

Advies over amendementen en de mogelijke meerwaarde voor de kwaliteit van het wetgevingstraject

1. Aanleiding

In 2015 werd het voorstel voor een Wet versterking bestuurskracht ingediend bij de Tweede Kamer. Het betrof een wetsvoorstel met tal van voorstellen om het bestuur aan hogescholen en universiteiten aan te passen. Aan het wetsvoorstel was jaren geschreven. Het voorstel werd vlak na de Maagdenhuisbezettingen van 2015 aan de Kamer gezonden; een toevallige maar essentiële timing voor studentengezind Nederland. De door de media gevormde opinie was dat studenten en docenten te weinig te zeggen hadden over hun onderwijs. De Landelijke Studentenvakbond had als vertegenwoordiger van studerend Nederland de opdracht enige invloed uit te oefenen op het wetsontwerp om het op een voor studenten gunstige wijze te laten amenderen.¹ De relatieve eenvoud waarmee dat ging, schetste enige verbazing. De amenderingsfase leek in vergelijking tot de voorbereiding van het wetsvoorstel bij het ministerie zo haastig en snel dat het gevoel ontstond dat het politieke debat niet genoeg ruimte kreeg. Vanaf de publieke tribune kon men naar de onderwijswoordvoerders kijken terwijl het debat met de minister gaande was. Op dat moment werden vellen papier met amendementen nog steeds uitgewisseld en werd er onderhandeld op de tapijtvloer van het Tweede Kamergebouw. Als lobbyist kon je met een mobiel in de hand tijdens het debat via digitale communicatie nog een rol spelen in de bemiddeling tussen de Kamerleden om consensus over de amendementen te bereiken. Sommige Kamerleden kenden de details van hun eigen wetgeving niet. Het resulteert in een ambivalent gevoel; de invloed op het politieke spel is mooi, maar de wijze waarop rechtsregels tot stand kwamen, veroorzaakte ook verbazing.

Aangenomen amendementen worden onderdeel van het gehele wetsvoorstel, met inbegrip van de door de regering voorgestelde wetsbepalingen. In die zin hebben amendementen een vergelijkbare juridische status met de voorgestelde bepalingen van de regering zelf, maar zijn ze toch zeer verschillend in voorbereiding. De Wet versterking bestuurskracht heeft jarenlang gecirculeerd op bureaus van ambtenaren die zaken uitvoerig uitwerkten. Internetconsultaties en advies de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) volgden. En dan, naar het lijkt in luttele uren, worden er veel voorstellen in de amenderingsfase omgegooid en wordt het als een in steen gebeiteld geheel in een 'deal-or-no-deal' pakket aan de Eerste Kamer gepresenteerd, behoudens de mogelijkheid van de novelle. Het advies van de Afdeling advisering is dan soms al verouderd omdat het wetsvoorstel door de amendementen sterk is veranderd. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is dan ook: Verdient het aanbeveling om ook met betrekking tot voorgestelde amendementen vaker of standaard advies aan de Afdeling advisering te vragen?

2. Probleem

Het recht van amendement is een machtig wapen van de Nederlandse Tweede Kamer. Wetsvoorstellen kunnen er ingrijpend door worden gewijzigd. In tegenstelling tot een wetsvoorstel van de regering ontbeert een amendement echter een uitgebreide voorbereiding en toelichting. Zo wordt er niet verplicht geadviseerd door de Afdeling advisering en is de toelichting summier in vergelijking tot de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. De betrokken minister of staatssecretaris kan een ingediend amendement overnemen, het oordeel aan de Kamer laten of het amendement ontraden. Dit is echter een summier oordeel en het kan zijn ingegeven door de politieke richting van de betrokken bewindspersoon, of door de politieke verhoudingen in de Kamer – amendementen uit de oppositie zullen doorgaans wat kritischer tegen het licht worden gehouden dan die van eigen regeringsfracties. Het oordeel van een bewindspersoon over een amendement valt in die zin niet te vergelijken met een advies van de Afdeling advisering. Dat advies is immers van een onafhankelijk orgaan afkomstig en is een stuk grondiger van aard.

¹ Ik was toentertijd voorzitter van de Landelijke Studentenvakbond

Daar komt bij dat amendementen vaak ingegeven worden door belangenorganisaties en bedrijven.² Het komt zelfs regelmatig voor dat amendementen letterlijk afkomstig zijn van lobbyisten of belangenorganisaties. Vaak ook wordt, om meerdere fracties mee te krijgen voor een meerderheid, er tot op het laatste moment aan de amendementen gesleuteld.³ De Tweede Kamer, en in een latere fase van de wetgevingsprocedure de Eerste Kamer, moet op een relatief laat moment beslissen over amendementen. Deze amendementen kunnen vergaande gevolgen hebben. De beslissing daarover moet worden genomen zonder dat er advisering heeft plaatsgevonden door een onafhankelijke en ter zake kundige derde.

Een amendement op het voorstel voor de Wet versterking bestuurskracht geeft een goed voorbeeld van de problemen die zich kunnen voordoen bij amendementen in het huidige wetgevingstraject. Opleidingscommissies, adviesorganen bestaande uit studenten en docenten binnen het hoger onderwijs, werden in het primaire wetsvoorstel voorzien van bepaalde adviesrechten. De memorie van toelichting, alsmede het advies van de Afdeling advisering, waren derhalve ook hierop gestoeld; er werd uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen van de uitgebreide adviesrechten. In de amenderingsfase zijn de adviesrechten veranderd in verstrekkende instemmingsrechten. Het betreffende amendement ontbeert een uitgebreide toelichting alsmede enig onafhankelijk advies. Er bestond bij de Eerste Kamer en later bij hoger onderwijsinstellingen deels onduidelijkheid over de precieze toepassing van deze nieuw verworven instemmingsrechten voor opleidingscommissies. Er was geen memorie van toelichting die helderheid kon verschaffen en de adviezen van de Afdeling advisering waren door de veranderende omstandigheden gedateerd. Los van de vraag of het amendement al dan niet wetstechnisch goed was, was het politieke debat wellicht gediend geweest met meer toelichting en advies, waardoor er een meer gedegen en inhoudelijk debat kon plaatsvinden (in de Eerste Kamer).

Bovendien kan een regering door haar gewenste bepalingen ook via hun regeringsfracties laten amenderen en zodoende advisering van de Afdeling advisering omzeilen, politiek bekend als zogenaamde 'ingestoken' amendementen.⁴ Wanneer de regering verwacht dat een of meer delen van het primaire wetsvoorstel een negatief advies zullen krijgen, kan er voor worden gekozen ze niet of in mildere vorm op te schrijven in het primaire wetsvoorstel. Achteraf kunnen door de regeringsfracties, die vrijwel altijd een meerderheid hebben in de Tweede Kamer (behoudens een minderheidskabinet), de wenselijk geachte bepalingen toegevoegd worden via het recht van amendement. Wanneer wetsvoorstellen altijd verplicht worden voorzien van advies van de Afdeling advisering, en aangenomen amendementen uiteindelijk ook onderdeel worden van de wet, en in die zin een vergelijkbare status hebben als de primaire wetsvoorstellen, zouden amendementen dan niet vaker moeten worden voorzien van advies van de Afdeling advisering? Zoals P.M. Schuyt treffend schrijft:

*'Met andere woorden: de klussers controleren zichzelf en bepalen zelf of ze de constructie stevig genoeg hebben gemaakt. Het zou mijn voorkeur hebben als ze, net als in de echte bouwwereld, verplicht zouden zijn bij grote constructiewijzigingen tenminste een bouwkundige, namelijk de Raad van State, te raadplegen.'*⁵

Of het amendement daadwerkelijk een verbetering is, valt niet makkelijk objectief te toetsen, omdat het oordeel over een amendement meestal (mede) afhankelijk is van politieke of anderszins normatieve voorkeuren. Hier zal geen poging gedaan worden de kwaliteit van amendementen te toetsen, temeer daar Veerman zeer recent onderzoek heeft verricht naar de kwaliteit van amendementen, waarover hij een bijdrage schreef in dit blad.⁶ Hij toetste amendementen aan een ondergrens en zijn bevinding was dat amendementen in Nederland gemiddeld gezien boven deze ondergrens scores. Hier staat daarom niet de kwaliteit van amendementen als zodanig centraal, maar de kwaliteit het amenderingsproces, en in het bijzonder de eventuele meerwaarde van advisering door de Afdeling advisering.

