van een wetsvoorstel pauzeren en de regering vragen om wijzigingen via een tweede voorstel, een zogenoemde ‘novelle’.

Wytze van der Woude: Dat is een klein wetsvoorstelletje wat alleen die onderdelen repareert wat in het oorspronkelijke wetsvoorstel bij de Eerste Kamer op problemen stuit. Dat wetsvoorstel doorloopt de hele procedure door zoals een normaal wetsvoorstel; dat moet langs de ministerraad, langs de Raad van State, langs de Tweede Kamer. En als dat wetsvoorstel eenmaal al die hordes heeft genomen, dat tweede wetsvoorstel, dan komt het samen in de Eerste Kamer met dat eerste wetsvoorstel. En wat de Eerste Kamer dan kan doen, is die twee wetsvoorstellen tegelijkertijd behandelen. Op het moment dat de Eerste Kamer daar dan voor stemt en het wetsvoorstel wordt bekrachtigd, dan vloeien die wetsvoorstellen eigenlijk in elkaar over en dan heb je uiteindelijk één nieuwe wet waar dus niet meer dat bezwaar in zit wat de Eerste Kamer in eerste instantie zag.

Verteller: Tom van der Meer is hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, We vroegen hem hoe hij als politicoloog tegen de rol van de Eerste Kamer aankijkt.

Tom van der Meer: De Eerste Kamer probeert zich eigenlijk al bijna 200 jaar te legitimeren. Ze proberen aan te geven waarom het nodig is dat er zoiets bestaat als een Eerste Kamer. In het verleden was het omdat dat een plek van de adel was en tegenwoordig wordt vaak gezegd: ja de Eerste Kamer is er als een reflectiekamer, le chambre de reflexion. Wij gaan nog eens een keer naar die wetgeving kijken en dan gaan we kijken of dat nou echt juridisch haalbaar is en uitvoerbaar is en of het voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dus de Eerste Kamer heeft zichzelf die rol wel een beetje toegeëigend. Meer dus dan de Tweede Kamer, wat veel meer een politieke arena is waar het meer draait om moties, uitspraken van de Kamer. Dus in die zin zie je wel een verschil in balans tussen de Tweede en de Eerste Kamer.

Verteller: Al wordt wel gezegd dat de insteek van de Eerste Kamer de afgelopen jaren politieker is geworden. Dat ziet Hugo Doornhof ook, die sinds 2019 voor het CDA in de Eerste Kamer zit.

Hugo Doornhof: Ik maak me af en toe gewoon meer zorgen over dat wat soms de Tweede Kamer doet ook niet te veel in onze Kamer gebeurt. De Eerste Kamer stond eigenlijk, en staat nog steeds wel, maar toch bekend om het netjes met elkaar omgaan, kleine fracties veel ruimte geven om ook hun initiatieven te kunnen ontplooiën. Ja en je ziet dat dingen die in de Tweede Kamer gebeuren met elkaar bejegenen, vertraging van wetgeving of orde vragen stellen, dat dat soort dingen ook allemaal een beetje in onze Kamer naar binnen komen. Dat vind ik jammer; het zou mooi zijn als je als Eerste Kamer toch inderdaad die waan van de dag wat op afstand houdt en je echt concentreert waar de Eerste Kamer ook echt een meerwaarde kan zijn.

<Fragment Wilders (PVV) in de Tweede Kamer, 22 september 2011: "Doe eens normaal man">

Verteller: Er is de laatste tijd veel aandacht voor de vraag of de waan van de dag niet te veel de politieke agenda bepaalt. Een van de redenen waarom dat gebeurt is de druk om in de media te komen.

Tom van der Meer: Als je in de aandacht wil blijven dan moet je op tv komen en je komt niet op tv met goede verfiijnde wetgeving; je komt op tv met ferme stellige uitspraken. Dat zijn de prikkels die media bieden.

<Fragmenten:

- Tweede Kamer, 22 september 2011: Wilders (PVV): "Doe eens normaal man, wat ach", Premier Rutte: "Doe eens normaal man? Doe lekker zelf normaal, tjonge jonge."
- Grinwis (ChristenUnie) in de Tweede Kamer, 1 juni 2021: "En daar kan ik hier niet zomaar het antwoord voor geven, behalve dan dat wij hier natuurlijk profileringsdrift, controlezucht, regeldrift, over iets dat in de krant staat gaan debatteren, dus kortom: wij zijn ook met elkaar bezig om elkaar op te jagen">

Ronald van Raak: Kijk, jarenlang werd je als Kamerlid afgerekend op de hoeveelheid keer dat je in de media kwam. In sommige fracties werden er gewoon lijstjes bijgehouden en als je niet genoeg scoorde kwam je niet op de lijst.

Verteller: Naast het belang van profilering en de invloed van media wijst Tom van der Meer op nóg een belangrijke reden waarom Tweede Kamerleden niet altijd voldoende aandacht hebben voor hun wetgevende taken.

