



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Parlement in verzet: Het novellerecht van de Eerste Kamer en de mogelijkheid tot een formeel terugzendrecht

Göbel, Mik

Citation

Göbel, M. (2022). *Parlement in verzet: Het novellerecht van de Eerste Kamer en de mogelijkheid tot een formeel terugzendrecht*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3479961>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Parlement in verzet: Het novellerecht van de Eerste Kamer en de mogelijkheid tot een formeel terugzendrecht

Door: Mik Göbel

Studentnummer: 2231573

Docent: Dhr. Hans Oversloot

Vak: Bachelorscriptie Democratietheorie

Woordenaantal: 7669

Inhoudsopgave:

<i>Hoofdstuk 1: Inleiding</i>	3
Paragraaf 1.1: Wat is een novelle?	3
Paragraaf 1.2: Rol Eerste Kamer in Nederlands staatsbestel	5
Paragraaf 1.3: Methode en techniek	6
<i>Hoofdstuk 2: Geschiedenis novellerecht Eerste Kamer</i>	7
Paragraaf 2.1: De novelle tot 1982	7
Paragraaf 2.2: De novelle van 1982-2002 (premierschappen Lubbers en Kok)	8
Paragraaf 2.3: De novelle van 2002-2010 (premierschap Balkenende)	9
Paragraaf 2.3: De novelle sinds 2010 (premierschap Rutte)	10
<i>Hoofdstuk 3: Voor- en nadelen van de novelle</i>	13
Paragraaf 3.1: Inleiding	13
Paragraaf 3.2: Voordelen	13
Paragraaf 3.3: Nadelen	14
<i>Hoofdstuk 4: Een formeel terugzendrecht?</i>	17
Paragraaf 4.1: Inleiding	17
Paragraaf 4.2: Wat is een terugzendrecht?	17
Paragraaf 4.3: Implicaties formeel terugzendrecht Eerste Kamer	18
<i>Hoofdstuk 5: Conclusie</i>	21
<i>Bibliografie</i>	25

Parlement in verzet: Het novellerecht van de Eerste Kamer en de mogelijkheid tot een formeel terugzendrecht

Hoofdstuk 1: Inleiding

Op 16 oktober 2015 vierde de Eerste Kamer in een Bijzondere Verenigde Vergadering met de Tweede Kamer het tweehonderd jarig bestaan van de Eerste Kamer (Eerste Kamer, z.j.a). In haar al meer dan 200 jarig bestaan is de Eerste Kamer menigmaal staatsrechtelijk aangepast, waardoor de positie van de Eerste Kamer over de jaren heen van een bastion voor de monarchie naar een kamer van reflectie is gegaan (Eerste Kamer, z.j.b). Ondanks het al meer dan 200 jarig bestaan van de Eerste Kamer is haar positie binnen het Nederlands parlementair stelsel niet altijd even stabiel gebleven en is er zelfs in 1974 een motie ingediend door Tweede-kamerlid Klaas de Vries waarin de afschaffing van de Eerste Kamer werd geopperd. Deze motie is door de Tweede Kamer verworpen, maar bleek op vrij grote steun te kunnen rekenen met de Partij van de Arbeid, D'66, Politieke Partij Radikalen en Pacifistisch Socialistische Partij die allen voor hadden gestemd (Eerste Kamer, z.j.c).

Vandaag de dag staat de positie van de Eerste Kamer iets minder ter discussie dan in de jaren '70 en in 2020 is er zelfs door de Rijksministerraad besloten een wetsvoorstel in te dienen om de Eerste Kamer een formeel terugzendrecht te geven op aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel (Rijksoverheid, 2020). De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde namelijk in haar eindrapport *Lage drempels hoge dijken* onder andere dat een sterke Eerste Kamer beter tegenwicht kan bieden tegen de steeds inniger wordende verbondenheid van het kabinet met de Tweede Kamer (2018, p. 291). De manier waarop de Staatscommissie dit onder andere wil verbeteren is door de praktijk van de novelle uit te breiden tot een formeler terugzendrecht. Vandaag de dag kan de Eerste Kamer het kabinet en de Tweede Kamer enkel verzoeken om een novelle in te dienen ter wijziging van een voorliggend wetsvoorstel, terwijl de Eerste Kamer dit zelf door het ontbreken van het recht van amendement niet eigenhandig kan doen (Overheid, z.j.). Het toekennen van een formeel terugzendrecht aan de Eerste Kamer zou ervoor zorgen dat de Eerste Kamer echter wel eigenhandig wetgeving zou kunnen aanpassen (Rijksoverheid, 2020). De novelle is over de jaren heen gewoonrecht geworden in het Nederlandse parlementaire stelsel en het gebruik van de novelle is over de afgelopen jaren alleen maar toegenomen (Eerste Kamer, z.j.d), maar

is het Nederlands parlementair stelsel gebaat bij het hebben van de novelle; of moet de Grondwettelijke afwezigheid van het recht van amendement strikter gehandhaafd worden; en is de reeds voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de Eerste Kamer door middel van een formeel terugzendrecht een positieve of een negatieve ontwikkeling? Deze vragen zullen in dit onderzoek aan bod komen, maar eerst buigt de rest van dit hoofdstuk zich over wat een novelle precies is en wat de positie van de Eerste Kamer in de Nederlands parlementair stelsel is.