Met dit amenderingsproces wordt bedoeld op de periode vanaf agendering van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot aan de stemming over de wet. In deze periode kunnen door Tweede Kamerleden amendementen worden ingediend. Hoewel advisering door de Afdeling advisering over amendementen niet verplicht is, kan de Afdeling advisering wel door de regering of de Tweede Kamer verzocht worden er advies over uit te brengen.

² A. Korteweg & E. Huisman, *LobbyLand; de geheime krachten in Den Haag*. De Geus 2016

³ M. Ramlal. *De olifant in het wetgevingsproces: 'Invloed en wetsvoorbereiding in ambtelijk Den Haag'*. RegelMaat. Boom Juridisch 2012

⁴ G.J. Veerman. *Over wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*. Sdu Uitgevers. Den Haag 2009. p. 78

⁵ P.M.Schuyt, *Wetgeving in een dramademocratie*, Sancties afl.4, 2007. p. 209

⁶ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor Wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016

Dat gebeurt incidenteel. De Afdeling advisering heeft sinds 2000 33 keer geadviseerd over amendementen, vaak over meerdere amendementen per advies.⁷ De centrale vraag van dit onderzoek is: hebben de gegeven adviezen van de Afdeling advisering over amendementen meerwaarde gehad voor het Nederlandse wetgevingsproces? Die meerwaarde kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen als naar aanleiding van de adviezen amendementen worden gewijzigd dan wel ingetrokken. Ook kan die meerwaarde blijken als een amendement, waarvan gedacht werd dat het om welke reden dan ook problematisch was, van een positief advies wordt voorzien door de Afdeling advisering. De onduidelijkheid over het amendement kan hiermee worden weggenomen, en de indiener of indieners staan sterker tegenover de regering en overige Kamerfracties.

Er zitten ook beperkingen aan dit onderzoek. Een vergelijking met amendementen die niet van advies zijn voorzien zou mooi zijn, maar is ook in het algemeen lastig. Hoe selecteert men de amendementen waarover de Afdeling advisering niet heeft geadviseerd en die deel zouden moeten gaan uitmaken van de controlegroep? En zelfs als men zo'n selectie zou kunnen maken, valt niet te voorspellen wat potentieel gegeven advies voor deze amendementen had kunnen betekenen. De uitspraken in dit onderzoek over de meerwaarde van de adviezen van de Afdeling advisering worden dus louter gebaseerd op de effecten van de gegeven adviezen zelf.

Welke gevolgen hebben de adviezen voor de amendementen? In welke mate wordt er waarde gehecht aan het advies? Er wordt onderzocht of Kamerleden zich laten leiden door het advies door het mee te nemen in de stemming of doordat de indieners hun amendement naar aanleiding van het advies intrekken of wijzigingen.

3. Voorbereiding wetsvoorstel en indiening van amendementen

Wetsvoorstellen die door de regering worden ingediend worden op een ministerie geschreven. Daarnaast bestaan de initiatiefwetsvoorstellen van Kamerleden zelf, maar die komen in verhouding tot de regeringswetsvoorstellen slechts sporadisch voor. Ambtenaren schrijven aan een wetsvoorstel en betrekken hierbij partijen voor wie het voorstel van belang is; dit proces kan lang duren. Ook voorzien zij in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wordt daarna in het ambtelijk voorportaal behandeld, hetgeen een overleg van hoge ambtenaren van het ministerie betreft. Vervolgens wordt het behandeld in de onderraad, een overleg van inhoudelijk betrokken ministers, waarna het tot slot in de ministerraad wordt besproken.⁸ Het proces van deze voorbereiding van wetgeving kan soms jaren duren en de mate van ondersteuning door ambtenaren is vergeleken met de ondersteuning waarover de beide Kamers beschikken groot. Wel kan het per ministerie verschillen hoe gedegen de voorbereiding van een wetsvoorstel is. De tijd en energie die voor de voorbereiding wordt genomen, hangt per wetsvoorstel onder andere af van de kennis, kunde en houding van de betrokken ambtenaren en van de belangstelling van de betrokken bewindspersoon.⁹ Uiteraard spelen de complexiteit van de wetgeving, de betrokkenheid van meerdere departementen en mogelijk sterk verschillende belangen ook een grote rol.

Nadat het wetsvoorstel deze stappen heeft doorlopen, wordt het wetsvoorstel voorgelegd aan de Afdeling advisering. Nadat de regering met het Nader Rapport heeft gereageerd op het advies van de Afdeling advisering wordt het wetsvoorstel daadwerkelijk ingediend bij de Tweede Kamer en start het politieke wetgevingstraject. De Tweede Kamer heeft op grond van artikel 84, eerste lid, Grondwet het recht van amendement, dat wil zeggen de mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen in een voorliggend wetsvoorstel.

De beperkte rol van Bureau Wetgeving

Amendementen zijn vaak ingegeven door politieke motieven, niet door wetstechnische, en de Tweede Kamerleden ontberen soms de juridische kennis om amendementen wetstechnisch kloppend te maken. Kamerleden kunnen voor de technische ondersteuning gebruik maken van Bureau Wetgeving. Dit bureau helpt Kamerleden met het opstellen van amendementen. Conceptamendementen kunnen aan dit bureau worden voorgelegd maar ook kunnen Kamerleden zich beperken tot het formuleren van wensen en doelstellingen en

⁷ Archief Raad van State. <https://www.raadvanstate.nl/adviezen.html> geraadpleegd op: 10 januari 2018

⁸ Artikel 4, tweede lid, RvOMR.

