

Sport van Wetgeven

Opstellen aangeboden aan

mr. P.S. Federer



Sport van Wetgeven,

Opstellen aangeboden aan mr. P.S. Federer

ISBN: 978-90-5850-529-3

2010

Redactie:

J.J. Arts

N.C. Engel

A.C. Groot

E.J.M. van de Laar

A.C. de Ridder

Uitgever:

Wolf Legal Publishers

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

www.wolfpublishers.nl

info@wolfpublishers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s) en de uitgever.

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

Voorwoord <i>Redactie</i>	5
Amenderen in blessuretijd <i>Hans Arts</i>	7
Piets puzzel <i>Kiki Bagijn-van der Leeden</i>	14
Ontoelaatbaarheid van amendementen <i>Tim Borman</i>	17
Het recht om wijzigingen in een voorstel des Konings te maken <i>Natasja Engel</i>	33
Vergelijkend onderzoek naar humor <i>Jaap Goudswaard</i>	45
Veilig over de thuisplaat en naar de dug-out <i>Anouschka Groot</i>	49
Wetgeven is topsport! <i>Wim Hendriks</i>	59
Een amendement <i>Paulus Jansen</i>	64
De wereldkampioenschappen wetgeven <i>Esther van de Laar</i>	67
Wat kan Piet niet? <i>René Mazel</i>	73
Herinneringen <i>Martin Mieras</i>	77
De wetgevingsolympiade <i>Alexander de Ridder</i>	79
Griffiesporten: Amenderen en pijltjes gooien <i>Johan Veld</i>	83

Fout van	87
<i>Sytske de Vries</i>	
Voetbalwet en wetgevingsonderwijs	89
<i>Sjoerd Zijlstra</i>	
Piets puzzel (oplossing)	98
Auteurslijst	99

VOORWOORD

In veel van onze wetten zijn regels van zijn hand te vinden. Welke regels dat precies zijn, dat weten alleen hijzelf en de Kamerleden die hem hebben gevraagd het juridische deel van hun amendementen te schrijven. Dergelijk anoniem auteurschap is nu eenmaal het lot van de wetgevingsjurist. Doch, de auteur over wie wij schrijven, schikt zich daar graag naar. Hij is geen man om op de voorgrond te treden. Het liefst zou hij bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in stilte zijn vertrokken.

Zijn vrienden en collega's hebben echter over dit laatste anders beslist en hopen dat hij het hen (te zijner tijd) zal vergeven. Zijn naam is in Den Haag immers een begrip, evenals zijn kennis over de meest uiteenlopende juridische zaken. Binnenskamers is zijn uitgebreide kennis van het staatsrecht en honkbal onovertroffen. Datzelfde geldt voor de juistheid van zijn amendementen en de snelheid waarmee zij het licht zagen. Nog wijder verbreid dan zijn kennis van zaken is zijn vriendelijkheid, zijn behulpzaamheid en zijn vele vrolijke anekdotes over het (politieke) leven. Zijn collega's zijn dan ook van mening dat vele jaren wetgeven in het hart van de democratie niet voldoende beloond zou zijn met een vergankelijk cadeau als een doos sigaren, een fles Ketel 1 of een bos bloemen. Hij verdient iets dat meer bestendig is en bovendien zijn verhaal vertelt, zodat dit niet in de dossiers en archieven van de Tweede Kamer verstofft totdat een historicus zich hier te zijner tijd in verdiept.

Tegen deze achtergrond is dit liber amicorum tot stand gekomen. Het thema van de bundel, die verschijnt ter gelegenheid van het afscheid van mr. P.S. (Piet) Federer – want op hem hebben de bovenstaande woorden betrekking – is 'Sport van Wetgeven'. Dit thema, waarin twee interesses van Piet zijn samengebracht, speelt steeds in wisselende mate een rol in de afzonderlijke bijdragen. De auteurs hebben meer in het algemeen het afscheid van Piet, Sport en Wetgeven als inspiratie voor hun bijdragen gebruikt. Deze drie onderwerpen worden daarbij vaak op originele wijze met elkaar verbonden. De bijdragen zijn steeds op persoonlijke titel geschreven.

Goudswaard en De Vries gaan in op hetgeen henzelf verbindt met Piet en geven daarbij een kijkje in de keuken van Bureau Wetgeving. Goudswaard doet dit met een blik vanuit de Kamer, De Vries vanuit een ministerie. Veld en Mieras geven een uniek beeld van het functioneren van Bureau Wetgeving en de Griffie van de Tweede Kamer in vroeger jaren. Die periode kenmerkte zich, zoals uit beide bijdragen blijkt, door een voorliefde voor de dartsport. De bijdrage van Bagijn-van der Leeden is kenmerkend voor sportieve beleving op de Griffie gedurende het huidige millennium. Zij begeeft zich op een ander sportief vlak – dat van de denksport.

Hendriks en De Ridder vergelijken in hun bijdragen wetgeven met (top)sport en maken op die manier duidelijk welk een grootse prestaties Piet in de afgelopen jaren heeft geleverd. Van de Laar zoekt in haar bijdrage naar een antwoord op de vraag met welke sport wetgeven – en wetgeving in het algemeen – in internationaal perspectief vergeleken kan worden. Ook Groot en Arts overschrijden de landsgrenzen in hun bijdragen. Groot beschouwt het Reglement van

Orde van het Hongaarse parlement. Arts maakt over het fenomeen tweede lezing een vergelijking tussen Nederland, België en Vlaanderen.

Borman gaat eveneens in op het Reglement van Orde, zijn stuk behandelt de ontoelaatbaarheid van amendementen. Ook Engel behandelt in haar bijdrage het recht van amendement. Zij beschrijft de periode voor de toekenning van het recht van amendement aan de Kamer. Mazel gaat niet in op het wijzigen van wetsvoorstellen, maar op de intrekking ervan. Jansen doet bijna het tegengestelde en probeert – met een knipoog – door het indienen van een amendement op een Grondwetswijziging het nakende vertrek van Piet te voorkomen. Zijlstra behandelt in zijn bijdrage twee thema's. Hij gaat in op de Voetbalwet en koppelt deze aan het geven van wetgevingsonderwijs. Hierbij wordt Piets bijdrage aan dit onderwijs niet overgeslagen.

Hoewel de bijdragen onderling dus zeer verschillen, zal bij het lezen blijken dat de diverse schrijvers het over één punt volledig eens zijn: Piet heeft decennialang een essentiële bijdrage geleverd in wetgevend Nederland, en hij zal daar zeer gemist worden.

De schrijvers hopen dat Piet tijdens zijn welverdiende pensioen van de inhoud van dit liber amicorum zal genieten en wensen hem alle goeds toe!

Den Haag, 11 juni 2010

Hans Arts
Natasja Engel
Anouschka Groot
Esther van de Laar
Alexander de Ridder

AMENDEREN IN BLESSURETIJD

HANS ARTS

Wetgeven wordt vaker omschreven als een kunst dan als een sport. De wetgevingsjurist is de artiest die zorgvuldig zijn woorden kiest, wikt en weegt en dan pas een zinsnede aan het papier toevertrouwd. Diegenen die het wetgeven zien als kunstvorm zullen zichzelf dan ook vergelijken met schrijvers of dichters; ook zij kiezen hun woorden over het algemeen zorgvuldig. Ook met de beeldhouwer kan een vergelijk worden getroffen. Hij gaat nauwkeurig te werk en zijn manier van aanpak stemt hij af op de materie waarmee hij werkt; hout vraagt een andere benadering dan marmer; het Burgerlijk Wetboek om een andere dan de Algemene wet bestuursrecht. Zelfs de vergelijking met een schilder kan worden getrokken; hij zal eerst de grove lijnen op papier zetten alvorens de details verder in te vullen.

Piet, hoe jij jezelf ziet, als schrijver, dichter, beeldhouwer of schilder, dat weet ik niet, omdat ik je dat nooit gevraagd heb. Het bovenstaande lijstje is bovendien niet uitputtend. Voor dit stuk is het echter weinig relevant. Deze bundel staat immers in het teken van sport en wetgeving. Het feit dat wetgeven ook een sport kan zijn, zal voor jou en mij niet als een verrassing komen. De argeloze buitenstaander kan denken aan een sport als schaken, dammen, of driebanden.¹ Eenieder die echter het wetgevingsproces binnen de Kamer wel eens van dichtbij heeft meegemaakt, weet dat een vergelijking met een estafette, een criterium of een marathon ook opgaat... en dat terwijl de speler ondertussen tevens geconcentreerd probeert te schaken, te dammen of zelfs te dichten. Voor deze combinatie van sporten, of van sport en kunst, bestaat tot op heden geen benaming. Wel bestaan er flink wat regels voor deze topsport. Deze regels zijn opgenomen in de Grondwet en in het jou wel bekende Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: Reglement van Orde). In dit stuk wil ik ingaan op één van deze regels; de regel over de blessuretijd, en meer in het bijzonder over amenderen in blessuretijd. De regels in Nederland, België en Vlaanderen te dien aangaande, zullen met elkaar worden vergeleken; we beperken ons dus tot de parlementen in de Lage Landen omdat zij divers van aard zijn. Één parlement (het Nederlandse) is dat van een eenheidsstaat, één parlement (het federale Belgische) is dat van een federatie en één is het parlement van een deelstaat (het Vlaamse).

Nederland

Een van de belangrijkste Grondwettelijke bevoegdheden van de Tweede Kamer is het recht van amendement. Artikel 84 van de Grondwet regelt dat zowel de regering als de Kamer (in geval van een initiatiefwetsvoorstel alleen de Kamer) wijzigingen kunnen aanbrengen in een wetsvoorstel. Deze wijzigingen kunnen door de regering worden aangebracht middels een nota van wijziging, die kan worden ingediend vanaf het moment dat het wetsvoorstel bij de Kamer is ingediend. De Kamer kan, ingevolge artikel 96 van het Reglement van Orde, wijzigingsvoorstellen doen vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen van een Kamercommissie is gesteld. Of deze wijzigingsvoorstellen van de Leden worden aangenomen hangt af van de

¹ Collega Alexander de Ridder gaat hier in zijn bijdrage aan deze bundel verder op in.

stemmingen. Volledigheidshalve dient vermeld te worden dat de amendementen kunnen worden ingediend gedurende vrijwel de hele fase van behandeling van een wetsvoorstel. Er bestaat dus geen onderscheid tussen een amendement dat is ingediend gedurende de behandeling in commissiefase en een amendement dat is ingediend tijdens de plenaire behandeling. Leden van de commissie bij wie een wetsvoorstel in handen is gesteld hebben dan ook niet méér (of minder) rechten dan ieder ander Kamerlid, daar waar het op amendering aankomt.

In de praktijk worden amendementen vaak pas ingediend voor of tijdens het moment dat een wetsvoorstel staat geagendeerd voor plenaire behandeling. Een belangrijke reden hiervoor is dat amendementen eerst nog in de fractie worden besproken alvorens Kamerleden overgaan tot indiening of het voorbereiden ervan.²

Het beginpunt voor amendering is daarmee gegeven; het eindpunt is onbekender. Boon, Brouwer en Schilder stellen dat artikel 105 van het Reglement van Orde een eindtermijn bevat.³ Artikel 105 van het Reglement van Orde luidt:

- 1. Indien het voorstel van wet in de loop van de beraadslaging of ten gevolge van de stemmingen wijziging heeft ondergaan, kan de Kamer besluiten de eindstemming tot een volgende vergadering uit te stellen.*
- 2. In die tussentijd kunnen wijzigingen worden voorgesteld die noodzakelijk zijn geworden door nog voor de stemming aangebrachte en door ten gevolge van de stemming aangebrachte wijzigingen; ook kunnen deze voorstellen strekken tot het herstellen van kennelijke vergissingen. De voorstellen bedoeld in de eerste volzin kunnen worden gedaan door de regering en door de desbetreffende commissie.*
- 3. Over de aldus voorgestelde wijzigingen wordt onmiddellijk gestemd, tenzij zij de Kamer aanleiding geven tot heropening van de beraadslaging.*

In artikel 105 kan als eindtermijn voor amendering het moment van stemmen over de artikelen, de beweegreden en de amendementen worden gezien. Dit stemt overeen met artikel 104 van het Reglement dat stelt dat nadat over de artikelen en de beweegreden is gestemd, de eindstemming over het gehele wetsvoorstel plaatsvindt.

Artikel 105 bevat hiermee ook de definitie van de blessuretijd die ik voor dit artikel wil gebruiken. Blessuretijd is het moment tussen de stemming over de artikelen en de beweegreden en eventuele daarop van toepassing zijnde amendementen enerzijds en de eindstemming anderzijds. In deze ‘blessuretijd’ is het nog mogelijk wijzigingen (amendementen) in een wetsvoorstel aan te brengen. Deze wijzigingen kunnen worden voorgesteld door de behandelende Kamercommissie of door de regering. De Kamer stemt vervolgens over de voorgestelde wijzigingen (amendementen).

Ingevolge het tweede lid van bovenstaand artikel kunnen slechts wijzigingen worden voorgesteld die noodzakelijk zijn geworden door nog voor de stemming aangebrachte en door ten gevolge van de stemming aangebrachte wijzigingen. Ook kunnen wijzigingen worden voorgesteld die strekken tot het herstellen van kennelijke vergissingen. Het gaat in beide gevallen

² P.S. Federer, ‘Waar blijven die amendementen nu toch, mijnheer de voorzitter?’ in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Scharen (red.), *Tweede Kamer op orde, Beschouwingen over het herziene Reglement van orde* (Den Haag, Sdu, 1993), 54.

³ P.J. Boon, J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *Regelgeving in Nederland* (Deventer, Kluwer, 2005), 44.

om “wetstechnische aanpassingen die (...) als noodzakelijk moeten worden beschouwd”.⁴ Het amenderen in blessuretijd is in Nederland dus gericht op de wetstechniek en niet op inhoudelijke bepalingen. Dat de praktijk soms anders verloopt, doet weinig af aan het doel van deze bepaling uit het Reglement van Orde.

België

In België – we zullen ons vanwege de lengte beperken tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat links laten liggen – verloopt de procedure anders. Parlementariërs hebben het recht om amendementen in te dienen tijdens de commissiefase én tijdens de plenaire fase van de behandeling van een wetsvoorstel. Een amendement dat het in de commissiefase niet haalt, krijgt in de plenaire fase een herkansing.⁵ Het spel wordt dus gespeeld op twee velden. Op het eerste veld, dat van de commissie, bestaat er de mogelijkheid van het houden van een tweede lezing. Artikel 84 van het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers stelt dat wetgevingstechnische verbeteringen kunnen worden aangebracht, hiervoor is geen apart amendement noodzakelijk. Artikel 84 luidt:

- 1. Als een of meer artikelen van de tekst door de commissie zijn geamendeerd, kan deze niet over het geheel van het ontwerp of voorstel stemmen dan na verloop van ten minste 48 uur, te rekenen van het ogenblik waarop aan de leden van de commissie een ontwerp van aangenomen tekst ter beschikking is gesteld waarin alle aangenomen amendementen verwerkt zijn. De termijn van 48 uur geldt niet indien de urgentie is verworven overeenkomstig de artikelen 51 of 52, noch indien de amendering volgt op een verzending naar commissie overeenkomstig artikel 93, nr. 1. In het voornoemde ontwerp van aangenomen tekst kunnen wetgevingstechnische verbeteringen worden aangebracht die, indien ze worden aangenomen, geen aanleiding kunnen geven tot een tweede lezing in de zin van artikel 94.*
- 2. Na de stemming over het geheel van de geamendeerde tekst, wordt de volledige, door de commissie aangenomen tekst in een op het verslag volgend stuk opgenomen. De wijzigingen moeten duidelijk naar voren komen.*

Het merendeel van de materie aangaande de tweede lezing is, zoals ook blijkt uit bovenstaand artikel, geregeld in de plenaire vergadering, die ook de eindstemming over een wet zal houden. Artikel 94 van het Reglement, dat de tweede lezing in de plenaire vergadering bevat luidt:

- 1 Wanneer er amendementen zijn aangenomen of artikelen zijn verworpen, wordt er een tweede maal over gestemd in een andere vergadering dan die tijdens welke de laatste artikelen zijn aangenomen.*
- 2. Tussen deze twee vergaderingen moet ten minste één dag verlopen.*
- 3. In de tweede vergadering wordt, op eventueel verslag van de bevoegde commissie, dat uitsluitend de in nr. 1 bedoelde wijzigingen behandelt, alleen beraadslaagd en gestemd*

⁴ Handelingen II, Vergaderjaar 1999-2000, 4913.

⁵ M. Van der Hulst, *Het federale Parlement* (Kortrijk-Heule, VGA, 1994), 115.

over de aangenomen amendementen, de verworpen artikelen en de nieuwe amendementen die hun grond mochten vinden in die aanneming of verwerping, doch met uitsluiting van alle andere nieuwe amendementen.

4. *Indien nieuwe amendementen, voorgesteld op grond van deze aanneming of verwerping, worden aangenomen, kan de Kamer beslissen dat hierover, onder dezelfde voorwaarden als bepaald in de vorige leden, een derde stemming plaatsheeft en dat de eindstemming tot een latere vergadering wordt verdaagd. Wordt tot verdaging besloten, dan worden de aldus opnieuw gewijzigde artikelen in de beide talen gedrukt en rondgedeeld.*

Hoewel de bepaling niet bijzonder duidelijk is, wordt helder dat ook in België de blessuretijd niet mag worden gebruikt om onbeperkt te amenderen. Er mogen slechts amendementen worden ingediend die hun grond vinden in de aanneming van eerdere amendementen of de verwerping van artikelen. Deze amendementen lijken inhoudelijk echter niet beperkt, waarmee de blessuretijd in het Belgische federale parlement meer mogelijkheden tot amendering biedt dan die in de Tweede Kamer. Net als in Nederland zien we dat de Commissie die het wetsvoorstel heeft behandeld hierbij een rol speelt. Zij heeft tot taak – mits gewenst – een verslag uit te brengen over de aangebrachte wijzigingen. Voor de naar aanleiding van de tweede lezing ingediende amendementen gaat, behoudens de beperking die het derde lid stelt, hetzelfde op als voor ‘reguliere’ amendementen. Ook de regering kan dus wijzigingsvoorstellen indienen. Het vierde lid regelt voorts zelfs een derde lezing, hoewel heropening van de beraadslaging niet aan de orde is. De Belgische blessuretijd biedt dus wat meer ruimte dan de Nederlandse en heeft de potentie om langer te duren.

Vlaanderen

Het Vlaams parlement verschilt op een aantal cruciale punten van beide bovengenoemde parlementen. Eerst en vooral is het een parlement van een deelstaat en niet van een soevereine staat. Van het Nederlandse en Belgische parlement kan worden beweerd dat zij in grote mate soeverein zijn, voor het Vlaamse parlement gaat dit maar op in zoverre het die soevereiniteit toebedeeld heeft gekregen van de federale staat. Het tweede belangrijke verschil is gelegen in het feit dat het Vlaams parlement een unicameraal parlement is, er bestaat immers niet zoiets als een Vlaamse senaat. Het Vlaams parlement heeft dus als zware taak zijn eigen *chambre de réflexion* te zijn.

De tweede lezing van het Vlaamse parlement wordt mogelijk gemaakt door de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI). Deze wet bevat de belangrijkste regels ten aanzien van de werking van de gemeenschappen en gewesten.⁶ Artikel 38 van die wet luidt:

⁶ Er zijn in België drie gemeenschappen, die zijn ingedeeld naar de in die gebieden gesproken taal; de Nederlands- of Vlaamstalige gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap en de Franstalige gemeenschap. Voorts zijn er drie gewesten: het Vlaams gewest, het Waals gewest en het Hoofdstedelijk Brussels gewest. Voor het gemak wordt er hier van uitgegaan dat de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest min of meer dezelfde zijn; het Vlaams parlement is een institutie die voor beide eenheden optreedt.

1. *Een ontwerp of voorstel van decreet kan door (een Parlement) eerst worden aangenomen nadat daarover artikelsgewijs gestemd is.*
2. *Ieder lid van de (Regering) kan een tweede lezing vragen.*
3. *Ieder lid van (het Parlement) kan een tweede lezing vragen op de door het reglement bepaalde wijze, indien een amendement op de tekst is aangenomen.*

Aanvankelijk was het de bedoeling dat alleen de federale regering om een tweede lezing kon vragen, om op die manier te voorkomen dat de Gewesten – waarvan eerst nog werd gedacht dat deze zouden worden bestuurd door kleine college's – zich al te onafhankelijk van de federale staat zouden opstellen. Uiteindelijk zou de federale invloed echter vervallen en zou de tweede lezing slechts betrekking hebben op de actoren in het gewestelijk niveau.⁷ De federale regering kan derhalve niet langer om een tweede lezing in het Vlaams parlement verzoeken – hetgeen de autonomie van het Vlaams parlement natuurlijk ernstig zou hebben aangetast. De tweede lezing kan worden aangevraagd door ieder lid van de Vlaamse regering en door elk parlamentslid. Het een en ander werd, conform het derde lid, geregeld in het Reglement van het Vlaams parlement. Artikel 68 van dat Reglement luidt:

1. *Nadat in commissie of in plenaire vergadering over een ontwerp of voorstel van decreet artikelsgewijs is gestemd en voor de eindstemming:*
 - a) *kan ieder lid van de Regering een tweede lezing vragen over het gehele ontwerp of voorstel van decreet of over de aangewezen bepalingen ervan.*
Bij de tweede lezing wordt artikelsgewijs beraadslaagd en gestemd over het gehele ontwerp of voorstel van decreet of over de aangewezen bepalingen ervan, en over nieuwe amendementen, die het betrokken lid van de Regering eventueel heeft ingediend;
 - b) *kan ieder stemgerechtigd lid van de commissie of van de plenaire vergadering, naar gelang van het geval, een tweede lezing vragen, als een of meer artikelen zijn verworpen ofwel een of meer amendementen zijn aangenomen.*
Bij de tweede lezing wordt alleen artikelsgewijs beraadslaagd en gestemd over de verworpen artikelen of aangenomen amendementen en over de nieuwe amendementen die uit de verwerping of aanneming voortvloeien en die tot doel hebben de tekst qua vorm en onderlinge samenhang van de artikelen te verbeteren. Over alle andere nieuwe amendementen kan niet worden beraadslaagd of gestemd;
 - c) *wordt een tweede lezing gehouden als de Ministerraad, overeenkomstig artikel 55, punt 9, en artikel 61, punt 3, tweede lid, een andersluidend advies heeft uitgebracht.*
Bij de tweede lezing wordt alleen artikelsgewijs beraadslaagd en gestemd over de amendementen die werden ingediend naar aanleiding van het andersluidende advies van de Ministerraad en de amendementen die daaruit voortvloeien, en die tot doel hebben de tekst qua vorm en onderlinge samenhang van de artikelen te verbeteren. Over alle andere nieuwe amendementen kan niet worden beraadslaagd of gestemd.

⁷

M. Elst, 'Reflecteren over de theorie en praktijk van de tweede lezing in een eenkamerstelsel' in: *Tijdschrift voor Wetgeving* (België, 2005, nr. 10) (351-377), 354-355

2. *De plenaire vergadering kan, met het oog op een tweede lezing, beslissen, naar gelang van het geval, het gehele ontwerp of voorstel van decreet ofwel de aangewezen bepalingen ervan opnieuw te verwijzen naar de bevoegde commissie, die de tweede lezing bij voorrang behandelt en een aanvullend verslag bij de plenaire vergadering uitbrengt. Over een dergelijke beslissing wordt bij zitten en opstaan gestemd.*
3. *Een tweede lezing wordt steeds in een volgende vergadering gehouden en na verloop van ten minste vierentwintig uur.*

Dit lijvige artikel maakt onderscheid tussen de rechten van de regering en de rechten van de parlementariërs als een tweede lezing wordt gehouden. Als een regeringslid om een tweede lezing vraagt, kan het regeringslid in kwestie zelf de omvang van de tweede lezing bepalen. Ook artikelen die niet aan wijziging onderhevig zijn geweest, kunnen dus onderworpen worden aan een tweede lezing. Een tweede lezing van een wetsvoorstel⁸ geschiedt zonder meer als de regering hierom verzoekt, toestemming van het parlement is niet noodzakelijk.⁹ Een lid van de regering kan, als hij om een tweede lezing verzoekt, ongelimiteerd amenderen. Amendementen die worden ingediend door parlementariërs zijn niet ontvankelijk. Dit gaat zelfs op voor subamendementen op regeringsamendementen. Volgens Elst is er geen goede aanwijsbare reden waarom de regering in Vlaanderen de overhand zou hebben, anders dan dat zij heer en meester wil blijven in het politieke spel.¹⁰

Voor parlementariërs gaat op dat het aanvragen van een tweede lezing een individueel recht is. Parlementariërs moeten daarbij aangeven over welke artikelen zij een tweede lezing wensen. Bij het aanvragen van een tweede lezing heeft de regering dus ook de overhand. Deze overhand gaat nog verder, dit zien we als we gaan kijken naar de amendering die in blesuretijd mogelijk is. Parlementariërs mogen geen inhoudelijke amendementen indienen, maar slechts amendementen die uit de verwerping of aanneming van andere amendementen of artikelen voortvloeien en die tot doel hebben de tekst qua vorm en onderlinge samenhang van de artikelen te verbeteren. Parlementariërs worden dus in hun amendementsrecht gebonden, zoals ook het Nederlandse parlement en de regering¹¹ gebonden is aan de inhoud van een wijzigingsvoorstel tijdens de tweede lezing: amendering mag dus niet toezien op het wijzigingen van in de eerste lezing ongewijzigde artikelen, hoewel hiermee in zowel de Vlaamse als de Nederlandse praktijk soepel wordt omgegaan.¹²

De tweede lezing in Vlaanderen roept dus nogal wat vragen op; de belangrijkste daarvan is hoe het Vlaams parlement zijn rol van reflectiekamer kan uitoefenen als het in zijn amendementsrecht beperkt wordt ten opzichte van de regering. Voorts is er de vraag in hoeverre de oppositie middels het aanvragen van een tweede lezing de behandeling van een wetsvoorstel kan tegenhouden of vertragen. In de praktijk ziet men echter dat beide parlementen (en regeringen) proberen zorgvuldig om te gaan met het amenderen in blesuretijd. Er worden, zo

⁸ Om verwarring te voorkomen wordt steeds van wetsvoorstel gesproken en niet van decreet.

⁹ Supra noot 7, 359

¹⁰ Supra noot 7, 362.

¹¹ In de praktijk blijkt de regering wel eens iets verder te gaan dan strikt noodzakelijk is. Zie onder andere de behandeling van de Wet personenvervoer 2000 (Kamerstukken II, 1999-2000, 26 456).

¹² Supra noot 7, 363.

blijkt ook uit het artikel van Elst, compromissen gezocht en gesloten op een manier die kenmerkend is voor de politiek-juridische context waarin de tweede lezing zich afspeelt.

Conclusies

Amendering in blessuretijd is in de Lage Landen in elk parlement een mogelijkheid. De inhoudelijke strekking van de amendementen verschilt echter nogal. In Nederland is de amendering beperkt tot (technische) wijzigingen die noodzakelijk zijn geworden ten gevolge van het aannemen van amendementen of het verwerpen van artikelen, dan wel het herstellen van kennelijke fouten. De amendering in blessuretijd is dus inhoudelijk sterk beperkt. Ook het Belgische parlement kent beperkingen ten aanzien van de amendering in blessuretijd. Amenderen is slecht toegestaan voor zover dit het gevolg is van het verwerpen van artikelen of het aannemen van andere amendementen. Uit het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers blijkt geen inhoudelijke eis verbonden aan de inhoud van de amendementen. Deze inhoudelijke eis kent het Vlaams parlement wel... voor wat betreft parlementariërs. De Vlaamse parlementsleden zijn strikt gebonden door hun Reglement en mogen tijdens de tweede lezing slechts technische verbeteringen aanbrengen. De Vlaamse regering heeft veel meer rechten, zij kan het hele wetsvoorstel nog wijzigen. Voor deze onevenwichtigheid tussen parlement enerzijds en regering anderzijds bestaat geen goede juridische verklaring.

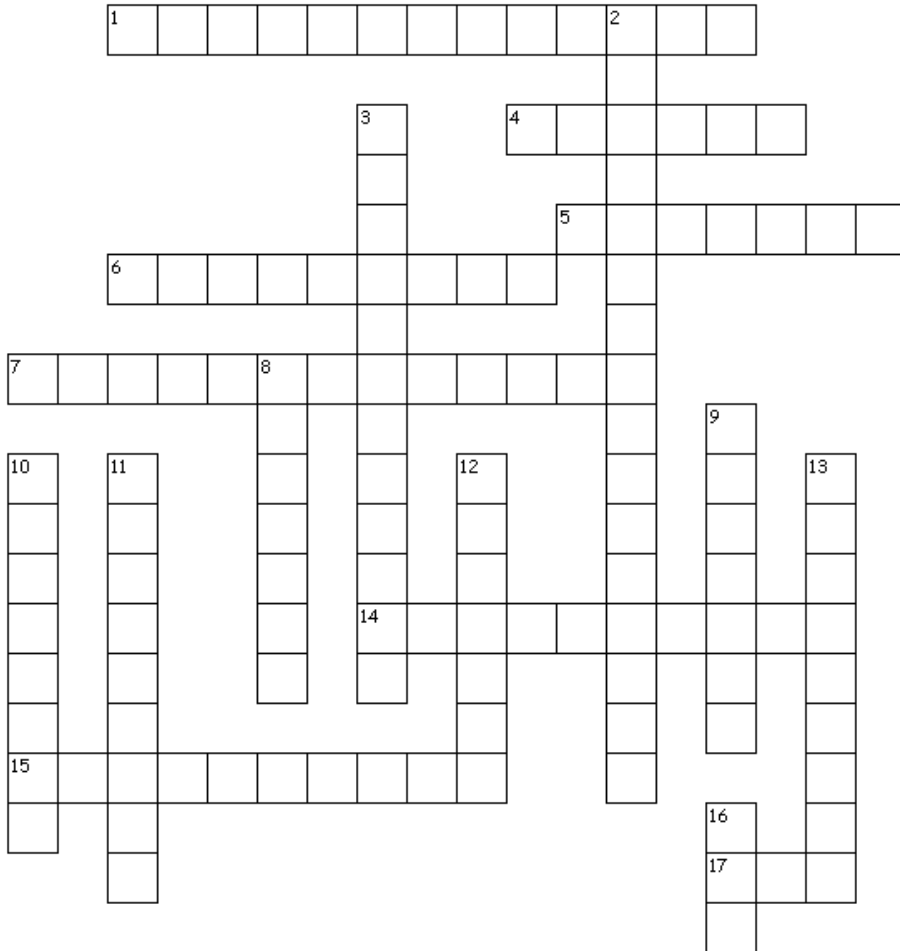
Wat opmerkelijk is, is dat de inrichting van de staat weinig afdoet of toevoegt aan de aard van de tweede lezing. Amendering in blessuretijd is over het algemeen gericht op de wetgevingskwaliteit. Hiermee is de tweede lezing een eigen dynamiek die losstaat van de staat waarover het parlement in kwestie (mede) de scepter zwaait.

Amendering in blessuretijd in de Lage Landen heeft dus *in primo* tot doel wetstechnische correcties aan te brengen en is niet bedoeld als een plaats om de gehele beraadslaging te heropenen. Dat dit niet wenselijk is, moge als logisch verondersteld worden, het is immers niet de bedoeling om de beraadslaging eindeloos te vertragen. Thorbecke zei al over de tweede lezing: “Ik geloof dat het terrein der discussie [over de tweede lezing, H.A.] aldus wel eens meer schaduw, dan nieuw licht zou kunnen ontvangen. Een van twee zal men zien gebeuren, of dat men in afwachting van die tweede beraadslaging zich onthoudt reeds bij de eerste de zaak uitvoerig te behandelen, of dat die tweede beraadslaging uitloopt op een kleur- en doellooze herhaling der eerste”.¹³

¹³ J.C. Voorduyn, *Geschiedenis en beginselen der Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden volgens de beraadslaging deswege gehouden bijde Beide Kamer der Staten-Generaal uit de oorspronkelijke staatstukken opgemaakt, en aan den Koning opgedragen* (Utrecht, C. Bielevelt, 1848), 265.

PIETS PUZZEL

KIKI BAGIJN-VAN DER LEEDEN



Horizontaal

1. Wet waarvan het ontwerp door een lid van de Tweede Kamer is gemaakt;
4. Overeenkomstig de wet;
5. Achternaam van een professionele tennisspeler en tevens van een fameus wetgevingsjurist;
6. Oprichter van de Tour de France;
7. Grootste trots van Piet;
14. Plek waar de Troonrede wordt uitgesproken;
15. Wijziging op een wetsvoorstel;
17. Gevolg van een rechtstreeks gevangen bal door de verdedigende partij bij honkbal.