Wat is een novelle?

Een novelle is volgens de site van de Eerste Kamer ‘een wetsvoorstel dat dient ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer aanhangig is of al wel is aangenomen, maar nog niet van kracht is geworden.’ (Eerste Kamer, z.j.e). Een novelle onderscheidt zich van andere soorten wetgeving wegens de beperktheid van het document. Een novelle is veelal een kort document met een kleine inhoudelijke toevoeging of een kleine technische verbetering van een al bestaand wetsvoorstel dat de Eerste Kamer al heeft bereikt of nog niet van kracht is (Eerste Kamer, z.j.f).

Een novelle komt in twee varianten voor: een inhoudelijke novelle of een technische novelle (ook wel niet-inhoudelijke novelle genoemd) (Eerste Kamer, z.j.f). De technische novelle is het oudste voorbeeld en dateert uit 1967. Bij een technische novelle draait het om per ongeluk gemaakte fouten in het wetsvoorstel zoals in het geval van een in het wetsvoorstel genoemde, achterhaalde datum (Eerste Kamer, z.j.f). Daartegenover staat de inhoudelijke novelle. Een inhoudelijke novelle komt tot stand als de Eerste Kamer of in sommige gevallen een andere instantie ernstige bezwaren heeft tegen één of meerdere onderdelen van een wetsvoorstel, maar de Tweede Kamer deze niet meer kan amenderen omdat zij al met het wetsvoorstel heeft ingestemd (Eerste Kamer, z.j.f).

Een novelle wordt nooit door de Eerste Kamer ingediend wegens het ontbreken van het recht van initiatief of het recht van amendement, maar dient door het kabinet of de Tweede Kamer te worden ingediend (Overheid.nl, z.j.). Als de Eerste Kamer om een novelle verzoekt hoeft het kabinet of de Tweede Kamer hier niet mee akkoord te gaan, echter riskeren zij dan wel dat het eerdere wetsvoorstel door de Eerste Kamer verworpen kan worden. De novelle is daarom een belangrijk middel in het arsenaal van wetgevingsmechanismen van de Eerste Kamer. Hoe

deze precies binnen de bevoegdheden van de Eerste Kamer past leest u in de volgende paragraaf.

Rol Eerste Kamer in het Nederlands Staatsbestel

De novelle is een bekend voorbeeld van gewoonterecht en staat nergens in de wet gecodificeerd. De positie van de novelle staat daarom veelal ter discussie, waarbij het argument kan worden gehanteerd dat de Eerste Kamer met reden niet over het recht van amendement beschikt (Peper, 2000), p. 13). De Eerste Kamer gaat door het zichzelf toe-eigenen van de novelle volgens sommigen een té politieke rol spelen in de wetgeving (Parlement.com, z.j.a).

Lid 1 van artikel 51 van de Grondwet luidt: ‘De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer’ (Overheid.nl, z.j.). Deze bepaling stelt dat Nederland een tweekamerstelsel heeft, waarbij de Tweede Kamer blijkens uit de volgorde van deze opsomming het primaat heeft. Het primaat van de Tweede Kamer wordt naast deze bepaling ook benadrukt door haar verder gaande bevoegdheden, waarbij de Tweede Kamer het recht van amendement en het recht van initiatief geniet (artikel 84 en 82 van de Grondwet respectievelijk), terwijl de Eerste Kamer deze rechten niet heeft (Overheid.nl, z.j.). De positie van de Eerste Kamer in het Nederlands staatsbestel berust naast deze bepalingen en bevoegdheden veelal net als de novelle op gewoonterecht. De Eerste Kamer wordt door veel schrijvers en haarzelf gezien als een *chambre de réflexion*, waardoor de Eerste Kamer wordt gezien als een meer apolitiek instituut waar de waan van de dag minder grip op heeft terwijl de Tweede Kamer een meer politieke functie zou bekleden in het Nederlands staatsbestel. Dit staat echter nergens specifiek beschreven (Eerste Kamer, z.j.b). Enkel is bij de oprichting van de Eerste Kamer in 1815 door de Grondwetcommissie gesteld dat de Eerste Kamer de taak heeft ‘ten einde [...] alle overijling in de raadplegingen voor te komen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen’ naast haar taak om als bolwerk van de monarchie en adel te fungeren (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 40).