⁹ G.J. Veerman, *Een wetgevingsproces beginnen met een beleidsnota of (andere) vormen van consultatie?* Academie voor wetgeving, Publicatierreeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2017. p. 10

het bureau verzoeken daartoe strekkende amendementen op te stellen. Als de indiener ermee instemt, kan Bureau Wetgeving overleg plegen met het betrokken ministerie over het amendement.¹⁰

De ondersteuning van Bureau Wetgeving heeft louter een technisch karakter, wat betekent dat op een niet-richtinggevende en a-politieke wijze ondersteuning wordt verleend. De toelichting valt buiten de ondersteuningsopdracht van Bureau Wetgeving. De politieke wil van een Kamerlid wordt in het amendement in technische zin kloppend gemaakt. De vorm van het amendement staat dus centraal en niet zozeer de inhoud.¹¹ Bureau Wetgeving is een relatief kleine organisatie die alle Tweede Kamerleden ondersteunt op het gebied van voorliggende wetsvoorstellen. Er is sprake van een opvallend verschil van ondersteuning van Kamerleden bij het formuleren van amendementen in vergelijking met de steun die een minister op zijn ministerie ondervindt bij het opstellen van wetsvoorstellen. De regering heeft daarnaast na indiening van het wetsvoorstel de mogelijkheid, op grond van artikel 84 Grondwet, om bij nota van wijziging de primaire tekst van het voorstel naar aanleiding van dit advies of meerdere adviezen aan te passen. Een inhoudelijke beoordeling op basis van een advies ontbreekt echter bij amendementen. Dit is een opmerkelijk verschil nu een aangenomen amendement in de plaats kan treden van een bepaling uit het primaire wetsvoorstel en in die zin een gelijke juridische status heeft. Sterker nog: een amendement kan inhoudelijk veel verstrekkender zijn dan het primair voorgestelde artikel waarvoor het in de plaats treedt. Bij een ingrijpend amendement wordt de Afdeling advisering alleen gehoord indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt.¹²

Dualistisch of monistisch?

Het recht van amendement geeft de ruimte aan de Tweede Kamerleden om een middenweg te vinden tussen aanvaarden en verwerpen van een wetsvoorstel. De onderhandelingsruimte wordt hiermee vergroot. Ook draagt het bij aan transparantie van de democratie. Voor 1848 moest door de regering overlegd worden met Kamerleden om instemming van de Tweede Kamer te krijgen. Zo nodig moesten door Kamerleden gewenste wijzigingen via nota's van wijziging door de regering bewerkstelligd worden. Nu vindt over elk amendement, of dat wordt aangenomen of niet, in openheid debat plaats. Daarnaast heeft het amendement een politieke functie: door Kamerleden kan in deze publieke debatten aan het volk worden getoond wat de wens en opvatting is van de fractie.¹³

Op grond van artikel 81 van de Grondwet geschiedt de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. De Tweede Kamer is dus als controleur van de regering tevens medewetgever. Het recht van amendement maakt onderdeel uit van de controlerende taak maar raakt ook aan de bevoegdheid van medewetgever. De controlerende rol van het parlement dient wel in het achterhoofd gehouden te worden. Het is die zin namelijk niet raar dat de voorbereiding van wetsvoorstellen van de regering van omvangrijkere aard is dan die van amendementen. De regering heeft als indiener van het wetsvoorstel het meeste werk in de voorbereiding waarna de Tweede Kamer vooral controleert. Wanneer Kamerleden vanuit hun medewetgevende bevoegdheid echter amendementen indienen die geheel nieuwe ideeën of ingrijpende wijzigingen betekenen, verschuift controleren mijns inziens meer naar zuiver medewetgeven. Hoe minder het amendement inhoudelijk met het primaire wetsvoorstel te maken heeft, hoe minder de memorie van toelichting en het gegeven advies van de Afdeling advisering op het primaire wetsvoorstel toepasselijk zijn op de materie van het amendement. De mogelijke adviezen over dergelijke amendementen kunnen wellicht meer context scheppen; zoals adviezen bij primaire wetsvoorstellen ook deze rol aannemen. Met deze context wordt gedoeld op mogelijke alternatieven, de verhouding tot bestaande bepalingen, de belangen van andere partijen en al het andere waarin de adviezen van de Afdeling advisering in voorzien. De Afdeling advisering doet naast de wetstechnische toets, in tegenstelling tot Bureau Wetgeving, namelijk ook een beleidsmatige en een juridische toets. Het is dus niet zozeer alleen de wetstechnische kwaliteit van het amendement maar ook met name de context die ontbreekt wanneer amendementen een geheel nieuwe toevoeging behelzen dan een kleine aanpassing van een onderdeel van het primaire wetsvoorstel. Voorgaande valt met een fictief voorbeeld nader te illustreren.

¹⁰ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 69. Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken. Ministerie van Veiligheid en Justitie

¹¹ Idem.

¹² Aanwijzing 278 Aanwijzingen voor de regelgeving

¹³ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016. p. 13

De regering stelt bij een wetsvoorstel voor om op weg X 110 kilometer per uur (km/u) als maximaal toegestane snelheid te hanteren. De memorie van toelichting en het advies van de Afdeling advisering zijn derhalve hierop gestoeld. Amendement A stelt voor om van deze 110 km/u, 100 km/u te maken. Amendement B stelt voor, in het kader van de verkeersveiligheid, auto's zonder airbags te verbieden op openbare wegen.

Amendement A corrigeert een voorgestelde bepaling vanuit een meer controlerende taakstelling van de Tweede Kamer. Uiteraard is dit ook medewetgeven, maar gegeven vanuit een meer corrigerend controlerend perspectief. Amendement B beoogt een echt nieuw rechtscheppend karakter. Hier is meer sprake van zuiver medewetgeven en zou advies wellicht geboden zijn nu het gaat om een geheel nieuw voorstel dat niet behandeld is in het primaire wetsvoorstel en daarom ook niet van advies voorzien is door de Afdeling advisering. Met andere woorden: wanneer een Kamerlid op de stoel van de regering gaat zitten door geheel nieuwe initiatieven op het gebied van wetgeving te formuleren, zou hij dan ook niet aan dezelfde regels gebonden moeten worden? En zou een dergelijk amendement dan niet voorzien moeten worden door advies van de Afdeling advisering?

4. Zijn amendementen 'quality-killers'?

Het genoemde verschil in voorbereiding kan tot gevolg hebben dat de kwaliteit van amendementen een stuk lager is dan die van primaire wetsvoorstellen. Amendementen zouden een soort van 'quality-killer' zijn.¹⁴ Van Gestel haalt in zijn stuk over de kwaliteit van wetgeving een passage uit de oratie van hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit Veerman aan:

*'De vraag wat een goede wet is, blijkt niet goed te beantwoorden en levert dus geen munitie voor het beleidsdebat. Mogelijk is het verstandiger criteria vast te stellen voor wat een slecht wetsvoorstel is, door de positieve aandachtspunten aan te vullen met negatieve kwaliteitseisen (bijvoorbeeld: een wetsvoorstel zonder invoeringsplan is slecht en mag niet bij de Kamer worden ingediend).'*¹⁵

Van Gestel borduurt hier op voort en probeert indicatoren te formuleren waaraan een slechte wet kan worden herkend.¹⁶ Anders gezegd: de kwaliteit van wetgeving valt dusdanig lastig te beoordelen dat er vaak louter wordt gekeken naar definities voor slechte wetgeving. Het is dan ook niet verwonderlijk dat Veerman in zijn recente onderzoek naar de kwaliteit van amendementen opnieuw indicatoren heeft vastgesteld langs deze lijn, te weten indicatoren voor slechte amendementen. Net als een wetsvoorstel geeft een aangenomen amendement vaak uiting aan een politieke of normatieve opvatting, en het is daarom lastig over de kwaliteit ervan een objectieve uitspraak te doen. Veerman illustreert dat aan de hand van een voorbeeld over instemmingsrechten van huurders dat lijkt op het eerder genoemde voorbeeld over de instemmingsrechten van opleidingscommissies. Een tegenstander zal een dergelijk instemmingsrecht van huurders wellicht een administratieve en bestuurlijke last vinden, de ander misschien juist een verbetering van de bescherming van de belangen van huurders. De ideologische invalshoeken botsen hier, en daarmee ook het oordeel of iets een 'mooie wet' is.¹⁷

Kwaliteit van amendementen

Veerman deed onderzoek naar de amendementen ingediend in het jaar 2014 en hanteerde daarbij de volgende definitie voor het ontbreken van kwaliteit: juridisch onwenselijk (niet passend binnen het systeem van de wet, spanning met andere regels of strijd met hogere regels) en onwerkbaar (niet uitvoerbaar of niet handhaafbaar).¹⁸ Deze definitie stelt een kwalitatieve ondergrens voor amendementen.