Verticaal

2. Functie door Piet vervuld bij de Tweede Kamer;
3. Stad waar de finale van het Wereldkampioenschap voetbal 2010 plaatsvindt;
8. Honkbalclub uit Haarlem;
9. Typisch Hongaars vleesgerecht;
10. Bekend van wielrennen en pannenkoeken;
11. Hoofdstad van Hongarije;
12. Wet die betrekking heeft op een noodsituatie;
13. Eerste Kamer der Staten-Generaal en Tweede Kamer der Staten-Generaal tezamen;
16. Vervroegde uittreding.

De oplossing voor Piets Puzzel kan achterin deze bundel worden aangetroffen.

ONTOELAATBAARHEID VAN AMENDEMENTEN

TIM BORMAN

1. Inleiding

Hoeveel amendementen heeft Piet Federer de afgelopen 28 jaar aan zich voorbij zien trekken? Het zullen er enkele duizenden zijn. In 1993 schreef hij al, na geconstateerd te hebben dat Kamerleden lange tijd spaarzaam gebruik maakten van het recht van amendement: “De laatste jaren zijn de remmen echter losgelaten en worden per jaar honderden voorstellen tot wijziging van een wetsvoorstel ingediend.”¹

Uit op de website van de Tweede Kamer gepubliceerde jaarcijfers blijkt dat er in 2009 608 amendementen werden ingediend (niet meegerekend de 239 amendementen die werden vervangen door een gewijzigd amendement). In 2008 waren dat er 511 (niet meegerekend 175) en in 2007 409 (niet meegerekend 145). De over 2008 respectievelijk 2007 verstrekte cijfers gaan overigens nog vergezeld van een intrigerende mededeling: het Bureau Wetgeving heeft daarnaast nog 72 respectievelijk 131 amendementen voorbereid die in het geheel niet zijn ingediend. Toch jammer dat de Tweede Kamer niet valt onder de Wet openbaarheid van bestuur.

2. Artikel 97 van het Reglement van Orde

Over het recht van amendement valt veel te zeggen en is veel geschreven. Ik wil deze bijdrage benutten voor een paar korte opmerkingen over een aspect dat niet veel belangstelling trekt, namelijk de figuur van het ontoelaatbare amendement.

Sinds 1966 bevat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: RvO) een regeling over het ontoelaatbaar verklaren van amendementen. Artikel 97 van het huidige, uit 1993 stammende, RvO formuleert het aldus:

- 1. Een amendement is ontoelaatbaar, indien het een strekking heeft, tegengesteld aan die van het voorstel van wet, of indien er tussen de materie van het amendement en die van het voorstel geen rechtstreeks verband bestaat.*
- 2. Een amendement wordt geacht toelaatbaar te zijn zolang de Kamer het niet ontoelaatbaar heeft verklaard. Een daartoe strekkend voorstel kan, zo nodig met onderbreking van de orde, worden gedaan hetzij door de Voorzitter, hetzij door een van de leden.*

Het eerste lid, dat nagenoeg identiek is aan de in 1966 vastgestelde tekst, geeft twee redenen op grond waarvan een amendement ontoelaatbaar kan worden verklaard: wanneer het *tegengesteld*

¹ P. Federer, ‘Waar blijven die amendementen nu toch, mijnheer de Voorzitter?’, in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen (red.), *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, p. 51-58.

is aan het wetsvoorstel of wanneer er *geen rechtstreeks verband* bestaat met het wetsvoorstel. In het eerste geval spreekt men ook wel over een *destructief* amendement. In het tweede geval gaat het, zoals de toelichting op de herziening van het RvO uit 1966 het formuleerde, om een amendement dat “over een geheel ander onderwerp gaat” dan dat van het wetsvoorstel.²

Met de omschrijving van wat onder een ontoelaatbaar amendement wordt verstaan, werd in 1966 parlementair gewoonterecht gecodificeerd dat al decennialang gold. Al in 1849 sprak Thorbecke over de grenzen van het recht van amendement:

*“Het regt van amendement heeft uit den aard der zaak zijne natuurlijke grenzen. Men moet het systeem en de grondslagen van een voorstel goedkeuren, dat men tracht aan te vullen of te verbeteren. Maar een onverbeterlijk voorstel door een ander te vervangen zou niet zijn amenderen maar het initiatief nemen voor een nieuw ontwerp; en dit geschiedt beter in eens dan bij wijze van correctie van een afgekeurd ontwerp.”*³

Bovend'Eert en Kummeling beschrijven treffend de ratio van de figuur van het ontoelaatbaar verklaren van een amendement: een amendement mag niet “ontaarden” in een initiatiefvoorstel; er moet dus tegen worden gewaakt dat “legislatieve wangedrochten” ontstaan doordat de gemakkelijke en met minder waarborgen omklede route van een amendement wordt gekozen.⁴ Kortmann spreekt in dit verband over “een verkapt recht van initiatief”.⁵

Beter dus de koninklijke weg van een initiatiefvoorstel dan een vluggertje via een amendement. Dit roept overigens nog de staatsrechtelijk interessante vraag op of voor een amendement op een initiatiefvoorstel hetzelfde geldt: kan zo'n amendement ook ontoelaatbaar worden verklaard? De regels in het RvO gelden volgens art. 116 RvO strikt genomen ook voor initiatiefvoorstellen; daarin is geen uitzondering gemaakt voor de ontoelaatbaarverklaring van amendementen. Staatsrechtgeleerde en oud-VVD-voorman P.J. Oud was echter van mening dat van ontoelaatbaarheid van een amendement bij initiatiefvoorstellen nooit sprake kan zijn, omdat de Tweede Kamer initiatiefvoorstellen in juridische zin niet amendeert en omdat het de Tweede Kamer zelf is die over de inhoud van het aan de Eerste Kamer te zenden wetsvoorstel gaat.⁶ Visscher merkt terecht op dat het eerste argument na de grondwetsherziening van 1983 niet meer opgaat, omdat het recht van amendement toen gelijkelijk is geregeld voor initiatiefvoorstellen en regeringsvoorstellen.⁷ Zijn conclusie dat de opvatting van Oud sinds 1983 echter geen stand meer houdt, is daarmee nog niet vanzelfsprekend. Het tweede argument van Oud staat immers nog overeind. Kortmann en Bovend'Eert/Kummeling lijken de visie van Oud te onderschrijven.⁸ Franssen acht ontoelaatbaarheid van een amendement op een initiatiefvoorstel

² Zie Kamerstukken II 1964/65, 8042, nr. 3, p. 18, l.k. (toelichting op art. 84).

³ Geciteerd in: W.J. van Welderen baron Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland sedert 1849, Eerste Deel*, 's-Gravenhage 1889, p. 54.

⁴ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, tiende druk, Deventer 2004, p. 185-186.

⁵ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2008, p. 341-342.

⁶ P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II*, tweede druk, Zwolle 1970, p. 138-139.

⁷ G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving (diss.)*, 's-Gravenhage 1994, p. 730 (noot 487).

⁸ C.A.J.M. Kortmann, o.c., p. 342 (noot 164); P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, o.c., p. 179.

“minder wel mogelijk, hoewel bij een vergaande wijziging de argumenten om niet meteen voor verwerping te kiezen naar buiten zouden behoren te komen”.⁹ Ook mij komt het voor dat de vraag naar toelaatbaarheid van een amendement bij een initiatiefvoorstel moeilijker te plaatsen is. Feit is echter wel dat in het verleden de vraag naar toelaatbaarheid van amendementen ook bij initiatiefwetgeving heeft gespeeld. Ik verwijs in dit verband naar de gang van zaken in 1988 bij het initiatiefontwerp Wet op de jeugdhulpverlening, in het bijzonder het amendement-Doelman-Pel/Dijkstal tot handhaving van de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de tenuitvoerlegging van jeugdstaffen en jeugdmaatregelen.¹⁰ Minister van Justitie Korthals Altes verklaarde toen, met een beroep op de visie van Oud, dat de vraag van de ontoelaatbaarheid bij een amendement op een initiatiefvoorstel staatsrechtelijk niet aan de orde komt.¹¹

In de literatuur die betrekking heeft op de rechten van het parlement zijn diverse voorbeelden te vinden van amendementen waarvan de toelaatbaarheid in discussie is geweest. Het befaamde handboek van Pippel over het RvO, indertijd uitgegeven ingevolge besluit van de Tweede Kamer,¹² bevat tal van mooie voorbeelden uit de negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw.¹³ Franssen en Van Schagen geven een zestal sprekende voorbeelden uit de jaren vijftig, zeventig en tachtig van de vorige eeuw.¹⁴ Oud-griffier Kerkhofs bespreekt in een zeer lezenswaardige publicatie over het recht van amendement ook een aantal relevante casusposities.¹⁵ En verder beschrijft Visscher in zijn dissertatie enkele gevallen waarin de toelaatbaarheid van een amendement ter sprake kwam.¹⁶

In paragraaf 3 bespreek ik enkele oude en nieuwe voorbeelden van destructieve amendementen. In paragraaf 4 ga ik in op de andere categorie, die van de amendementen die de strekking van het wetsvoorstel te buiten gaan.

⁹ H.M. Franssen, Het recht van initiatief, in: H.M. Franssen (red.), *Het parlement in actie: bevoegdheden van de Staten-Generaal*, Assen/Maastricht 1986, p. 23-24.

¹⁰ Kamerstukken II 1987/88, 19 399, nrs. 39 en 42.

¹¹ Hand. TK 1987/88, p. 2865 (1 maart 1988).

¹² Zou het in deze tijd waarin nogal eens wordt gesteld dat het schort aan elementaire staatsrechtelijke kennis bij politici en ambtenaren niet een goed idee zijn als de Kamer eens opdracht geeft (en fondsen fourneert) tot een update van dit handboek over de toepassing van het RvO na de Tweede Wereldoorlog? Misschien een idee voor de viering van het tweehonderdjarig bestaan van het tweekamerstelsel in ons land en van het RvO (25 september 1815)? Daarin zal dan natuurlijk ook het hierna genoemde voortreffelijke werk van Franssen en Van Schagen moeten worden geïncorporeerd. Ik heb het idee dat door de komst van www.statengeneraaldigitaal.nl een www.officielebekendmakingen.nl, waarin Handelingen en Kamerstukken digitaal raadpleegbaar zijn, het verzamelen van materiaal voor een dergelijke update moet worden gedaan, aanzienlijk eenvoudiger is geworden.

¹³ J.G. Pippel, *Het reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. zijn geschiedenis en toepassing*, derde vermeerdeerde druk, 's-Gravenhage 1950, p. 400-417.

¹⁴ H.M. Franssen en J.A. van Schagen, *Over de orde Mijnheer de Voorzitter*, 's-Gravenhage 1990, p. 117-120.

¹⁵ T.H.E. Kerkhofs, Het recht van amendement, in: H.M. Franssen (red.), *Het parlement in Actie: bevoegdheden van de Staten-Generaal*, Assen/Maastricht 1986, p. 109-114.

¹⁶ G. Visscher, l.c. (zie verwijzingen in het zakenregister naar ‘amendement, ontoelaatbaar’).

3. Destructieve amendementen

Amendement-Wintgens (1878)

Een klassiek voorbeeld van een destructief amendement – dus een amendement dat naar strekking tegengesteld is aan die van het wetsvoorstel – is het amendement-Wintgens uit 1878 op een wetsontwerp tot onteigening ten behoeve van de aanleg van een spoorweg tussen Stavoren en Leeuwarden. Dat wetsontwerp was een vervolg op een reeds vastgestelde wet waarin onder andere was vastgelegd dat er tussen Stavoren en Leeuwarden een spoorlijn zou komen. Het amendement strekte ertoe het enig artikel te vervangen door een artikel waarin werd vastgelegd dat er een spoorlijn moest komen van Harlingen naar Heerenveen. Dit amendement werd door de Tweede Kamer ontoelaatbaar verklaard.¹⁷

Amendement-Zeevalking (1978)

De toelichting op het RvO van 1966 geeft zelf een voorbeeld van een onmiskienbaar destructief amendement: een amendement dat strekt tot een belastingverlaging, terwijl het wetsvoorstel juist een belastingverhoging regelt. Dat toen nog fictieve voorbeeld werd in 1978 werkelijkheid toen het Kamerlid Zeevalking van D'66 (in die tijd nog met apostrophe geschreven) een amendement indiende om de overdrachtsbelasting te verlagen van 5% naar 4%, terwijl het wetsvoorstel er juist toe strekt om deze belasting te verhogen naar 6%. Zeevalking kwam echter al gauw tot het inzicht dat zijn amendement niet juist was: “Dat amendement zou een destructief karakter hebben en dat is nu ook weer niet de bedoeling.” De Kamervoorzitter verklaarde vervolgens dat ook hij al die overtuiging had. Zeevalking trok zijn amendement in en verving deze door een motie.¹⁸

Amendement-Buurmeijer/Ter Veld (1983)

Opvallend was evenwel de opstelling van Kamervoorzitter Dolman enkele jaren later bij een soortgelijk amendement van de PvdA-Kamerleden Buurmeijer en Ter Veld.¹⁹ Dat amendement strekte tot verhoging van de kinderbijslag, terwijl het wetsvoorstel juist de kinderbijslag verlaagde. Terecht betoogde het CDA-Kamerlid Hermesen dat het amendement destructief was. Op zijn verzoek bracht de Voorzitter dit voorstel in stemming, maar de Voorzitter zelf verklaarde tegen te zullen stemmen:²⁰

“Ik hecht eraan mijn stem te verklaren. Het amendement-Buurmeijer strekt tot verhoging van kinderbijslagen en het wetsontwerp strekt tot verlaging hiervan. Bij gebreke van een precedent zou ik het voorstel van de heer Hermesen zonder aarzeling hebben gesteund. Sterker, ik zou hem wellicht vóór zijn geweest. Er is echter wel een precedent. In december jl. heeft de heer Wöltgens voorgesteld de kinderbijslagen extra te verhogen in

¹⁷ Hand. TK 1878/79, blz. 524-5 (Pippel, o.c., p. 402-403).

¹⁸ Hand. TK 1978/79, p. 2168-2169 (12 december 1978); Kamerstukken II 1978/79, 15 343, nr. 11.

¹⁹ Kamerstukken II 1982/83, 17 940, nr. 8.

²⁰ Hand. TK 1982/83, p. 4694 (21 juni 1983).

plaats van de wettelijke verhoging te matigen. Ook dit amendement (17467, nr.13) was volkomen tegengesteld aan het wetsontwerp. Niettemin heeft toen niemand bezwaar gemaakt tegen toelating. Nu is het geen schande een fout te herstellen. In het vervolg dienen naar mijn mening voorstellen als dat van de leden Wöltgens en Buurmeijer in beginsel te worden vervat in initiatiefwetten. Mij dunkt dat in dit geval de heer Buurmeijer mocht aannemen, dat zijn amendement geen ander reglementair lot zou treffen dan dat van de heer Wöltgens. Bovendien is de tijd voor behandeling van het regeringsvoorstel zeer kort geweest. Alsnog de indiening van een initiatiefvoorstel forceren zou het karakter hebben van een stiptheidsactie. Daarvan ben ik geen bewonderaar. In dit geval zal ik daarom het voorstel van collega Hermsen niet steunen.”

De poging van de Voorzitter om tot een beperktere uitleg te komen van het begrip ‘destructief amendement’ strandde evenwel. Een Kamermeerderheid nam zijn redenering niet over en verklaarde het amendement ontoelaatbaar.²¹ Het lijkt mij ook nog wel de vraag of de door de Voorzitter getrokken parallel met het eerdere amendement-Wöltgens volledig opging. Het wetsvoorstel en het amendement-Wöltgens gingen immers wel beide uit van een verhoging van de kinderbijslag.

Amendement-Janmaat (1994)

Een recenter voorbeeld is het amendement-Janmaat uit 1994 op het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet met betrekking tot veilige landen van herkomst. Het wetsvoorstel maakte het mogelijk om een asielaanvraag af te wijzen als de vluchteling afkomstig zou zijn uit een land dat door de minister van Justitie ‘veilig’ was verklaard. Janmaat wilde dit stelsel van ‘veilig land van herkomst’ veranderen in een stelsel van ‘onveilig land van herkomst’: de vluchteling zou dus juist kunnen worden teruggestuurd naar een onveilig verklaard land. Dit amendement werd op voorstel van Kamervoorzitter Deetman door een meerderheid in de Tweede Kamer ontoelaatbaar verklaard, omdat het tegengesteld was aan wat het wetsvoorstel beoogde.²²

Opvallend is dat de Voorzitter zich bij zijn motivering om de ontoelaatbaarheid in stemming te brengen, beriep op de considerans van het wetsvoorstel, waarmee het amendement naar zijn zeggen in strijd was. Op zichzelf was dat laatste een juiste constatering, maar eigenlijk niet ter zake doende. Strijdigheid met de considerans behoeft op zichzelf geen doorslaggevende reden te zijn om tot ontoelaatbaarheid van een amendement te concluderen, al was het maar omdat ook de considerans bij amendement kan worden gewijzigd (wat Janmaat in dit geval ook in zijn amendement had gedaan).²³ Het kan natuurlijk wel een (sterke) aanwijzing zijn dat er sprake is van een ontoelaatbaar amendement.

²¹ Hand. TK 1982/83, p. 4694.

²² Kamerstukken II 1993/94, 23 588, nr. 9; Hand. TK 1993/94, p. 5118 en 5122 (13 april 1994). De Kamervoorzitter constateerde dat de Kamer het amendement “buiten de orde” verklaarde, daarmee kennelijk bedoelend: ‘ontoelaatbaar’.

²³ Aldus ook: P.J. Oud, o.c., p. 117. In dezelfde zin de eerder aangehaalde toelichting op art. 84 RvO TK 1966. Daarbij merk ik wel op dat deze beschouwingen over de considerans in relatie tot ontoelaatbaarheid van amendementen daar is geplaatst in de context van de andere categorie van ontoelaatbare amendementen, namelijk de amendementen die geen rechtstreeks verband hebben met het

Amendement-Harrewijn (1999)

Een opmerkelijk amendement werd in 1999 ingediend door GroenLinks-Kamerlid Harrewijn. Dit betrof het wetsvoorstel socialezekerheidsrechten gedetineerden.²⁴ Het amendement strekte ertoe alle artikelen over het uitsluiten van bepaalde rechten voor gedetineerden te laten vervallen en alleen nog de artikelen die gingen over resocialisering in het wetsvoorstel te laten staan. Daarmee werd het overgrote deel van de artikelen in het wetsvoorstel dus geschrapt. Dit bracht het Kamerlid Wilders (toen nog VVD) tot de vraag in hoeverre sprake was van een destructief amendement. Kamervoorzitter Van Nieuwenhoven meldde dat “in dit soort gevallen” eerst het antwoord van de staatssecretaris wordt afgewacht.²⁵ Het antwoord van staatssecretaris Hoogervorst luidde kort en krachtig dat door het amendement “het wetsvoorstel in feite naar de prullenmand wordt verwezen”. Toen Wilders vervolgens aan Harrewijn vroeg of deze, gelet op de tegengesteldheid van het amendement aan het wetsvoorstel, zijn amendement wilde intrekken, reageerde deze daar positief op. Waarnemend Kamervoorzitter Weisglas dankte Harrewijn daarop voor zijn “constructieve houding” en de staatssecretaris betitelde het als “zeer sportief”.²⁶

Amendement-Snijder-Hazelhoff (2000)

Een andere interessante casus betrof het amendement-Snijder-Hazelhoff (VVD) uit 2000 op een wetsvoorstel over de invoering van een stelsel van pluimveerechten in de Meststoffenwet.²⁷ Het wetsvoorstel regelde een bevrozing van de pluimveestapel op het niveau van 1995-1997. Het amendement daarentegen liet wél ruimte voor uitbreiding van de pluimveesector. Op voorstel van het Kamerlid Waalkens (PvdA), die het amendement destructief achtte, stelde Kamervoorzitter Van Nieuwenhoven alle woordvoerders met handopsteken in de gelegenheid om aan te geven of zij het eens waren met deze opvatting.²⁸ Dat bleek slechts bij een minderheid van de aanwezige leden het geval te zijn, waarop de Voorzitter concludeerde “dat de opvatting van de heer Waalkens is verworpen”.

Procedureel interessant was daarbij de interventie van D66-woordvoerder Ter Veer, die vond dat dit een zaak die de gehele Kamer aanging: “Een vluchtige opiniepeiling is wat mij betreft geen voldoende antwoord op deze toch heel indringende vraag.” De Voorzitter bestreed echter dat er sprake was van een “vluchtige opiniepeiling”: “Ik volg het Reglement van orde. Zoals dat ook wel gebeurt met het overnemen van amendementen, vraag ik conform het Reglement van orde aan de leden wat zij er van vinden.” Ter Veer persisteerde echter, waarna het CDA-Kamerlid Meijer de verwarring nog groter maakte door erop te wijzen dat het anders zou zijn geweest als de minister dat ook had gevonden. Terecht wees de Voorzitter er vervolgens op dat de minister hier conform het RvO geen rol heeft.

wetsvoorstel. Deze redenering gaat m.i. echter evenzeer op voor de categorie van destructieve amendementen.

²⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 063, nr. 13.

²⁵ Hand. TK 1998/99, p. 3975 en 3991 (1 april 1999).

²⁶ Hand. TK 1998/99, p. 4067 (8 april 1999).

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 26 473, nr. 13.

²⁸ Hand. TK 1999/2000, p. 5060 (23 mei 2000).

Op voorstel van de Voorzitter werd daarna overigens besloten om later te stemmen over het wetsvoorstel en de amendementen “inclusief de stemming over het ordevoorstel van de heer Waalkens”. Ik leid hieruit af dat Ter Veer toch gelijk kreeg. Dat lijkt me terecht. De aanvankelijk door de Voorzitter getrokken parallel met het overnemen van amendementen lijkt mij niet op te gaan, omdat het daarop betrekking hebbende artikel 100 van het RvO bepaalt dat de Voorzitter zich ervan moet overtuigen “dat geen van de in de vergaderzaal aanwezige leden” zich tegen het overnemen van het amendement verzet. De regeling over ontoelaatbaarverklaring in artikel 97 van het RvO spreekt niet over de in de vergaderzaal aanwezige leden, maar vergt uitdrukkelijk een beslissing van “de Kamer”.

Overigens kwam het uiteindelijk niet tot stemming over de toelaatbaarheid van het amendement, omdat Snijder-Hazelhoff haar amendement door een minder verstrekkend amendement verving.

Amendement-Witteveen-Hevinga c.s. (2000-2004)

Piet Federer zal zich vast nog kunnen herinneren dat zich tussen 2000 en 2004 een slepende discussie afspeelde over vermeende ontoelaatbaarheid van enkele amendementen rond een wetsvoorstel tot wijziging van de Rijksoctrooiwet en enkele andere wetten ten behoeve van de rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen. De discussie richtte zich met name op een – door een Kamermeerderheid gesteund – amendement-Witteveen-Hevinga c.s., dat beoogde om uitvindingen met betrekking tot planten en dieren niet voor octrooi vatbaar te laten zijn.²⁹ Het wetsvoorstel, waarmee een Europese richtlijn werd geïmplementeerd, ging ervan uit dat deze uitvindingen juist wél voor octrooi zouden worden. Staatssecretaris Ybema van Economische Zaken nam het voortouw door, hoogst ongebruikelijk, uit eigen beweging de vraag op te werpen of er geen sprake was van een ontoelaatbaar amendement, omdat het amendement volgens hem in strijd was met de te implementeren richtlijn.³⁰ Hij werd daarin gesteund door VVD-Kamerlid Udo, die aan waarnemend Kamervoorzitter Belinfante haar visie vroeg “op dit destructieve amendement, gezien ook artikel 97 van het reglement van orde van de Tweede Kamer”. Deze antwoordde, wellicht niet geheel vertrouwd met de regels rond ontoelaatbaarverklaring, dat zij zich daarover bij haar staf zou informeren en zo mogelijk voor de volgende termijn een antwoord zou geven. Dat laatste kwam niet meer aan de orde. De behandeling van het wetsvoorstel kwam namelijk twee jaar stil te liggen, omdat in de tussentijd overleg plaatsvond met de Europese Commissie en ook omdat de regering de Raad van State advies had gevraagd over de vermeende strijd van diverse amendementen met de Europese richtlijn. De Raad van State vond dat enkele amendement inderdaad strijdig waren met de richtlijn. Dit bracht de staatssecretaris ertoe in 2002 zijn bezwaren nog zwaarder aan te zetten:

“Ik herinner de Kamer eraan dat ik de Raad van State om advies heb gevraagd om een mening te kunnen vormen over de ingediende amendementen. De vraag was of zij in strijd zijn met de richtlijn en om die reden niet toelaatbaar. Dat geldt voor het grootste deel van de amendementen. Zij mogen naar mijn mening dan ook niet in stemming worden

²⁹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 568, nr. 11.

³⁰ Hand. TK 1999/2000, p. 5424 (7 juni 2000).

gebracht, omdat zij destructief zijn. Ik wijs de Kamer maar met name de Voorzitter erop dat het indienen van dergelijke amendementen op basis van artikel 97 van het Reglement van orde van de Kamer niet mogelijk is. De strekking ervan is namelijk tegengesteld aan het wetsvoorstel. Dit kan een reden zijn, deze amendementen niet in stemming te brengen."³¹

Nadat VVD-woordvoerder Udo daarop had uitgesproken dat de Kamer de bewuste amendementen als destructief zou moeten betitelen, constateerde Kamervoorzitter Van Nieuwenhoven "dat een minderheid van de aanwezigen het daarmee eens is, dus dit voorstel is verworpen, tenzij u om een plenaire stemming vraagt". Na deze "sondering"³² zag Udo daarvan af. In een brief van 12 april 2002 kwam de staatssecretaris op de kwestie terug en schreef daarin en passant ook nog dat de Raad van State had geoordeeld dat de bewuste amendementen onverenigbaar waren met de richtlijn "en zodoende ontoelaatbaar zijn". Een wat merkwaardige bewering, omdat de Raad van State – terecht – niet op de toelaatbaarheid van de amendementen was ingegaan – daar gaat immers de Kamer zelf over – maar zich had beperkt tot een oordeel over de verenigbaarheid met de richtlijn.

Ondanks de ernstige bezwaren van de regering nam de Tweede Kamer – met alleen de VVD en D66 tegen – het amendement-Witteveen-Hevinga c.s. aan.³³ In de Eerste Kamer moest vervolgens de inmiddels aangetreden CDA-staatssecretaris Van Gennip het wetsvoorstel verdedigen. Hoewel haar partijgenoten in de Tweede Kamer voor het amendement hadden gestemd, schaarde zij zich nu volledig achter de bezwaren van haar voorganger, en betitelde in de Eerste Kamer het aangenomen en in het wetsvoorstel opgenomen amendement als "ontoelaatbaar". Daaraan voegde zij de enigszins verwarrende boodschap toe dat bepaalde amendementen "ontoelaatbaar verklaard" waren, daarbij kennelijk echter doelend op de opvatting van het kabinet over deze amendementen.³⁴

Uiteindelijk liep het met een sisser af. De regering vond de Eerste Kamer aan haar zijde, waarna op 9 september 2004 een novelle werd ingediend waarmee het gewraakte amendement alsnog ongedaan werd gemaakt.³⁵ Met name omdat Brussel inmiddels met een inbreuk-procedure was begonnen wegens niet tijdige implementatie van de richtlijn, nam de Tweede Kamer op 14 oktober 2004 zonder schriftelijke stukkenwisseling en zonder mondelinge beraadslaging de novelle als hamerstuk aan. Een maand later volgde de Eerste Kamer, waarna het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle gezamenlijk op 20 november 2004 in werking traden. Brussel beëindigde daarop de inbreukprocedure. De staatssecretaris haalde opgelucht adem: "Nederland is te nauwer nood aan een veroordeling door het Hof ontkomen".³⁶

³¹ Handelingen II 2001/02, p. 4326 (4 april 2002).

³² Zo betitelde de staatssecretaris deze gang van zaken in de brief die hij een week later stuurde (26 568, nr. 39). Naar mijn oordeel terecht, want het betrof geen beslissing van de Kamer. Hier ging het dus op dezelfde manier als bij de 'vluchtige opiniepeiling' over het eerdergenoemde amendement-Snijder-Hazelhoff in 2000.

³³ Hand. TK 2001/02, p. 4604 (23 april 2002).

³⁴ Hand. EK 2003/04, p. 1674-1675 (8 juni 2004).

³⁵ Zie Kamerstukken 29 739.

³⁶ Aldus de staatssecretaris in haar brief van 11 april 2005 aan de Eerste Kamer (26568, F), waarin zij mededeling deed van de beëindiging van de inbreukprocedure.

Terugkijkend is het een wat wonderlijke geschiedenis, waarbij het begrip ‘ontoelaatbaarheid’ wellicht ook veel te gemakkelijk in de mond is genomen, met name door diegenen die er niet primair over gaan.

Amendement-Biskop/Depla (2010)

Het zou overigens niet de enige keer blijven dat de Raad van State betrokken werd bij de vraag naar de toelaatbaarheid van een amendement. Op het moment waarop ik deze bijdrage schrijf (12 juni 2010) is er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig tot vereenvoudiging van de wettelijke regels over de sectorvakken in het vmbo. De vereenvoudiging houdt onder meer in dat er in de sector techniek nog maar één verplicht sectorvak is. Een amendement-Biskop/Depla (CDA/PvdA) breidt dat uit tot twee verplichte vakken.³⁷ Naar aanleiding van de vraag van PVV-Kamerlid Bosma of hier sprake is van een destructief amendement, wond staatssecretaris Van Bijsterveldt er geen doekjes om: “Ik vind dat dit amendement het voorstel zoals het er ligt ondermijnt. (...) Het gaat dwars tegen de doelstelling van dit wetsvoorstel in, namelijk transparantie en vereenvoudiging”.³⁸

Inmiddels heeft de regering advies gevraagd aan de Raad van State over dit amendement. Overigens lijkt het mij ook hier voorspelbaar dat de Raad zich niet zal uitspreken over de vraag of het amendement al dan niet toelaatbaar is in de zin van het RvO.³⁹ Of er echt sprake is van een amendement dat een tegengestelde strekking heeft aan die van het wetsvoorstel, lijkt mij hier bovendien minder zonneklaar dan bij de eerder genoemde voorbeelden. Er zijn wel meer amendementen die door een minister of staatssecretaris als ‘ondermijnend’ worden ervaren, zonder dat meteen gezegd kan worden dat zij de kwalificatie ‘destructief’ verdienen.

Ik vraag mij af of het niet meer voor de hand zou hebben gelegen dat Bosma of de Kamervoorzitter hier het initiatief had genomen om de vermeende ontoelaatbaarheid in stemming te brengen. Ik kan me moeilijk aan de indruk onttrekken dat betrokkenen zich onvoldoende hebben gerealiseerd dat over de vermeende ontoelaatbaarheid van een amendement gewoon gestemd moet worden.

Amendement-Brinkman (2008)

Als laatste casus noem ik het amendement-Brinkman (PVV), dat pikant genoeg betrekking had op een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer zelf.⁴⁰ Het wijzigingsvoorstel van het Presidium strekte ertoe om op het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties (het gremium waarin de parlementen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba met elkaar periodiek overleggen) het Reglement van Orde van de Nederlandse Tweede Kamer van toepassing te verklaren als dat overleg plaatsvindt onder voorzitterschap van een lid van de Tweede Kamer. Daarmee werd beoogd duidelijk vast te leggen welk vergaderregime in dit soort

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 032, nr. 9.

³⁸ Hand. TK 2009/10, p. 4709 (3 februari 2010).

³⁹ Blijkens de website van de Raad van State is het (voorlichtings)advies van de Raad van State inmiddels uitgebracht (in de week van 22 maart 2010), maar het was op het moment van schrijven van deze bijdrage nog niet openbaar gemaakt.

⁴⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31 470, nr. 3.

gevallen geldt, omdat eerder was gebleken dat er eigenlijk geen regels golden. Volgens PVV-woordvoerder Brinkman, die zich als bekend met krachtige taal over de situatie op de Nederlandse Antillen en Aruba pleegt uit te spreken, was sprake van een poging om hem langs deze weg de mond te snoeren. Hij was het dus met de voorgestelde wijziging niet eens en diende een amendement in dat ertoe strekte het voorgestelde wijzigingsartikel te laten vervallen. Er zou dan dus niets overblijven in het wijzigingsvoorstel. Op de niet onlogische vraag van CDA-woordvoerder Schinkelshoek aan waarnemend Kamervoorzitter Ten Hoopen of hij dit amendement toelaatbaar achtte, gaf deze ten antwoord dat het aan de Kamer is om daarover te oordelen: “Als u vindt dat het amendement destructief is, vraag ik u om dat aan te geven; dan wordt de kwestie in de Kamer aan de orde gesteld.”⁴¹

Ik vraag mij af of de waarnemend Voorzitter hiermee niet enigszins zijn verantwoordelijkheid, die artikel 97 van het RvO ook aan hem toedicht, ontliet, aangezien hier toch wel sprake was van een onmiskenbaar destructief amendement.