De Eerste Kamer heeft de bevoegdheid om tijdens haar behandeling van een wetsvoorstel enkel met een ja of een nee oordeel te besluiten over het betreffende wetsvoorstel. De Eerste Kamer heeft daardoor enkel de mogelijkheid om wetsvoorstellen te verwerpen of aan te nemen. De positie van de novelle in het Nederlandse stelsel biedt hier een kleine nuance in,

maar deze berust enkel op gewoonterecht en is zoals hierboven staat beschreven nergens gecodificeerd (Eerste Kamer, z.j.e).

Een recente ontwikkeling in het Nederlandse parlementaire stelsel is dat de coalitiefracties in de Tweede Kamer en het kabinet steeds meer met elkaar verbonden raken. Dit proces, wat al voor de jaren '60 in beperkte mate bestond, is vanaf de jaren '60 sterk toegenomen door de introductie van regeerakkoorden als afsluitend document voor een kabinetsformatie.

Regeerakkoorden hadden aanvankelijk het doel om het kabinet aan de coalitiepartijen te binden, echter concludeert de staatscommissie parlementair stelsel dat regeerakkoorden tegenwoordig juist gebruikt worden om de coalitiepartijen aan het kabinet te binden, waardoor de rollen zijn omgedraaid over de afgelopen halve eeuw (Staatscommissie, 2018, p. 48). Door deze ontwikkeling is volgens sommige schrijvers de positie van de Eerste Kamer extra belangrijk geworden als controleur op de regering.

Methode en techniek

Dit onderzoek gaat zich richten op de vraag of het Nederlandse stelsel gebaat is bij het hebben van de novelle en of het recente besluit van de Rijksministerraad om zelfs een formeel terugzendrecht aan de Eerste Kamer toe te kennen een wenselijke uitbreiding is van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Als eerst wordt er gekeken naar de historische ontwikkeling van de novelle, van haar ontstaan in 1967 als manier om technische fouten in wetgeving aan te passen naar de meer inhoudelijke toepassing van de novelle vandaag de dag, hierbij wordt er bijzondere aandacht besteed aan het advies van de Raad van State uit 1974 over de novelle met betrekking tot de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974.

Gedurende dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen de verschillende premierschappen, omdat de premier veelal een zeer invloed rijk figuur is in het kabinet en een sterke invloed heeft op of het kabinet wel of niet overgaat tot een novelle. Daarnaast wordt er gedurende dit onderzoek voortdurend een onderscheid gemaakt tussen enerzijds inhoudelijke en technische novelles en anderzijds novelles op initiatief van de Eerste Kamer en op initiatief van een andere instantie. Dit eerste onderscheid wordt gemaakt wegens de aard van de verandering. Technische novelles zijn veelal veranderingen van een betrekkelijk kleine aard als verandering van achterhaalde data, terwijl inhoudelijke novelles sterke verandering in het voorliggende wetsvoorstel kunnen aanbrengen. Het tweede onderscheid is van belang

vanwege staatsrechtelijke redenen. De Eerste Kamer heeft zoals hierboven beschreven staat geen formeel amendementsrecht of recht van initiatief, waardoor zij enkel over wetsvoorstellen met een ja of nee oordeel kan besluiten. De mogelijkheid die de novelle biedt in het aanpassen van de inhoud van een wetsvoorstel druist hierdoor in tegen het doel van de grondwet. Bij novelles op initiatief van een andere instantie is deze kwestie minder gevoelig. De regering en de Tweede Kamer blijven de bevoegdheid behouden, bij zowel novelles op verzoek van de Eerste Kamer als op verzoek van andere instanties, om niet in te stemmen met het verzoek om een novelle, echter hebben de Tweede Kamer en de regering belang bij het doorkomen van het voorliggende wetsvoorstel, waar van alle instanties enkel de Eerste Kamer een stokje voor kan steken. De Eerste Kamer heeft hierdoor een significante onderhandelingspositie, waar andere instanties als sociale partners deze niet hebben of in mindere mate bezitten.

Vervolgens richt dit onderzoek zich op de voor- en nadelen van de novelle. Hierbij wordt gekeken naar de voordelen die de novelle heeft met betrekking tot het beschermen van de kwaliteit van wetgeving, die vandaag de dag door monisme tussen kabinet en Tweede Kamer steeds meer wordt bedreigd, en de toename in invloed voor de Nederlandse kiezers. De novelle brengt echter ook nadelen met zich mee. In dit onderzoek wordt eerst stil gestaan bij het minder democratische gehalte van de Eerste Kamer en de invloed van de novelle hierop en ten tweede wordt gekeken naar de mogelijke gevolgen van de novelle bij het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer.