Veerman kwam op basis van zijn onderzoek tot de conclusie dat slechts een klein aantal amendementen echt een verslechtering betekende volgens zijn definitie. Van de 93 amendementen bleken er dertien een

¹⁴ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016

¹⁵ G.J. Veerman, *De wet als zinsbegoochelingstoestel: over de kwaliteit van wetgeving (oratie Maastricht)*, 2004, p. 39.

¹⁶ R.A.J. van Gestel, *Objets Trouves, Kwaliteit van wetgeving*, RegelMaat, 2013

¹⁷ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016. p. 6

¹⁸ Idem. p. 6-7

verslechtering en vijftien een verbetering te zijn, de rest was neutraal.¹⁹ Dat betekent dat het niet desastreus gesteld is met het recht van amendement.

Dat slechts een beperkt aantal amendementen door de ondergrens zakt, betekent echter nog niet dat het in algemene zin altijd goed gesteld is met amendementen. De vraag of er ruimte is voor verbetering in het traject van indienen van amendementen, is in ieder geval gelegitimeerd. Dit temeer omdat de belangstelling van Kamerleden voor de kwaliteit van wetgeving beperkt is, aldus ook Veerman zelf.²⁰ In het huidige politieke klimaat maakt de zichtbaarheid in de (sociale) media meer indruk dan een streven naar deugdelijke amendementen. Zoals Van der Staaij en De Wildt terecht opmerken:

Politieke partijen moeten ervoor oppassen om politici te veel af te rekenen op basis van hun aanwezigheid in de media in plaats van op gedegen invloed op de wetgeving die tot stand komt. Wat meer juristen met hart voor wetgevingskwaliteit op de lijsten zou uiteindelijk per saldo wel eens meer effect kunnen hebben dan de zoveelste mondelinge vraag of motie met het dictum 'oordeel aan de Kamer' in de hand.²¹

Los van de ondergrens kan men zich afvragen of een uitgebreidere procedure niet meer recht zou doen aan het amendementsrecht dan nu het geval is. Kan van het rapportcijfer zes wellicht ook een acht worden gemaakt worden, of koesteren we slechts de illusie dat we op dit moment gelukkig niet al te vaak te maken hebben met 'quality-killers'? Zo geeft Veerman zelf aan dat er reden bestaat na te denken over de vraag of en welke maatregelen tot verbetering dan wel vermindering van risico's mogelijk zijn. Amendementen zouden moeten kunnen worden onderworpen aan een soort turbo-toets, bijvoorbeeld tot een week voor de mondelinge behandeling van een wetsvoorstel, in die week kan nog onderzoek worden gedaan, aldus Veerman.²² Hij laat in het midden wie die toets zou moeten uitvoeren. Het nader onderzoek waar Veerman op doelt zou kunnen geschieden door de Afdeling advisering. Immers; zij vervult deze rol ook bij de primaire wetsvoorstellen.

De meeste amendementen overleven de 'Veermantoets' weliswaar, maar zouden wellicht baat kunnen hebben bij advies van de Afdeling advisering over deze amendementen. Dit zou eventueel ook kunnen bijdragen aan de vorming van wethistorie en duiding voor het politieke debat.

5. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State?

Hebben we iets aan advies van de Afdeling advisering?

Het onderzoek van Veerman toont aan dat amendementen niet altijd 'quality-killers' zijn. Advies van de Afdeling advisering zou daarom als overbodig en vertragend kunnen worden beschouwd. In dat licht is het interessant om te bezien wat advisering van de Afdeling advisering oplevert in de fase van het primaire wetsvoorstel vanuit de regering. De interdepartementale werkgroep Kwaliteitsplatform heeft een analyse gemaakt van de adviezen die de Afdeling advisering in 2013 heeft uitgebracht.²³ Menno Bouwes concludeert dat van het vaak gehoorde 'wegschrijven' van de adviezen in het nader rapport vaak geen sprake lijkt te zijn. Het nader rapport en de gewijzigde toelichting geven juist dikwijls de door de Afdeling advisering gevraagde motivering. In plaats van 'wegschrijven' worden adviezen vaak redelijk makkelijk overgenomen. Dit terwijl men zou denken dat er over het voorstel goed is nagedacht voordat het voorstel aan de Raad wordt voorgelegd. De Raad van State merkt in zijn jaarverslag over 2013 ook op dat de doorwerking van zijn adviezen op veel manieren zichtbaar is. Het is volgens de Raad geen uitzondering, eerder regel, dat een advies ertoe leidt dat de regering het voorstel of de toelichting bijstelt.²⁴

¹⁹ Idem. p. 50

²⁰ Idem. p. 51

²¹ C.G. van der Staaij & W.M.J. de Wildt, *Met gemeen overleg der Staten-Generaal*, RegelMaat 2014-4, p. 334-339

²² G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016. p. 53-54

²³ M.Tj. Bouwes, *Beeld en werkelijkheid: een analyse van de adviezen van de Raad van State*, Academie voor Wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2014

²⁴ M.Tj. Bouwes, *Wat kunnen we leren van de adviezen van de Raad van State?*, RegelMaat 2015-2, p. 127 (verkorte publicatie/analyse gebaseerd op publicatie voor Academie voor Wetgeving)

Veel van de wetsvoorstellen vanuit de regering zullen voldoen aan de basiskwaliteit die Veerman noemt in zijn onderzoek. Toch blijkt dat de regering zich veel aantrekt van de adviezen en één en ander wordt bijgesteld. Het advies en de reactie van de regering in het Nader Rapport hebben dus daadwerkelijk zin. Bouwes geeft aan dat de nadere rapporten opvallen door hun grondigheid en dat ze de politieke keuzes duidelijk maken.²⁵ Wanneer de regering het advies op bepaalde punten naast zich neerlegt, komt dit advies terug in het parlementaire debat, zowel in de Tweede als Eerste Kamer.²⁶ Vaak wordt de kritiek van de Afdeling advisering door deze Kamers overgenomen wat er toe leidt dat het aantal delegatiebepalingen of de reikwijdte ervan wordt teruggedrongen of dat een voorhangprocedure wordt afgedwongen.²⁷

Politieke waarde advies

Putters stelt daarnaast dat het belangrijk is dat alle beschikbare inzichten en informatie van alle betrokkenen bij politici bekend zijn. Goed advies stelt zowel de beschikbare kennis als de in het geding zijnde belangen aan de orde.²⁸ Tjeenk Willink voegt daar aan toe dat wanneer beschikbare kennis vanuit wetenschap, bestuur, uitvoering en burgersamenleving niet tot de politiek doordringt en er geen tegenwicht door debat en dialoog bestaat, een evenwichtige afweging niet mogelijk is en overheidsbeleid verschraalt.²⁹ Het gaat niet louter om het overnemen van adviezen door de regering. De meerwaarde zit in de brede context van advies; de zogenaamde politieke waarde van een advies. Wanneer men louter een functionalistische benadering hanteert ten aanzien van advisering heeft het alleen nut wanneer adviezen worden overgenomen door de regering. Het plaatsen van het beleid in een bredere context, het benoemen van de risico's en het formuleren van mogelijke beleidsalternatieven zijn echter ook van belang om een volwaardig politiek debat te kunnen voeren over wetsvoorstellen van de regering. Om alternatieven voor het voorgesteld beleid serieus te kunnen wegen en daaromtrent alle relevante informatie en opvattingen te kennen, is een dergelijk advies nodig. Dat maakt van een advies een 'goed' advies, namelijk een advies dat ook stof aandraagt voor het politieke debat.³⁰

De Afdeling advisering verwacht van de regering als wetgever een deugdelijke motivering waarin onderzoeksrapporten en evaluaties betrokken worden. De Tweede Kamer is echter medewetgever en aan haar wordt deze eis als zij amendeert op dit moment niet gesteld. Regering en Tweede Kamer zijn dus zo beschouwd onderhevig aan verschillende regels. De Tweede Kamer kent een lichter regiem voor het voorstellen van wetsbepalingen dan de regering.