Schinkelshoek liet het er vervolgens maar bij, maar wees er – naar mijn smaak terecht – op dat de staatsrechtelijke zuiverheid met zich bracht dat Brinkman gewoon tegen het voorstel zou moeten stemmen, in plaats de ‘curieuze tournure’ van een amendement dat het gehele voorstel om zeep hielp. Hij stelde voor dit punt maar eens voor te leggen aan de Commissie voor de Werkwijze der Kamer. De waarnemend Voorzitter beloofde dat te doen. Voor zover ik heb kunnen nagaan heeft de Commissie voor de Werkwijze over dit onderwerp tot op heden geen gedachten naar buiten gebracht.

Het onmiskenbaar destructieve amendement-Brinkman kwam dus gewoon in stemming en werd vervolgen verworpen.⁴²

Overigens zou, net als bij amendering van initiatiefvoorstellen (zie paragraaf 2), nog wel de vraag kunnen worden gesteld of een amendement op een – immers vanuit de Kamer zelf geïnitieerde – wijziging van het RvO zich überhaupt wel leent voor ontoelaatbaarverklaring.

4. Ontbreken van rechtstreeks verband

Amendement-Stoffelen/Lückers-Bergmans

Een veel genoemd voorbeeld van een amendement waarin het rechtstreeks verband met het wetsvoorstel ontbrak, is het amendement-Stoffelen/Lückers-Bergmans (PvdA/KVP) over de woonplaats van leden van de Raad van State.⁴³ In het amendement werd voorgesteld om de verplichting te schrappen dat staatsraden hun vaste woonplaats in Den Haag of een aangrenzende gemeente hebben. Het amendement werd ingediend op een wetsvoorstel dat weliswaar (mede) een wijziging van de Wet op de Raad van State bevatte, maar dat verder niets met het lidmaatschap van de Raad van State van doen had. Het wetsontwerp ging namelijk over de termijn voor het instellen van Arob-beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

⁴¹ Hand. TK 2007/08, p. 6401-6403. (29 mei 2008).

⁴² Hand. TK 2007/08, p. 6446 (3 juni 2008). Alleen de PVV, de SP en het lid Verdonk stemden voor.

⁴³ Kamerstukken II 1975/76, 13 797, nr. 7.

Dit amendement joeg minister De Gaay Fortman letterlijk in de gordijnen.⁴⁴ De bewindsman greep het voorval aan voor een algemene klacht:

*“Ik mag de Kamer niet verhelen, dat bij de Regering bezorgdheid bestaat, niet dat de Kamer haar recht van amenderen uitrekt, maar dat zij herhaaldelijk – ik heb het mogen ervaren bij de behandeling van de wet tot wijziging van de Provinciewet en ook mijn collega’s hebben het ervaren – buiten de grenzen van het aanhangige wetsontwerp treedt. Wij vinden dit een bedenkelijke ontwikkeling, maar wij aanvaarden, dat de Kamer zelf bepaalt wat binnen de grenzen van het wetsontwerp toelaatbaar is en dat in de eerste plaats u dat bepaalt, mijnheer de Voorzitter.”*⁴⁵

Na een uitgebreide discussie trok Kamervoorzitter Vondeling een conclusie, die voor de parlementaire geschiedschrijving rond dit thema belangrijk is, omdat daar een aantal criteria voor de beoordeling van toelaatbaarheid uit naar voren komen:

*“Misschien mag ik nu mijnerzijds aan de Kamer mededeling doen, wat mijn opvatting die vanavond langzaam is gegroeid met betrekking tot de vraag van de toelaatbaarheid is. Ik had oorspronkelijk ernstige twijfel, of in dit geval wel kon worden gesproken van een rechtstreeks verband. Die twijfel is afgenomen door twee oorzaken. De eerste oorzaak is, dat de zaak in het verslag vrij uitvoerig aan de orde is geweest en dat de Minister naar aanleiding daarvan zijn opmerkingen heeft gemaakt. De tweede oorzaak die niet van principiële aard is, zou op een gegeven moment bijna een principiële zaak kunnen worden. Wanneer het een buitengewoon ingrijpende wijziging zou zijn, die op het laatste moment werd voorgesteld en die zeer moeilijk te overzien zou zijn geweest, zou een kwantitatieve zaak overslaan naar een kwalitatieve. Ik meen, dat dit hier niet zo is, zodat ik dit ook in dit geval meetel. Mijn twijfel is dus afgenomen en in dat geval kan het niet anders dan dat de Voorzitter moet gaan staan aan de kant van de Kamer in die zin, dat het recht van de Kamer tot amendering in zo’n situatie overeind moet worden gehouden, ik zal dus niet aan de Kamer een voorstel doen het amendement als een niet toelaatbaar amendement te verklaren.”*⁴⁶

Het is aardig te lezen dat in een van de eerste bundels die in Nederland aan het fenomeen wetgeving zijn gewijd, vader en zoon De Gaay Fortman terugkwamen op het vereiste van het rechtstreeks verband tussen wetsvoorstel en amendement. W.F. de Gaay Fortman zag “het

⁴⁴ Ik ga hier af op de beeldende beschrijving van het gebeuren door oud-PvdA-Kamerlid Franssen in zijn dissertatie ‘Tweede Kamer en Binnenlandse Zaken’, Assen 1981, p. 148. Franssen maakt melding van “een het amendement ongewoon fel bestrijdende minister, die toen bij hij de stemming het onderspit moest delven, boos en opgewonden achter het groene gordijn verdween”. Overigens maakt dit tafereel nog eens duidelijk hoe betreurenswaardig de beslissing is geweest om begin jaren negentig de oude vergaderzaal van de Tweede Kamer op te doeken. Tegenwoordig verdwijnen ministers niet achter het groene gordijn, maar achter een betonnen muur. Naarmate meer mensen als Piet Federer vertrekken, zal ‘het groene gordijn’ een steeds onbekender begrip worden. Hoeveel van de nieuw aangetreden Kamerleden zullen nog weten wat ermee bedoeld wordt?

⁴⁵ Hand. TK 1975/76, p. 3889 (8 april 1976).

⁴⁶ Hand. TK 1975/76, p. 3895 (8 april 1976).

practisch onbeperkt aanvaarden van amendementen bij wijzigingsontwerpen van bestaande wetten, mits het amendement maar de bestaande wet wijzigt” als “een bedreiging voor de kwaliteit van de wetgeving.”⁴⁷ B. de Gaay Fortman concludeerde zelfs dat met de overwegingen van Kamervoorzitter Vondeling het bijvoeglijk naamwoord “rechtstreeks” in (thans) artikel 97 van het RvO “in feite een dode letter (is) geworden.”⁴⁸

Het al dan niet aanwezig zijn van een rechtstreeks verband met het wetsvoorstel, heeft tal van malen discussie opgeleverd. Ik volsta – afgezien van het hierna in paragraaf 4 te bespreken geval – korthedshalve nu met verwijzingen naar de aan het slot van paragraaf 2 aangehaalde literatuur, met name de publicatie van Kerkhofs. Daaruit blijkt dat er sinds 1952 een ruime interpretatie wordt gegeven aan het begrip ‘rechtstreeks verband’. Zo is voor de toelaatbaarheid in ieder geval niet bepalend of een amendement valt binnen het bereik van het wetsvoorstel zoals dat is omschreven in de considerans, al wordt dat nog wel vaak als argument gebruikt voor de vermeende ontoelaatbaarheid van een amendement.

B. de Gaay Fortman citeert met instemming de conclusie uit een in de bibliotheek van de Eerste Kamer aanwezige doctoraalscriptie van E.G. Eggeraat (Rijksuniversiteit Groningen, 1980), die onderzoek heeft gedaan naar de gedragslijn inzake toelaatbaarheid van amendementen.⁴⁹ Deze conclusie luidt dat de Kamer bij twijfel over ‘rechtstreeks verband’ amendementen toch toelaat, mits voldaan is aan drie voorwaarden:

- het amendement mag geen uitgebreide en ingewikkelde wijziging voorstellen;
- het amendement moet reeds bij de schriftelijke voorbereiding in behandeling zijn geweest;
- de regering dient onwillig te zijn gebleken het door het amendement aangesneden punt zelf te gaan regelen.

5. Rol van de regering

Het al dan niet toelaten van een amendement is volgens artikel 97 van het RvO een zaak van de Kamer zelf. Dat neemt uiteraard niet weg dat daarover van regeringswege opvattingen naar voren kunnen worden gebracht. De eerdergenoemde opvattingen van minister De Gaay Fortman in de Tweede Kamer waren dan ook niet misplaatst.

Het is bij dit alles echter wel verwonderlijk dat Kamerleden soms in de veronderstelling lijken te verkeren dat het de regering is die hier een uitspraak over zou moeten doen, of dat daarvoor het initiatief bij de regering wordt gelegd. Enkele van de hierboven aangehaalde voorbeelden geven daar blijk van.

Een kras voorbeeld vindt men in het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer in 2005 uitbracht over een wetsvoorstel tot herijking van een aantal wettelijke strafmaxima. De Tweede Kamer had een amendement van het CDA-Kamerlid Van Haersma Buma aangenomen, dat ertoe strekte de mogelijkheid in te voeren om maximale

⁴⁷ W.F. de Gaay Fortman, Minister en wetgeving, in: W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer 1982, p. 33.

⁴⁸ B. de Gaay Fortman, Parlement en wetgeving, in: W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer 1982, p. 51.

⁴⁹ B. de Gaay Fortman, o.c., p. 51-52.

gevangenisstraffen van dertig jaar op te leggen.⁵⁰ De PvdA-fractie in de Eerste Kamer verklaarde in het voorlopig verslag de indruk te hebben “dat dit amendement een kwestie betreft die een afzonderlijke wet had vereist en die, in het licht van de preambule van het wetsvoorstel, wellicht zelfs een ontoelaatbaar amendement genoemd zou kunnen worden”.⁵¹ Zij vroegen aan Minister van Justitie Donner op dit punt “een staatsrechtelijke toelichting” te verschaffen.

In de memorie van antwoord liet de bewindsman zich deze kans niet ontnemen. Hij sprak daarbij zelfs een oordeel uit over het handelen van de Tweede Kamer met betrekking tot de toelaatbaarheid van het amendement:

*“Graag grijp ik de vraag van deze leden aan om enkele opmerkingen van staatsrechtelijke aard te maken. De leden van de Tweede Kamer hebben een grondwettelijk verankerd recht van amendement. De Grondwet stelt geen nadere voorwaarden aan de uitoefening van dit recht. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is in artikel 97, eerste lid, bepaald dat amendementen ontoelaatbaar zijn wanneer zij een strekking hebben die tegengesteld is aan die van het wetsvoorstel of wanneer er geen rechtstreeks verband bestaat tussen het onderwerp van deze amendementen en dat van het wetsvoorstel. De beslissing over de toelaatbaarheid van een amendement is aan de Tweede Kamer. Een amendement wordt toelaatbaar geacht zolang de Tweede Kamer het niet ontoelaatbaar heeft verklaard, zo bepaalt het tweede lid van artikel 97 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Uit de omstandigheid dat de Tweede Kamer het amendement onder nummer 45, waarnaar deze leden in dit verband vroegen, niet ontoelaatbaar heeft verklaard – integendeel: het amendement is door een zeer ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen – mag worden afgeleid dat de Tweede Kamer het amendement toelaatbaar oordeelde. De wijzigingen die door dit amendement in het wetsvoorstel zijn opgenomen betreffen een verhoging van het wettelijke maximum van de tijdelijke gevangenisstraf van twintig tot dertig jaar bij die misdrijven waarop naast tijdelijke gevangenisstraf ter keuze van de rechter levenslange gevangenisstraf is gesteld. Deze wijzigingen zijn blijkens de toelichting op het aangenomen amendement bedoeld om het verschil tussen de tijdelijke en de levenslange gevangenisstraf te verkleinen. Naar mijn oordeel kan niet worden gezegd dat het aangenomen amendement een ander onderwerp heeft dan het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, dan wel een daaraan tegengestelde strekking. Om die reden meen ik dat de Tweede Kamer terecht heeft geoordeeld dat het amendement toelaatbaar is.”*⁵²

6. Slot

Hoewel de hierboven gegeven voorbeelden misschien een andere indruk geven, komt de toelaatbaarheid van amendementen in de Kamer slechts zeer sporadisch aan de orde. Voor zover ik

⁵⁰ Kamerstukken II 2004/05, 28 484, nr. 45

⁵¹ Kamerstukken I 2004/05, C.

⁵² Kamerstukken I 2004/05, 28 484, D. Daartegenover staat de opvatting van Oud, die meent dat de vraag naar toelaatbaarheid van een door de Tweede Kamer aangenomen amendement in de Eerste Kamer niet op haar plaats is, nu de Eerste Kamer het wetsvoorstel slechts heeft te beoordelen zoals het door de Tweede Kamer is aangenomen (P.J. Oud, o.c., p. 118).

kon nagaan, is het amendement-Janmaat (1994) het laatste amendement geweest dat de Kamer daadwerkelijk ontoelaatbaar heeft verklaard. Daarvóór gebeurde dat voor het laatst met het amendement-Buurmeijer/Ter Veld (1983). In enkele andere gevallen is het wel op stemming over de toelaatbaarheid aangekomen, maar bleef het amendement overeind.⁵³

Daarnaast zijn er nog wel enkele gevallen geweest waarbij de indiener het niet op stemming over de toelaatbaarheid liet aankomen, maar het amendement introk of wijzigde: bijvoorbeeld het amendement-Zeevalking (1978), het amendement-Harrewijn (1999) en het amendement-Snijder-Hazelhoff (2000).

Oud-Griffier Kerkhofs noemde het in 1986 al opvallend dat de vraag over de toelaatbaarheid van een amendement “de laatste jaren” slechts sporadisch aan de orde was geweest. Bijna een kwart eeuw later kan worden geconstateerd dat er op dit punt niets is veranderd. Integendeel, ik heb de indruk dat de vraag naar toelaatbaarheid van een amendement tegenwoordig juist nog minder vaak wordt gesteld. Dit ondanks de sterke groei van het aantal ingediende amendementen.

In de tijd dat Kerkhofs zijn bijdrage schreef, was de regel nog dat ofwel de Voorzitter ofwel ten minste vijf van de in de zaal aanwezige leden een voorstel konden doen om een amendement ontoelaatbaar te verklaren. Kerkhofs verwachtte dat er vaker van deze mogelijkheid gebruik zou worden gemaakt als het initiatief niet meer bij vijf leden, maar bij een individueel Kamerlid zou komen te liggen. Sinds het RvO 1993 is dat laatste het geval (zie het in paragraaf 1 geciteerde tweede lid van artikel 97 van het RvO). Dit heeft evenwel niet geleid tot het vaker inroepen van artikel 97 van het RvO.

Een reden voor de weinig frequente toepassing is waarschijnlijk dat het in de meeste gevallen niet zonneklaar is of een amendement destructief is of rechtstreeks verband met het wetsvoorstel ontbreekt. Het gaat bovendien nogal eens om amendementen die de minister of staatssecretaris met klem zal ontraden en waarbij de kans op aanvaarding gering is, waardoor het politiek gezien overbodig is om nog een discussie over de toelaatbaarheid te voeren. En andersom: als het amendement inhoudelijk juist op een Kamermeerderheid kan rekenen, dan wordt van de Kamer wel erg veel gevraagd om tot ontoelaatbaarverklaring over te gaan.⁵⁴

Uit het oogpunt van staatsrechtelijke zuiverheid zou de Kamer in mijn ogen vaker moeten ingaan op de toelaatbaarheid van een amendement en zouden Kamerleden ook niet moeten aarzelen een voorstel daartoe in stemming te brengen. Daarnaast zie ik het mede als een taak van het Bureau Wetgeving om Kamerleden te wijzen op vermeende ontoelaatbaarheid van een amendement. Of dat thans al gebeurt, onttrekt zich natuurlijk aan mijn waarneming. In het begin van mijn bijdrage wees ik echter op de publiek gemaakte mededeling dat het Bureau Wetgeving in 2007 en 2008 bij elkaar zo’n tweehonderd amendementen heeft vervaardigd die nooit zijn ingediend. Ik houd het erop dat veel van die amendementen de ontvankelijkheidstoets bij het Bureau Wetgeving niet hebben doorstaan, omdat ze als potentieel ontoelaatbaar konden worden

⁵³ Bijv. het amendement-Hennekam uit 1980 over grondwaterheffing (Kamerstukken II 1980/81, 15 839, nr. 21). Zie hierover Hand. TK 1980/81, p. 1403-1406 (19 november 1980).

⁵⁴ Kortmann (o.c., p. 342) noemt dit laatste “een beroerd aspect” van de regeling in art. 97 RvO. Zijn oplossing om de Kamervoorzitter of het Presidium over toelaatbaarheid te laten beslissen, legt echter wel erg veel macht bij die instituties en zou tot weer andere problemen kunnen leiden.

gekwalficeerd. En het zou mij niet verbazen als Piet Federers gezaghebbend oordeel bij deze ontvankelijkheidstoets in veel gevallen doorslaggevend is geweest.

HET RECHT OM WIJZIGINGEN IN EEN VOORSTEL DES KONINGS TE MAKEN

NATASJA ENGEL

Het schrijven van amendementen is een aparte tak van sport in de wereld van de wetgeving. En de absolute kampioen op het gebied van het schrijven van amendementen is naar mijn mening mijn zeer gewaardeerde patroon, Piet Federer. Doch zelf zal Piet waarschijnlijk van mening zijn dat hij geen plaats op het erepodium verdient. Wie Piet kent, weet dat hij bescheiden van aard is en niet graag in het middelpunt van de belangstelling staat. Om die reden wil ik hier dan verder ook volstaan met een bescheiden lofzang op zijn persoon door slechts te vermelden dat ik zijn prettige aanwezigheid, zijn weergaloze kennis van het parlementaire werk en zijn vele anekdotes over de Haagse politiek, de sportwereld en zijn vertederende kleinkinderen zeer zal missen.

Piets loopbaan bij het Bureau Wetgeving heeft grotendeels in het teken gestaan van het recht van amendement. Het lijkt mij passend om in deze afscheidsbundel aandacht te besteden aan dit recht. De focus zal hier echter liggen op de periode vóórdat het recht van amendement in de Grondwet werd opgenomen. De Kamer kende destijds namelijk een recht van amendement *avant la lettre*, terwijl de mogelijkheid van een grondwettelijk recht van amendement steeds aan de orde kwam bij wijzigingen van de Grondwet. In het hiernavolgende zal een schets worden gegeven van de vormgeving van het recht van amendement *avant la lettre*. Tevens zal een beknopte beschrijving worden gegeven van de wijze waarop het recht van amendement aan de orde kwam bij Grondwetswijzigingen, totdat het in de Grondwet werd opgenomen.

De Grondwet van 1814: gebrek aan het recht van amendement

Op 2 mei 1814 komen de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden na jaren van Franse overheersing voor het eerst bijeen.¹ De Bosch Kemper beschrijft deze Staten-Generaal als een volksvertegenwoordiging bestaande uit een enkele kamer, waarover weinig bekend was en die met alle voorstellen van de regering akkoord ging.² Wellicht heeft het feit dat de beraadslagingen van de Staten-Generaal van 1814 destijds niet openbaar waren hieraan bijgedragen? Deze afbeelding van de Staten-Generaal van 1814 als een zwijgende Staten-Generaal lijkt namelijk niet helemaal terecht. De eerste wet die door de Staten-Generaal wordt aangenomen, de financiële wet van 14 mei 1814, stuit al direct op een krachtige oppositie.³ Bijna een derde van het aantal leden stemt tegen dit wetsvoorstel van de Soevereine Vorst. De Jachtwet van juli 1814 treft een nog zwaardere oppositie; deze wet wordt aangenomen met een

¹ S.J. Fockema Andreae & H. Hardenberg (red.), *500 Jaren Staten-Generaal in de Nederlanden. Van Statenvergadering tot volksvertegenwoordiging*, Assen: Van Gorcum & Comp. N.V. 1964, p. 171; J. De Bosch Kemper, *De Staatkundige Geschiedenis van Nederland tot 1830*, Amsterdam: Johannes Müller 1868, p. 432.

² De Bosch Kemper 1868, o.c., p. 435

³ W.F. Prins, 'De restauratie (1814-1818)', in Fockema Andreae & Hardenberg 1964, o.c. p. 171.

meerderheid van één stem. Het wetsvoorstel van de Soevereine Vorst tot vervanging van het gemaal in de landprovinciën wordt zelfs verworpen.⁴

De Staten-Generaal kunnen ook niet anders dan het aannemen of verwerpen van wetsvoorstellen. In de Grondwet van 1814 zijn zij gezamenlijk met de Soevereine Vorst belast met wetgeving. Zij hebben evenals de Soevereine Vorst het recht van initiatief. Zij hebben echter niet het recht om wijzigingen aan te brengen in wetsvoorstellen van de Soevereine Vorst, het zogenaamde recht van amendement.⁵

De Grondwet van 1815: toch geen grondwettelijk recht van amendement

Het mag dan ook niet verbazen dat – als in 1815 de Grondwet moet worden gewijzigd in verband met de vereniging met België – het recht van amendement zowel bij de voorbereiding als bij de behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet ter sprake komt. Het recht van amendement is immers een essentieel recht voor het uitoefenen van invloed op wetgeving.

Het wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet wordt voorbereid door een commissie die door de Koning is belast met het ontwerpen van een nieuwe Grondwet.⁶ Deze grondwetscommissie verdeelt de Staten-Generaal in twee kamers en lijkt daarbij zonder nadenken aan deze beide kamers het recht van amendement toe te kennen. Dit blijkt volgens Thorbecke, Tak en Van Geuns uit een verslag dat Raepseat, lid van de grondwetscommissie, heeft gemaakt van de vergadering van 23 mei 1815 van de grondwetscommissie en waarin hij mededeling doet van de volgende beslissing van deze commissie:

*“Il a été résolu que dans les cas où les chambres croiront avoir à proposer des modifications aux propositions faites par le roi, elles s'adresseront respectivement au roi directement, au lieu de s'adresser au vice-président du conseil d'état, comme la commission l'avait proposé. Que si après avoir transmis, par la deuxième chambre, une proposition à la première, celle-ci trouve nécessaire de faire un amendement, elle est tenue de renvoyer la proposition avec l'amendement proposé à la deuxième chambre.”*⁷

⁴ G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland Teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en Grondwetten sedert 1795, met verschillende andere staatsstukken, historische toelichtingen en eenige tabellen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1936, p. 170 – 172.

⁵ Artt. 46, 68 en 69 van de Grondwet van 1814.

⁶ Bij Koninklijk Besluit van 22 april 1815 werd Van Hogendorp tot voorzitter benoemd, werden de heren Van Aerschot, Alberda van Bloemersma, Van Aylva, De Coninck, Dotrengé, Dubois, Van der Duyn van Maasdam, Elout, Gendebien, Holvoet, Lampsins, Leclerc, Van Lynden van Hoevelaken, Van Maane, César de Méan, De Mérode Westerlo, Mollerus. Queysen, Raepseat, De Thiennes de Lombize, Van Tuyll van Serooskerken van Zuylén tot lid benoemd en werd Meijer tot secretaris van deze commissie benoemd.

⁷ J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam 1841, tweede druk, eerste deel, p. 303, noot 2; J.P.R. Tak, *Het recht van amendement in de constitutionele monarchie (dissertatie Leiden)*, Leiden: S.C. Van Doesburgh 1862, p. 52, noot 1; J.J. Van Geuns, *Het recht van amendement der parlementaire vergaderingen (dissertatie Utrecht)*, Utrecht: T. De Bruyn 1863, p. 252, noot 2.

Blijkbaar heeft de grondwetscommissie het voornemen gehad om de Tweede Kamer een beperkt recht van amendement toe te kennen; de Tweede Kamer kreeg niet de mogelijkheid om daadwerkelijk wijzingen aan te brengen in de wetsvoorstellen van de Koning.

Desalniettemin ontbreekt in het uiteindelijke ontwerp van de grondwetscommissie voor een nieuwe Grondwet dit beperkte recht van amendement.⁸ Waarschijnlijk heeft de grondwetscommissie het recht van amendement verwijderd bij de eindredactie. Het is helaas onduidelijk waarom de grondwetscommissie weer is teruggekomen op haar besluit om aan de beide Kamers het beperkte recht van amendement toe te kennen. Het is mogelijk dat de afwezigheid van het commissielid Raepsaet, die bij de eindredactie al was teruggegaan naar zijn huis in Audenaarden, hierbij een rol gespeeld heeft.⁹

Het ontwerp van de grondwetscommissie ontmoet als wetsvoorstel in de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden weinig tegenstand. Ook het ontbreken van het recht van amendement levert geen problemen op. Op 24 augustus 1815 zal de Grondwet van 1815 in werking treden.¹⁰

Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel merkt een commissie van leden van de Staten-Generaal, die was ingesteld om over het wetsvoorstel te adviseren, in haar rapport op dat de 'op de ondervinding van vroegere raadplegingen steunende' wens was opgekomen om wetsvoorstellen van de Koning niet alleen te kunnen aannemen of verwerpen, maar om ook een verzoek tot gedeeltelijke verandering te doen of om een wetsvoorstel onder zekere voorwaarden aan te nemen.¹¹ De commissie vindt het ontbreken van het recht van amendement echter weinig bezwaarlijk, omdat men de Koning immers op één of andere kwestie kan wijzen en de Koning dan zou kunnen beslissen om het wetsvoorstel in te trekken of aan te passen. Bovendien krijgen de Staten-Generaal in het voorgestelde artikel 113 wederom het recht van initiatief, waarmee zij voorstellen aan de Koning kunnen voorleggen. Volgens de commissie moet men hieronder ook voorstellen tot intrekking of verandering van wetsvoorstellen van de Koning verstaan.¹²

De Grondwet van 1815 blijkt in de praktijk, anders dan de commissie van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden had gedacht, de Staten-Generaal geen ruimte te laten om voorstellen voor te dragen tot intrekking of verandering van wetsvoorstellen van de Koning middels het in artikel 113 van de Grondwet opgenomen recht van initiatief. De redactie van artikel 113 van de Grondwet van 1815 laat de Staten-Generaal weliswaar de mogelijkheid om wijzigingen in aanhangige wetgeving voor te stellen, maar een voorstel tot wijziging van een aanhangig wetsvoorstel heeft weinig nut als de artikelen 109 tot en met 112 van de Grondwet bepalen dat een aanhangig wetsvoorstel door de beide Kamers der Staten-Generaal alleen ongewijzigd kan worden aangenomen.

In geval de Tweede Kamer zich niet kan vinden in één of meer artikelen van een wetsvoorstel, laat de Grondwet van 1815 derhalve de Tweede Kamer twee mogelijkheden. Zij kan het gehele voorstel verwerpen en terugzenden aan de Koning (art. 110 Gw). Of zij kan het gehele voorstel aannemen en aan de Eerste Kamer zenden (art. 109 Gw). De Eerste Kamer kan

⁸ Bijv. Stb. 1815, p. 2173 (Rapport der Kommissie tot herziening der Grondwet, ontledende den inhoud van derzelver verrigtingen).

⁹ Tak 1862, o.c., p. 53; Thorbecke 1841, o.c. p. 303.

¹⁰ H. Battjes en B.P. Vermeulen (red.), *Constitutionele klassiekers*, Nijmegen: Ars Aequi 2007, p. 130.

¹¹ Tak 1862, o.c., p. 52; Van Geuns 1863, o.c., p. 253.

¹² Ibid.

vervolgens na een vergelijkbare behandeling van het wetsvoorstel eveneens óf het gehele voorstel terugzenden aan de Koning (art. 112 Gw) óf het gehele voorstel aannemen (art. 111 Gw).

Het was natuurlijk wel mogelijk om een wet te wijzigen nádat deze door de beide Kamers is aangenomen, doch daarvoor zou weer de gehele wetgevingsprocedure doorlopen moeten worden. De door de Kamercommissie bedoelde intrekking of verandering van wetsvoorstellen van de Koning was echter niet mogelijk.¹³

De wetgevingsprocedure is in de Grondwet en in het Reglement van Orde van 1815 namelijk als volgt neergelegd. De artikelen 107 en 109 van de Grondwet schrijven een afdelings-onderzoek van wetsvoorstellen voor en bepalen dat de openbare beraadslaging vooraf moet worden gedaan door een algemeen verslag dat is uitgebracht uit naam van de verschillende afdelingen, welke op gezette tijden bij loting worden vernieuwd. Het Reglement van Orde van 1815 bepaalt diensgevolge dat de Kamer zich iedere maand bij loting opnieuw in zeven afdelingen dient te verdelen, die ieder uit haar leden een voorzitter kiezen om het besluit van de meerderheid van de afdeling op te maken en daarvan verslag te doen in de Centrale Afdeling. Artikel V van het Reglement van Orde van 1815 bepaalt vervolgens dat de Centrale Afdeling wordt samengesteld uit alle rapporteurs van de bijzondere afdelingen en wordt voorgezeten door de Voorzitter van de Kamer, ondersteund door de Griffier. In de Centrale Afdeling dienen, volgens artikel V van het Reglement van Orde van 1815, de adviezen van de bijzondere afdelingen overwogen te worden en dient hiervan een algemeen verslag opgemaakt te worden door de Griffier.

Het Koninklijk Besluit van 1820: ‘amenderen’ middels officieuze mededelingen

Algemene verslagen die niet op instemming van de meerderheid van de Kamer kunnen rekenen, het feit dat men in de afdelingen bij het voorbereidende werk behoefte heeft aan contact met de regering om deze tot verandering van wetsvoorstellen vóór de openbare beraadslaging te bewegen, en het ontbreken van het recht van amendement, hebben tot gevolg dat er vrij snel behoefte aan een andere manier van werken ontstaat.

Men gaat dan ook al spoedig gebruik maken van zogenaamde officieuze mededelingen. De Centrale Afdeling deelt de verslagen van de verschillende afdelingen daartoe onderhands aan de regering mede. De betrokken minister overlegt vervolgens met de Centrale Afdeling en vanaf 1830 zelfs meermalen met de Kamer zelf. Vervolgens dient de betrokken minister een memorie ter beantwoording van de opmerkingen van de afdelingen in, al dan niet vergezeld van een nota van wijziging. Deze worden vervolgens weer in de verschillende afdelingen onderzocht, waarna de Centrale Afdeling haar algemeen verslag uitbrengt. Dit algemeen verslag bevat de afzonderlijke verslagen van de afdelingen, de méédedeling daarvan aan de Regering, en een verslag van de in de afdeling gemaakte opmerkingen over de regeringsantwoorden en de bijgevoegde stukken. De Centrale Afdeling laat hierbij zelden opmerkingen of nota's van leden achterwege.¹⁴

¹³ Van Geuns 1863, o.c., p. 253; Thorbecke 1841, o.c., p. 305, voetnoot 1.

¹⁴ J.G.Pippel, *Het reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn geschiedenis en toepassing*, s-Gravenhage: Staatsdrukkerij uitgeverijbedrijf 1950, p. 1-5.

De regering tracht door deze manier van werken wetsvoorstellen meer aanvaardbaar te maken voor de Tweede Kamer. Een probleem hierbij is echter het feit dat de bedenkingen uit één afdeling van de Kamer, waarvan de betrokken minister gebruik maakt bij het opstellen van de memorie ter beantwoording van de opmerkingen van de afdelingen en bij het opstellen van een eventuele nota van wijziging, lang niet altijd strookt met de mening van de meerderheid van de betrokken afdeling of met de mening van de meerderheid van de Kamer. Vandaar dat het meermalen gebeurt dat een wetsvoorstel ten gevolge van een nota van wijziging voor de Tweede Kamer onaanvaardbaar wordt. De regering had nauwelijks een onwisper kompas kunnen kiezen, aldus Thorbecke.¹⁵

Bovendien blijft het bezwaar bestaan dat het gehele stelsel van officieuze mededelingen geen basis heeft in de Grondwet. Daarenboven heeft het ook tot gevolg dat wetsvoorstellen in de plenaire openbare beraadslaging soms een andere inhoud hebben dan op het moment van indiening en behandeling in de verschillende afdelingen. In de staatsrechtelijke praktijk let men echter niet op deze bezwaren en trachten de Kamers der Staten-Generaal en de Regering om de officieuze mededelingen op zo'n goed mogelijke wijze te regelen en vruchtbaarder te maken.¹⁶

Bij Koninklijk Besluit van 8 juni 1820 worden de officieuze mededelingen, echter zonder medewerking van de beide Kamers der Staten-Generaal en buiten hun weten om, officieel door de Koning geregeld.¹⁷ In het genoemde Koninklijk Besluit benadrukt Koning Willem I dat er tussen het bestuur en de leden van de Kamers van de Staten-Generaal géén andere betrekkingen kunnen bestaan dan de in de Grondwet geregelde betrekkingen. Daarnaast benadrukt de Koning dat officieuze mededelingen van de commissarissen van de Koning aan de leden van de Kamers van de Staten-Generaal en vice versa alleen mogelijk zijn als de Koning hier vooraf over op de hoogte is gebracht én als deze officieuze mededelingen bevorderlijk zijn voor het gemeen overleg. Gezien het feit dat er al enige tijd van de kant van de Kamer officieuze mededelingen waren gedaan zonder voorkennis van de Koning en welke niet bevorderlijk waren voor het gemeen overleg, gelast de Koning de departementshoofden van het algemeen bestuur om zich zorgvuldig van dergelijke mededelingen te onthouden.¹⁸

De Koninklijke Besluiten van 1822 en 1830: ‘amenderen’ middels een ‘hoofdlijnendebat’ *avant la lettre*

In diezelfde periode ontstaat ook een hoofdlijnendebat *avant la lettre* dat de Tweede Kamer de mogelijkheid biedt om binnen de grenzen van de Grondwet wijzigingen in wetsvoorstellen van de Koning te bewerkstelligen.