Tom van der Meer: De ondersteuning voor Tweede Kamerleden is gewoon te beperkt. En dat betekent ook dat ze te weinig ondersteuning hebben voor de wetgevende taak. Die juist de meeste ondersteuning nodig heeft.

Verteller: Die ondersteuning kan vanuit verschillende hoeken komen. Zo heeft iedere fractie medewerkers in dienst die de Kamerleden helpen bij hun werkzaamheden. Zoals Manon Julicher, die een proefschrift schreef over de grondrechten aan de Universiteit Utrecht en sinds het najaar van 2021 in de Tweede Kamer werkt voor de fractie van D66.

Manon Julicher: Je levert bijvoorbeeld schriftelijke inbrengen op wetgeving die wordt voorgelegd. Je denkt na over moties, over amendementen. Je denkt ook mee over soms initiatiefwetgeving. Dus initiatiefwetten die vanuit onze eigen fractie vandaan komen, maar je bent veel toch bezig met brieven, besluiten, wetgeving die van de kant van de regering komt.

Verteller: Naast die ondersteuning vanuit de fractie kunnen Kamerleden ook een beroep doen op het Bureau Wetgeving.

Manon Julicher: Bureau Wetgeving is eigenlijk een ondersteunende dienst bij de Tweede Kamer. Die alle Kamerleden helpt met als zij initiatiefwetgeving willen maken of amendementen willen indienen. Dan kan je naar Bureau Wetgeving bellen en vragen van ja hoe moet ik dat precies doen. Vaak heb je zelf dan wel, de Kamerleden hebben wel inhoudelijk idee van dit en dat willen we, maar hoe ga je dat nou vormgeven in een wet? Dat is hartstikke ingewikkeld en daar zitten specialisten die daar ondersteuning bij kunnen verlenen.

Verteller: Bureau Wetgeving is deskundig, maar het is maar een kleine club met weinig mensen.

Manon Julicher: Ik denk dat dat echt te weinig is als je kijkt naar wat er allemaal van Kamerleden wordt verwacht. Dat is echt ontzettend veel en om hun medewetgevende taak echt goed uit te kunnen voeren denk ik dat er meer ondersteuning nodig is, want als je echt heel goed naar die wetgeving wil kijken dan moet je daar heel veel tijd aan besteden en die is er nu niet. Vooral omdat ook van Kamerleden wordt verwacht dat ze zichtbaar zijn. Dat ze in de media wat doen, ze moeten reageren, d'r zijn zoveel moties om op te reageren, dus ze moeten ook nog hun Kamerwerk doen. Dat is ja, om op al die terreinen je werkzaamheden goed uit te voeren... daar heb je echt veel ondersteuning voor nodig.

Tom van der Meer: Er zijn een paar manieren waarop we ervoor kunnen zorgen dat de Tweede Kamer zich meer kan richten op het wetgevende werk. Dat is allereerst meer ondersteuning of eventueel zelfs een uitbreiding van de Tweede Kamer. Dus dat er ook gewoon echt de tijd en de middelen zijn voor de Kamerleden om zich hierop te storten.

Verteller: Maar simpelweg meer fractiemedewerkers aannemen en de menskracht van Bureau Wetgeving uitbreiden lost het probleem misschien niet op.

Tom van der Meer: Dan zitten we natuurlijk wel met een risico, want als we weten dat er prikkels zijn voor Kamerleden dat ze vooral moties willen indienen en aandacht willen trekken moet je niet gek staan te kijken wanneer extra ondersteuning ook wordt ingezet om nog meer moties in te dienen en nog meer vragen te stellen.

<Fragment Tweede Kamer, 21 maart 2019:

Raemakers (D66): "Dus we wachten de ontwikkelingen op dat punt graag af, dank u wel"

Arib: "Dank u wel, ik heb de indruk dat we niet alleen te veel moties indienen maar ook dat de moties steeds langer worden">

Verteller: Een andere mogelijke oplossing voor het risico dat Tom van der Meer beschrijft, is meer ambtelijke ondersteuning van Kamerleden vanuit de ministeries. Wytze van der Woude heeft dat als hoofd constitutionele zaken meermaals meegemaakt.

Wytze van der Woude: Kamerleden hebben niet altijd heel veel tijd voor wetgevende taken, maar als ze zelf het initiatief voor een wet nemen dan kunnen ze aan een minister vragen om daar ambtelijke expertise uit het ministerie voor ter beschikking te stellen. Dus de ambtelijke ondersteuning of ook wel technische ondersteuning genoemd. Die ambtenaren werken voor dat wetsvoorstel dan ook veel meer voor dat Kamerlid dan voor die minister. En die ambtenaren zullen op basis van hun juridische kennis de Kamerleden ondersteunen in het vormgeven van het wetsvoorstel. Dat is ook nodig, omdat dat hele specifieke expertise is. Hoe maak je een wet – specifieke juridische expertise is daarvoor nodig, die Kamerleden niet altijd hebben.