Al met al kan geconcludeerd worden dat hoewel primaire wetsvoorstellen vaak aan de basiskwaliteit zullen voldoen, zij toch gebaat kunnen zijn bij advisering. Die leidt vaak tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting, en wanneer dit niet gebeurt dient het advies het politieke debat in de Kamers. Adviezen van de Afdeling advisering zouden een vergelijkbare meerwaarde kunnen hebben voor amendementen. Momenteel is advisering over amendementen geen standaard onderdeel van het Nederlandse wetgevingstraject. Wel kan er op grond van verschillende bepalingen facultatief advies worden ingewonnen, dat advies over amendementen mogelijk maakt.

²⁵ M.Tj. Bouwes, *Beeld en werkelijkheid: een analyse van de adviezen van de Raad van State*, Academie voor Wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2014. p. 29

²⁶ Idem. p. 130

²⁷ R.A.J. van Gestel en A. Vleugel, *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie*, Universiteit van Tilburg in opdracht van de Raad van State 2013

²⁸ K. Putters, *De praktijk in het parlementair advies*, De Raad van State in perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011. p. 211

²⁹ H.D. Tjeenk Willink, *De betekenis van de vaste adviescolleges*, in de afscheidsbundel voor Jos van Kemenade bij de Raad voor het Openbaar Bestuur, 2009.

³⁰ K. Putters, *De praktijk in het parlementair advies*, De Raad van State in perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011. p. 213

6. Advies over amendementen in cijfers

Kort gezegd vallen de adviesvormen inzake amendementen in twee categorieën te verdelen. De eerste categorie is het advies dat de regering kan krijgen op grond van artikel 17, tweede lid, Wet op de Raad van State (en analoog daaraan de Tweede Kamer bij initiatiefwetsvoorstellen o.g.v. artikel 18, tweede lid, Wet op de Raad van State). Deze vorm noemt de Afdeling advisering zelf 'onverplicht advies'. De tweede categorie is de voorlichtingsprocedure die sinds 2010 bestaat op grond van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State. Dat betreft de mogelijkheid voor ministers en beide Kamers om advies te krijgen in aangelegenheden van wetgeving en bestuur.

In de onderstaande tabel zijn de adviezen over amendementen vanaf 2000 in cijfers uitgedrukt.³¹

Grafiek I: gegeven adviezen over amendementen door de Afdeling advisering sinds 2000 afgezet tegen de initiatiefnemer van de aanvraag van het gegeven advies.

De vormen van advies worden afgezet tegen de initiatiefnemer van de aanvraag van het gegeven advies met daar bijhorende totaaloverzichten. (De volgorde regering, Tweede Kamer en Eerste Kamer is op basis van chronologie bij wetgeving).

	Regering	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Totaal
Categorie I: Onverplicht advies (art. 17(2) & 18 (2) RvS	19*	1	N.v.t.**	20
Categorie II: Voorlichting (art. 21a RvS)	9***	1	3****	13
Totaal	28	2	3	33

Allereerst valt op dat de regering veel vaker het initiatief neemt om advies in te winnen bij de Afdeling advisering dan beide Kamers. Sinds 2010, het moment dat de Kamers de bevoegdheid kregen om advies in te winnen op basis van voorlichting, staat de teller voor de regering op elf gevraagde adviezen ten opzichte van vijf van de Kamers, waarvan slechts twee vanuit de Tweede Kamer, de feitelijke geboortekamer van amendementen. Dat is op zich opmerkelijk nu de voorlichtingsprocedure juist in het leven is geroepen omdat de Tweede Kamer hier destijds om verzocht.³² Even opmerkelijk is in dat licht dat de Eerste Kamer relatief vaak voorlichting vraagt over de door de Tweede Kamer aanvaarde amendementen. Wellicht voelen Tweede Kamerleden niet de behoefte eigen amendementen kritisch tegen het licht te houden, terwijl de regering het advies inzet bij amendementen die haar niet bevallen. Veerman geeft nog een andere reden. Hij merkt op dat het gelet op het wetgevingsproces, de hectiek van het laatste moment waarop amendementen worden

³¹ Sedert 2000 worden adviezen digitaal gearchiveerd door de Raad van State. Derhalve is voor dit jaartal gekozen. Het fungeert bovendien als afbakening van dit onderzoek.

* Twee van deze gegeven adviezen zijn van na 2010, de periode waarin de regering ook gebruik had kunnen maken van de voorlichtingsprocedure (de tweede categorie).

** De Eerste Kamer ontbeert de bevoegdheid om op deze basis advies in te winnen.

*** Eén van de regeringsadviezen over amendementen was ingegeven door zorgen van Eerste Kamerleden, die daarom verzochten om voorlichting. Materieel valt dit advies dus meer toe te schrijven aan de Eerste Kamer. Een andere voorlichting ging niet feitelijk over een amendement, maar was dusdanig aan het amendement gerelateerd dat het toch in dit overzicht is opgenomen. Het amendement werd ingetrokken nadat de regering had toegezegd over deze materie aan de Afdeling advisering voorlichting te vragen.

**** Eén van de gegeven adviezen had voornamelijk betrekking op wijzigingen op basis van nota's van wijzigingen. Een amendement speelde echter ook een belangrijke rol. Daarom is deze voorlichting voor de volledigheid wel in het overzicht is opgenomen.

³² Kamerstuk 30 585. nr. 10. Tweede Kamer 2007

ingediend (vlak voor en tijdens de plenaire behandeling), er haast ook geen tijd is om voorlichting te vragen. Voor voorlichting is te weinig tijd of, moet men misschien zeggen, wordt vaak geen tijd genomen.³³

Over de periode 2007-2014 werden er gemiddeld 683 amendementen per jaar ingediend waarvan er gemiddeld 191 jaarlijks werden aangenomen.³⁴ Met gemiddeld twee gegeven adviezen over amendementen op een totaal van 683 ingediende jaarlijkse amendementen is het aantal gegeven adviezen over amendementen dus buitengewoon laag. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat enkele adviezen van de Afdeling advisering meerdere amendementen betreffen. Dat doet echter geen afbreuk aan de conclusie dat het aantal van advies voorziene amendementen in schril contrast staat tot het totaal aantal ingediende amendementen. Waar het primaire wetsvoorstel altijd wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering, gebeurt dat bij amendementen slechts zeer sporadisch.