Als de Koning op 22 november 1820 één van de wetsvoorstellen voor het nieuw vast te stellen Burgerlijk Wetboek indient, laat hij in de geleidende Koninklijke Boodschap weten dat hij niet alleen graag op de hoogte zou worden gebracht van de bedenkingen van de Kamer tegen de gedane voorstellen, maar ook van hetgeen de Kamer daarvoor in de plaats gesteld zou willen zien.

¹⁵ Tak 1862, o.c., p. 57 – 59.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ TK Handelingen, vergaderjaar 1819 – 1820, bijl. p. 684 – 685.

¹⁸ Tak 1862, o.c., p. 57- 59.

De Kamer stelt naar aanleiding van dit bericht een bijzonder reglement vast ten behoeve van het onderzoek van het Burgerlijk Wetboek. De belangrijkste afwijking in dit reglement van de gewone gang van zaken is het feit dat na het onderzoek in de afdelingen een vergadering in generaalcomité¹⁹ zal worden gehouden waarin de veranderingen die de Tweede Kamer wenselijk acht, vastgesteld worden in een verslag over de hoofdpunten. Hierbij is van belang dat de verslagen van de afdelingen in twee soorten worden verdeeld, namelijk in een verslag over hoofdpunten en in een verslag over redactionele kwesties en andere ondergeschikte punten.²⁰

Ter bespoediging van de behandeling van het Burgerlijk Wetboek stelt Nicolai, lid van de Tweede Kamer alsmede lid van de commissie die van gouvernementswege belast was met de redactie van het Burgerlijk Wetboek, in 1821 vervolgens voor dat deze redactiecommissie de bevoegdheid krijgt om vraagpunten van stellige rechtsgeleerdheid vóóraf aan het generaalcomité ter overweging te geven. Dit voorstel wordt aangenomen.

In 1822 wordt daarop door Van Hogendorp voorgesteld om deze vraagpunten in de verschillende afdelingen te onderzoeken vóór de behandeling in generaalcomité alsmede om bij de daaropvolgende behandeling in generaalcomité ook nieuwe vragen, op verzoek van de afdelingen of uit de beraadslaging in generaalcomité voortvloeiend, te behandelen. Dit voorstel van Van Hogendorp wordt door de Kamer aangenomen.

Bij Koninklijk Besluit van 18 januari 1822 wordt vervolgens de redactiecommissie door de Koning gemachtigd om dergelijke vraagpunten aan de vergadering voor te leggen.²¹ Het voorleggen van vraagpunten aan de Kamer bevalt zo goed dat men vaker gebruik gaat maken van dit 'hoofdlijnen debat' *avant la lettre*. Pippel geeft hiervan drie voorbeelden; het Wetboek van Strafrecht in 1827²², het Wetboek van Strafvordering in 1828²³ en bij de Wetsontwerpen omtrent de uitoefening van het stem- en kiesrecht in 1841.²⁴

Bij Koninklijk Besluit van 20 januari 1830 wordt vervolgens geregeld dat ook andere wetsvoorstellen vooraf in generaalcomité behandeld kunnen worden en dat de ministers deze alsdan geregeld kunnen bijwonen. Voor een dergelijke behandeling dient wel vooraf overleg plaats te vinden tussen de ministers en de Centrale Afdeling, hetgeen met zich brengt dat een dergelijke behandeling alleen op uitnodiging van de regering zelf zal kunnen plaatsvinden. Volgens Van Geuns hebben dergelijke behandelingen vooral bij begrotingen en andere financiële onderwerpen plaatsgevonden.²⁵

De Grondwet van 1840: de tijd is nog niet rijp voor het grondwettelijk recht van amendement

Ten gevolge van de op 25 augustus 1830 uitgebroken Belgische revolutie en de daaropvolgende onafhankelijkheidsverklaring van 4 oktober 1830, dient de Grondwet van 1815 op een aantal

¹⁹ Voor zover mij bekend vergelijkbaar met de huidige plenaire vergadering

²⁰ Van Geuns 1863, o.c., p. 256 – 257.

²¹ Van Geuns 1863, o.c., p. 257.

²² TK Handelingen 1827 – 1828, p. 5 – 8.

²³ TK Handelingen 1828 -1829, p. 451, 479 – 544, bijl. 135 – 139.

²⁴ TK Handelingen 1841 – 1842, bijl. p. 283 – 290 en 291; Pippel 1950, o.c., p. 5 – 6 en p. 10.

²⁵ TK Handelingen 1829 – 1830, bijl. p. 771; Pippel 1950, o.c., p. 5; Van Geuns 1863, o.c., p. 258.

punten te worden gewijzigd. Datzelfde jaar nog kondigt de Koning aan de Grondwet te willen wijzigen. De daaropvolgende jaren, gedurende zijn welbekende volhardingspolitiek, benoemt de Koning daartoe achtereenvolgens een drietal commissies om een wijziging van de Grondwet voor te bereiden.²⁶ De rapporten van deze commissies verdwijnen evenwel allen in de la.

Pas nadat de afscheiding van België met de scheidingsregeling op 10 april 1839 definitief tot stand is gekomen, worden op 30 december 1839 door de Koning vijf wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet ingediend bij de Tweede Kamer. In de Koninklijke Boodschap laat de Koning weten dat in de wetsvoorstellen slechts de noodzakelijke wijzigingen zijn opgenomen, maar dat hij geneigd is om verderstrekkende wensen van de Staten-Generaal in overweging te nemen.²⁷ De wetsvoorstellen bevatten geen wijzigingen in de bepalingen betreffende de wetgevende werkzaamheden van de Staten-Generaal.

De op handen zijnde grondwetswijziging is aanleiding om politieke wensen naar voren te brengen. In de periode tussen 1828 en 1840 politiseren constitutionele thema's langzaam maar zeker, aldus Drentje.²⁸ Dit ontgaat Thorbecke niet. In 1939 verschijnt zijn boek 'Aanteekening op de Grondwet', waarvan de eerste druk van zo'n duizend exemplaren binnen enkele weken uitverkocht zullen zijn. In dit boek stelt hij onder andere voor om een artikelsgewijze beraadslaging over wetsvoorstellen in te voeren en tijdruimte tussen de debatten en de eindbeslissing te laten, zodat de openbare behandeling voor de regering grond tot verandering zou kunnen zijn. Deze wijziging zou binnen de bestaande Grondwet ingevoerd kunnen worden.²⁹

Kort na de indiening van de regeringsvoorstellen verschijnt een "Proeve van herziening der Grondwet", geschreven door Thorbecke. Hierin stelt hij onder andere voor om het recht van amendement te regelen door in artikel 109 van de Grondwet, waarin de goedkeuring van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer en de verzending van aangenomen wetsvoorstellen aan de Eerste Kamer werd geregeld, een zinsnede in te voegen, luidende:

"hetzij zoo als het voorstel werd gedaan, hetzij gewijzigd"

Tevens stelt Thorbecke voor om de verzendformulieren aan te passen die in de Grondwet zijn voorgeschreven voor de verzending van wetsvoorstellen van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer en van de Eerste Kamer naar de Koning.³⁰

Hoewel – zoals uit het hiernavolgende zal blijken – de tijd bij de Grondwetsherziening van 1840 nog niet rijp is om het recht van amendement aan de Tweede Kamer toe te kennen, komt

²⁶ Op 1 oktober 1830 wordt bij Koninklijk besluit een commissie benoemd die nooit bijeen zal komen. Op 30 januari 1831 wordt bij Koninklijk Besluit een commissie benoemd die op 10 juni 1831 een rapport uit zal brengen dat door de Koning terzijde wordt gelegd en dat ook niet bij de grondwetsherziening van 1840 door de regering wordt gebruikt. Begin 1832 benoemt de Koning in het geheim E. Canneman en twee anderen om voor hem persoonlijk een ontwerp van een geheel nieuwe Grondwet op te stellen. Ook van dit ontwerp komt niets en het zal dan ook niet door de regering worden gebruikt voor de grondwetsherziening van 1840. Zie Bannier 1936, o.c., p. 353.

²⁷ Bannier 1936, o.c., p. 357 – 359; De Bosch Kemper 1868, o.c., p. 741.

²⁸ J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004, p. 327

²⁹ Thorbecke 1841, o.c., p. 309; Van Geuns 1863, o.c. p. 261.

³⁰ Van Geuns 1863, o.c., p. 261 -262.

het wel ter sprake. Een aantal Kamerleden, ingaande op de suggestie van de Koning, stellen namelijk voor om initiatiefvoorstellen tot wijziging van de Grondwet op te stellen. Als in de verschillende afdelingen wordt besproken of men in dient te gaan op de suggestie van de Koning en op het voorstel van de leden, blijkt hiervoor geen Kamermeerderheid te zijn. De voorstellers trekken hun voorstel daarop in.³¹ Het recht van amendement komt tijdens deze besprekingen ook ter sprake. In de eerste afdeling wordt een discussie gevoerd over de wenselijkheid van het recht van amendement en over de eventuele redactie van dit recht in de Grondwet. Eén van de leden stelt voor om het recht van amendement te regelen door in artikel 109 van de Grondwet een zinsnede in te voegen, luidende:

“zoo als het (voorstel) is gedaan, of zoo als het ten gevolge der deliberatiën in de Afdelingen is gewijzigd.”

In de vierde afdeling komt men tot de conclusie dat men het recht van amendement graag geregeld ziet voor de Tweede Kamer, maar hierbij zou dan wel geregeld moeten worden dat amendementen op schrift gesteld en ondertekend worden. De vijfde afdeling wenst de Tweede Kamer door wijziging van artikel 113 van de Grondwet de mogelijkheid te geven om de regering amendementen voor te stellen.³² Artikel 113 zou als volgt moeten komen te luiden:

*“De Staten-Generaal hebben het regt om aan den Koning voorstellen van wet en andere voorstellen te doen, mitsgaders om veranderingen in aangeboden wetsontwerpen voor te dragen, met inachtneming der volgende voorschriften.”*³³

De bovenstaande wensen en opmerkingen ten aanzien van het recht van amendement hadden, aldus Tak, vooralsnog geen gevolg. De regering zou bij haar nadere voorstellen tot grondwetsherzieningen het recht van amendement onaangeroerd laten en de Tweede Kamer zou zich er dientengevolge niet meer mee bezig houden.³⁴

Het Reglement van Orde van 1842: aanpassing van de officieuze mededelingen

De bepalingen over de wetgevende macht in de Grondwet van 1840 zijn dan ook identiek aan die in de Grondwet van 1815, met dien verstande dat zij zijn vernummerd.

De nadere bepalingen in het Reglement van Orde zijn evenwel vanaf 1842 aangepast. De schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen is hierin op de volgende wijze geregeld. De Tweede Kamer wordt tweemaandelijks in vijf afdelingen verdeeld. Iedere afdeling benoemt voor of na de behandeling van een wetsvoorstel één van haar leden tot rapporteur. Van hetgeen in de beraadslaging van de afdeling wordt besproken, wordt door de voorzitter van de afdeling of eventueel door de reeds benoemde rapporteur aantekeningen gemaakt. Alle leden hebben de bevoegdheid om de rapporteur de nota's ter hand te stellen die zij tijdens de beraadslaging in de afdelingen hebben voorgelezen. Vervolgens komen voorzitters en de rapporteurs bijeen in de

³¹ Bannier, o.c., p. 359.

³² Van Geuns 1863, o.c., p. 261-262.

³³ Tak 1862, o.c., p. 63, voetmoot 4.

³⁴ Tak 1862, o.c., p. 64.

Centrale Afdeling om een korte nota op te stellen. In deze nota dienen de vraagpunten van de verschillende afdelingen opgenomen te worden alsmede de gewenste veranderingen en verbeteringen. De nota dient vervolgens in de afdelingen te worden overwogen, waarna de Centrale Afdeling één verslag opmaakt met daarin een algemene beschouwing over het wetsvoorstel alsmede het meerderheidsstandpunt betreffende de gestelde vraagpunten en de voorgedragen veranderingen. Dit (voorlopig) verslag wordt, aldus Pippel, aan de leden en de Regering medegedeeld. Tussen de Regering en de Centrale Afdeling vindt vervolgens, zo dikwijls als nodig, overleg plaats. De opmerkingen en kanttekeningen van de Regering worden, zo nodig, met de afdelingen besproken waarna de Centrale Afdeling een algemeen beredeneerd verslag opstelt. Dit algemene verslag wordt ten minste 24 uur voor de openbare beraadslaging aan de leden gezonden.³⁵

De officieuze mededelingen zijn derhalve in het Reglement van Orde van 1842 aangepast, doch het recht van amendement is nog steeds niet geregeld. De Kamer achtte zich daartoe niet bevoegd. Tijdens de behandeling van het voorstel voor het nieuwe Reglement van Orde kwam de vraag aan de orde of de Tweede Kamer bevoegd was wetsvoorstellen van de Koning te amenderen. Met 43 tegen 3 stemmen werd beslist dat geen bepalingen omtrent het amenderen van wetsvoorstellen in het Reglement van Orde behoorde te worden opgenomen.³⁶

In de praktijk zal al spoedig blijken dat de aanpassing van de regeling van officieuze mededelingen geen grote verbetering betekent. Zo blijkt bijvoorbeeld de behandeling van de nota in de verschillende afdelingen, ten gevolge van het gebrek aan toelichting van de vraagpunten en voorgestelde verbeteringen, nog steeds een onwis kompas te zijn voor het uiteindelijke meerderheidsstandpunt.³⁷

De Negenmannen doen een poging in 1844

Thorbecke geeft zijn strijd voor het recht van amendement evenwel niet op. Op 9 december 1844 wordt door negen leden van de Tweede Kamer, de heren Thorbecke, Luzac, Van Dam Van Isselt, Rechteren, Anemaet, De Kempener, Storm, Wichers en Van Heemstra, de zogenaamde Negenmannen, een voorstel tot herziening van de Grondwet ingediend. Naar aanleiding van een grotendeels afwijzend verslag over dit voorstellen brengen de Negenmannen bij memorie van antwoord de nodige wijzigingen aan en verknippen zij hun voorstel in 45 aparte voorstellen. De Negenmannen stellen voor om het recht van amendement als volgt te regelen:

“Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij zoo als het werd gedaan, hetzij gewijzigd besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer.”

De initiatiefnemers vonden blijkens de memorie van toelichting op het voorstel dit artikel van zo'n groot belang voor het werk van de Staten-Generaal, voor de wetsvoorstellende Kroon en in

³⁵ Pippel 1950, o.c., p. 15 – 16.

³⁶ Pippel 1950, o.c., p. 16 – 17.

³⁷ Tak 1862, o.c., p. 65,

het belang van een goede wetgeving, dat zij dit artikel an sich al een reden vonden om de Grondwet te wijzigen.³⁸

Bij de behandeling van het artikel over het recht van amendement zijn in de verschillende afdelingen van de Kamer 42 leden aanwezig, waarvan 16 leden verklaren voor aanneming van het artikel te zijn. Van de aanwezige leden verklaren 24 leden tegen aanneming van dit artikel te zijn, omdat de bestaande wijze van overleg tussen de regering en de Centrale Afdeling van de Kamer reeds genoegzame gelegenheid tot wijziging van wetsvoorstellen geeft.³⁹ Hierop wordt door de voorstellers alleen gereageerd met de vraag of men de huidige werkwijze wel gelijk kan stellen met de voorgestelde werkwijze.⁴⁰

Op de laatste dag van de behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer laat de Minister van Justitie De Jonge van Campensnieuwland weten dat de regering aandringt op verwerping van de voorstellen.⁴¹ De meerderheid van de Tweede Kamer lijkt hiertoe reeds te hebben besloten. Als de Kamer vervolgens besluit om ter verkorting van de discussie eerst te stemmen over de vraag “Wil de Kamer thans een voorstel doen, tot verandering en bijvoeging in de Grondwet?”, beantwoorden 34 leden deze vraag ontkennend en 21 leden deze vraag bevestigend. Daarmee komen de voorstellen van de Negenmannen te vervallen.⁴²

De Grondwet van 1848: toekenning van het recht van amendement wordt in de Grondwet opgenomen

Drie jaar later zal het recht van amendement wederom ter sprake komen. In februari 1848 is in Frankrijk de regering van Louis Phillippe langs gewelddadige weg ten val gekomen. Ook in Nederland dreigt op de politieke achtergrond een revolutie en de 27 wetsvoorstellen die op 8 maart 1848 ter verduidelijking en wijziging van de Grondwet door de regering bij de Tweede Kamer worden ingediend, worden niet onverdeeld positief ontvangen. In één van deze voorstellen wordt voorgesteld om in artikel 108 van de Grondwet het recht van amendement als volgt te regelen:

*“Er kunnen veranderingen in een voorstel van de Koning worden voorgedragen, op de wijze bij de wet te bepalen. Over dezelve wordt bij de volle Kamer niet geraadpleegd, dan nadat zij, met toestemming des Konings, in de afdelingen zijn overwogen.”*⁴³

Velen vinden de voorgestelde wijzigingen niet ver genoeg gaan. Hieronder bevinden zich ook vele Kamerleden die deze voorstellen eerder hadden afgewezen.

Als op 13 maart 1848 bekend wordt dat ook in verschillende Duitse hoofdsteden een revolutie gaande is, ontbiedt de Koning de Voorzitter van de Tweede Kamer en deelt deze mede dat het hem aangenaam zou zijn als de leden van de Tweede Kamer bij het onderzoek van de wetsvoorstellen hun wensen met betrekking tot de herzieningsvoorstellen kenbaar zouden

³⁸ TK Handelingen 1844- 1845, nr. 78.

³⁹ TK Handelingen 1844- 1845, nr. 195.

⁴⁰ TK Handelingen 1844- 1845, nr. 195.

⁴¹ TK Handelingen 1844- 1845, p. 642.

⁴² Bannier 1936, o.c. p. 394 – 395; Tak 1862, o.c., p. 64.

⁴³ Van Geuns 1863, o.c.

maken.⁴⁴ Een kleine drie dagen later verschijnt het verslag van de commissie van rapporteurs, waarin zij op 15 punten haar wensen uitspreekt. De 27 wetsvoorstellen laat zij echter onbesproken.

De ministers voelen zich evenwel gepasseerd door de Koning respectievelijk de Tweede Kamer en zij vragen terstond hun ontslag aan. De Koning geeft hieraan gehoor op voorwaarde dat de ministers voorlopig hun functie blijven waarnemen.

Eén dag later, op 17 maart 1848, wordt bij Koninklijk Besluit⁴⁵ een commissie belast met de taak om een volledige grondwetsherziening te ontwerpen. Op 11 april verschijnt het rapport van de Commissie met een voorstel voor een nieuwe Grondwet. Een gelijkenis tussen het voorstel van de Commissie en de voorstellen van de Negenmannen is niet te ontkennen.⁴⁶ Ten aanzien van het recht van amendement adviseert de Commissie namelijk om in artikel 101 van de Grondwet een bepaling op te nemen zoals in 1844 was voorgesteld door de Negenmannen.⁴⁷

In de nieuwe ministerraad doet het voorstel van de Commissie enig stof opwaaien. Schimmelpenninck, voorzitter van de ministerraad en Nepveu, Minister van Oorlog, kunnen zich niet in het voorstel vinden. Het lijkt naar hun mening teveel op de Belgische Staatsregeling en zorgt voor een zwakke Koning op republikeinse grondslagen. De meerderheid van de ministerraad en de Koning zijn het hier echter niet mee eens en de twee tegenstanders worden op hun verzoek door de Koning ontslagen.⁴⁸

In de ministerraad wordt het voorstel van de Commissie nog enige malen veranderd. Uiteindelijk wordt het voorstel als 12 afzonderlijke wetsvoorstellen, één voor ieder hoofdstuk van de Grondwet en één voor de additionele artikelen, op 19 juni 1848 bij de Tweede Kamer ingediend. De 27 “oude” voorstellen worden ingetrokken.⁴⁹

Het recht van amendement wordt geregeld in artikel 29 van het IIIde wetsvoorstel. In de memorie van toelichting merkt de Regering op dat het recht van amendement als vanzelf uit het aan de Tweede Kamer geschonken recht van initiatief voortvloeit. De beraadslaging over de voorstellen vindt plaats van 16 tot 24 augustus 1848. Tijdens de behandeling van het IIIde ontwerp wordt het recht van amendement slechts terloops behandeld.⁵⁰ Een aantal leden vrezen voor overijling met amendementen en wensen dat in de Grondwet wordt geregeld dat voor amendementen een voorafgaande overweging in de verschillende afdelingen noodzakelijk is. Andere leden wijzen er op dat hiervoor een voorziening kan worden getroffen in het Reglement van Orde en dat er wellicht betere middelen te bedenken zijn om overijling met amendementen te voorkomen. Een beter middel is wellicht om voor ieder amendement twee stemmingen – een voorlopige en een definitieve – in te voeren. Men besluit uiteindelijk om dit punt aan het Reglement van Orde over te laten.⁵¹

Alle voorstellen worden goedgekeurd. De Eerste Kamer keurt de voorstellen goed op 6, 7, en 8 september 1848. Bij het IIIde ontwerp, waarin het recht van amendement is geregeld, zijn de

⁴⁴ D.J. Elzinga, R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 142.

⁴⁵ Koninklijk Besluit van 17 maart 1848, EK Handelingen 1848, 100; Bijv. Stbl. p. 135.

⁴⁶ Bannier 1936, o.c., p. 396 – 397.

⁴⁷ Tak 1862, o.c., p. 73.

⁴⁸ Bannier 1936, o.c., p. 397.

⁴⁹ Ibid., p. 398.

⁵⁰ Tak 1862, o.c., p. 73.

⁵¹ Van Geuns 1863, o.c., p. 264.

stemmingen nog even spannend. Aanvankelijk staken in de Eerste Kamer de stemmen over dit voorstel. De volgende dag blijkt één van de leden echter anders te stemmen waardoor het voorstel alsnog wordt aangenomen.⁵²

Daarna kondigt de Koning, zoals de Grondwet van 1840 eist, de wetten af waarin wordt verklaard dat een Grondwetsherziening noodzakelijk is en waarin de noodzakelijke veranderingen zijn opgenomen.⁵³

Deze 12 wijzigingswetten worden vervolgens als 12 wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer waaraan, conform de artikel 228 van de Grondwet van 1840, een gelijk aantal buitengewoon leden is toegevoegd door de Staten der Provinciën (hierna: de dubbele Kamer). Bij Koninklijk Besluit van 8 september 1848 is bepaald dat de verkiezingen voor de dubbele Kamer op 9 september plaats zullen hebben en de bijeenkomst van de dubbele Kamer op 18 september.

De wetsvoorstellen worden begin oktober 1848 besproken in de dubbele Kamer en aangenomen. De dubbele Kamer kan, volgens artikel 230 van de Grondwet van 1840, alleen over de wetsvoorstellen besluiten als tweederde van het aantal leden aanwezig is en kan de wetsvoorstellen alleen aannemen met een meerderheid van drie vierden van het aantal aanwezige leden. Op 11 oktober 1848 keurt de Eerste Kamer de wetsvoorstellen goed en verschijnen zij als wetten in het Staatsblad. Op 14 oktober 1848 worden de wijzigingen van de Grondwet plechtig afgekondigd, zoals vereist door artikel 232 van de Grondwet.⁵⁴

De Tweede Kamer heeft alsdan eindelijk het recht van amendement gekregen. In artikel 107 van de Grondwet is de door de regering voorgestelde bepaling betreffende het recht van amendement opgenomen, luidende:

*“De Tweede Kamer heeft het regt wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.”*⁵⁵

⁵² Van der Pot 2006, o.c., p. 144.

⁵³ Stbl. 42 t/m 53.

⁵⁴ Bannier 1936, o.c., p. 392, 397 t/m 399.

⁵⁵ Tak 1862, o.c., p. 74.

VERGELIJKEND ONDERZOEK NAAR HUMOR

JAAP GOUDSWAARD

Beste Piet,

Je bent vanaf de oprichting van het Bureau Wetgeving in 1987 medewerker geweest van dit Bureau, ingesteld om de Kamerleden bij te staan bij hun grondwettelijke taken op het gebied van amendering en initiatiefwetgeving. De indruk bestond namelijk dat de geachte wetgevingsjuristen van de departementen, vaak onder druk van hun bewindslieden, het niet al te nauw namen met de door de Kamerleden geformuleerde wensen. Regelmatig werden amendementen ongewild in afgezwakte vorm ingediend, zonder dat de indiener daar van op de hoogte was gebracht. Het Bureau Wetgeving zou deze praktijken gaan controleren en trachten te voorkomen. Achteraf kunnen we samen vaststellen dat deze doelstelling is bereikt. Alleen al door de aanwezigheid van het Bureau Wetgeving maakten de wetgevingsjuristen op de departementen het lang zo bont niet meer.

Het begin was niet gemakkelijk, want het Presidium had de formatie vastgesteld op 2 fte's en er zaten, toen je op een mooie dag arriveerde om jouw nieuwe taak op te pakken, al twee fulltimers achter hun bureau. Hoe dat is afgelopen kan bij gelegenheid het beste aan jou gevraagd worden. Het verhaal is te lang en te complex om te vertellen in het kader van dit Liber Amicorum. Eigenlijk was jij jarenlang de enige echte wetgevingsjurist binnen het Bureau. Jouw deskundigheid beperkte zich niet tot enkele wetgevingsterreinen. Bij jou kon iedere vraag op het gebied van wetgeving rekenen op een haarscherp antwoord. Toch gaat dit Liber Amicorum over iets anders.

Het moet rond 1994 zijn geweest. Het waren de tijden van de videoband. Wat een vooruitgang was dat. Je kon mooi tv-programma's opnemen als je niet thuis kon zijn, en eindeloos je opgenomen banden terugkijken. 'Uitzending gemist' bestond nog lang niet, YouTube evenmin, we hadden geen idee dat dit ooit zou worden uitgevonden, dus voor ons was het een ideaal medium. Het werd helemaal geweldig toen uitgevers en tv-stations besloten om hele tv-series op videoband uit te brengen. Zo kon je avonden lang genieten van je favoriete tv-serie, biertje erbij, sigaartje, wat een luxe.

Tijdens een gesprek op de Griffie tussen ons bleek dat jij het complete oeuvre van The Marx Brothers in huis had. Vijf broers vormden samen The Marx Brothers, ook al traden ze eigenlijk nooit met z'n vijven op. Het waren de vijf overlevende zonen van Sam en Minnie Marx: Harpo, Chico, Groucho, Gummo en Zeppo. Als kwartet traden ze op in de eerste films, Gummo was toen al gestopt als acteur. Groucho was de eerste die aan een carrière op de Bühne begon, maar aanvankelijk met zeer weinig succes. Zijn eerste succes kwam pas toen hij met zijn broers optrad in de muzikale komedie I'll Say She Is. Deze werd gevolgd door nog twee Broadwayhits: The Cocoanuts en Animal Crackers. Deze laatste twee shows werden verfilmd en zijn ook de eerste films waarin The Marx Brothers optraden. De shows van The Marx Brothers werden populair op het moment Hollywood de overgang meemaakte van de stomme film naar de

talkies. De broers tekenden een contract met Paramount Pictures en startten zo hun film-carrière.¹

Hun succesvolste film uit die periode was *Horse Feathers* (1932), een satire op het Amerikaanse collegesysteem. Maar *Duck Soup* (1933), die over het algemeen als hun meesterwerk wordt beschouwd, had veel minder succes. Het betekende hun breuk met Paramount. Zeppo, die altijd de ernstige rollen speelde, stopte hierna met films maken. De eerste vijf films van The Marx Brothers worden algemeen beschouwd als hun beste films, waarin ze hun surrealistische en anarchistisch humor in hun puurste vorm tot uiting brachten.

Tijdens ons gesprek vertelde ik dat ik het complete oeuvre van Monty Python in mijn bezit had. Monty Python is de naam van een Britse komediegroep die vijf films, ontelbare albums, vier computerspellen, verscheidene boeken, vier tv-seizoenen met 45 afleveringen en diverse andere merchandising op haar naam heeft staan. De groep bestaat uit de leden Graham Chapman, John Cleese, Terry Gilliam, Eric Idle, Terry Jones en Michael Palin. De groep staat bekend om het (succesvol) doorbreken van de toen conventionele komedieregels. De regels van komedie in 1969 kwamen op de Pythons over als een flauw cliché. Zij probeerden verscheidene regels overboord te gooien, zoals de verplichting om bij elke sketch een clou te hebben. De Pythons vonden dat men vaak een prachtige sketch zag maar dat die soms geforceerd werd om naar een clou toe te werken. Voorbeelden hiervan zijn:

- Halverwege een sketch zegt Cleese tegen Idle: "Dit is de mafste sketch waar ik ooit in zat", waarop Idle antwoordt dat zijn rol als kelner ook niet echt opwindend is. Ze besluiten dan te stoppen, en stappen gewoon van de set.
- In een andere sketch zegt Chapman tegen een BBC-ambtenaar (gespeeld door Cleese) dat hij de clou niet weet. Cleese leest de clou voor zichzelf, lacht en zegt: "Dat is heel goed, tja. Laat maar."
- Een komisch gewicht van 16 ton valt op een speler om een einde te maken aan de sketch.

De verschillende sketches werden dikwijls aan elkaar gekoppeld via de associatieve animaties van Terry Gilliam. Een andere techniek was de verschillende sketches door elkaar te laten lopen. Ze brachten absurditeit in hun shows door bijvoorbeeld de aftiteling halfweg al te laten lopen, en door te spreken tegen de camera (het breken van de vierde wand). Dikwijls speelden ze zelf de vrouwenrollen, wat voor een extra komisch effect zorgde. In de speelfilm *Monty Python's Life of Brian* speelden ze zelfs vrouwen die op hun beurt weer voor man speelden in een sketch over een steniging waar volgens de wet geen vrouwen bij mogen zijn.

We besloten een gewaagd experiment uit te voeren. Iedere vrijdag wisselden we een aflevering uit onder de afspraak dat we op maandag onze ervaringen zouden uitwisselen. Zo begonnen we vol goede moed met de uitwisseling. Vrijdagavond stopte ik de eerste band direct in de machine, vol verwachting. Na een uurtje dacht ik, ik begrijp er niets van, maar ik moet er morgenavond nog maar eens naar kijken. De volgende avond werd het er niet beter op en maandagochtend moest ik je bekennen dat ik er 'nog een beetje in moest groeien'. Jij vertelde dat je Monty Python 'soms wel grappig vond'. Zo hielden we de uitwisseling een aantal weken vol. Naar een tijdje moest ik je echter bekennen dat de humor, die op het eerste gezicht zo

¹ Zie http://nl.wikipedia.org/wiki/Paramount_Pictures.

dichtbij die van Monty Python ligt en waarvan velen zeggen dat Monty Python nooit had kunnen bestaan zonder The Marx Brothers, mijlenver van elkaar verwijderd is. De vraag die we nog steeds moeten beantwoorden: hoe komt dit toch?

VEILIG OVER DE THUISPLAAT EN NAAR DE DUG-OUT

ANOUSCHKA GROOT

Inleiding

In september 2006 kwam ik binnen bij het Bureau Wetgeving, vers van de universiteitsbanken. Enthousiast over mijn plaatsing bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maakte ik op mijn eerste dag kennis met Piet. Gedurende mijn opleiding bij de Academie voor Wetgeving zou hij mijn patroon zijn, zo werd mij verteld. Piet zou mij wegwijs maken in de fijne kneepjes van het vak. Die eerste dag vertelde Piet veel over zijn ervaringen als wetgevingsjurist van het eerste uur bij het Bureau Wetgeving. Hij verhaalde met zijn gebruikelijke elan over de wijze van amenderen om er vervolgens aan toe te voegen dat elk amendement toch zijn eigen benadering vraagt. Ook vertelde hij over de hoge werkdruk, de korte doorlooptijden van wetsvoorstellen en de grote verscheidenheid aan wetgeving. Aan het einde van de dag duizelde het mij. Piet had mij voorzien van een grote stapel voorbeelden én al een eerste opdracht tot het schrijven van een amendement op de Arbeidstijdenwet. Toch wist ik het dankzij Piet zijn vertellingen al zeker: het Bureau Wetgeving is “the place to be”!