Ronald van Raak: De initiatiefwet voor het referendum heb ik zelf gedaan. Bij andere wetten heb ik altijd de hulp ingeroepen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en ook wel van andere ministeries. En dan kreeg je een wetgevingsjurist toegewezen en dat was heel erg leuk. Als zo'n wetgevingsjurist bij mij op mijn kamer in de Tweede Kamer zat, dan konden we alles samen doen. En zo'n jurist hoefde maar even te bellen en ik kon ja of nee zeggen of zeggen dat ik er niets van snapte. Dan was je toch ook een beetje een cowboy die de saloon binnenstapt en kwajongens, kwameisjes. Het is ontzettend leuk.

Verteller: Wetgeving maken is dus leuk, aldus Ronald van Raak, maar ook tijdrovend.

Ronald van Raak: Het maken van een initiatiefwet door Tweede Kamerleden gebeurt meer dan in het verleden, maar nog steeds niet veel omdat het gewoon heel erg veel tijd kost. Kamerleden hebben geen tijd. Je wordt geleefd door de waan van de dag. Je moet Kamerlid zijn, je moet je controlerende werk doen, je moet de media vullen, je bent met de partij bezig, in ons geval bij de SP moet je nog acties organiseren, mensen mobiliseren. Je bent elke dag bezig met overlegjes, wetjes, debatjes, echt je bent de hele dag bezig. 24 uur per dag, 7 dagen in de week ben je bezig. Maar wetgeving heeft ook nog te maken met een soort instelling, een mentaliteit. Je moet even in een andere mentaliteit komen. Je kunt niet, als je in die ratrace in de Tweede Kamer zit, heb je niet de rust om een wet te maken. Om na te denken over iets groots als een wet. Daar moet je ook even rust in je hoofd voor hebben, de tijd voor nemen.

Verteller: En hoe zit het met de leden van de Eerste Kamer? Zij doen die functie namelijk parttime. Heeft Hugo Doornhof bijvoorbeeld nog wel tijd voor dat wetgevingswerk?

Hugo Doornhof: Het is natuurlijk in wezen voor één dag dat je in Den Haag in die Eerste Kamer zit. En dat is op zich qua tijdsbesteding wel te doen, maar dan praat ik wel een beetje voor mezelf en ik zit in een relatief grote fractie van het CDA. Dus we kunnen het werk een beetje verdelen. En wat we natuurlijk in de Eerste Kamer ook doen is ons wel zoveel mogelijk concentreren op concrete

wetsvoorstellen. We hebben niet dagelijks allemaal overleggen met ministers over allerlei onderwerpen en bevoegdheden die de regering heeft.

Verteller: Tom van der Meer heeft ook nog wel een ander idee om ervoor te zorgen dat het parlement meer aandacht gaat besteden aan wetgeving.

Tom van der Meer: Een andere oplossing vanuit de instituties geredeneerd is de invoering van een bindend correctief referendum. Dan leg je de gevolgen van slechte wetgeving neer eigenlijk bij de burger. Dan kan de burger ingrijpen als de wetgeving niet goed was of onuitvoerbaar is. Dat een burger kan zeggen: ho even, dit is niet de bedoeling, hier hebben we niet voor getekend. En dan kan de burger dat corrigeren. Dat is een stok achter de deur achter het hele wetgevingsproces en het heeft als mooi bijeffect dat het bestaan van die stok achter de deur ertoe leidt dat het parlement responsiever zal zijn naar de wensen van de bevolking. Dus ook meer aandacht zal besteden aan het wetgevingsproces, omdat ze niet willen dat na maanden werk achteraf door de burgers ze op de vingers getikt worden.

Verteller: En dat brengt ons weer terug bij Van Raak en zijn initiatiefwetsvoorstel. De Kamers zijn daar nu weer aan zet. Want het voorstel is nu voor de eerste keer door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen, maar voor een grondwetswijziging moet nog een tweede keer gestemd worden. Het wetsvoorstel moet dus nog een keer langs *beide* Kamers en moet dit keer met een tweederde meerderheid worden aangenomen. En dat is al vaker misgegaan, bijvoorbeeld tijdens de beroemde 'nacht van Wiegel'.

<Fragment Barend en Van Dorp, 18 mei 1999:

Henk van Dorp: "Laten we even teruggaan naar tafel. Er is nu duidelijk geworden dat een van de senatoren, te weten Wiegel, tegen gestemd heeft."

Pim Fortuyn: "Het is enorm. Het is ongelooflijk">

Verteller: Ronald van Raak zal 'zijn' wetsvoorstel in ieder geval niet nogmaals verdedigen in de Kamers, want hij is geen Kamerlid meer. Maar hij zal zijn opvolger vanaf de zijlijn enthousiast aanmoedigen. In de volgende aflevering bespreken we spoedwetgeving. Hoe kan het dat als de nood aan de man is er binnen een week een nieuwe wet ligt? Wil je meer weten over wetten, kijk dan op wettenfabriek.nl. Tot de volgende!