Voor het nader onderzoeken van de adviezen is er gekozen voor de onverplichte adviezen omdat deze, in tegenstelling tot voorlichting, meer integraal zijn en een eindoordeel omvatten; voorlichting geeft slechts antwoord op specifieke vragen en bevat geen eindoordeel. Onverplicht advies is daarom beter vergelijkbaar met de normale adviezen van de Afdeling advisering bij primaire wetsvoorstellen. Van de twintig onverplichte adviezen behandel ik er zeventien. De overige drie waren te recent (waardoor er over de gevolgen niets valt te zeggen op dit moment) of bevatten geen inhoudelijk advies.

Herkomst amendementen

In de zeventien geanalyseerde adviezen zijn 47 amendementen van advies voorzien. Hieronder een verdeling van de amendementen over de oppositiefracties en regeringsfracties. ‘Gecombineerd’ betekent dat het amendement zowel door een regeringsfractie als een oppositiefractie is ondertekend.

Grafiek III : Herkomst van de op geadviseerde amendementen.

Totaal:	Regeringsfractie:	Oppositiefractie:	Gecombineerd:
47	8	17	22

Uit bovenstaande tabel kan niet geconcludeerd worden dat de regering het adviesinstrument inzet om een amendement van de oppositie te laten ontraden en om haar eigen positie te versterken. Bij dertig van de 47 adviezen was een regeringsfractie zelf (mede)ondertekenaar. De amendementen zijn wat betreft de herkomst redelijk gelijkmatig verdeeld.

Materieel effect adviezen algemeen

Onderstaande grafiek geeft weer wat er met de amendementen is gebeurd naar aanleiding van het advies. ‘Reeds aangenomen’ betekent dat het amendement ten tijde van het gegeven advies al aangenomen was in de Tweede Kamer. In de grafiek zijn vijftig amendementen te zien in plaats van 47. Dat komt omdat bij drie amendementen de indieners verschillend dachten over het advies van de Afdeling advisering waardoor het amendement daarna gesplitst werd in twee amendementen. Waar ten tijde van het advies sprake was van één amendement, is na het advies dan sprake van twee amendementen. De gesplitste amendementen spruiten echter wel voort uit het van advies voorziene amendement waardoor ze relevant zijn voor het onderzoek. De splitsing is zelfs veroorzaakt door het advies. Dit levert in de grafiek een drietal extra amendementen op nadat er geadviseerd is.

Grafiek IV: Materieel effect adviezen

Totaal voor advisering:	Reeds aangenomen:	Ingetrokken:	Gewijzigd:	Niet gewijzigd:	Totaal na advisering:
47	13	6	7	24	50

Materieel effect adviezen op reeds aangenomen amendementen

Van de dertien reeds aangenomen amendementen treden er twee niet in werking waardoor ze feitelijk teniet werden gedaan. Vijf amendementen werden op basis van het advies door de regering bij nota van wijziging nog

³³ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016. p. 36

³⁴ G.J. Veerman, *Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?*, Academie voor wetgeving, Publicatiereeks Recht en Overheid nr.1. Den Haag 2016. p. 16

veranderd. Eén wetsvoorstel, met drie amendementen, werd in de Eerste Kamer verworpen. Van de dertien reeds aangenomen amendementen werden er dus acht daadwerkelijk onderdeel van de tot stand gebrachte wet. Van deze acht waren drie amendementen door een nota van wijziging aangepast, en deels teniet gedaan. De adviezen hadden dus op acht van de dertien aangenomen amendementen materieel effect.

Cumulatief komt het totaal van de in de cellen opgenomen amendementen op vijftien uit, en niet op dertien. Het wetsvoorstel van twee van de amendementen die bij nota van wijziging werden gewijzigd, werd alsnog verworpen in de Eerste Kamer. Deze amendementen zijn dus zowel gewijzigd als later door verwerping van het wetsvoorstel teniet gedaan. Dit levert in grafiek V twee extra effecten op, die beide zijn opgenomen.

Grafiek V: Materieel effect adviezen reeds aangenomen amendementen

Totaal:	Nota van wijziging:	Niet in werking tredend door KB:	Verworpen in Eerste Kamer:	Geen effect:
13	5	2	3	5

Reden intrekken amendement

Van de 47 geadviseerde amendementen waren er dertien reeds aangenomen. Over 34 amendementen moest nog worden gestemd. Door splitsing werden dit er uiteindelijk 37. Daarvan zijn er, zoals in grafiek IV weergegeven, zes ingetrokken. In vier van de zes gevallen kwam het intrekken door het advies van de Afdeling advisering. In één geval was de reden van intrekking onduidelijk. Het amendement werd eerst aangepast maar uiteindelijk vlak voor de stemming toch ingetrokken. Eénmaal had de indiener van het amendement sterke twijfels bij het advies van de Afdeling advisering maar werd het amendement toch ingetrokken vanwege de verwachting dat het amendement het sowieso niet ging halen bij de stemming.

Grafiek VI: Reden intrekken amendement

Totaal:	Door advies:	Onbekend:	Andere reden:
6	4	1	1

Resultaten van de in stemming gebrachte amendementen

Over de overige 31 amendementen, waarvan er zeven naar aanleiding van het advies zijn gewijzigd, is gestemd. Alle zeven gewijzigde amendementen zijn aangenomen. Van de 24 ongewijzigde amendementen zijn er veertien verworpen, en werden er tien aangenomen. Van deze tien amendementen zijn er drie via een novelle alsnog ongedaan gemaakt (de Eerste Kamer was het wel met de Afdeling advisering eens). Slechts zeven van de 31 amendementen werden in ongewijzigde vorm wet. Amendementen die op basis van het advies zijn aangepast, worden vaker aangenomen dan ongewijzigde amendementen.

Grafiek VII: Resultaten van de in stemming gebrachte amendementen

	Totaal:	Ongewijzigde amendementen:	Gewijzigde amendementen:
In stemming gebrachte amendementen:	31	24	7
Aangenomen amendementen:	17	10	7
Novelle die amendement te niet doet:		3	
Totaal aantal amendementen opgenomen in de wet:	14	7	7

Deelconclusie

Wanneer we bovenstaande cijfermatige gegevens in ogenschouw nemen, kan geconcludeerd worden dat er cumulatief bij twaalf van de vijftig amendementen geen materieel effect is opgetreden na advisering door de Afdeling advisering (de zeven ongewijzigd aangenomen amendementen plus de vijf reeds aangenomen amendementen zonder effect). Geen materieel effect betekent dat de amendementen niet zijn gewijzigd of zijn verworpen. Bij de overige 38 amendementen trad er wel een materieel effect op nadat de Afdeling advisering heeft geadviseerd. Dit houdt in dat de amendementen zijn gewijzigd, zijn ingetrokken, niet in werking zijn getreden of zijn verworpen bij stemming. De mate waarin het advies invloed heeft gehad op een

verworpen amendement bij stemming is lastig te bepalen. De mogelijkheid dat deze amendementen ook zonder advies van de Afdeling advisering waren verworpen, bestaat. Fracties kunnen onafhankelijk van het advies van de Afdeling advisering bezwaren hebben tegen bepaalde amendementen. Behoudens deze nuance acht ik het materiële effect van advies van de Afdeling advisering groot. De materiële effecten zijn vaak duidelijk veroorzaakt door de adviezen. Bij een van de adviezen was er bijvoorbeeld geen materieel effect; de kritiek van de regering op de amendementen werd door de Afdeling advisering ontkracht. De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel hierna aan omdat de zorgen omtrent de amendementen waren weggenomen door de Afdeling advisering. Hoewel er geen materieel effect was, had dit advies een duidelijke bijdrage aan het duiden van de amendementen en kon de Eerste Kamer een goede afweging maken.