Eén van de vele dingen die ik zal missen aan Piet, zijn de gesprekken die wij tussen de wetgeving door voerden. De kleinkinderen, Hongarije, voetbal, honkbal; al deze onderwerpen zijn de revue gepasseerd en vormen slechts een kleine selectie van onze gespreksonderwerpen. Piet heeft zich tijdens deze gesprekken meerdere malen met veel waardering uitgesproken voor honkbal. Vaak kwam op maandag Piet op kantoor met de verhalen over “zijn” honkbalclub te Haarlem en over de gezelligheid bij de wedstrijden.

Nu is het moment gekomen dat Piet afscheid neemt van het leven bij Bureau Wetgeving. Om in honkbaltermen te spreken: Piet is veilig over de thuisplaat en kan naar de Dug-out. Wij blijven echter achter met enkele vragen. Zal Piet wel in de Dug-out blijven? En welke Dug-out zal dit zijn? De Nederlandse of toch de Hongaarse? Voor de onwetende lezer: Piet heeft Hongaarse “roots”.

Gezien Piet zijn liefde voor en kennis van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: RvOTK), worden in deze bijdrage twee in het oog springende delen van de Huisregels van het Hongaarse Parlement (de Hongaarse versie van het Reglement van Orde) vluchtig besproken: de samenstelling van fracties en de wetgevingsprocedure. Eerst zal echter de Hongaarse Grondwet kort worden aangestipt. Deze bijdrage is dan ook bedoeld om Piet alvast een klein beetje voor te bereiden op een bezoek aan *zijn* Hongarije.

De Hongaarse Grondwet in vogelvlucht

Het Hongaarse staatsrecht vloeit met name voort uit de Hongaarse Grondwet, gewone wetten, de Huisregels van het Hongaarse parlement en de jurisprudentie van het Constitutioneel hof. De Grondwet neemt een belangrijke plaats in en dateert van 20 augustus 1949 (deze dag is een nationale feestdag). Hongarije stond in 1949 onder sterke invloed van de Sovjet Unie. De tekst van de Grondwet van 1949 was dan ook sterk geënt op de stalinistische grondwet van de Sovjet

Unie.¹ De tekst en vormgeving van de huidige Grondwet is het resultaat van vele wijzigingen, waarvan kan worden gezegd dat in 1972 en in 1989 belangrijke slagen zijn geleverd. In 1972 werden de mensenrechten erkend in de Grondwet en in 1989 vonden de wijzigingen plaats die samenhangen met het verdwijnen van het IJzeren Gordijn. Onder deze laatste wijzigingen waren het instellen van een Constitutioneel Hof ter bescherming van de mensenrechten en het geven van bepaalde rechten aan parlementaire minderheden. De eerste vrije parlementsverkiezingen vonden vervolgens in 1990 plaats, waarbij de oppositie van de communistische partij een grote zege vierde. De periode vanaf 1990 tot heden kenmerkt zich door het grote aantal wijzigingen van de Grondwet, welke nog immer samenhangen met het verwerken van het communistische verleden.

Het algemene deel van de Grondwet brengt tot uitdrukking dat Hongarije een democratische staat is. Ook staan in dit deel onder andere de verhouding met internationaal recht en de erkenning van fundamentele mensenrechten. De Hongaarse Grondwet kent echter ook een aantal elementen die ons wellicht niet direct bekend in de oren klinken. Opvallend in dit algemene deel is wel dit artikel:

Article 6

1. *The Republic of Hungary renounces war as a means of solving disputes between nations and shall refrain from the use of force and the threat thereof against the independence of territorial integrity of other states.*
2. *The Republic of Hungary shall endeavour to co-operate with all peoples and countries of the world.*
3. *The Republic of Hungary bears a sense of responsibility for the fate of Hungarians living outside its borders and shall promote and foster their relations with Hungary.*
4. *The Republic of Hungary shall take an active part in establishing a European unity in order to achieve freedom, well-being and security for the peoples of Europe.*

Het eerste lid van artikel 6 is opmerkelijk door de expliciete afwijzing van oorlog als wijze van geschillenbeslechting. Deze bepaling houdt namelijk uiteraard niet in dat Hongarije niet een ander land de oorlog kan verklaren. De bevoegdheid om Hongarije in oorlog te verklaren is opgenomen in artikel 19 van de Grondwet en daarmee wordt de bevoegdheid aan het parlement gegeven.² Daarnaast is in het derde lid een soort zorgplicht (geformuleerd als een verantwoordelijkheid) voor Hongaren in het buitenland opgenomen; een element dat wij niet direct zullen zien in onze Grondwet.

Het parlement is te vinden in hoofdstuk II van de Grondwet; Hongarije kent een één kamer parlement. In artikel 19 van de Grondwet zijn de bevoegdheden van het parlement opgenomen,

¹ Adrás Sajó in *Constitutional Law of 10 EU Member States, the 2004 enlargement*, red. C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans, Kluwer, 2006, p. IV-5.

² Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 19A van de Grondwet de President de bevoegdheid geeft om Hongarije in oorlog te verklaren indien het parlement niet in staat is om deze beslissing te nemen.

waaronder de bevoegdheid om personen in diverse functies te benoemen. Zo worden onder andere de president, de minister-president, de leden van het Constitutionele hof en de parlementaire ombudsman door het parlement benoemd. De wetgevingsbevoegdheid ligt bij het parlement, de president en de regering. Het recht van initiatief is overigens niet alleen specifiek toebedeeld aan het individuele lid, maar tevens is aan een commissie van het parlement de mogelijkheid gegeven om een initiatief in te dienen (art. 25 Gw). Verder worden in de Grondwet zaken geregeld als het einde van het mandaat van het parlementslid (art. 20A Gw), het quorum (art. 24 Gw) en de openbaarheid van vergaderingen (art. 23 Gw). In artikel 24 van de Grondwet is naast de bepaling over het quorum ook de opdracht opgenomen om een reglement van orde op te stellen, hetgeen overigens de naam ‘House Rules’, oftewel Huisregels, draagt.

Fracties en wetgeving in de Huisregels

De Huisregels bevatten net als het RvOTK regels over de te volgen procedures. Hieronder wordt mede begrepen de volgorde van debatteren. De Huisregels hebben tevens een met het RvOTK overeenkomstige gelding: de bepalingen zijn bedoeld voor de parlementsleden en in mindere mate voor de organen van het parlement. De Huisregels kennen wel enkele bijzonderheden in hun karakter. Zo wordt in de Wet op het Constitutioneel Hof bepaald dat de Huisregels onderworpen zijn aan constitutionele toetsing.³ Ook worden in de Huisregels aan fracties meer rechten toegekend dan aan individuele leden.

Fracties in de Huisregels

Hieronder volgt een kort beeld van wat opvallende bepalingen uit de Huisregels ten aanzien van de fracties waarin de opgenomen artikelen kort en niet uitputtend worden besproken.

Standing Order No. 9

1. *The announcement of the formation of factions shall be made at the constituent sitting after the taking of the oath.*
2. *The announcement on the formation of a faction shall contain the name of the faction, the name of the faction leader and of its other officers, if any, as well as the list of the names of the faction members.*
3. *Those contained in paragraphs (1) and (2) shall be reported in writing to the chair of age, and the changes therein to the Speaker of Parliament.*
4. *In the case of factions formed after the constituent sitting, the provisions of paragraphs (2) and (3) hereof, as well as of Standing Orders Nos. 14 to 15 shall be appropriately applied.*

Standing Order No. 14

1. *Members of Parliament belonging to the same party may form a faction to coordinate their activities.*

³ Idem noot 1, p. IV-17.

2. *Members belonging to the same party may form only one faction.*
3. *In the application of this Standing Order, that Member shall be considered as belonging to a party who:*
 - *is a member of a party, or*
 - *has run with the support of a party at the elections, or*
 - *is such an independent Member, or a Member who has become independent, whose joining has been accepted by a faction.*
4. *The faction shall elect a faction leader from among its members, and may elect other officers to deal with common matters. If the faction leader is unable to attend, his deputy shall exercise all the rights guaranteed by the Standing Orders for the faction leader.*

Standing Order No. 15

1. *A parliamentary faction may be formed by not less than ten Members of Parliament.*
2. *Members of Parliament belonging to the same party may form a faction in cases where their number is below the figure set forth in paragraph (1) above but their party acquired a mandate from the list provided all Members of Parliament who have been awarded a mandate from the list join the particular faction.*
3. *A Member may be a member of only one faction.*
4. *A Member may quit the faction. The faction may expel its Members.*
5. *A Member who has quitted his faction or has been expelled therefrom shall be regarded as independent; the Member becoming independent in this manner may join any faction after six months following his quitting or expulsion.*

De bovenstaande artikelen geven aan hoe een fractie in het Hongaarse parlement tot stand kan komen.⁴ Waar in het RvOTK wordt aangenomen dat een fractie bestaat uit de leden die op dezelfde kieslijst stonden bij de verkiezingen, wordt hier nadruk gelegd op het individuele lidmaatschap van het parlement. Dit blijkt uit het eerste lid van het hierboven vermelde artikel 9 van de Huisregels waarin is opgenomen dat het bestaan van een fractie moet worden gemeld. In het Hongaarse systeem is het dus relevant dat bewust wordt gekozen voor het fractie-lidmaatschap. Voor leden is het echter belangrijk om tot een fractie te behoren aangezien de Huisregels een voorkeurspositie geven aan fracties. De regels uit de bovenstaande artikelen bepalen dat er ten minste tien leden moeten zijn, wil een fractie gevormd kunnen worden. Er kan echter per politieke partij maar één fractie worden gevormd. In het Nederlandse systeem zou een minimum van tien leden op dit moment reeds leiden tot enige problemen. Gezien de uitslag van 9 juni 2010 zou dit betekenen dat slechts de fracties van de VVD (31 leden), PvdA (30 leden), PVV (25 leden), CDA (21 leden), GroenLinks (10 leden) en D66 (10 leden) zouden bestaan. De overige leden zouden niet worden aangemerkt als fractie, maar als onafhankelijke leden bekend zijn in de Tweede Kamer, tenzij ze zich zouden willen aansluiten bij een van de andere fracties of gezamenlijk één fractie zouden willen vormen. Het belang van het vormen

⁴ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Hongaars parlement 386 leden telt die worden verkozen middels een stelsel van evenredige vertegenwoordiging (210 leden) en middels een districtensysteem (176 leden).

van een fractie is besloten in bijvoorbeeld artikel 50 en verder van de Huisregels. Deze artikelen geven onder andere aan dat bij reeds geagendeerde debatten onafhankelijke leden de laatste leden zijn die mogen spreken. Dit is een belangrijk gegeven daar de debatten een tijdlimiet kennen. Na het verstrijken van deze termijn kan het debat gestopt worden, zelfs als niet alle sprekers aan het woord zijn geweest. Daarnaast beschikken alleen fracties over een staf die wordt gefinancierd uit het budget van het parlement. Als laatste wordt opgemerkt dat de leiders van de fracties speciale grondwettelijke rechten hebben zoals een consultatierecht voor ontbinding van het parlement.⁵

Een ander frappant punt aan deze bepalingen over fracties is dat de fractie de bevoegdheid heeft om een lid te verwijderen uit de fractie en dat aan een lid de bevoegdheid wordt gegeven om uit een fractie te stappen. Dit hangt samen met het feit dat bewust moet worden gekozen voor het fractielidmaatschap. Als een lid uit een fractie is gestapt of verwijderd, kan dit lid zich echter niet direct bij een andere fractie voegen. Er moet een periode van minstens zes maanden zitten tussen fracties. Dit kan worden opgevat als een soort sanctie voor het breken met de fractiediscipline.⁶

Wetgeving in de Huisregels

Hieronder volgt een kort beeld van wat opvallende bepalingen uit de Huisregels ten aanzien van de wetgevingsprocedures, waarin de opgenomen artikelen kort en niet uitputtend worden besproken.

Standing Order No. 85

- 1. A bill shall be a proposal for the framing of a legal rule belonging to the competence of Parliament and containing the proposed text and title of the Act.*
- 2. Bills can be introduced by:*
 - the President of the Republic,*
 - the Government,*
 - the committees of Parliament, and*
 - Members.*
- 3. If the bill intends to amend or invalidate an Act, this should be indicated in its title.*

Standing Order No. 86

- 1. If until the general debate of the bill several bills have been introduced in the same subject matter during the same period of time or concerning the same Act,*
 - the proposals of those standing higher up in the hierarchy in paragraph (2) of Standing Order No. 85 shall have precedence over the ones of those being lower in the hierarchy, and*
 - from the proposals of those standing on the same level of the hierarchy the earlier proposals shall have precedence over the ones introduced later.*

⁵ Idem noot 1, p. IV-23.

⁶ Idem noot 1, p. IV-21.

2. *In the application of point a) of paragraph (1) the thirty-day deadline specified in paragraph (3) of Standing Order No. 99 must not be applied.*

Standing Order No. 94

1. *Committees of Parliament and Members of Parliament may – with the exceptions laid down in the Standing Orders – introduce proposed amendments to bills, proposed resolutions, or to draft political declarations.*
2. *The proposer – with the exception of the case referred to in paragraph (1) of Standing Order No. 107 – shall not introduce proposed amendments to his own motion.*
3. *If the introduced bill or proposed resolution aims at amending a legal rule or resolution of Parliament, the proposed amendment shall not extend to those parts of the legal rule or resolution which are not affected by the amendment, except if this is clearly necessary because of the contents of the regular proposed amendment.*
4. *Proposed amendments shall be justified.*
5. *If a proposed amendment may result in an increase in the expenditures of the central budget or in a decrease in the revenues of the same, the solution proposed in order to preserve the budgetary balance shall also be pointed out.*

Standing Order No. 95

1. *The designated committee shall introduce a recommendation to Parliament to a bill, a proposed resolution, a draft political declaration, or a report assigned to it by the Speaker of Parliament. In the case of a bill, proposed resolution or draft political declaration the recommendation shall evaluate the introduced proposed amendments as well.*
2. *In its recommendation made to the general debate of the bill the designated committee shall also examine those referred to in paragraph (1) of Standing Order No. 101 and paragraph (2) of Standing Order No. 97.*
3. *In its recommendation to the debate in detail of the bill the designated committee shall also examine whether the bill, proposed resolution or proposed amendment supported by the committee*
 - is in conformity with the Constitution, other Acts, or can be harmonized with the Hungarian legal system in force,*
 - contains contradictory provisions, and*
 - observes the requirements of drafting legal roles and of grammatical correctness.*
4. *The Speaker of Parliament or – at the request of at least ten Members— Parliament may determine a deadline for making the committee recommendation. The deadline shall be determined so as to leave at least fifteen days for the committee to make its recommendation for the general debate, and at least thirty days for its recommendation for the debate in detail.*

Standing Order No. 98

1. *Bills shall be introduced to the Speaker of Parliament.*

2. *The Speaker shall announce the introduction of a bill at the next sitting of Parliament, naming simultaneously the designated committee.*
3. *A bill introduced by a Member shall be put on the order book of Parliament only if the designated committee supports it.*
4. *The bill introduced by a Member shall be handed over by the Speaker of Parliament to the designated committee, which shall pass a resolution within thirty days – or within eight days if the Member has asked for urgency – on putting it on the order book. If the designated committee refuses to put it on the order book, the title, the name of its proposer and the date of the committee resolution shall be announced by the notary at the next sitting of Parliament.*
5. *If the putting on the order book of the motion introduced by the Member and refused by the committee in accordance with paragraph (4) hereof is requested by the faction leader on behalf of the faction, Parliament shall pass a resolution after a speech of at most five minutes of the proposer on putting it on the order book. On the question of whether to put the motion on the order book, one Member from each faction and the independent Member first asking leave to speak may speak for at most two minutes, and the proposer may respond for at most two minutes. Such request for putting a motion on the order book may be introduced by each faction exclusively at regular sessions, and not more than six times a session during the session when the designated committee refused the inclusion of the bill into the order book.*
6. *An independent Member may request a motion to be put on the order book under the proceedings set forth by paragraph (5) if such a request is supported by at least the number of Members specified in paragraph (1) of Standing Order No. 15. A Member may only support motions regarding bills introduced by independent Members to be put on the order book at ordinary sessions, and not more than once per session.*

Standing Order No. 101

1. *Proceedings with bills shall start with the general debate. The general debate shall consist of debating the necessity of the bill or parts of it, its regulating principles, as well as whether it is suitable for the debate in detail. The debate may also extend to those put down in sub-paragraph a) of paragraph (3) of Standing Order No. 95.*
2. *The starting day of the general debate shall be determined in such manner that the recommendation of the designated committee – if it is not presented orally – be delivered to the Members at least three days before the sitting. In the event of urgent proceedings an exception may be made to this rule.*
3. *In the debate, first the proposer of the bill shall take the floor, and then – if the proposer is not the Government – the representative of the Government. Thereafter the Chairman or the rapporteur of the designated committee shall summarize the recommendation of the committee, and – if there is a minority opinion – the minority of the committee shall present its opinion. Following this the Chairman (rapporteur) of the committee which has not been designated but whose competence the bill concerns shall speak, then the members of the factions, and finally the independent Members shall speak, in the order set forth in paragraph (3) of Standing Order No. 50. The time*

allotted to both the Chairman (rapporteur) of the committee and the speaker expressing the minority opinion shall be five minutes each. Parliament may allot a longer time limit, upon the proposal of the House Committee. Before the closure of the general debate the proposer shall have the right to reply.

Standing Order No. 102

- 1. Proposed amendments may be introduced to the bill until the closure of the general debate, and amendments to proposed amendments until the closure of the debate in detail. The designated committee, as well as the Constitutional Committee proceeding in accordance with paragraph (3) of Standing Order No. 96, may introduce proposed amendments until the closure of the closing debate. On the advice of the House Committee Parliament may determine a shorter deadline for the introduction of amendments to proposed amendments. These rules shall not apply to the proposed amendments determined in paragraph (1) of Standing Order No. 107.*
- 2. Proposed amendments shall be handed over by the Speaker to the designated committee for it to take a position on them.*
- 3. The designated committee shall assess the proposed amendments and take a position on whether it supports them or not. The committee shall submit to Parliament the proposed amendments in its recommendation preparing the debate in detail.*
- 4. Amendments to proposed amendments shall be handed over by the Speaker to the designated committee for its opinion. The committee shall inform Parliament – in the manner defined in paragraph (3) – of the introduced amendments to proposed amendments in a supplementary recommendation.*
- 5. The committee designated on the first place will take position in respect of all of the proposed amendments (amendment to a proposed amendment).*

Het indienen van wetsvoorstellen

Het eerste dat opvalt bij deze artikelen is dat bij degenen die een wetsvoorstel kunnen indienen, de fractie ontbreekt. De fractie heeft immers een voorkeurspositie in de Huisregels zoals hierboven aangegeven. Toch wordt hier aan het individuele lid de mogelijkheid geboden om een wetsvoorstel in te dienen en niet aan de fractie. Dit is waarschijnlijk, net als in het RvOTK, een uitwerking van de Grondwet. In artikel 25 van de Hongaarse Grondwet wordt immers het recht van initiatief geregeld voor exact dezelfde groep als in artikel 85 van de Huisregels. Het indienen van een wetsvoorstel vindt blijkens artikel 98 van de Huisregels plaats bij de Voorzitter van het parlement. Het recht om een wetsvoorstel in te dienen als individueel lid wordt echter in artikel 98 van de Huisregels beperkt. Hierin is opgenomen dat een wetsvoorstel van een individueel lid alleen als ingediend wordt beschouwd indien de betrokken commissie het wetsvoorstel ondersteunt. Het enigszins merkwaardige derde lid van artikel 85 van de Huisregels geeft aan dat indien het wetsvoorstel een wijziging van een reeds bestaande wet behelst, dit in de titel dient te worden aangegeven.⁷

⁷

In Nederland worden dergelijke regels opgenomen in de Aanwijzingen voor de Regelgeving, in dit geval Ar 107.

Hiërarchie bij behandeling van wetsvoorstellen

Artikel 86 van de Huisregels geeft de hiërarchie aan in de behandeling van wetsvoorstellen. In het RvOTK is een dergelijke bepaling niet opgenomen. Hier bepaalt de Kamer, meer precies de vaste Kamercommissie, hoe om te gaan met problemen omtrent wetsvoorstellen op dezelfde wet of over hetzelfde onderwerp. Veelal zullen de bewuste wetsvoorstellen gezamenlijk worden behandeld.⁸ Ook is het dan uiteraard een kwestie van goede samenloopbepalingen in de bewuste wetsvoorstellen. Het is niet duidelijk of het Hongaarse wetgevingsproces deze mogelijkheden kent. Hoe de Tweede Kamer omgaat met wetsvoorstellen met exact hetzelfde onderwerp, is niet bekend. Indien echter de minister van Defensie overgaat tot indiening van de Kaderwet Veteranen, zal de vaste Kamercommissie van Defensie, gezien het feit dat op 15 juni 2010 een initiatiefwet Veteranen is ingediend die ziet op hetzelfde onderwerp, zich over een dergelijk vraagstuk mogen buigen.⁹

Het recht van amendement

Artikel 94 van de Huisregels geeft de bevoegdheid aan de parlementsleden en aan de commissies om te amenderen. Enige parallellen met de regels van het RvOTK zijn hier wel te trekken. Zo kan een amendement niet worden ingediend op een eigen stuk en dient een amendement te worden toegelicht. Ook kent het recht van amendement een begrenzing qua inhoud. Het derde lid geeft aan dat een amendement niet verder mag gaan dan het wetsvoorstel. Het RvOTK kent deze regel ook als de toelaatbaarheid van een amendement. In het RvOTK wordt deze bepaling echter gevolgd door een tweede lid dat zegt dat een amendement wordt geacht toelaatbaar te zijn, tenzij de Kamer zegt dat het ontoelaatbaar is.¹⁰ Frappant is dat in het vijfde lid een regel is opgenomen voor begrotingsamendementen: als ergens geld naar toe gaat, moet ook worden aangegeven waar het vandaan komt. Dit uitgangspunt geldt ook voor de begrotingsamendementen van de Tweede Kamer, maar is niet opgenomen in het RvOTK.

Amendementen dienen volgens artikel 102 van de Huisregels te worden ingediend voor het sluiten van het algemene debat, subamendementen kunnen worden ingediend tot het sluiten van het debat op detail. De commissie kan amendementen indienen tot het einde van het slotdebat. Deze versplintering van indieningsmomenten is onbekend in het RvOTK. De Grondwet geeft aan dat amendementen kunnen worden ingediend tot het moment dat de Kamer over het wetsvoorstel heeft beslist.¹¹ Het RvOTK is overeenkomstig de Grondwet vormgegeven. Artikel 102 van de Huisregels geeft verder de bevoegdheid aan de commissie om over alle amendementen dan wel subamendementen een aanbeveling respectievelijk mening te geven. In

⁸ Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen op het gebied van vennootschapsrecht in het najaar van 2009.

⁹ *Kamerstukken II*, 32414, nrs. 1 t/m 3.

¹⁰ In de praktijk heeft zich hier dan ook het huidige (politieke) standpunt gevormd dat een amendement in beginsel altijd toelaatbaar is, tenzij het wel zeer duidelijk een destructief amendement is. Dat ook hier uitzonderingen op bestaan, zal geen verbazing wekken.

¹¹ In de Grondwet voor 1982 was slechts de mogelijkheid tot het indienen van amendementen opgenomen. Bij de Grondwet van 1982 is echter deze termijn opgenomen. Het is niet duidelijk waar deze termijn vandaan komt.

de Nederlandse wetgevingprocedure bestaat voor de betrokken bewindspersoon de mogelijkheid om de Tweede Kamer een oordeel over de amendementen te geven. Dit oordeel kan de Tweede Kamer uiteraard naast zich neerleggen. Het is echter niet duidelijk wat de status van de aanbevelingen van de Hongaarse commissie is en hoe het parlement met deze aanbevelingen omgaat.

De rol van de commissie in de wetgevingsprocedure

Artikel 95 en 102 van de Huisregels geven een duidelijk verschil aan met de Nederlandse parlementaire wetgevingsprocedure. Zo kent de wetgevingsprocedure geen advisering door een ander orgaan als de Raad van State hier in Nederland. De commissie van het Hongaarse parlement stelt echter een aanbeveling op ten aanzien van een wetsvoorstel ten behoeve van het plenaire debat. Hierbij kijkt de commissie naar de in artikel 95, derde lid, van de Huisregels opgenomen punten, waaronder een toets op de constitutionnalité van het betreffende wetsvoorstel. Ook de op dat moment ingediende amendementen worden hierbij betrokken. Blijkens artikel 101 van de Huisregels wordt een debat over een wetsvoorstel gehouden in twee rondes: een algemeen debat en een debat op detail. Een algemeen debat is gericht op het wetsvoorstel zelf en kan meerdere weken beslaan. Het debat op detail betreft echter alleen de amendementen en de delen van het wetsvoorstel die door deze amendementen worden getroffen. Het parlement dient aan het einde van het algemeen debat een besluit te nemen over de wenselijkheid van een debat op detail, hetgeen eigenlijk betekent dat over het wetsvoorstel reeds een besluit kan worden genomen.¹² Dit is een aanmerkelijk verschil met de Nederlandse wetgevingsprocedure waarin de commissie het voorbereidend werk doet waarna plenair het wetsvoorstel wordt afgerond, met de mogelijkheid om op enig moment een wetgevingsoverleg te houden. De commissie kent aldus in de Hongaarse procedure een meer adviserende rol waar de commissie in de Nederlandse procedure een voorbereidende rol speelt.

Ten slotte

Er zijn best overeenkomsten te vinden tussen het RvOTK en de Hongaarse Huisregels, hoewel de verschillen in benadering van fracties en wetgevingsprocedure talrijker zijn. Het meest in het oog springende verschil in wetgevingsprocedure is de rol van de commissie bij wetsvoorstellen. Deze is in Hongarije duidelijk anders dan in Nederland. Kan deze welhaast adviserende rol van de commissie aan het parlement en de daaruit voortvloeiende aanbeveling, gezien de gronden waar de commissie op toetst, wellicht worden vergeleken met een advies van de Raad van State? Voor een vergaande vergelijking van het Nederlandse parlementaire wetgevingsproces, neergelegd in het RvOTK, en het Hongaarse parlementaire wetgevingsproces, neergelegd in de Huisregels, is hier geen plaats. Wellicht dat Piet tijdens een bezoek aan zijn Hongarije zich gemotiveerd zal voelen hier met een rechtsvergelijkend oog naar te kijken.

¹² Er kan hier derhalve worden gesproken van een eerste en tweede lezing.

WETGEVEN IS TOPSPORT!¹

WIM HENDRIKS

Het is niet moeilijk een parallel te trekken tussen sport en wetgeving. Zoals er bij sport dikwijls twee ploegen te onderscheiden zijn, is datzelfde bij wetgeving ook aan de orde: een ministerie tegenover het parlement.² Kunnen we de regels van het tennis toepassen? Ja en nee. Ja, want voor de wedstrijd geldt geen tijdslimiet (duisternis en regen daargelaten), en het spel loopt geordend, van het ene helft van het speelveld naar de andere helft, volgens een vast patroon. Nee, omdat het aantal spelers groter is dan de vier van het dubbelspel. En verder bovenal niet omdat de uitkomst op voorhand vaststaat: het parlement wint altijd!

Een vergelijking met een voetbalwedstrijd gaat ook niet echt op, al begint het er wat meer op te lijken. Veel spelers, dat wel, maar de bal gaat langs onvoorspelbare wegen over het veld, van enige ordening is geen sprake, en ook de volgorde van het raken van de bal past niet in het plaatje. Het is ook helemaal niet de bedoeling om de bal ‘ergens’ te krijgen. En de duur van het spelletje is al helemaal niet vastgelegd. Maar we doen toch een poging om wetgeving langs de lat van een voetbalwedstrijd te leggen. Daarom zullen we de wedstrijd eens van wat dichterbij bekijken. Om te beginnen zijn het wedstrijden die in twee ronden worden gespeeld: eerst *Ministerie* tegen de *Tweede Kamer*, en dan *Ministerie* tegen de *Eerste Kamer*. We beperken deze analyse echter tot de wedstrijd *Ministerie – Tweede Kamer*, de vervolg-wedstrijd *Ministerie – Eerste Kamer* laten we hier verder buiten beschouwing. Evengoed een wedstrijd die het bekijken alleszins waard is, maar niet zo spannend omdat Bureau Wetgeving niet meespeelt.³ We gaan daarvoor op de tribune zitten, en nemen de opstelling van beide teams in ons op. Aan de ene kant de spelers van het desbetreffende ministerie. In de voorhoede de mensen van de wetgevingseenheid, een middenveld met wat voorlichters, en een stevige defensie, bestaande uit beleidsambtenaren. De minister of staatssecretaris als coach in de dug-out, naast de voorlichter en de persoonlijk assistent.

Aan de andere kant in de voorhoede de medewerkers van Bureau Wetgeving – een jeugdig ploegje, onder aanvoering van sterspeler Piet Federer, de geslepen vos, die 28 jaar geleden is weggekocht bij de legendarische Koninklijke H.F.C. Haarlem (jazeke, Haarlem heeft zijn eigen *Real!*) – en van de Griffie. Op het middenveld de persoonlijk medewerkers van de fractiespecialisten, en in de achterhoede de fractiespecialisten zelf, en de Kamerleden.

¹ Het was mijn stellige voornemen om voor het Liber Amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Piet van Bureau Wetgeving een essay te schrijven van minstens 40 pagina's en met 80 voetnoten. De beperkte tijd die mij echter ter beschikking stond, heeft dit voornemen gefrustreerd. Niet alleen wetgeving is topsport, ook een dergelijk essay moet als zodanig worden gezien: de marathonloop is er niets bij, en ook die loop ik niet meer beneden de 2:43:48. Het is daarom een ‘stukkie’ geworden van minimale omvang, maar, om het toch nog een wetenschappelijk tintje te geven, voorzien van vele en lange voetnoten!

² Iedere vergelijking gaat mank: het is natuurlijk niet terecht om ministerie en parlement als elkaars tegenstander te zien: beide hebben een gemeenschappelijk doel, te weten het regelen van een bepaald onderwerp. Toch kunnen de wegen waarlangs het doel wordt bereikt, verschillen. Om het sportelement in beeld te houden, heb ik ervoor gekozen de tegenstelling uit te vergroten.

³ Voor de ingewijden: net zoiets als Oranje zonder Robben, Van Persie, Van der Vaart en Sneijder.

Een scheidsrechter is niet in beeld: de spelregels liggen immers vast, shirtjetrokken is een onbekend verschijnsel en niemand tilt een been te hoog op. Dat kan ook niet, want gelukkig blijft elk team netjes op zijn eigen helft.⁴ Ook speelt het tijdselement geen rol: de wedstrijd duurt net zolang als beide ploegen dat wenselijk vinden. Er zijn voorbeelden van uitersten te geven: van minder dan twee weken tot bijna in het oneindige, namelijk pas als het de Majesteit heeft behaagd de stekker eruit te trekken.⁵

De teams staan opgesteld, *Ministerie* doet de aftrap. Het neemt een hele lange aanloop die niet zelden een paar jaar kan duren. Het begint met een paar rondjes rond de bal,⁶ wat voorzichtige dribbels zigzag over de eigen helft⁷ en dan een verre trap over de middenlijn. *Tweede Kamer* vangt de bal netjes op, geeft 'm een nummer, speelt de bal door naar de centrumspeleers. De centrumspeleers vragen prompt om een time-out (is het dan toch een potje volleybal?) en bestuderen de bal aan alle kanten, stellen er schriftelijke vragen over, en geven 'm een loei terug naar *Ministerie*. Daar beziet men de vragen, beantwoordt ze en de bal gaat alweer naar het andere deel van het speelveld. Dan wordt het pas echt spannend: de centrumspeleers combineren met de voorhoede en de voorhoede wordt nu wakker. Tot nu toe stond die een beetje naar het spel te kijken, alsof het zonder hen ook wel goed zou komen, maar nu stort men zich vol overgave op de bal. De achterhoede heeft opgemerkt dat de kleur hen niet zint, er teveel stiknaden in zitten, de bal te hard of te zacht is, of dat wellicht de kwaliteit van het leer niet aan de eisen voldoet. De spelers wikken en wegen, en besluiten dat de bal er anders uit moet gaan zien. De voorhoede moet aan de bak: de geboorte van een amendement. Dat luistert dikwijls zó nauw, dat de voorhoede aan de medespeleers vraagt of het goed is dat ze het spel even laten stilleggen zodat er met *Ministerie* overlegd kan worden. Meestal geeft de achterhoede daar groen licht voor, maar soms moet het een verrassing blijven voor *Ministerie* wat voor veranderingen in de bal worden aangebracht.⁸

⁴ Later zullen we zien dat hier soms een uitzondering op wordt gemaakt: steekt een wetgevingsjurist over naar het andere kamp. Dit is in de regel slechts een uitstapje van hooguit een uurtje, al bestaan daar ook weer uitzonderingen op.