7. Andere pogingen tot versterking van de amendementsprocedure

Kamercommissie wetgeving

Jan van Schagen pleit in zijn proefschrift voor een aparte commissie voor de Wetgeving en daarnaast dat de Afdeling advisering ook adviesorgaan wordt van de Tweede Kamer.³⁵ Die laatste wens is met de voorlichtingsprocedure in 2010 ingewilligd. Een commissie voor de Wetgeving is er echter nooit gekomen. Het idee van een aparte Kamercommissie voor de wetgeving is aan de orde geweest bij de behandeling van het rapport van de commissie-Dolman en door haar verworpen. De vrees zou bestaan dat Kamerleden die geen onderdeel van deze commissie uitmaakten helemaal geen aandacht meer zouden hebben voor de juridische kwaliteit van de door hen voorgestelde amendementen. Ook was men bang dat door de commissie niet snel een negatief oordeel geveld zal worden over amendementen waar reeds een politieke meerderheid voor was. Tot slot had men de praktische vrees dat er niet voldoende Kamerleden zouden zijn die bereid waren tijd aan deze commissie te spenderen.

Van Schagen noemt mijns inziens terecht dat wetgeving extra aandacht verdient. Hij wijst evenzeer op het feit dat het niet gaat om de strikt technische aspecten van wetgeving, de punten en de komma's, maar om de wezenlijke onderwerpen als rechtszekerheid, handhaarbaarheid en uitvoerbaarheid. Bureau Wetgeving heeft daarom een te beperkte rol in het wetgevingsproces. Ik deel echter niet de mening dat Kamerleden zelf deze rol zouden moeten vervullen. De bezwaren van de commissie-Dolman zijn nog steeds actueel maar daarenboven acht ik Kamerleden niet bij voorbaat geschikt om deze rol te vervullen. Zoals eerder beschreven zijn Kamerleden niet immer wetgevingsjuristen. De aanwezigheid in de (sociale)media is vaker uitgangspunt dan gedegen oordeelsvorming over wetgeving. Dit speelt hedendaags nog in veel grotere mate dan in de jaren 90', toen Van Schagen zijn proefschrift publiceerde. Zelfs wanneer deze commissie louter uit briljante staatsrechtjuristen zou bestaan kan men afvragen of Kamerleden voldoende kritisch zijn op de voorgestelde amendementen, of juist bovenmatig kritisch, omdat het amendement afkomstig is van een minder gezinde fractie. De partijpolitiek zou waarschijnlijk doorzingen in de commissie, hetgeen het gewenste onafhankelijke advies over amendementen in de weg staat. De Afdeling advisering is daar mijns inziens beter toe geëquipeerd.

Ook Kummeling en Bovend'Eert noemen de mogelijkheid van een extra commissie in hun laatste druk van *'Het Nederlandse Parlement'* met vergelijkbare argumenten.³⁶ Dat zou gepaard moeten gaan met een aanzienlijke versterking van de ambtelijke ondersteuning. Denkbaar in dit verband is volgens hen dat de ambtelijke staf zo nodig tijdelijk kan worden uitgebreid met externe deskundigen. Ze wijzen in dat licht op het voorstel van Konijnenbelt om een 'rondgang' te organiseren tussen de wetgevingsjuristen op de departementen en de Raad van State. In algemene zin onderschrijf ik het pleidooi voor extra ambtelijke ondersteuning, maar wat betreft het advies op amendementen, verdient het aanbeveling om dat volledig bij de Afdeling advisering neer te leggen. Wanneer de Kamercommissie zich in de niet transparante 'wandelgangen' laat adviseren door experts zien we louter de politieke vertaling van het door hen gegeven advies. De Kamercommissie bestaat uit fractieleden van politieke partijen en dat staat mijns inziens haaks op een onafhankelijk advies. Het voordeel van een openbaar advies van de Afdeling advisering is dat zichtbaar wordt wat het parlement met het onafhankelijke advies doet. Anders gezegd; wanneer Kummeling en Bovend'Eert de tijdelijke inzet van wetgevingsjuristen van de Raad van State toejuichen, waarom dan niet in een openbaar onafhankelijk advies?

³⁵ J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal; Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*. Universiteit Utrecht 1994. p. 188-191

³⁶ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling. *Het Nederlands Parlement*. 12^e druk. Deventer: Wolters Kluwer 2017. p. 273-281 en 519-521

8. Waar moeten we naar toe?

Abstract effect; de politieke waarde van het advies

Het opvallende materiële effect van de adviezen toont mijns inziens aan dat het advies meerwaarde heeft voor het wetgevingsproces. Het parlement en de regering trekken zich iets aan van de oordelen van de Afdeling advisering. De Afdeling advisering adviseert derhalve niet voor niets. De adviezen worden echter ook niet klakkeloos overgenomen. De adviezen worden op verschillende manieren vertaald naar concrete handelingen. De wijze waarop verschilt per amendement. Waar het materiële effect ontbreekt of beperkt is, heeft het advies mijns inziens toch vaak meerwaarde. Het draagt bij aan het schetsen van context. Zeker bij amendementen die verstrekkend zijn, of bij amendementen waarvan de materie relatief ver van de inhoud van het wetsvoorstel ligt, vult het advies een inhoudelijke leemte.

Hiermee sluit ik aan bij de opmerkingen van Putters over politieke meerwaarde van adviezen. Het gaat niet louter om de beperkte zuiver functionalistische benadering van de adviesfunctie. Het plaatsen van het beleid in een bredere context en in een wijder tijdsperspectief, het benoemen van de risico's van het voorgenomen beleid en het formuleren van mogelijke beleidsalternatieven zijn van belang om in het parlement een volwaardig politiek debat te kunnen voeren. Het is tevens van belang om alternatieven voor het voorgestelde beleid serieus te kunnen wegen en daaromtrent alle relevante informatie en opvattingen te kennen, en om tunnelvisies bij zowel de regering als het parlement te voorkomen, kortom om de rol van 'het politieke' waar te maken. Dat maakt van een advies een 'goed' advies, namelijk een advies dat – ook -- stof aandraagt voor het politieke debat, aldus Putters.³⁷

Naast de opvallende materiële effecten van de adviezen zie ik ook meerwaarde in de meer abstracte effecten van de adviezen. De adviezen hebben in alle zeventien casus de betekenis van de amendementen verduidelijkt en de besluitvorming erover is er vaak door verhelderd.

Selectie van amendementen waarover geadviseerd zou moeten worden

Advies over alle amendementen is te omvangrijk. Met een jaarlijkse omvang van een kleine zevenhonderd amendementen levert het simpelweg te veel werk op voor de Afdeling advisering om deze alle van advies te voorzien. De investering in capaciteit van de Afdeling advisering zou gigantisch zijn, wanneer men deze route bewandelt. Het is ook niet voor alle amendementen nodig. Eerdere voorstellen van oud Kamervoorzitter Weisglas om alle amendementen in een commissie te behandelen zie ik dan ook geen heil in. Hoe verder een amendement van de inhoud van een wetsvoorstel afstaat, of hoe ingrijpender het amendement is op de voorgestelde materie, hoe meer behoefte er is aan context die een advies kan geven. De memorie van toelichting en het advies van de Afdeling advisering over het primaire wetsvoorstel sluiten in dat geval te weinig of niet aan op het amendement. Deze bevindingen sluiten deels aan op de reeds bestaande uitgangspunten uit de Aanwijzingen voor de regelgeving die eerder zijn aangehaald. Aanwijzing 278 luidt: *Over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel wordt de Afdeling advisering van de Raad van State alleen gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt.*

Deze aanwijzing is mijns inziens te vrijblijvend. Ten eerste moet 'ingrijpend' mijns inziens breed gezien worden. Hier bedoel ik mee dat ook amendementen die ver van de inhoud van het wetsvoorstel afstaan ook voorzien moeten worden van advies. Wanneer amendementen geheel nieuwe voorstellen betreffen, waarvan de thematiek in het wetsvoorstel geheel niet aan de orde is gekomen, hebben ze meer de vorm van verkapte initiatieven. Bij dergelijke amendementen is er vaker behoefte aan context waarin een advies kan voorzien. Dit type amendementen voldoet eerder aan de definitie van 'ingrijpend'.