⁵ Het mij bekende snelheidsrecord staat op 14 dagen: de Eerste Kamer had tijdens de plenaire behandeling van een studiefinancierings-wetsvoorstel op een bepaalde dinsdag aangedrongen op een wijziging van dat wetsvoorstel. De dag erna lag de novelle bij de ministerraad, die op vrijdag groen licht gaf voor de adviesaanvraag bij de Raad van State. Diezelfde vrijdag ging het concept naar het Kabinet der Koningin, op maandag lag het bij de Raad van State die op woensdag adviseerde. Nader rapport op woensdag naar het Kabinet der Koningin, donderdag ingediend bij de Tweede Kamer, blanco schriftelijke behandeling, dus plenair in de daaropvolgende week, stemming op donderdag, indiening bij de Eerste Kamer op diezelfde donderdag, plenaire behandeling én aanvaarding op de daaropvolgende dinsdag. De met deze novelle belaste wetgevingsjurist had in die weken zekerheidshalve sportschoenen aangetrokken.

Het andere uiterste is naderend tot oneindig. Er zijn reeksen 'slappende' wetsvoorstellen die hetzij door het ministerie, hetzij door de Kamer stil zijn gelegd. Zo eens in de zoveel tijd, op een rustig moment, wordt die reeks door Bureau Wetgeving boven water gehaald, en wordt aan het desbetreffende ministerie gevraagd of het niet beter kan worden ingetrokken. Daarvoor is machtiging van de Koningin nodig, maar er zijn mij geen voorbeelden bekend dat de ministerraad, die over een dergelijk verzoek aan de Koningin beslist, negatief heeft geoordeeld.

⁶ Het plan voor een wetsvoorstel.

⁷ Consultatie in Het Veld hoe het plan daar wordt ontvangen.

⁸ Hier valt een verschuiving in de rolverdeling te constateren: tot ongeveer vijf jaar geleden bestond er een soort waterscheiding tussen de medewerkers van Bureau Wetgeving en de wetgevingsjuristen van een ministerie: alleen bij zeer gecompliceerde amendementen vroeg Bureau Wetgeving aan de

Nu het spel toch even stil ligt, is er tijd om in te zoomen op de voorhoede van *Tweede Kamer*. Niet voor niets zijn dit spelers die zijn aangekocht van de Europese topclubs. 't Kost wat, maar dan heb je ook wat. Sterspelers die alle trucjes ver van tevoren doorzien, over een geweldige balcontrole beschikken en een loopvermogen hebben waar weinigen zich mee kunnen meten.⁹ Letterlijk een handje vol topsporters, die alles behalve naast hun schoenen

wetgevingsjurist die bij het dossier betrokken was, om bijstand. Het was immers niet gebruikelijk dat het Bureau een ontwerp voor een amendement aan een ministerie voorlegde. Enerzijds omdat de indiener dat niet wilde, en anderzijds omdat het van een wetgevingsjurist een bepaalde instelling vereist om mee te werken aan een wijziging van iets waar ze al heel lang aan bezig zijn geweest. Ik heb wetgevingsjuristen horen verzuchten: 'Waar ik jaren aan heb gewerkt, wordt in een achternamiddag door een Kamerlid om zeep geholpen. En daar doe ik dus niet aan mee!' Het moge duidelijk zijn dat deze jurist de spelregels niet geheel heeft begrepen.... Immers, de regering stelt voor, en de Kamer stelt vast. Overigens is ook niet iedere minister te spreken over het feit dat een wetgevingsjurist van hem moet meewerken aan het wijzigen van zijn beleid.

Toen er in 2004 een tijdelijke vacature bij Bureau Wetgeving ontstond vanwege ziekte van een van de drie met het opstellen van amendementen belaste medewerkers, ben ik desgevraagd door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 'uitgeleend' aan het Bureau: met twee man die ook nog avonddiensten moeten draaien, kan de continuïteit niet meer worden verzekerd. Het viel mij op dat nauwelijks werd geprofiteerd van de deskundigheid bij de wetgevingseenheden van de ministeries. De reden was snel gegeven: uitzonderingen daargelaten was de bereidheid om amendementen voor de Kamer te maken, niet groot. Ik heb in de paar jaar dat ik deel mocht uitmaken van het illustere gezelschap van Bureau Wetgeving getracht de koudwatervrees voor zover aanwezig bij mijn oud-collegae-wetgevingsjuristen bij de onderscheiden ministeries weg te nemen. Ik heb gepoogd hen ervan te overtuigen dat een ministerie wel degelijk baat heeft bij hun inbreng bij het tot stand brengen van een amendement: de bewindsman of -vrouw kan een amendement dan wel ontraden, maar als de Kamer dat amendement toch aanneemt, is een technisch juist amendement te verkiezen boven een amendement dat een onbedoeld of zelfs onjuist effect oplevert. Ik hoop dat Piet het met mij eens is, dat hier veel ten goede is veranderd. Het feit dat studenten van de Academie voor Wetgeving een aantal weken stage lopen bij het Bureau, en zij kennis hebben kunnen nemen van de sfeer en de werkwijze aldaar, zal daar zeker aan bij hebben gedragen. Ik weet nog goed dat Piet, collega Felix Volf en ik ons afvroegen of een dergelijke korte stage wel zinvol was. Gelukkig hebben we dat niet juist ingeschat! Deze (aankomend) wetgevingsjuristen hebben ook zelf kunnen ervaren hoe het er bij Bureau Wetgeving aan toe gaat en hebben zij deze ervaring kunnen delen met hun collega's ten departemente. Dit heeft zeker een positieve invloed gehad op de contacten tussen de ministeries en Bureau Wetgeving. Je neemt nu eenmaal gemakkelijker contact op met iemand die je van gezicht kent, dan met een onbekende.

Overigens is bij initiatief-wetsvoorstellen de mate van bereidheid om assistentie te verlenen aan de kant van een ministerie nog steeds minder vanzelfsprekend dan bij een verzoek om bijstand inzake amendering. Het is geen uitzondering als het wetgevingspakket bij een ministerie 'toevallig' geen ruimte biedt om Bureau Wetgeving bij te staan, of dat de bewindspersoon 'toevallig' aan eenzelfde wetsvoorstel laat werken, waardoor de ter zake deskundige wetgevingsjurist niet beschikbaar is om Bureau Wetgeving te assisteren. Bij het Presidium van de Kamer waren een paar jaar geleden zoveel klachten binnen gekomen over de onwillige houding van een bewindspersoon, dat er een briefwisseling tussen de Tweede Kamer en de Minister-President aan te pas moest komen om te bereiken dat bewindslieden positief zouden reageren op een verzoek om bijstand bij een initiatief-wetsvoorstel.

⁹ Dit is ook noodzakelijk omdat in recordtijd de strekking van een wetsvoorstel moet worden doorzien: een Kamerlid dat aan Bureau Wetgeving vraagt om een bepaald amendement te maken, gaat ervan uit dat de medewerkers van het Bureau alle *ins and outs* ervan kennen.

Dat de Meststoffenwet voor iemand die afkomstig is van het ministerie van OCW, geen gesneden koek is, zal niet verbazen. Op een avond werd ik door een van de Kamerleden gevraagd een amendement te maken inzake de verschuiving van de grenzen van concentratiegebieden (hoewel dat dossier niet in mijn handen lag). Ik heb geen krimp gegeven en genoteerd wat de bedoeling van het amendement was, en pas nadat ik het wetsvoorstel erbij had gepakt, begreep ik wat ik moest wijzigen en op welke manier dat moest. Op dat moment is mijn bewondering voor de enorme dossierkennis bij de medewerkers van BW nog meer gegroeid. Op mijn vele vragen over het hoe en wat bij de veelheid van taken die Bureau Wetgeving vervult, heb ik altijd van Piet en Felix een glashelder antwoord gekregen, met een uitgebreide onderbouwing daarbij, plus de nodige – vaak hilarische – anekdotes. Het moge duidelijk zijn dat ik met buitengewoon veel plezier bij BW heb gewerkt.

lopen, en niet onderdoen voor de som van alle wetgevingsjuristen bij de ministeries tezamen. Dat Piet – sportman pur sang – in al die 23 jaren zich nooit op de transferlijst heeft laten zetten, is goed beschouwd niet vreemd: er is immers geen club die op een nog hoger niveau speelt, of anderszins nog aantrekkelijker is.

En dan kan het spel worden hervat: langs de lijn ligt intussen een serie onderdelen waarmee de bal kan worden aangepast, klaar, zoals stukken leer, draad en nieuwe ventielen.¹⁰ *Tweede Kamer* bepaalt volgens de beste tradities van ons land – de meerderheid beslist – op welke manier de bal zal worden verfraaid. Het eind van de wedstrijd is in zicht, de aanvoerder geeft aan dat het tijd is voor een laatste rondje.

Veel onderdelen blijken voor niets gemaakt te zijn: ze kunnen in de prullenbak. Maar daar zit de voorhoede niet mee: de vraag of bepaalde onderdelen voor de bal al dan niet de finish zullen halen, heeft geen rol gespeeld bij de inzet waarmee zij eraan heeft gewerkt. De niet-aanwezige scheidsrechter fluit de wedstrijd af. Het is klaar. De spelers van *Ministerie* en *Tweede Kamer* schudden elkaar de hand en zoeken de kleedkamer op.

En dan, geheel onverwacht, na de thee, wordt een ingelaste uitzending van Studio Sport aangekondigd. Aangeslagen meldt de coach van Tweede Kamer dat hij heeft vernomen dat Piet ermee stopt. Het is na al die jaren mooi geweest. Kennelijk heeft de beslissing van enkele spelers van een bevriende club als lichtend voorbeeld gewerkt: het wordt tijd voor een nieuwe fase: meer gelegenheid om aandacht te geven aan zijn gezin, in ruimer verband gezien. Zo wil Piet meer tijd hebben voor zijn kleinkinderen. En voor zoveel andere dingen waar een topsporter niet aan toe komt. Een uitwedstrijd in Hongarije is leuk, maar als je alleen maar in de bus zit die je van het vliegveld naar het hotel brengt, en vandaar naar het stadion, en je na de wedstrijd rechtstreeks terug naar huis reist, is dat niet alles.

Het land zit verbijsterd en verslagen aan de buis. De coach vermant zich echter. ‘Zijn jullie nou zo dom, of ben ik nou zo slim?’ zegt hij. ‘Het is hem toch volkomen gegund, na al die prachtige jaren met zóveel schitterende doelpunten dat zelfs ik geen idee heb hoeveel het er waren? Bovendien neemt Piet niet echt afscheid, dat doet hij namelijk nooit want dat is strijdig met zijn principes.’

Het wordt heel erg wennen – *BW* zonder ‘Met Piet Federer’, als je hem belde (want dat mocht altijd!).

¹⁰ De amendementen zijn gemaakt, goedgekeurd, ingediend en rondgezonden.

EEN AMENDEMENT

PAULUS JANSEN

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

2

Vergaderjaar 2009-2010

12 345 **Voorstel van wet tot herziening van de Grondwet in verband met structurele regeling van technische en morele ondersteuning van volksvertegenwoordigers bij hun wetgevende taak**

Concept **AMENDEMENT VAN HET LID JANSEN**
Ontvangen 7 juli 2010

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel I wordt, na artikel 89 van de Grondwet, een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 89a

De leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden bij het voorbereiden van wetsvoorstellen en amendementen als bedoeld in de artikelen 82 en 84 op hun verzoek, dan wel preventief, ondersteund door, dan wel namens, Piet Federer.

Toelichting

Het Koninkrijk der Nederlanden loopt ernstig gevaar af te glijden tot de status van bananenrepubliek, als Tweede Kamerleden zich bij hun wetgevende taak niet meer ondersteund weten door de man die hun gedachtespinsels op onnavolgbare wijze weet om te vormen tot een logisch geheel en een verrijking van de rechtsorde.

Uitdrukkelijk is gekozen voor een formulering waarbij Piet Federer niet alleen op verzoek, maar ook preventief, zijn ondersteuning kan aanbieden. Hiermee wordt voorkomen dat zelfgenoegzame Kamerleden, dan wel hun medewerkers, zich zullen permitteren om hun dilettantenproducten ongecorrigeerd aan de Kamer aan te bieden. Het zou niet veel gekker moeten worden.

Bijkomend voordeel van het opnemen van de nieuwe bepaling in de Grondwet is dat Piet Federer de status “onsterfelijk” dient te krijgen, omdat het wetgevingsproces anders bij zijn Verscheiden geheel tot stilstand zou komen. Om te voorkomen dat

Piet niet meer aan zijn welverdiende pensioen toekomt kan de bedoelde ondersteuning ook namens hem door andere medewerkers van Bureau Wetgeving verzorgd worden. Mits hij een oogje in het zeil houdt natuurlijk.

Jansen

DE WERELDKAMPIOENSCHAPPEN WETGEVEN

ESTHER VAN DE LAAR

Wetgevingsland is niet meer; welkom in de wetgevingswereld. De sport van het wetgeven ontkomt, net als de sport van het achter een bal aanrennen en de sport van het aller-hardste fietsen, niet aan mondialisering. Mondialisering heeft in de voetballerij, de wielrennerij en bijna ieder andere bedenkbare sport geleid tot internationale transfers, internationale bonden en internationale kampioenschappen. Bijna ieder andere bedenkbare sport, u leest het goed; er bestaan namelijk uitzonderingen op de trend van mondialisering. De korfballerij is zo'n uitzondering. Deze mooie tak van sport is thans bezig de Belgische grens over te trekken, maar dit lukt slechts mondjesmaat. Andere takken van sport lenen zich beter voor een vergelijking met de mondialisering van wetgeving (wetgeving heeft ook lang niet zo'n suf imago als korfbal); op hen zal dan ook een concentratie worden gemaakt in deze bijdrage.

De verhouding tussen nationale en internationale sport is vaak duidelijk; nationaal kampioen worden is mooi, wereldkampioen worden is beter. De verhoudingen tussen de nationale, de Europese en de internationale wetgever is onduidelijker en wordt beïnvloed door verschillende aspecten. Op grond van ongeschreven constitutioneel recht hebben volkenrechtelijke normen, zodra zij bindend zijn voor het Koninkrijk, in hun volkenrechtelijke hoedanigheid bijvoorbeeld gelding in de interne rechtsorde.¹ Wat betreft de besluitvorming bepaalt het subsidiariteitsbeginsel dat een besluit alleen op Europees niveau genomen mag worden, als dat niet net zo goed (of beter) op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau kan gebeuren.² Hiernaast wordt er vaak een *margin of appreciation*, een beoordelingsvrijheid, toegekend aan de nationale wetgever, waardoor deze zijn eigen normen kan invullen binnen de grenzen welke gecreëerd zijn door de Europese of de internationale wetgever.³ De verhouding tussen de nationale, de Europese en de internationale wetgever zal in deze bijdrage, aan de hand van een specifieke casus, belicht worden. Werken de verschillende wetgevers samen als een hecht team en spelen zij één-tweetjes met elkaar om tot een uitkomst te komen, of beconcurreren zij elkaar binnen de grenzen waarbinnen dit mogelijk is? Deze vraag staat centraal in deze bijdrage.

De inkleuring van de verhouding tussen de drie wetgevers zal verduidelijkt worden aan de hand van een casus welke onder de toepassing van drie gradaties aan wetgeving valt, namelijk de Vreemdelingenwet 2000,⁴ het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna:

¹ P.P.T. Bovend'Eert, D.E. Bunschoten e.a., *Grondwet, Tekst en Commentaar*, Kluwer: Deventer, 2004. Artikel 93 van de Grondwet.

² R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer: Deventer, 2006. p. 158.

³ De doctrine van de *margin of appreciation* is voor de eerste keer toegepast in de zaak: European Court of Human Rights 7 December 1976, ECHR, Series A, No. 5493/72 (*Handyside v. United Kingdom*).

⁴ Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), 23 november 2000.

EVRM)⁵ en het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (hierna: Vluchtelingenverdrag 1951).⁶

1.1. Vluchtelingenverdrag 1951

Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 heeft een ieder het recht in andere landen asiel te zoeken en te genieten tegen vervolging. Kort na de totstandkoming van deze verklaring werd het Vluchtelingenverdrag 1951 opgesteld. Dit verdrag vormt de grondslag van het asielrecht in Nederland. Artikel 1a van dit verdrag legt vast welke vreemdeling als vluchteling kan worden gekwalificeerd, namelijk degene die een gegronde vrees voor vervolging heeft om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of tot een politieke overtuiging. Indien iemand onder deze kwalificatie valt, mag deze persoon niet naar een land worden gestuurd waar zijn of haar vrijheid bedreigd wordt op grond van de hierboven genoemde kenmerken. Dit principe wordt gewaarborgd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag 1951 en wordt het *refoulement*-principe genoemd.

Naast het kwalificeren van vluchtelingen en het waarborgen van bescherming aan deze, worden er in het Vluchtelingenverdrag 1951 ook gronden aangegeven waarop sommige vreemdelingen dienen te worden uitgesloten van de bescherming die voortvloeit uit het verdrag. Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag 1951 behelst een dergelijke uitzonderingsgrond, en stelt:

‘De bepalingen van het Verdrag zijn niet van toepassing op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- (a hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten die zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;*
- (b hij een ernstig, niet politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;*
- (c hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.’*

Indien een vreemdeling onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag 1951 valt (hierna: 1F-er), valt hij of zij hiermee niet meer onder de bescherming van het verdrag en wordt deze persoon dus ook niet meer beschermd door het *refoulement*principe.

⁵ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, Rome (Raad van Europa).

⁶ Het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, Geneve (Verenigde Naties).

1.2. Europese wetgeving

Niet alleen in het Vluchtelingenverdrag 1951 is een refoulementprincipe vervat; ook in het EVRM wordt gesteld dat een persoon niet aan onmenselijke of vernederende behandeling, of aan foltering, mag worden blootgesteld.⁷ Dit refoulementprincipe strekt verder dan die beschreven in het Vluchtelingenverdrag 1951, omdat het absoluut is en dus ook voor 1F-ers geldt. Het gedrag en het verleden van de persoon in kwestie, hoe ongewenst of gevaarlijk ook, kan niet bij de besluitvorming omtrent uitzetting worden betrokken indien artikel 3 EVRM van toepassing is.

Artikel 8 van het EVRM is tevens van belang in de casus, welke hieronder besproken zal worden. Dit artikel beschermt het privé- en familieleven. In de uitoefening van het recht op privé- of familieleven is geen inmenging van openbaar gezag toegestaan, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Personen die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag vallen, zijn vaak niet alleenstaand, maar hebben een gezin. Scheiding van dit gezin, door bijvoorbeeld de van oorlogsmisdaden verdachte persoon naar diens land van herkomst uit te zetten⁸ en van diens familieleden het verblijf in Nederland te erkennen, of door de familieleden uit te zetten terwijl uitzetting van de 1F-er onmogelijk is door artikel 3 van het EVRM, zou schending van dit familieleven kunnen opleveren.

1.3. Nationale wetgeving

In de Vreemdelingenwet 2000 wordt onderscheid gemaakt tussen de toekenning van een verblijfsvergunning regulier⁹ en een verblijfsvergunning asiel.¹⁰ Een verblijfsvergunning regulier wordt bijvoorbeeld toegekend om een vreemdeling in de gelegenheid te stellen te kunnen werken in Nederland. Bij de toekenning van een verblijfsvergunning asiel is het Vluchtelingenverdrag 1951 relevant. In artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 staan de gronden beschreven waarop een vreemdeling een beroep kan doen teneinde een verblijfsvergunning asiel in Nederland te verkrijgen. De eerste grond is het zijn van verdragsvluchteling, zoals bepaalt wordt door het Vluchtelingenverdrag 1951.¹¹ Indien een persoon is uitgesloten van het Vluchtelingenverdrag 1951 op grond van artikel 1F van dit verdrag, betekent dit dus dat een aanvraag tot verblijfsvergunning op deze grond niet kan worden ingewilligd, omdat de vreemdeling niet wordt erkend als 'verdragsvluchteling'. Ingevolge artikel 3.107 van het Vreemdelingenbesluit 2000 komt de vreemdeling in dat geval ook niet in aanmerking voor een

⁷ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, 4 november 1950, Rome (Raad van Europa), artikel 3.

⁸ Dit is slechts mogelijk indien de uitzetting geen schending van artikel 3 van het EVRM oplevert.

⁹ Vreemdelingenwet 2000, afdeling 3.

¹⁰ Ibid. Afdeling 4.

¹¹ Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), 23 november 2000, artikel 33(1)(a).

verblijfsvergunning asiel op één van de overige gronden als genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet 2000. Op grond van artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit 2000 komt de 1F-er in beginsel evenmin in aanmerking voor een reguliere verblijfsvergunning.

2. De Casus

Veel Afghaanse mensen in Nederland vallen onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag 1951. Op 29 februari 2000 bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit over de veiligheidsdiensten in communistisch Afghanistan (1978-1992). De minister concludeerde hierin dat alle (onder)officieren van de WAD en de KhaD (de Afghaanse staatsveiligheidsdiensten) roulerend hebben gewerkt op diverse afdelingen waar sprake is geweest van ernstige mensenrechtenschendingen. Op grond daarvan is in het ambtsbericht geconcludeerd dat deze mensen persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen, martelen en soms executeren van verdachte personen. Op grond van deze informatie heeft de Staatssecretaris van Justitie in april 2000 besloten dat aan een (onder)officier van genoemde veiligheidsdiensten die asiel aanvraagt in Nederland voortaan in de regel artikel 1F zal worden tegengeworpen.¹² Aangezien het regime in Afghanistan drastisch is veranderd en oudgedienden van de WAD en de KhaD hun leven in dit land tegenwoordig niet zeker zijn, kunnen zij niet worden uitgezet naar Afghanistan. Dit zou immers in strijd zijn met het refoulementprincipe van artikel 3 van het EVRM. Dit resulteert erin dat deze mensen geen verblijfsrechten hebben, maar ook niet terug naar hun land kunnen.

Voor familieleden van personen die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag 1951 vallen, bestaat er vaak een langdurige periode van rechteloosheid. Indien kinderen van 1F-ers een zelfstandige verblijfsgrond hebben (indien zij, bijvoorbeeld, persoonlijk gevaar lopen in Afghanistan) zouden zij op grond van artikel 29 van de Vluchtelingenwet 2000 een asielvergunning krijgen. Een gezinslid van een 1F-er komt echter niet in aanmerking voor categoriale bescherming door de verbondenheid met het familielid welke onder artikel 1F valt.¹³ Tevens wordt er geen reguliere verblijfsvergunning aan hem of haar verleend.¹⁴ Als kinderen van 1F-ers niet op eigen gronden als vluchteling worden aangemerkt, bepaalt de Nederlandse wet dat zij blijvend onder hetzelfde regime als de 1F-er vallen. Met deze gang van zaken tracht Nederland te voorkomen dat het verblijf van de 1F-er indirect zou kunnen worden gefaciliteerd door de rechten en voorzieningen die zijn of haar gezinsleden zouden genieten op grond van een verleende verblijfstitel. Dit zou verzet tegen vertrek voeden, en Nederland aantrekkelijk maken voor vermoede plegers van misdrijven als bedoeld in artikel 1F.¹⁵ Tevens vormt ook artikel 8 van het EVRM reden om geen verblijfsvergunning aan de familieleden van 1F-ers toe te kennen. Indien zij een verblijfsvergunning hebben, zou hun '1F-ouder' namelijk artikel 8 van het EVRM in kunnen roepen om uitzetting, indien dit al mogelijk is gezien artikel 3 van het

¹² Brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 april 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 19 637, nr. 520.

¹³ Artikel 29, eerste lid, sub d Vreemdelingenwet 1951

¹⁴ Artikel 3.77, eerste lid, sub b Vreemdelingenbesluit 1951.

¹⁵ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, 26 May 2008.

EVRM, tegen te houden. Partners en kinderen van 1F-ers leiden dus vaak langdurig een rechteloos bestaan, terwijl in hun geval geen sprake is van enig (vermoedelijk) ouderschap.¹⁶ Hiertegen is veel protest in Nederland, maar deze bijdrage concentreert zich niet op deze protesten.

De dynamiek tussen de Nederlandse, de Europese en de internationale wetgever is, zoals aangekondigd, bestudeerd. Dat deze drie wetgevers de bal naar elkaar overspelen, moge gezien het voorgaande duidelijk zijn. Dat het baltempo hoog ligt lijkt geen twijfel, en dat het 'spel' van de ene wetgever erg veel invloed heeft op de gedragingen van de andere wetgever ook niet. Wat is de uitslag in een casus waarin de nationale, de Europese en de internationale wetgever zo zeer met elkaar verbonden zijn dat zij veranderen in één team? Het aspect van het recht op privé- en familielevens zal in het bijzonder getoetst worden, ten einde een concentratie aan te brengen in de bestudering van deze casus.

3. De Uitslag

De Minister van Justitie stelt dat het belang van de openbare orde, in principe, zwaarder weegt dan het recht op familielevens van een persoon die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag 1951 valt.¹⁷ Onder dit adagium is gescheiden uitzetting dus mogelijk. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft vastgesteld dat er een *fair balance* dient te worden gemaakt ten aanzien van de verschillende belangen. In het geval van artikel 8 van het EHRM spelen de belangen van een persoon om privé- en familielevens te genieten enerzijds, en de belangen van bijvoorbeeld het economisch welzijn van het land of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten anderzijds.¹⁸ Ook op grond van de *fair balance* test kan gescheiden uitzetting niet altijd verboden worden, ondanks het recht op privé- en familielevens. Het belang van de nationale veiligheid kan bijvoorbeeld zwaarder wegen dan het laatstgenoemde. In sommige zaken heeft het EHRM echter beslist dat de belangen van een individu de belangen van de samenleving als geheel overtreffen. In de zaak Üner stelde het EHRM bijvoorbeeld:

*"(...) the longer an alien has lawfully resided in the Netherlands – and the stronger, therefore, his or her ties with the Netherlands are assumed to be – the more serious an offence must be before it can justify withdrawing a residence permit and excluding the alien from Netherlands territory; the authorities thus apply a sliding scale (in Dutch, glijdende schaal)."*¹⁹

¹⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, 26 May 2008. p. 22.

¹⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Openbare orde en verblijfsbeëindiging, advies over het vreemdelingrechtelijk openbare orde-beleid en de toepassing van de 'glijdende schaal' als maatstaf voor het intrekken van de verblijfsvergunning van in Nederland verblijvende vreemdelingen*.

¹⁸ Zie artikel 8, tweede lid, van het EVRM, Den Haag, april 2005.

¹⁹ European Court of Human Rights 18 October 2006, RJ&D ECHR, No 46410/99 (*Üner v. The Netherlands*), para. 30.

Verskillende personen die geen verblijfsvergunning verkregen hebben door hun familiebanden met een 1F-er, hebben Nederland niet verlaten.²⁰ In deze context heeft de Minister van Justitie gesteld dat de uitkomst van de *fair balance* test tussen de belangen van het individu en die van de samenleving kan veranderen na een periode van tijd. Na een lange tijd van aaneengeschaald verblijf in Nederland wegen familie- en privébelangen soms zwaarder dan de algemene belangen van de samenleving. Uitzetting, van de 1F-er zelf of van diens familieleden, kan in zulk een geval dus toch onrechtvaardig zijn door artikel 8 van het EVRM. Familieomstandigheden winnen de *fair balance* test dan van de uitzonderingsgronden, genoemd in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM. Deze verschuiving in belangen wordt onderschreven door het EHRM.²¹

4. Conclusie

Zoals hiervoor geschetst wordt de nationale wetgever zeer beïnvloed door zijn Europese en zijn internationale collega's. Het Vluchtelingenverdrag 1951, het EVRM en de Vreemdelingenwet 2000 staan sterk met elkaar in verbinding. Niet alleen verwijzen zij naar elkaar, tevens versterken zij elkaar in de bescherming van mensenrechten. Zodoende komt er een samenwerking van teams naar buiten. Met welke sport deze samenwerking in het scheppen van een wettelijk kader vergeleken kan worden, is lastig te bepalen. In ieder geval moet deze sport een bepaalde hiërarchie kennen (de internationale wetgever gaat immers vaak voor op de nationale wetgever), dient er veel in te worden samengespeeld maar moeten de spelers toch de ruimte hebben om zich individueel te ontwikkelen (zolang hun keuzes maar binnen de grenzen van de *margin of appreciation* en de *fair balance* vallen). Ach, misschien kan de verhouding tussen de nationale, de Europese en de internationale wetgever wel helemaal niet vergeleken worden met een bepaalde sport. Zij is immers enig in haar soort. Na deze conclusie getrokken te hebben, schiet mij echter toch een sport te binnen waarmee zij tenminste haar unieke karakter deelt. De verhouding tussen de nationale, de Europese en de internationale wetgever is niet met de eerste de beste sport te vergelijken, maar slechts met Neerlands mooiste; het korfballen.

²⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Artikel 1F vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*, 26 May 2008. p. 30.

²¹ European Court of Human Rights 18 October 2006, RJ&D ECHR, No 46410/99 (*Üner v. The Netherlands*), para. 30.

WAT KAN PIET NIET?

RENÉ MAZEL

Voorwaar, een vraag waar iedereen lange tijd over moet nadenken voordat een antwoord in de gedachten opkomt. Sommigen zullen het antwoord voor altijd schuldig blijven. Maar bijna iedereen zal het antwoord schuldig willen blijven, omdat het eigenlijk niet past bij zo'n innemende persoonlijkheid als Piet om te moeten vaststellen dat hij iets niet zou kunnen.

Enkele jaren heb ik gedacht dat ik iets wist dat Piet niet voor elkaar kon krijgen. Ik kom daar aan het slot op terug. Waar ging het over? Het ging over het intrekken van een wetsvoorstel.

Het zal de lezer opvallen dat ik in het hiernavolgende voornamelijk het laatste decennium als kader heb genomen. Er valt namelijk een toename in het aantal intrekkingen waar te nemen. Anderhalve eeuw geleden was er nog discussie over de vraag of een wetsvoorstel wel kon worden ingetrokken. De vraag spitste zich toe op de intrekking van een wetsvoorstel dat al wel door de Tweede Kamer, maar nog niet door de Eerste Kamer is aanvaard. Om een eind aan de discussie te maken, is in 1887 artikel 86 in de Grondwet opgenomen, waarvan het eerste lid luidt: 'Zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, kan het door of vanwege de indiener worden ingetrokken'. Niet dat het aantal intrekkingen een grote vlucht heeft genomen. Het percentage blijft onder de 1% van alle wetsvoorstellen. In de periode 1945 tot 1983 gebeurde het gemiddeld eens in de drie jaren, maar in het laatste decennium liggen die cijfers omgekeerd.

Het is goed zich in dit verband te realiseren dat het gebruikelijk is geworden dat een minister bij een onwelgevallig amendement duidelijk aankondigt als er onoverkomelijke bezwaren bestaan tegen een amendement. De Kamer reageert alert zodra het 'onaanvaardbaar' wordt uitgesproken. Maar we vinden het nu min of meer gelijkwaardig als daaraan de consequentie wordt verbonden dat de minister of (een deel van) het kabinet aftreedt als dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken. Maar ruim een eeuw geleden beschikte de regering alleen over het middel om het wetsvoorstel in te trekken. "Het was gebruik dat een minister, als hij naar de Kamer ging om een groot wetsontwerp te verdedigen, nog vóór de zaak aan de orde kwam machtiging aan de Kroon vroeg om bij aanneming van een amendement, strijdig met het beginsel der voordracht, het wetsontwerp in te trekken".¹ Dat het één ook met het ander gepaard kan gaan, blijkt uit het vervolg op het op 9 maart 1894 aangenomen amendement-De Meyier op de wijziging van het kiesrecht: minister Tak van Poortvliet trok het wetsvoorstel meteen in én het kabinet trad enkele dagen later af.

Nu naar de praktijk van deze eeuw. Ik moet zeggen: er wordt waarlijk een palet aan creativiteit ten toon gespreid door degenen die een wetsvoorstel intrekken. Een enkeling doet het te vroeg, een ander doet het te laat.

¹ Dr E. Van Raalte, *Gezien, gehoord ... geschreven*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1972, p. 62; alsook NRC, 25 november 1964.

Zo volstond minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 12 maart 2001 bij de intrekking van het wetsvoorstel tot wijziging van de Interimwet ammoniak en veehouderij (reparatie ten behoeve van het gemeentelijk ammoniakreductiebeleid) (Kamerstukken II 2000/01, 26 118, nr. 6) met de mededeling aan de Tweede Kamer “dat ik voornemens ben het wetsvoorstel in te trekken”. Daarmee sluit het dossier op www.overheid.nl.

En minister Bomhoff van Volksgezondheid, Welzijn en Sport schreef: ‘Ik ben voornemens H.M. de Koningin te verzoeken dit wetsvoorstel in te trekken...’ toen hij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening (reclame, registratie, bewaking, toezicht/handhaving inzake geneesmiddelen) op 2 oktober 2002 introk (Kamerstukken II 2002/03, 23 959, nr. 12). Verbazingwekkend was dat overigens niet omdat de Kamer al sinds de indiening, ruim drie jaar eerder, weigerde om het in behandeling te nemen.

Anderzijds moest Staatssecretaris Terpstra op 22 augustus 1996 in haar brief aan de Tweede Kamer erkennen dat het ministerie, nadat op 18 mei 1989 de machtiging van H.M. de Koningin was verkregen om het wetsvoorstel in te trekken, was vergeten om dat aan de Kamer te berichten. Het ging om de Machtiging tot oprichting van de Stichting onderhoudsfonds Molukse kerken (Kamerstukken II 1995/96, 18 151, nr. 8).

Even verschillend is de omvang van de onderbouwing van de beslissing om tot intrekking over te gaan.

Het Voorstel van wet van de leden Van Wijmen en Ross-van Dorp tot wijziging van de Wet op de adel in verband met het wegnemen van onevenwichtigheden in het overheidsbeleid ten aanzien van adellijke ouders en hun kinderen (overerving adel in de vrouwelijke lijn) werd op 30 mei 2002 ingetrokken met de eenvoudige mededeling van één van de indieners: “Hierbij deel ik u mede dat ik het voorstel van wet bij deze intrek.” (Kamerstukken II 2001/02 27 074, nr. 8). Met T.C. Borman ben ik het eens dat de Kamer daarna een onjuiste procedure heeft gevolgd door deze brief vervolgens voor advies naar de Raad van State te zenden.² Borman geeft als een mogelijke verklaring: “Het lijkt erop dat de intrekkingbrief door de griffie van de Kamer abusievelijk is aangezien voor een geleidende brief bij de aanhangigmaking van een initiatiefwetsvoorstel.” Ik acht het aannemelijker dat Piet wegens vakantie afwezig was, of dat men abusievelijk heeft nagelaten om Piet hierbij te betrekken.

De initiatiefnemers Van Oven en Van Heemst gaven daarentegen een heldere, maar niet veel langere onderbouwing voor de intrekking van het Voorstel van wet van de leden Van Oven en Van Heemst tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende ambtsmisdriven in het Wetboek van Strafrecht, alsmede in verband daarmee wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Zij schreven op 29 september 2000 dat een groot deel van de beoogde wetgeving inmiddels in een ander wetsvoorstel was opgenomen, en dat voor het overige deel onvoldoende steun bestond (Kamerstukken II 2000/01, 26 002, nr. 5).

Als andere uiterste is de intrekking te beschouwen van het wetsvoorstel Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid) (Kamerstukken II 2003/04, 28 050, nr. 7). In een vele pagina’s tellende brief geven de betrokken ministers ter onderbouwing

² RegelMaat afl. 2004/6, pag. 228, noot 51

van het besluit om het wetsvoorstel in te trekken een uitvoerige beschouwing over de problematiek van “markt en overheid”, het wetsvoorstel en de alternatieve aanpak waartoe de ministers hadden besloten.

Ging het bij dat wetsvoorstel om een heroverweging van het beleid, soms kan ook de samenhang met andere wetsvoorstellen de reden van intrekking zijn. Hierboven wees ik al op de intrekking van het Voorstel van wet van de leden Van Oven en Van Heemst tot wijziging van een aantal bepalingen betreffende ambtsmisdrijven in het Wetboek van Strafrecht, alsmede in verband daarmee wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van – kort gezegd: twee EG-Richtlijnen,³ werd ingetrokken omdat het inmiddels was ingehaald door een ander wetsvoorstel dat eerder en sneller werd aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 28 962, nr. 6).

Dezelfde praktische overweging bracht de initiatiefnemers ertoe om proactief in te spelen op een concurrerend wetsvoorstel dat naar hun verwachting sneller het door hun beoogde resultaat zou opleveren, toen op 12 november 2003 het Voorstel van wet van de leden Horn en Rietkerk tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot strafverzwarende omstandigheden bij gewelddelicten werd ingetrokken door de leden Van Heemst en Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2003/04, 26 295, nr. 9).

Hoe worden de intrekkingsbrieven gerubriceerd als Kamerstuk?

Uiteraard krijgen zij een volgnummer in dezelfde aanduiding als Kamerstuk als het wetsvoorstel dat wordt ingetrokken. Daarmee wordt het dossier afgesloten. En in Parlando was het steeds als laatste in de rij stukken in dat dossier te zien.

Een enkele keer kreeg een intrekking twee dossiernummers toegewezen. Dat was het geval bij de intrekking van het wetsvoorstel Regels voor het bestuur in stedelijke regio's (Wet bestuur in stedelijke regio's) (Kamerstukken II 2001/02, 28 095). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berichtte de Kamer dat het wetsvoorstel zou worden ingetrokken omdat het kabinet had besloten om de beleidsnotitie Wgr-plus (Kamerstukken II 2002/03, 28 756) te beschouwen als het kader voor de nader vorm te geven samenwerking in de stedelijke regio's. De brief kreeg bij de publicatie niet alleen het Kamerstuknummer 28 095 mee, maar ook het Kamerstuknummer 28 756.

Helemaal spannend werd het toen de regering op 8 mei 2007 in één brief maar liefst drie wetsvoorstellen introk. Het ging om:

- Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Wet introductie gekozen burgemeester) (Kamerstukken II, 29 864)

³ Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (Pb 1998 L 24) alsmede richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PbEG 2002 L 201).

- het voorstel van wet houdende regeling van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (Wet verkiezing burgemeester (Kamerstukken II, 29 865)
- het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ((Kamerstukken II, 30 422).

Eerst kreeg de brief alleen het Kamerstuknummer van het eerste wetsvoorstel, 29 864. Na enige tijd werd de brief – dankzij Piet – weer gepubliceerd, maar nu met vermelding van alle drie Kamerstuknummers. Dat was logisch. Minder logisch was het dat de brief maar één volgnummer kreeg, namelijk nummer 10, hoewel wetsvoorstel 30 422 nog niet verder was gekomen dan volgnummer 7.

In den beginne werd de brief in Parlando alleen getoond als intrekking indien men zocht onder het dossiernummer 29 864. De beide andere dossiers bleven in Parlando getoond alsof zij nog in behandeling waren.

Piet en ik ontmoetten elkaar maandelijks in de vergaderingen van de Redactieraad van www.wetten.nl. Daar bracht Piet zijn onmetelijke kennis in over wetgevingstechnische vraagstukken en over de publicatie van Kamerstukken.

Ik heb Piet toen wel eens aangesproken op deze – in mijn ogen inconsistente – weergave in Parlando. Na enig onderzoek moest Piet terugmelden dat hij echt niet in staat was om er iets aan te veranderen. Dat vond ik zó uitzonderlijk dat het me – hoe triviaal ook – is bijgebleven.

Maar een recent bezoek aan www.officiëlebekendmakingen.nl heeft me op andere gedachten gebracht. Het bewijs dat ik dacht in handen te hebben, is niet meer te vinden: het is alsnog in orde gekomen, en de brief wordt nu getoond als sluitstuk bij elk van de drie betrokken dossiers. Ik heb een sterk vermoeden dat Piet het niet vergeten is en het stilletjes geregeld heeft bij de overgang van Parlando naar [officiëlebekendmakingen.nl](http://www.officiëlebekendmakingen.nl). Eén van de kenmerkende eigenschappen van Piet is dat hij in stilte veel goeds doet. Het enige wat mij spijt is zijn besluit om ook in stilte te vertrekken. Daarom wens ik hem langs deze weg: alle goeds!

HERINNERINGEN

MARTIN MIERAS

Beste, maar vooral aardige goede vriend Piet,

Mij is gevraagd om mee te werken aan een liber amicorum ter gelegenheid van jouw afscheid bij de Tweede Kamer. Gelukkig kan ik na een mislukte missie op het gymnasium me nog herinneren wat dat ongeveer inhoudt, want zelfs als HBS-A-er uit de tijd dat er met zo'n stuk of vijftien vakken nog echt wat geleerd moest worden had ik dat waarschijnlijk niet direct geweten.

Er is al een thema voor de bundel uitgezocht: Sport van Wetgeven. Helaas is gekozen voor dit thema, want wij weten dat wetgeving en bovenal amendering geen sport is maar kunst. En dan kunst in de zin van de kunst van die ongrijpbare en dus voor niet kenners volstrekt onbegrijpelijke subtiële flexibele logica. Die kunst (waar overigens nog een boek over geschreven is, ik meen zelfs met een Frans aandoende titel), die ons in staat stelde als steun en toeverlaat van de medewetgevers te kunnen functioneren.

Het is ooit begonnen; met de instelling van het Bureau Wetgeving bij de Tweede Kamer inmiddels heel lang geleden. Dit ging zonder slag of stoot. De Kamer was niet enthousiast bij de behandeling van de Raming, eigenlijk was de meerderheid tegen. Maar ja, als je eerst de fte's goedkeurt kun je de mannetjes niet meer tegenhouden, zoals de Voorzitter toen constateerde (vrij vertaald).

Na jouw sollicitatie en een daaropvolgend volkomen passend onderzoek naar stressbestendigheid was jij vanaf het eerste uur erbij (het Bureau Wetgeving dus) samen met René, officieel twee formatieplaatsen maar geruisloos overgegaan naar drie medewerkers, dat kon toen nog! Het was even wennen, misschien wat teveel kommandeuren, maar uiteindelijk begon het als een trein te lopen. Maar het allerbelangrijkste was de sfeer, de lol, de vriendschap, de discussies over wat wel, wat niet doen en hoe wel en hoe niet doen (tenslotte waren we aan het werk in een vrijwel onontgonnen gebied).

Het is mij aangeraden rekening te houden met de openbaarheid van dit liber amicorum, mede daarom kan ik helaas geen verdere onthullingen doen over het gebruik van de ons voor vastlegging van de stemmingen toegewezen videorecorder. Ik kan ook niet verder ingaan op het taalgebruik bij dartsessies op de zolder van Binnenhof 5. Dat zou overigens ook enkele thans uiterst belangrijke andere medewerkers van de Griffie in een moeilijke positie kunnen brengen (hoewel ik denk dat het inmiddels wel verjaard is). Ik kan ook niet ingaan op vele van jouw geveugelde uitspraken, zoals: 'Persoonlijk ben ik van mening dat er meer!'.

Wel kan ik herinneren aan de gesprekken over de juiste manier van amenderen, het op dusdanige wijze proberen te formuleren dat meerdere amendementen op eenzelfde onderdeel allen in stemming konden komen. Dat lukte uiteraard niet altijd maar ook deze vorm van kunst is zich steeds blijven ontwikkelen. Ik moet zeggen dat niet alle kunstuitingen mijn volledige bewondering verdienden. Denk maar aan het zogenaamde non-amendement (onlangs hadden wij daar nog enige correspondentie over). Je hebt me uitgelegd dat dit nu een volledig

geaccepteerd middel is en keurig plusmin-amendement genoemd wordt. Maar ik blijf van mening dat door de steeds verder inkrimpende mogelijkheden tot wijziging van de begrotingshoofdstukken de Kamer zich een oor heeft laten aannaaien door Financiën. Het is nog niet zo ver maar straks komt er nog een begrotingshoofdstuk met twee artikelen: Uitgaven: XX miljard – Ontvangsten: X miljoen.

Ook hebben we veel gesproken over ons eigen Reglement van Orde. Van de Kamer dus. Jij was altijd op zoek naar de achterliggende betekenis, naar de diepere achtergronden van de diverse bepalingen. Ik heb jou vaak uit mijn geheugen puttend daarover proberen te vertellen hoe het artikel tot stand was gekomen en hoe het moest worden geïnterpreteerd. Ik kan nu rustig bekennen dat ik ook talloze malen geen flauw benul had waar een bepaling vandaan was gekomen, maar inventief en ook om jou niet teleur te stellen mijn eigen interpretatie maar oplepelde. Soms kwamen we al redenerend tot de conclusie dat het hele artikel eigenlijk maar kul was.

Ook kan ik melding maken van onze eindeloze nooit ophoudende oeverloze discussies over sport. Of het nu ging over de opstelling van het Nederlands elftal uit de jaren zonder televisie en later een vergeleken met nu een nauwelijks te volgen zwart-wit schimmenspel. De lijstjes kon en kan je nog hoop ik moeiteloos opdreunen: Doel: Frans de Munck, linksback: Kees Kuis, etc. Maar ook bijvoorbeeld wedstrijden van Stormvogels en andere vergane glorie zoals de Europese wedstrijden van het helaas overleden Haarlem. En uiteraard kwam de liefde voor het Haarlemse honkbalbolwerk ook regelmatig ter sprake. En niet te vergeten het wielrennen. Wat een genot was het om een boekje van Tim Krabbé getiteld: De renner, met jou bijna hoofdstuk voor hoofdstuk door te nemen. De renner die zich steeds tracht te verbeteren in een zekere beklimming zoals jij dat ook probeerde op het Kopje van Bloemendaal. De visualisering van de route van de ronde van de Mont Aigoual in de Lozère, omdat ik daar net een paar keer met vakantie was geweest. Dat was veel mooier dan welke Tour de France ook.

Piet, zo zou ik nog veel langer kunnen doorgaan met het ophalen van al die goede herinneringen, jouw verhalen over de vakantiereis met een rammelende vliegende diligence naar Hongarije bijvoorbeeld en nog veel en veel meer. Ik zal die gesprekken misschien steeds meer gaan missen, maar vergeten zal ik ze zeker niet. Piet, het ga je goed!

DE WETGEVINGSOLYMPIADE

ALEXANDER DE RIDDER

Als men een willekeurige voorbijganger op straat vraagt naar zijn ideeën over de sportwereld, bestaat er een grote kans dat bij hem visioenen ontstaan van ploeterende wielrenners op de Mont Ventoux, foeterende tennisers op Wimbledon of een toeterende Oranjefan met indianen-tooi. Als men de voorbijganger vervolgens dezelfde vraag stelt over de wereld van de wetgeving, is het niet onwaarschijnlijk dat hij gaat denken aan een ambtenaar gestoken in het grijs, die 's ochtends een stalinistische toren inloopt om daar de hele dag achter zijn bureau zeer slaapverwekkende teksten te schrijven.

Volgens velen zullen er dan ook niet twee meer verschillende werelden bestaan als die van de sport en de wetgeving. Gelet op de grote verschillen tussen beide werelden is het niettemin aardig eens te beschouwen of er ook vergelijkingen mogelijk zijn. Het is de vraag of sporters wat zien in een dergelijke vergelijking. Wellicht dat een aantal dopingzondaars onder hen af en toe een zekere lotsverbondenheid voelt met de wondere wereld van de wetgeving, maar voor de meeste anderen zal zich die wereld met recht liever buiten hun blikveld afspelen. Binnen de wetgevingswereld bestaan echter veel sportfans – waaronder mijn hooggewaardeerde collega Piet Federer, ten behoeve van wiens afscheid van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer deze bundel is samengesteld. Wellicht dat zij deze bescheiden bijdrage met vergelijkingen tussen wetgeving en sport, hoewel soms vergezocht, kunnen waarderen.

Wetgeven als duur-, motor- en krachtsport

Als het puur om fysieke inspanning gaat, komt de wetgevingswereld er in het algemeen tamelijk ongunstig van af. Hoewel een enkele bode bij de Staten-Generaal het zal aandurven een vergelijking te maken tussen zijn rol in het wetgevingsproces en die van een snelwandelaar of Formule 1-coureur (als hij over een zogenaamde Segway beschikt), is de lichamelijke arbeid die gemiddeld in de wetgevingswereld wordt verricht eerder te vergelijken met die van bijvoorbeeld een dammer of recreatief sportvisser.

Hierbij moet worden benadrukt dat het om een gemiddelde gaat. Soms kan een marathon-Kamerbehandeling wel wat weg hebben van een fysieke uitputtingsslag als bij een eeuwigdurende vijfsetter in het tennis. Het kan ook voorkomen dat een dossier zodanig ‘zwaar’ is dat de betrokken ambtenaren en politici beproevingen moeten doorstaan waar een gewicht-heffer of worstelaar voor zou terugdeinzen – zoals bij het vele duizenden pagina's tellende dossier van de Aanpassingswet BES,¹ dat recentelijk een kast van Bureau Wetgeving deed instorten. Bovendien is wetgeven, gezien de lengte van het wetgevingstraject, uiteraard een duursport van de zwaarste categorie. Illustratief daarvoor is de nog immer voortdurende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Regeling van het Solidariteitsfonds, die vlak voor het schrijven van dit stukje de meerderjarige leeftijd heeft bereikt.²

¹ Kamerstukken II, 31 959, vergaderjaar 2008-2009, nrs. 1-2 e.v.

² Kamerstukken II, 22 594, vergaderjaar 1991-1992, nrs. 1-2 e.v.

Wetgeven als denksport

Indien het om mentale inspanning gaat, kan wetgeving de vergelijking met iedere denksport glansrijk doorstaan. Iedere zet in het schaakspel van de wetgeving wordt door de betrokken spelers namelijk zeer goed doordacht en geanalyseerd – dat is althans de bedoeling. Daarbij bestaan ‘schaakstukken’ met diverse functies en van verschillend gewicht (bijvoorbeeld wetsvoorstellen, nota’s van wijzing, amendementen en moties), waarbij het belangrijkste stuk (het wetsvoorstel) tijdens het spel onder invloed van de andere stukken constant van positie kan veranderen, maar voor een goede afloop niet mag worden (om)ver(ge)worpen tijdens het eindspel (de stemmingen).

Hoewel bij wetgeving, evenals bij schaken, doorgaans wel twee opponenten zijn aan te wijzen (coalitie versus oppositie, regering versus parlement), bestaat er geen duidelijke zwart-wit tegenstelling, en kunnen de spelers besluiten ad hoc partnerschappen te sluiten, zoals bij bridge weleens gebeurt. Hierbij hebben de spelers niet zoals bij bridge plaats in bepaalde windrichtingen (hooguit bij rijkswetgeving), maar worden zij vaak wel geacht zich links, rechts, of in het midden te bevinden. Voorts is bij wetgeving, als bij bridge, onderling vertrouwen tussen de medespelers van essentieel belang, waartoe men eerst onderling zal ‘bieden’ (vergelijkbaar met formatieonderhandelingen) om aan de hand van een ‘contract’ (het regeerakkoord) het wetgevingsspel te gaan spelen.

Wetgeven als team-, vecht- en watersport

Het daadwerkelijke schrijven van een wetgevingsstuk is tot op grote hoogte een eenzame exercitie onder tijdsdruk, die in extremis bij romantici een droombeeld kan opwekken van een eenzame exercitie op grote hoogte onder tijdsdruk, zoals bijvoorbeeld de befaamde solo van de wielrenner Claudio Chiapucci in de Tour de France van 1992.³

Breder bezien is bij het wetgeven, zoals bij het wielrennen, echter sprake van een onvervalste teamsport. Er bestaat in de moderne rechtsstaat namelijk geen wetgevingsstuk dat tot stand komt zonder enige vorm van samenwerking, of die nu de vorm aanneemt van ambtelijk overleg, besluitvorming in de ministerraad, Raadsvergaderingen of fractiebestuur. Hierbij moet zoals in het wielrennen een vastgelegd parkoers vol pieken en dalen worden gevolgd, waarbij het wetsvoorstel als in een estafetteloop over horden van hand tot hand wordt doorgegeven.

De uitkomst van deze wedloop wordt beslist door een tussentijdse ‘strijd’ tussen verschillende politieke teams (of in een zeer ongunstig geval: ambtelijke teams), die het voorstel behoorlijk kunnen vertimmeren of zelfs in een houdgreep kunnen houden. Daarbij zal soms flink moeten worden gezwoegd in het vooronder, en zullen alle zeilen moeten worden bijgezet om de gevaarlijke klippen tijdens de wetgevingskoers met succes te omzeilen. Een positief eindresultaat zal de vrucht vormen van een ‘dans’ tussen regering en Staten-Generaal (soms een ijsdans), die daartoe uiteindelijk zullen moeten gaan synchroonzwemmen.

³ Deze werd daarbij overigens als ‘Il Diavolo’ enige tijd daadwerkelijk door een gehoornde rode duivel met drietand achternagezeten – over druk gesproken.

Wetgeven als cafésport

Hoewel dit niet door alle betrokkenen als vleidend zal worden ervaren, heeft wetgeven onmiskenbaar ook een aantal kenmerken van een cafésport. Hierbij gaat het er niet om dat er weleens een borrel door politici of ambtenaren in een café wordt georganiseerd, maar wel om de belangrijkste eigenschap waarover iedere cafésporter moet beschikken: accuratesse. Of het nu om (pool)biljart, snooker of darts gaat, accuratesse is steeds van essentieel belang voor een goed resultaat. Hetzelfde geldt uiteraard voor wetgeving, waarbij de wetteksten uiterst precies moeten worden geformuleerd om hun doel te kunnen treffen.

Daarnaast is een borrel binnen het wetgevingscircuit, zo deze al plaatsvindt, vaak voor een deel gericht op het netwerk, waarop ook de pijlen in de dartsport zijn gericht – kijk maar eens goed naar een dartbord. In zoverre bestaat dus een tweede gemeenschappelijk kenmerk met een cafésport.

Het speelveld van de wetgeving

Het speelveld van de wetgeving is afhankelijk van het stadium waarin de behandeling zich bevindt. Een groot deel zal zich aan een (vergader)tafel afspelen, wat de vergelijking oproept met de bridge-, dam- of schaaktafel. Verder zal het wetsvoorstel dus wel een bepaald parkoers afleggen, waarin een enkele klim van buitencategorie kan zijn opgenomen (bijvoorbeeld naar de topetage van een ministerie).

De plenaire zaal in de Tweede Kamer, het voornaamste politieke wetgevingsspeelveld in Nederland, laat zich qua indeling uitstekend vergelijken met... een honkbalstadion. De zaal heeft net als een honkbalstadion een waaivorm (de ‘baseball diamond’) met een linker-, rechter- en middenveld. Het spreekgestoelte vormt daarbij de ‘thuisplaat’. Het Kamerlid dat hier staat, is ‘aan slag’, waarbij hij vaak reageert op een interruptie (‘pitch’) van achter de interruptiemicrofoons (de ‘werpheuvel’). De naast hem plaatshebbende Voorzitter (‘umpire’) moet vaak een oordeel (‘judgement call’) geven over de geoorlooftheid van de interruptie (of de slag niet buiten de ‘foul lines’ is). Veel van de actie concentreert zich binnen dit veld (de ‘infield’), maar het komt ook wel eens voor dat een Kamerlid dat verderop in de bankjes zit (de ‘outfield’) zich genoodzaakt voelt op een (kwink)slag te reageren. Weer daarachter bevindt zich, net als in veel honkbalstadions, de publieke en de perstribune. Het geheel wordt gecompleteerd door de plaats van de regering, vak K (de ‘Coach Box’).

Tot slot

Tot zover deze vergelijking van de wetgevingswereld met die van de sport. Het vereist enige fantasie, maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat ondanks grote verschillen een vergelijking van het wetgeven met vrijwel iedere sport mogelijk is.

Eigenlijk resteert nog een laatste vergelijking: die tussen de verschillende spelers in de wetgevingswereld en bekende sporters van allerlei allooi. Daarbij gaat het echter al gauw om een vergelijking van individuen, waarbij het risico bestaat dat iemand zich gekrenkt voelt door een dergelijk persoonlijk feit, iets wat beter kan worden vermeden. Ik verstout mij echter wel tot

één zo'n vergelijking, daar ik de geadresseerde goed genoeg meen te kennen voor een dergelijke vrijmoedigheid.

In de wereld van de wetgevingsjuristen is er namelijk één persoon die gedurende decennia in relatieve stilte heeft aangetoond op alle wetgevingsterreinen schijnbaar moeiteloos uit de voeten te kunnen, een bescheiden allround-kampioen dus. Het gaat hierbij om mijn collega Piet, de Federer van de wetgevingswereld. Hopelijk heeft dit stukje hem kunnen bekoren. Hij zal in ieder geval met genoegen hebben kunnen vaststellen dat hij in zijn jaren als wetgevingsjurist voor de Tweede Kamer in feite steeds bezig is geweest met wetgevingshonkbal op het hoogste niveau.

GRIFFIESPORTEN: AMENDEREN EN PIJLTJES GOOIEN

JOHAN VELD

Als je gevraagd wordt een bijdrage te leveren voor het afscheidsboek voor een dierbare collega is dat een grote eer. Het is immers een blijvende herinnering, niet alleen voor een collega wetgevingsjurist maar ook voor de schrijver zelf. Het probleem is echter: waar wil je het over hebben en wat wil je de lezer meegeven. Een wetenschappelijk artikel over het wetgevende werk bij de Tweede Kamer is wellicht te veel van mij gevraagd. Dat wil ik mijzelf en Piet niet aandoen. Wat ik wel wil delen is mijn indruk van Bureau Wetgeving in het verleden en het heden, en wat dat voor mij en ambtenaren op een departement kan betekenen.

Deze bijdrage (die toch onder tijdsdruk tot stand is gekomen) wil ik toch een beetje luchtig en frivool laten blijven, ook al betekent dit boek het afscheid van een collega wetgevingsjurist en het afscheid van Piet bij de Tweede Kamer. Het betekent ook een nalatenschap van kennis, talrijke indrukken en bijzondere ervaringen; niet alleen van mij maar van vele rijksambtenaren voor wie de naam Federer niet alleen associaties oproept met de sport tennis, maar eerder nog met ons dagelijkse werk: het begeleiden van een wetsvoorstel van ontwerp tot staatsbladversie tijdens de mooiste periode van het bestaan hiervan, de parlementaire behandeling.

Hoewel Piet voor mij de laatste jaren steeds verder weg is komen te staan – ik had het voor mijn eigen idee vaak te druk om even kort een telefoontje te plegen naar de Tweede Kamer – wist ik dat hij er altijd voor mij was, indien ik hem nodig had. Zo is Piet: een luisterend oor voor iedereen en efficiënt hulpvaardig. En nodig, had ik Piet. Ook al was dit slechts in mijn geheugen als ik de vraag aan mezelf stelde: hoe zou hij dit oplossen.

Kennismaking met Piet

Ik heb Piet leren kennen als de meest ervaren wetgevingsjurist op de Griffie. Of hij de beste jurist was van de Griffie, die vraag is onbelangrijk. De manier waarop hij je benaderde en serieus nam, gaf iedereen al gauw het gevoel: bij deze man ben ik aan het juiste adres en van hem kan ik veel leren. Toen ik voor het eerste als wetgevingsjurist van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), bij Bureau Wetgeving in de Tweede Kamer over de vloer kwam, was het bureau fysiek ergens weggestopt in het Tweede Kamergebouw: trapje op, trapje af en dat voor mijn gevoel twee keer achter elkaar. Voor het ministerie van re-integratie (SZW) volstrekt ontoegankelijk voor eventuele rolstoelers, die gere-integreerd moesten worden. Bij de Tweede Kamer werkten toen alleen gezonde medewerkers: van het traplopen bleef je immers fit! Doordat Bureau Wetgeving weggestopt was in het Tweede Kamergebouw bleef het ook een beetje een mysterieus gebeuren. Een black box waarvan maar weinig wetgevingsjuristen in Nederland een idee hadden wat daarbinnen gebeurde.

Ik werd bij Piet geïntroduceerd door een veel meer ervaren coördinerende juriste, Jill. Zij had al jaren een goede werkrelatie met hem en een wetgevingsjurist kan niet goed werken, zonder ook de juristen van Bureau Wetgeving te kennen, dus daar ging ik. Nadat ik hem de handen had

geschud, werd mij duidelijk dat het heel bijzonder is om bij Bureau Wetgeving te mogen werken.

Rondom Piet hing altijd een blijmoedige uitstraling van zoiets van: ‘Johan, wat ik nu meegemaakt heb, je zult het niet geloven. Ga er even voor zitten, dit moet ik je vertellen.’ Gaan zitten en luisteren, dat deed je dan ook. Piet had altijd zo veel plezier in zijn werk, dat het vanzelf bij je ging kriebelen. Je wilde het hele verhaal horen. Van dat Kamerlid dat zojuist een aardig amendement had ingediend om op deze manier mijn minister of staatssecretaris het leven een beetje zuurder te maken, of om het belangrijkste effect van het voorstel de grond in te boren dan wel de effecten te verzachten. De scoringsdrift van Kamerleden ging natuurlijk altijd ten koste van mijn kwalitatief *perfecte* wetsvoorstel. Bij Piet kreeg je echter het gevoel dat jouw wetsvoorstel door dat amendement juist toch nog beter werd, dan dat het al was. De Tweede Kamer had jouw wetsvoorstel immers gewijzigd (als het amendement werd aangenomen). Niets is een grotere eer, dan dat het parlement daarmee heeft bewezen *jouw* wetsvoorstel niet alleen te hebben gelezen, maar het nog heeft begrepen ook. En als het amendement dan vervolgens aanvaard wordt, dan is dat toch wel een heel bijzonder moment!

Door deze eerste ervaringen heeft Piet, maar ook zijn naast collega’s Marianne en Felix, op mij al snel een onuitwisbare indruk achtergelaten. Dat ik echter van de goede relatie met Bureau Wetgeving ooit nog eens meer plezier in het werk van wetgevingsjurist op het ministerie van SZW zou krijgen, daarvan bleef ik jaren in het ongewisse.

Een kijkje in de keuken; amenderen en pijltjes

In het voorjaar van 2005 kreeg ik als departementaal wetgevingsjurist een zeer mooie kans om eens echt in de keuken van de Tweede Kamer te mogen kijken. Als gevolg van een geplande operatie van Felix (die we nu, evenals Marianne, al weer enige tijd definitief moeten missen) had Bureau Wetgeving tijdelijk een vacature voor een wetgevingsjurist. Maar waar haal je een jurist vandaan, die niet alleen geschikt is, maar het ook nog eens leuk vind om hier te werken. Het werk van een wetgevingsjurist is als het werk van een arbeider in het vooronder van een containerschip. Voor ervaren juristen lijkt dit niet de grootste uitdaging en als ze het al leuk vinden kunnen ze vanwege hun zeldzaamheid nergens gemist worden. Piet dacht aan mij, vroeg of ik het wilde doen en of SZW het een tijdje zonder mij zou kunnen. Of dat laatste nu zo was of niet: de kans om bij de Tweede Kamer te werken wilde ik mij niet laten ontlopen. Het was binnen een paar dagen ook zo geregeld. Als de Tweede Kamer je roept, dan ga je gewoon. Ik zag er naar uit om een tweetal maanden medewerker te zijn bij het Bureau Wetgeving van de Griffie. Een unieke kans om ook eens met Piet (en later ook met Wim Hendriks, mijn collega afkomstig van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) daadwerkelijk samen te werken.

Hieronder wil ik een kort beeld schetsen hoe het werk van de wetgevingsjurist bij de Tweede Kamer er uit kan zien. Het is enigszins gekleurd en voor sommigen eenzijdig, maar biedt voor mij de gelegenheid om die mooie tijd nogmaals uit de doeken te doen.

Zoals ik al verwacht had werd ik toch wel erg ontzien door Piet. Ik werd vrijgesteld van het invoegen van nota’s van wijzigingen in de eindtekst van het wetsvoorstel. Daarvoor was ik blijkbaar minder in de wieg gelegd. Voor het maken van amendementen werd ik wel breed

ingezet. De hoeveelheid wetsvoorstellen dat op een gegeven moment bij het parlement aanhangig is, is groot. Hoeveel het er zijn weet ik niet, in ieder geval zo'n honderd stuks, maar ik kan er ook net zo goed honderd naast zitten. Niet alle wetsvoorstellen hebben een even lange doorlooptijd en velen verschillen in omvang en in complexiteit. Als jurist bij de Griffie kun je maar van een beperkt aantal wetsvoorstellen echt goed beseffen waarmee je inhoudelijk bezig bent. Om een goed amendement te maken moet men zich toch enigszins verdiepen in de inhoud van het voorstel zonder de ambitie te hebben een specialist te worden.

De omvang van het werk biedt dan ook een perspectief op een oneindige reeks keuzes, amendementen of regels, die elkaar allemaal in meer of mindere mate beïnvloeden of met elkaar in verband staan. Het vormgeven van een wijziging van een wetsvoorstel is voor een buitenstaander, niet jurist, onmenselijk werk en zelfs een marteling, voor de wetgevingsjurist elke dag weer een nieuwe uitdaging.

Het is de samenwerkingsrelatie tussen Tweede Kamerlid en wetgevingsjurist die dit werk bijzonder maakt. Die relatie is uniek, heb jij alleen, en is een vertrouwensrelatie die soms dieper kan gaan dan die met je partner. De inhoud van de gesprekken zijn voor de buitenwacht geheim tot op het moment dat het amendement daadwerkelijk is ingediend. Voor die tijd bestaat er geen amendement van het Kamerlid en weet de regering niets van het voornemen van de politiek er iets anders mee te doen. Nadat het amendement is ingediend is de inhoud daarvan maar aan weinig insiders uit te leggen. Je maakt je thuis niet populair een poging te doen om de inhoud daarvan uit te leggen.

Een enkele keer geeft het Kamerlid toestemming om de geheimhouding op te heffen en mag in contact getreden worden met het departement om een technisch volmaakt amendement te maken. Voor Bureau Wetgeving soms plezierig, maar soms ook toegeven dat het soms te moeilijk is amendementen te maken waarvan niet doorgrond kan worden hoe het vorm te geven is.