³⁷ K. Putters, *De praktijk in het parlementair advies*, De Raad van State in perspectief, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2011. p. 213

Ten tweede acht ik de zinsnede *'indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt'* bijzonder ongelukkig. Dat maakt de adviesaanvraag afhankelijk van behoeften van individuen. Het ogenschijnlijk objectieve criterium van 'ingrijpend' acht ik al relatief subjectief. Of iets al dan niet ingrijpend wordt bevonden, zal per persoon kunnen verschillen. Maar nu dit criterium ook gekoppeld wordt aan de behoefte van een individuele minister of staatssecretaris, worden adviesaanvragen over amendementen behoorlijk arbitrair. De individuele minister of staatssecretaris dient allereerst van mening te zijn dat het amendement ingrijpend is, en vervolgens moet hij met het oog op zijn oordeelsvorming ook de behoefte gevoelen om advies te vragen.

Naast de oordeelsvorming van de minister of staatssecretaris acht ik de oordeelsvorming van het parlement ook bijzonder relevant. Deze oordeelsvorming ontbreekt echter in de aanwijzing. Zeker nu het parlement ook zelf om voorlichting kan vragen, zou een aanwijzing in die richting niet onwenselijk zijn, zij het niet in de Aanwijzingen voor de Regelgeving, maar in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Daarin ontbreekt nu echter een bepaling die iets zegt over adviesaanvragen omtrent amendementen. Zowel de Aanwijzingen voor de regelgeving als het Reglement van Orde zijn gediend bij een meer algemene bepaling omtrent deze adviesaanvragen. Deze zou als volgt kunnen luiden:

1. *Wanneer een amendement een ingrijpende wijziging behelst, wordt de Afdeling advisering van de Raad van State over dit amendement om advies gevraagd.*

Het feit dat de naleving van en controle op de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Reglement van Orde in handen ligt van de regering en de Tweede Kamer zelf, geeft hen genoeg ruimte om op een passende manier met deze materie om te gaan.

Procedure advies over amendementen

Wat verder opvalt uit de casusstudie van de zeventien adviezen is dat de procedure van adviesaanvragen veel variatie kent. Adviesaanvragen zijn in veel van de casus erg 'laat' ingediend, waardoor de ruimte om er daarna een vervolg of een gevolg aan te geven ontbreekt of te beperkt is. Het advies dient daarom zo vroeg mogelijk gevraagd te worden. Zo vroeg mogelijk kan echter nog steeds relatief 'laat' zijn omdat amendementen tot vlak voor de stemming kunnen worden ingediend. In mijn optiek dient er in ieder geval nog een behandeling plaats te vinden nadat er is geadviseerd over één of meerdere amendementen.

Dit is van belang omdat ten minste de indiener van een amendement mijns inziens de ruimte moet kunnen krijgen om te reflecteren op het advies van de Afdeling advisering. Nu is het de regering die reageert op het advies in het nader rapport. Waar dit bij een wetsvoorstel logisch is, omdat de regering de indiener is van het wetsvoorstel, ligt dit bij een amendement minder voor de hand. De indiener van een amendement zou mijns inziens ook kunnen reageren in het nader rapport. De indiener kan aangeven of hij of zij het amendement wenst aan te passen op basis van het advies of waarom de indiener vasthoudt aan de tekst van het amendement. De reactie van de regering over amendementsadviezen is daarnaast ook waardevol voor het debat. Een nader rapport waarbij zowel door de indiener(s) van de amendementen wordt gereageerd als door de regering is in mijn optiek de beste oplossing. Daarna dient nog wel een behandeling plaats te vinden in de Tweede Kamer, ook wanneer dit een extra behandeling betreft. In deze (extra) behandeling kunnen alle partijen reflecteren op het advies en kunnen er op basis hiervan besluiten worden genomen. Pas na deze behandeling wordt er gestemd over de onderdelen van het wetsvoorstel. Deze (extra) behandeling geeft ook invulling aan 'hoor en wederhoor' waarbij de indiener, en eventuele tegenstanders van het amendement, de ruimte wordt geboden om over het advies met elkaar in debat te gaan. Dit maakt onze democratie bovendien transparanter; door Kamerleden kan in deze publieke debatten getoond worden wat de wensen en opvattingen zijn van de fractie en daarmee de politieke partij. Het wordt dan duidelijk hoe over de materie wordt gedacht door verschillende fracties.

De (extra) behandeling voorkomt ook de mogelijkheid dat er vlak voor de eindstemming nog nota's van wijziging worden ingediend waar niet meer over kan worden gedebatteerd en waar bovendien niet meer los over kan worden gestemd. Wanneer in een dergelijk laat stadium een nota van wijziging wordt ingediend die een bepaald amendement wijzigt, komt de indiener mogelijk voor een dilemma te staan. Wanneer de indiener namelijk voor het wetsvoorstel is, maar tegen de nota van wijziging die zijn amendement wijzigt, heeft deze indiener geen passende keuze meer. Als protest kan hij tegen het gehele wetsvoorstel stemmen, terwijl hij eigenlijk voor het wetsvoorstel is. Of hij stemt voor het wetsvoorstel, en dient de nota van wijziging maar te

accepteren. Wanneer dit door de regering middels een dergelijke nota van wijziging wordt aangepast, begeeft de regering zich democratisch op glad ijs omdat de Tweede Kamer voor het blok wordt gezet. Door een (extra) behandeling na advies standaard te maken, waarna er pas stemming plaatsvindt, worden bovenstaande problemen grotendeels verholpen³⁸. Het is bovendien wenselijk een eenduidige procedure te hebben voor advies over amendementen. Voorgaande zou derhalve in de volgende aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen resulteren (vetgedrukt):

1. *Wanneer een amendement een ingrijpende wijziging behelst, wordt de Afdeling advisering van de Raad van State over dit amendement om advies gevraagd.*
2. ***Het advies bedoeld in eerste lid dient in een zo vroeg mogelijk stadium te worden gevraagd. Nadat dit advies is uitgebracht vindt behandeling plaats. De stemming over het wetsvoorstel vindt niet eerder plaats dan na deze behandeling.***

Onze democratie en rechtsstaat zijn te fundamenteel om mee te laten bewegen met de waan van de dag. Een duidelijk adviesinstrumentarium voor amendementen versterkt ons wetgevingstraject. Het zou mooi zijn als de Kamer eens stil zou staan bij deze gedachte.

³⁸ Het is dan wel noodzakelijk dat ingrijpende amendementen altijd worden voorgelegd aan de Afdeling advisering en dat de regering niet na de (extra) behandeling vlak voor de stemming alsnog een nota van wijziging indient.