Een markant voorbeeld van hoe het kan gaan op de Griffie. Vrijdagmiddag 16.30 uur (ik dacht al aan het weekend) werd ik gebeld door een persoonlijk medewerker van een Kamerlid. Hij had een concept-amendement bedacht en wilde graag even met een jurist van Bureau Wetgeving overleggen, of het zo goed was! Nota bene: die hele vrijdag had ik werkelijk niets te doen gehad. Een beetje kletsen met je collega's en veel koffie drinken en dan aan het eind van die dag nog gevraagd worden naar het oordeel op een concept-amendement. Ik viel bijna van mijn stoel. Zit ik daarvoor nu hier een beetje te niksen. Ik kon hem uiteraard melden dat ik blij was dat hij mij inschakelde en dat ik nu de kans kreeg iets te doen. Conclusie was wel dat je niet om 17.00 uur naar huis ging maar om 18.00 uur. Het was immers plotseling toch nog weer leuk geworden.

Door de aard van het werk was ook onvoorspelbaar wanneer je het heel druk had en wanneer je rustig een kopje koffie kon gaan drinken. Het schijnt anno 2010 niet meer voor te komen, maar in 2005 kwam het nog wel eens voor, dat men graag een partijtje ging darten (voor mij: pijltjes gooien).

Op het terrein van het darten schijnt er zelfs een informele competitie onder de ambtenaren bestaan te hebben. Op de Griffie waren er toen in ieder geval twee dartborden, waarvan één op Piet zijn kamer. Ik kan hier niet onvermeld laten dat hiermee zeker niet het beeld van de

ambtenaar werd bevestigd. Niks geen luie ambtenaren die de hele dag zitten te niksen of hun tijd verdoen. Deze sportieve uitspatting was niet minder dan een noodzakelijk kwaad. De werklust bleef hiermee immers gespaard en de motivatie onder de medewerkers goed. Ook in de avonduren was er immers toch veelal sprake van beschikbaarheidsdienst: het wachten op werk (als al het andere afgerond was) vormt een onderdeel hiervan.

Gedane arbeid

Niet onvermeld mag het volgende blijven: werken op de Griffie bij de Tweede Kamer betekent ook het lid zijn van een familie. Lief en leed werd elke dag met elkaar gedeeld. Je was geen collega, nee je bent primair een mens van vlees en bloed. Aandacht voor elkaar was er elke dag weer. Daar kan op menig departement een voorbeeld aan genomen worden.

Voor de beschikbaarheid van juristen bij de Griffie werd altijd gewaakt. Er mag immers geen *nee* verkocht worden, en terecht. Het hoogste werk van de ambtenaar is het dienen van de politiek. Dat vak van politicus is immers ook bijna 24/7. Avondwerk is standaard op de tijdstippen dat er wetsvoorstellen plenair worden behandeld. Piet of één van zijn collega's stonden daarvoor altijd klaar. Het thuisfront bleef vaak alleen achter wachten op Piet zijn thuiskomst.

Deze tijd is voor Piet nu achter de rug. Het thuisfront wacht niet meer, maar Piet gaat samen met zijn vrouw andere leuke dingen doen. Na gedane arbeid is het immers goed rusten. Maar gezien zijn hobby's zal van dat rusten ook wel niet zo veel komen. Daarvoor is hij altijd al te actief geweest.

Ik ben verheugd te constateren dat de samenstelling van Bureau Wetgeving anno 2010 gevuld is met voldoende juristen, voor zover ik kan overzien, van grote kwaliteit. Piet laat dan ook een goed team na. Dit heeft er wel toe geleid dat departementale juristen, zoals ik, geen kans meer krijgen om tijdelijk dit Bureau van binnenuit te mogen versterken.

FOUT VAN

SYTSKE DE VRIES

Werken in de Tweede Kamer is hollen of stilstaan. Bij het hollen stroomt de adrenaline door je lijf en wordt het nachtwerk. Bij het stilstaan zijn er altijd andere zaken ter afleiding: ontmoetingen met Piet Federer van Bureau Wetgeving:

- we volgen een voetbalwedstrijd;
- hebben een goed gesprek;
- raken enthousiast over van wat ons beiden boeit;
- en ontdekken iets gemeenschappelijks!

Wat heeft Rotterdam – mijn woonplaats – het ene jaar en Haarlem – Piets woonplaats – het andere jaar? Een internationaal honkbaltoernooi! Een week lang.

Wat is de overeenkomst tussen zo'n honkbaltoernooi en behandeling van wetgeving in de Tweede Kamer? Je kunt het allebei rustig bekijken en heen en weer lopen, maar voor je het weet moet je opletten: er is een prachtig dubbelspel of er wordt een regeling toegezegd. Hoe meer je er van weet, hoe meer er te genieten valt. De acties worden bijgehouden op scoringslijsten en omgeroepen: de speaker en de Voorzitter. Ze houden je beiden bij de les.

Maar als er een fout wordt gemaakt, helpen we elkaar om die te corrigeren. We produceren een nieuw gewijzigd amendement onder een nieuw stuknummer. We overleggen over de beste dienstverlening aan de Tweede Kamerleden. We zijn creatief en bedenken oplossingen. We genieten van het proces. En komen met iets moois. Of het amendement ooit wordt ingediend, doet er niet toe. Het moet goed zijn, want je weet nooit of het nog eens wordt aangenomen. We overleggen over de stemvolgorde en toetsen de eindtekst. De Voorzitter brengt de voorstellen in stemming. Maar nooit concludeert hij of zij: 'Verworpen, door een **fout** van.....'.

Vooraf en na afloop kwamen we elkaar goedendag zeggen. We passeren het honk van Piet. Het is er ineens stil. De bron van informatie over hoe het allemaal verloopt is opgedroogd. De enthousiaste begroeting is voorbij.

Toch maar eindelijk eens een keer naar de Haarlemse honkbalweek.

VOETBALWET EN WETGEVINGSONDERWIJS

SJOERD ZIJLSTRA

1. Inleiding

Mijn relatie met Piet Federer is volledig en uitsluitend verbonden met het wetgevingsonderwijs, dat wil zeggen het onderwijs in de wetgevingsleer.

In 1994 was ik universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, en gaf daar samen met mr. C.J. (Cees) Bax het keuzevak Wetgevingsleer. Bij ons kwam de gedachte op om het vak af te sluiten met een excursie naar Den Haag, waar we eerst de VNG zouden bezoeken (afstudeerproject voor de studenten was het maken van een gemeentelijke subsidieverordening), en daarna de Tweede Kamer. Rechtenstudenten leren over de Tweede Kamer en wetgeving vooral de formele kant van de wetgevingsprocedure: ministerraad, Raad van State en nader rapport, toezending Tweede Kamer, verslag, nota naar aanleiding van het verslag, mondelinge behandeling, amendementen, stemming, verwerpen of aannemen en toezending Eerste Kamer. Wat studenten verder weten (wat ze in de krant lezen en op de televisie zien) gaat vooral over controle: vragenuurtjes, spoeddebatten, moties, etc. Hoe het in de Tweede Kamer *feitelijk* toegaat met wetgeving, en hoe Kamerleden zichzelf zien in hun rol als wetgever, daar weten studenten maar weinig van.

Wij legden contact met het – nog niet zo lang bestaande – Bureau Wetgeving, in de persoon van Piet Federer. De studenten en wij waren meer dan welkom. Piet regelde een zaal, een bezoek aan de publieke tribune (altijd aardig), en hield zelf een verhaal over hoe het daadwerkelijk toegaat bij de wetgevingsprocedure in de Tweede Kamer, welke rol het Bureau Wetgeving daarbij speelt, en hoe moeilijk het is om met zo weinig mensen te proberen de kwaliteit van dat proces, maar ook van amendementen, te bewaken. Allemaal buitengewoon leerzaam. Piet had ook nog een Kamerlid geregeld (toen: Ella Kalsbeek), die door de studenten werd doorgezaagd over het rechterlijk toetsingsrecht (waar zij tegen was, en de studenten vóór).

Sindsdien was het bezoek aan de Tweede Kamer, Bureau Wetgeving, Piet Federer, een vaste afsluiting van het vak wetgevingsleer, en het is dat na mijn overstap naar de VU gebleven. Het stokje van Piet is inmiddels door Natasja Engel, Anouschka Groot, Alexander de Ridder, Hans Arts en Esther van de Laar overgenomen.

Vanwaar deze lange inleiding? Om Piet te bedanken, in de eerste plaats, maar ook omdat het onderwerp van dit opstel, de Voetbalwet, onderwerp vormde van het vak Wetgevingsleer dat mr. S.A.J. (Solke) Munneke en ik in het collegejaar 2006-2007 aan de VU hebben verzorgd.

Hieronder wil ik aan de hand van de Voetbalwet laten zien hoe wetgevingspraktijk en onderwijs met elkaar verbonden kunnen worden. Daarbij bespreek ik ook de oorspronkelijke doelstellingen van de wet zoals die in eerste concept door studenten van de VU is opgesteld, en van het voorstel dat nu in de Eerste Kamer ligt. Daartoe zal ik eerst iets zeggen over het onderwijs in de wetgevingsleer zoals dat aan de VU wordt aangeboden, en de rol die de Voetbalwet daarin heeft gespeeld (§ 2). Daarna bespreek ik het wetsvoorstel maatregelen

bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (§ 3), mede in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen. In § 4 maak ik kort nog enkele afsluitende opmerkingen.

2. De Voetbalwet als opdracht voor het practicum wetgevingsleer

Practicum Wetgevingsleer aan de VU

De Verdieping staats- en bestuursrecht (Wetgevingsleer) die in het masteronderwijs Rechtsgeleerdheid aan de VU wordt aangeboden, is een groot vak (12 ECTS), dat uit twee delen bestaat.

Het eerste is een meer theoretisch deel. Na een inleiding komt de constitutioneelrechtelijke kant van wetgeving aan de orde: de betekenis van de wetsfiguur in het licht van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Hierbij wordt kritisch gezien in hoeverre wetten daadwerkelijk (kunnen) voldoen aan hetgeen er traditioneel van wordt verwacht (democratische legitimatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, machtenscheiding). Hierna wordt aandacht besteed aan de instrumentele functie van wetgeving. Wetten beogen doeleinden te realiseren: bestendiging of juist verandering van gedrag. Bezien wordt welke effecten wetten kunnen hebben en hoe moet worden voorzien in handhaving. Ook wordt de studenten geleerd te denken in alternatieven binnen wetgeving (verbod/gebod, vergunningstelsels, subsidies, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke handhaving) en in alternatieven vóór wetgeving (convenanten, voorlichting). Na een onderdeel over normenhierarchie wordt nauwkeuriger gekeken naar de aard en structuur van rechtsnormen (geboden, verboden, ontheffing, vergunning, aanspraken, definities, bevoegdheden, ficties etc.). Vervolgens komt het opstellen van wettelijke regelingen aan de orde: eerst de aanpak en feitelijke context, daarna de kernbepalingen, en ten slotte de structuur van een wettelijke regeling. Het laatste college van dit eerste deel behandelt de Europeesrechtelijke context van de Nederlandse wetgeving.

Het tweede deel van het vak is een practicum: in enkele stappen wordt groepsgewijs toegewerkt naar het zelf ontwerpen van een wettelijke regeling. Het onderwerp voor dat practicum wordt als volgt gekozen. In augustus mail ik het Haagse wetgevingscircuit (sinds enkele jaren via de ‘ambassadeurs’ van het Kenniscentrum Wetgeving), met het verzoek een onderwerp aan te dragen dat actueel is, en waar men op de departementen wel mee bezig is of zou moeten zijn, maar waar nog geen – openbaar – ontwerp voor is. Liefst iets waar niet alleen leuke juridische en wetstechnische aspecten aan zitten, maar waar ook nog belangrijke instrumentele keuzes moeten worden gemaakt. In 2004 hadden we de studenten op die manier een Wet op de fondsenwerving (Justitie) laten maken, en in 2005 een Wet herregulering taxivervoer (V&W).¹ Als wederdienst krijgt het ‘opdrachtgevende’ departement in december een tiental wetsvoorstellen of ontwerp-amvb’s, waar altijd een paar echt goede tussen zitten, en waar men dus echt wat aan heeft.

In 2006 kreeg ik bij de departementen nul op het rekest. Mijn collega Heiko van Staveren, hoogleraar Sport en Recht aan de VU, hielp mij uit de brand. Hij vertelde dat de KNVB al jaren

¹ Sindsdien zijn nog gefabriceerd: in 2007 een AMvB inzake het zogeheten ‘begeleid rijden’ (V&W), in 2008 een nieuwe Pandhuiswet (Financiën en Justitie) en in 2009 een Wet Nederlands instituut rechten van de mens (NIRM)(BZK en Justitie).

aan het lobbyen was voor de totstandkoming van een voetbalwet, en dat hij Henk Kesler, directeur betaald voetbal, wel zou kunnen vragen of wij vanuit de KNVB begeleid zouden kunnen worden bij dit practicum.

Aldus geschiedde. Op 31 oktober 2006 verrichte Kesler de aftrap voor het practicum in de vorm van een lezing waarin hij, na een historisch overzicht van openbare-ordeproblemen rond voetbalwedstrijden, een pleidooi hield voor een ... Evenementenwet! Een 'Voetbalwet' zou teveel de indruk wekken dat het vooral om problemen rond voetbal zou gaan, terwijl ernstige verstoringen van de openbare orde zich ook bij grootschalige evenementen voordoen, althans zouden kunnen voordoen.

De Voetbalwet (Evenementenwet) als opdracht

De behoefte aan een dergelijke wet was gelegen in lacunes op twee terreinen: dat van de normstelling, en dat van de handhaving.

Eerste lacune aan de kant van de normstelling betrof *zwarthandel*. Het ging niet alleen om de woekerwinsten die met zwarthandel worden gemaakt. Het systeem van scheiding van supportersgroepen, dat deels loopt via de kaartverkoop, wordt door doorverkoop uitgehouden. De organisator kan zwarthandel weliswaar 'verbieden' via privaatrechtelijke algemene voorwaarden, maar dat realiseert de koper zich vaak niet. Als deze vervolgens bij het stadion wordt tegengehouden kan dit resulteren in relletjes. De wetgever zou zwarthandel dan ook moeten verbieden.²

De tweede lacune op het terrein van de normstelling lag volgens de KNVB in de gebrekkige *delictsomschrijvingen* en *territoriale werking* van het (commune) strafrecht. Wie op straat een aansteker naar iemands hoofd gooit en betrokkene een bult op diens hoofd bezorgt, is strafbaar wegens eenvoudige mishandeling, en zal er met een (geringe) geldboete vanaf komen.³ Wie zonder toestemming van de eigenaar diens terrein betreedt, is strafbaar wegens het beroemde artikel 461 Wetboek van Strafrecht, maar zal zich geen zorgen hoeven te maken om zware straffen. Dat geldt dus ook voor degene die in een stadion een aansteker naar de grensrechter (pardon: assistent-scheidsrechter) gooit, of het veld oprent tijdens een wedstrijd. De gevolgen kunnen echter enorm zijn: er ontstaan rellen, de club wordt gestraft, bijvoorbeeld met uitsluiting voor een jaar van Europees voetbal,⁴ met grote sportieve, economische en maatschappelijke gevolgen. De sanctie die het commune strafrecht aan deze handelingen verbindt, schiet dus ernstig tekort. Kesler verwees hierbij naar de Britse wetgeving, die op het gooien van voor-

² In 2000 had de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel Atsma/Rosenmöller tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met het oog op het tegengaan van de wederrechtelijke verspreiding van tenaamgestelde toegangskarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes) verworpen (*Kamerstukken II* 2000/01, 26 892, nr. 2). De KNVB ging dus 'in de herkansing'.

³ Mist hij zijn doel, dan gaat hij vrijuit (poging tot eenvoudige mishandeling is niet strafbaar).

⁴ Vgl. het staafincident bij Ajax-Austria Wien in 1989. De rechtbank Amsterdam veroordeelde de staafgooier een schadevergoeding van een half miljoen gulden aan Ajax te betalen. Daar zal hij bij het gooien niet aan gedacht hebben. Enkele civilisten uit Tilburg hadden het in dat verband over 'punitief privaatrecht' (Willem van Boom en Ivo Giesen, 'Het lot van een staafgooier of hoe: punitief is het privaatrecht?' *SecJure* 2006).

werpen in een stadion ('throwing missiles') en het betreden van het veld tijdens een wedstrijd zware straffen zet.⁵

In Nederland maakt het in beginsel niet uit of je iemand op straat een klap op zijn gezicht geeft, in een voetbalstadion, of in de trein naar een voetbalwedstrijd. In het Verenigd Koninkrijk geldt dat gewone delicten in een 'voetbalgerelateerde' situatie, dat wil zeggen delicten die in de omgeving van of anderszins in connectie met een voetbalwedstrijd worden gepleegd, een enorme strafverzwaring ondergaan. Een dergelijke ingreep in de normstelling was volgens de KNVB een onmisbaar instrument.

In de sfeer van de handhaving ontbrak volgens de KNVB een goed werkend *stadionverbod*. Zo'n verbod moest zowel door de strafrechter of het openbaar ministerie als door de burge-meester kunnen worden opgelegd. Essentieel daarbij was, dat de wet moest voorzien in een (wederom strafrechtelijk gesanctioneerde) *meldingsplicht*.

De studenten gaan aan de slag

Als gezegd moet het practicum groepsgewijs worden gedaan. De groepen moeten dan eerst een analyse maken van het probleem, de daaraan ten grondslag liggen oorzaken, de relevante actoren, de juridische setting, de mogelijke interventies en eventuele neveneffecten daarvan.⁶ Op basis daarvan wordt dan de juiste interventie of interventies gekozen, met de daarvoor vereiste juridische vorm. Veelal is dit laatste enigszins gratis, omdat de opdrachtgever al heeft bepaald wat er moet gebeuren. Wij willen namelijk dat dit vak zoveel mogelijk aansluit bij de realiteit van de wetgevingsjurist, en die heeft er nu eenmaal mee te maken dat 'de politiek' (bij een Haagse wetgevingsjurist: de minister of staatssecretaris) heeft bepaald dat er een wet moet komen, en wat daar grosso modo in moet worden geregeld. In dit geval deden we alsof de KNVB 'de politiek' was, die, binnen de grenzen van het aanvaardbare, optimaal moest worden bediend.

De wensenlijst van Kesler laat meteen zien, dat op de stelling dat de wet geen Voetbalwet maar een Evenementenwet moest worden, nogal wat valt af te dingen. Zwarthandel doet zich inderdaad ook bij popconcerten voor, en daar worden ook woekerwinsten gemaakt, maar het scheiden van supporters speelt daar natuurlijk geen rol.⁷ Belangrijker voor de studenten was, dat het nogal lastig is om iemand 'een evenementen-verbod' op te leggen. Moet iemand die een popconcert van Bob Dylan versjteert,⁸ een verbod krijgen op het bijwonen van het eerstvolgende concert van Dylan in Nederland? Of van de Rolling Stones? En wat te doen met een relschopper bij de Elfstedentocht?

⁵ Al in de Football Offences Act 1991, thans de Football (Disorder) Act 2000.

⁶ Zie hierover uitgebreid S.E. Zijlstra e.a., *Wetgevingsleer*, 2^e druk, Amsterdam/Rotterdam: VU/EUR 2007 p. 157-165.

⁷ In mijn jeugd was je 'voor de Beatles' of 'voor de Stones', maar die speelden niet tegen elkaar. Stones-fans verstoorden geen Beatles-concerten: daarvoor hadden ze de Stones-concerten nu juist (zie het optreden van de Stones in het Kurhaus in 1964). Rond concerten van 'Mods' en 'Rockers' schijnen zich begin jaren '60 in Engeland wel vergelijkbare taferelen te hebben voorgedaan als bij Feyenoord-Ajax.

⁸ Denk aan de onverlaat die in 1966 bij een concert van Dylan in Manchester heel hard 'Judas' riep, omdat hij het niet eens was met de overstap van Dylan naar elektrische gitaar. Hij maakte popgeschiedenis, waar we hem in zekere zin dankbaar voor moeten zijn.

Niettemin probeerden de groepen zo goed mogelijk aan de wensen van de KNVB te voldoen. Zij fabriceerden onder andere een Evenementenwet, een Risico-evenementenwet, een Wet risicoevenementen en een Wet handhaving risico-evenementen, maar er waren er ook die meenden dat de titel van de wet moet aangegeven waar de wet over gaat, niet méér en niet minder (resultaat: een Wet ordehandhaving profvoetbal).

Van belang was ook, dat kort tevoren⁹ een regeling in het Wetboek van Strafvordering (art. 257a e.v.) was opgenomen inzake de zogeheten OM-afdoening. De regeling verving de buitengerechtelijke afdoening door middel van transactie door een boete, op te leggen door de officier van justitie. Weliswaar zou zij pas op 1 februari 2008 in werking treden, en dan ook nog gedeeltelijk,¹⁰ maar het lag voor de hand daarbij aan te sluiten. Verschillende groepen zagen dan ook af van een afzonderlijk strafrechtelijk stadionverbod met meldingsplicht, omdat dat ook kan met de OM-afdoening.

Belangrijke ‘hobbel’ voor de groepen die een strafverzwarende normstelling wilden regelen, was het begrip ‘voetbalgerelateerd’ zoals dat ook in de Britse Football (disorder) Act 2000 wordt gehanteerd. Overeenkomstig de Nederlandse wetgevingscultuur werd deze term door de studenten niet rauwelijks in de wet neergelegd, maar materieel omschreven en uitgewerkt in zo objectief mogelijke criteria van tijd, plaats en soort van handeling.

Begin december 2006 waren de voorstellen klaar. Zij werden in Den Haag aan de KNVB aangeboden, die ze dankbaar¹¹ in ontvangst nam. Vervolgens togen wij naar de Tweede Kamer, Bureau Wetgeving, Piet Federer.

3. Het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Op 29 juni a.s. staat voor plenaire behandeling in de Eerste Kamer geagendeerd het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast).¹² Het is, zo raadt u al, de Voetbalwet waar mijn studenten zo driftig aan gewerkt hebben.

Wat valt ons, in het licht van hetgeen hierboven aan vraagstukken en dilemma’s is beschreven, op?

Ten eerste dat het voorstel *niet tot een ‘Voetbalwet’ is beperkt*. Hoewel bestrijding van voetbalvandalisme blijkens titel en considerans een zeer belangrijke pijler onder het wetsvoorstel is, gaat het heel algemeen om gevallen waarin sprake is van herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren (vgl. art. 172a lid 1 aanhef). Maar een Evenementen-

⁹ Wet van 7 juli 2006.

¹⁰ De regeling voorziet in gefaseerde invoering: in de arrondissementen Amsterdam en Den Bosch is begonnen met strafbeschikkingen voor rijden onder invloed. De overige arrondissementen en zaken volgen later.

¹¹ Als ex ante beloning waren de studenten als gast van de KNVB op 15 november 2006 al naar de (oefen)interland Nederland-Engeland in de Amsterdam Arena geweest.

¹² Kamerstukken I 31 467.

wet is het ook niet. Het woord ‘evenement’ komt in de memorie van toelichting alleen voor in combinatie met voetbal: het gaat dus niet om popconcerten en elfstedentochten. Waarom dan wel? Om “onaanvaardbare vormen van overlast, met name in de steden en rond wedstrijden in het betaalde voetbal. [...] Een voorbeeld daarvan zijn jongeren die groepsgewijs ernstig overlastgevend en veelal strafbaar gedrag vertonen, dat zeer belastend is voor de omgeving. Het kan hierbij gaan om aanhoudende pesterijen van buurtbewoners, voortdurende vernielingen, steeds wederkerend overlastgevend gedrag op of aan de weg of andere feiten”; ‘situaties [...] waarbij sprake is van escalerende overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen in wijken. De situatie in de Amsterdamse Diamantbuurt en recent in Kanaleneiland in Utrecht zijn hiervan voorbeelden.”¹³ De wet heeft dus een meervoudige doelstelling; ik kom daar later nog op terug.

Het probleem van de ‘voetbalgerelateerdheid’ is daarmee verdwenen, maar ook de ambitie (althans bij de KNVB) om de strafrechtelijke normstelling uit te breiden tot het gooien van voorwerpen en het betreden van het veld.

Verder valt op dat het hier *geen zelfstandige wettelijke regeling*¹⁴ betreft, maar een aanvulling van andere wetten, te weten de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Na inwerkingtreding van de wet is er dus geen zelfstandige ‘Voetbalwet’ meer, al zal daar in de praktijk nog wel naar worden verwezen.¹⁵

Zwarthandel komen we ook niet tegen, maar dat wordt getackeld in een afzonderlijk (initiatief)voorstel van wet houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van voorschriften betreffende de doorverkoop van toegangskaarten voor een publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskaarten).¹⁶ Verboden wordt het daarbij niet: de regeling voorziet erin dat op een kaartje de oorspronkelijke prijs wordt gedrukt, en dat betaling van een hoger bedrag bij doorverkoop geldt als onverschuldigd. De indieners zien wel in dat het weinig reëel is te veronderstellen dat de koper het teveel betaalde bedrag via de rechter gaat terugvorderen: handhaving wordt vooral verwacht van de Consumentenautoriteit. De Raad van State betwijfelt of het wetsvoorstel een wezenlijke bijdrage zal leveren aan het terugdringen van de tussenhandel in kaartjes.¹⁷ Niettemin heeft de KNVB haar instemming met het voorstel uitgesproken.

Maar wat betreft de *handhaving* gaat de wetgever – als althans de Eerste Kamer het voorstel aanneemt – helemaal los. Er is een bestuurlijk traject (burgemeester) en een strafrechtelijk traject (officier van justitie).¹⁸

Het *bestuurlijke traject* (art. 172a en 172b Gemeentewet) ziet er als volgt uit. Ingevolge art. 172a kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3 p. 1-2.

¹⁴ Zie hierover Zijlstra e.a. (2007).

¹⁵ Vgl. hetgeen in de rechtspraak bekend staat als ‘de WGBO’, een aanvulling van het BW (boek 7, titel 7, afdeling 5) met een regeling inzake de geneeskundige behandelingsovereenkomst en ‘de Taxiwet’, een wijziging van de Wet personenvervoer 2000 in verband met deregulering van het taxivervoer.

¹⁶ Aangenomen door de Tweede Kamer, thans Kamerstukken I 2009/10, 31 461, A.

¹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31 461, nr. 8 p. 4.

¹⁸ Althans als men bevelen van de officier van justitie als strafrechtelijk wil aanduiden. Men kan ze net zo goed als bestuur(srecht)elijk beschouwen.

binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden, of zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.¹⁹ Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden (idem lid 4). Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene. Hij kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel of een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Als nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde (idem lid 5 tot en met 7). Art. 172b ziet op ordeverstoorders die jonger zijn dan 12 jaar. Ingevolge lid 1 kan de burgemeester hun ouders of verzorgers bevelen zorg te dragen dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige die de burgemeester heeft aangewezen, of dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere aangewezen meerderjarige. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige (idem lid 2). Ook hier geldt de mogelijkheid van wijziging, ontheffing en intrekking die bij art. 172a geldt.

Het *strafrechtelijk traject* ziet er als volgt uit. Allereerst voorziet een nieuwe titel IID in boek 4 van het Wetboek van Strafvordering in een gedragsaanwijzing, op te leggen door de officier van justitie, aan de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan in geval van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, of in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (art. 509hh lid 1 Sv.). De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen zich niet op te houden in een bepaald gebied, zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen, zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar, en/of²⁰ zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van

¹⁹ Een bevel zich te melden in een andere gemeente kan alleen worden gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente (art. 172a lid 2).

²⁰ De opsomming van art. 509hh lid 2 maakt niet zichtbaar of sprake is van cumulatieve of alternatieve bevelen.

invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte (idem lid 2).²¹ Lid 4 bepaalt dat de gedragsaanwijzing maximaal 90 dagen²² van kracht blijft dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan (lid 5). De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven (lid 6). Degene die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (art. 184a Sr).

Daarnaast wordt het Wetboek van Strafrecht verrijkt met een nieuw art. 141a, dat bepaalt dat degene die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen, gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.²³

Het wetsvoorstel voorziet dus in het – door de KNVB gewenste – bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stadionverbod met meldingsplicht. De wetgever lijkt in dat opzicht *ultra petita* te zijn gegaan: niet alleen een stadionverbod, maar alle mogelijke gedragsaanwijzingen kunnen worden gegeven. Ik roep in herinnering dat de VU-studenten er over het algemeen voor kozen niet een nieuw instrument te creëren,²⁴ maar aan te sluiten bij de OM-afdoening. Aan een afzonderlijke gedragsaanwijzing buiten de OM-afdoening om was naar hun mening geen – gerechtvaardigde – behoefte. Wat betreft het bestuursrechtelijke traject (de burgemeester) was hun conclusie dat daarvan kon worden afgezien. Om rechtsstatelijke redenen kan de burgemeester alleen individuele bevelen geven als betrokkene reeds de orde heeft verstoord;²⁵ wat is dan de winst naast een OM-afdoening die eenzelfde sanctie op eenzelfde gedraging stelt?²⁶ Temeer daar dit weer afstemming vereist: tussen de bestuursorganen burgemeester en officier van justitie, maar ook tussen bestuursrechter en strafrechter.

²¹ Lid 3 bepaalt dat de gedragsaanwijzing schriftelijk aan de verdachte wordt bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid. Zo'n bepaling zou niet nodig zijn als we zouden erkennen dat het hier een gewone bestuursrechtelijke beschikking betreft (art. 3:41, 3:46 en 3:47 Awb).

²² Voor de fijnproevers van wetgevingstechniek: in de wetgevingsfamilie van het staats- en bestuursrecht rekent men in weken en maanden (zie het eerder aangehaalde art. 172a Gemeentewet), in die van het strafrecht in dagen.

²³ Zie hierover B. Keulen, 'Over voetbal, voorbereiding en samenspanning', *NJB* 2009, 1481.

²⁴ Zo hadden wij het de studenten ook geleerd (vgl. aanw. 7, aanhef en onder d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

²⁵ Vgl. de regeling inzake de bestuurlijke ophouding: ook daar is de ophouding een (herstel)sanctie op een reeds gepleegde overtreding van voorschriften betreffende de openbare orde.

²⁶ Vgl. het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 4, p. 4-5.

4. Ten slotte

De geschiedenis van wat ik toch maar even de Voetbalwet noem, biedt voor degene met belangstelling voor wetgeving en wetgevingsvraagstukken, vele leerzame momenten. Zij laat zien hoe een maatschappelijk probleem (voetbalvandalisme) in het ene land (Verenigd Koninkrijk) tot een scherpe en toegesneden wet leidt, en in het andere (Nederland) tot een wet met meervoudige doelstellingen, namelijk bestrijding van voetbalvandalisme en van overlast in het algemeen. Zij laat zien dat de wetgever liever te veel dan te weinig instrumenten creëert, zeker als het om veiligheid en openbare orde gaat, en dat grondrechten daarbij niet een primair aandachtspunt vormen.²⁷ En zij laat zien hoe nuttig en interessant wetgevingsonderwijs is. Maar dat wisten we al.

²⁷ Vgl. de reactie van de regering op voorlichting van de Raad van State over de meldplicht als zelfstandige bevoegdheid, de bevelen m.b.t. minderjarigen onder 12 jaar en de strafbaarstelling van de voorbereiding van openlijke geweldpleging (alle drie bij amendement ingevoegd). De Raad van State had ernstige grondrechtelijke bezwaren, die door de regering werden weggewuifd (Kamerstukken I 2009/10, 31 467, nr. G).

KIKI BAGIJN-VAN DER LEEDEN

98

AUTEURSLIJST

mr. drs. J.J. Arts, ML

Wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mw. mr. K. Bagijn-van der Leeden, ML

Jurist bij de Nederlandse Zorgautoriteit. Werkzaam geweest als wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mr. T.C. Borman

Raadadviseur bij de sector Staats- en bestuursrecht van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie en docent aan de Academie voor Wetgeving.

mw. N.C. Engel, LL.M ML

Wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

J.H. Goudswaard

Hoofd Griffie/Bureau Wetgeving bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mw. A.C. Groot, LL.M ML

Wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mr. W.A.M. Hendriks

Wetgevingsjurist bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Werkzaam geweest als wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ir. P.F.C. Jansen

Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de SP sinds 30 november 2006.

mw. E.J.M. van de Laar, LL.M

Wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mr. R.G. Mazel

Hoofd Afdeling Wetgeving Staatsinrichting en Grondrechten van de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Voorzitter van de Redactieraad Basiswettenbestand.

M. Mieras

Voormalig Hoofd Griffie/Bureau Wetgeving bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mr. A.C. de Ridder, ML

Wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mr. J.J. Veld

Senior wetgevingsjurist bij de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Werkzaam geweest als wetgevingsjurist bij het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

mw. mr. S.J. de Vries

Coördinerend wetgevingsjurist bij de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

prof. mr. S.E. Zijlstra

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit en kerndocent aan de Academie voor Wetgeving.