In hoofdstuk vier wordt er gekeken naar een voorstel voor een terugzendrecht, waarbij de implicaties van een formeel terugzendrecht op het toenemende monisme, tijdsefficiëntie en politieke lobby's wordt beschreven. Tot slot wordt er in de conclusie een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen van de novelle en of het nodig is voor het Nederlandse parlementaire stelsel om haar democratische gehalte te versterken door een formeel terugzendrecht aan de Eerste Kamer toe te kennen.

Hoofdstuk 2: Geschiedenis van de novelle van de Eerste Kamer

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat een novelle is en welke positie de Eerste Kamer in het Nederlandse parlementaire stelsel vervult. Hierbij is aandacht besteed aan het feit dat de Eerste Kamer in beginselen geen recht van amendement heeft, maar via het afdwingen van een novelle toch de mogelijkheid heeft verworven om wetgeving indirect aan te kunnen passen. Het gebruik van de novelle (en met name de inhoudelijke novelle) heeft zich sinds het advies van de Raad van State over de wetmatigheid van de novelle met betrekking tot de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974 (hierna: Machtigingswet 1974) blijvend gevestigd in het Nederlandse parlementaire stelsel (Parlement.com, z.j.a). Sinds het ontstaan van de technische novelle in 1967 en de inhoudelijke novelle in 1974 zijn de wijze en mate van gebruik van de novelle sterk veranderd van een meer technisch wetgevingsmechanisme gedurende de premierschappen van Lubbers en Kok naar een meer inhoudelijke gedurende de premierschappen van Balkenende en Rutte (Eerste Kamer, z.j.d). Hoe het gebruik van de novelle over de jaren heen precies is veranderd zal in dit hoofdstuk nader worden toegelicht.

De novelle tot 1982

De novelle is een relatief nieuw wetgevingsmiddel in het Nederlandse parlementaire stelsel. De novelle is mede ontstaan nadat de Eerste Kamer in 1960 de ontwerp-Archiefwet had verworpen wegens slechts één onderdeel (Van den Braak, 2018). Het kabinet was hierdoor genoodzaakt om kort na de verwerping van haar wetsvoorstel in de Tweede Kamer een nieuw wetsvoorstel in te dienen waarin het betreffende onderdeel werd gewijzigd. De eerste novelle dateert uit 1966 toen de toenmalig minister van justitie Teun Struycken een wijziging aanbracht in de Wet aanvulling van het Wetboek van Strafvordering met bepalingen omtrent internationale rechtshulp in strafzaken. Toen het wetsvoorstel reeds de Eerste Kamer had bereikt bleek dat zowel dit wetsvoorstel als de Algemene Termijnenwet onafhankelijk van elkaar een artikel 136a in het Wetboek van Strafvordering wilden creëren. De minister besloot echter om in plaats van het wetsvoorstel in te trekken een novelle in te dienen, die deze fout recht zou zetten (Struycken & Luns, 1967). Deze praktijk bleek een effectieve manier om wetgeving, die de Eerste Kamer al had bereikt, alsnog technisch aan te kunnen passen en werd in 1969 en 1971 wederom toegepast (Eerste Kamer, z.j.d).

In 1974 ontstond naast de technische novelle ook de inhoudelijke novelle gedurende de behandeling van de Machtigingswet 1974. In 1974 werd na aanleiding van de oliecrisis van 1973 deze wet ingediend, waarmee het kabinet verstrekkende bevoegdheden zou krijgen om de gevolgen van de oliecrisis tegen te gaan (Harmsma, 2020). Besluiten die uit de Machtigingswet 1974 voortvloeien zouden aan de Tweede Kamer worden voorgelegd, waarna er door de Tweede Kamer alsnog om behandeling kon worden verzocht. Dit recht werd echter niet toebedeeld aan de Eerste Kamer, waarover een groot aantal Eerste Kamerleden ontevreden was. De toenmalig woordvoerder van de Katholieke Volkspartij in de Eerste Kamer Jan Teijssen dreigde vervolgens om tegen het wetsvoorstel te stemmen als er geen inhoudelijke wijziging zou worden gemaakt in het wetsvoorstel. Het kabinet-Den Uyl koos echter voor een tussenweg door de Raad van State om advies te vragen over de vraag of ‘het indienen van een novelle tot wijziging van artikel 23 van de Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974 in de door de Eerste Kamer der Staten-Generaal gewenste zin uit staatsrechtelijk oogpunt toelaatbaar moet worden geacht’ (De Block, 1974). De Raad van State was van mening dat het indienen van de novelle staatsrechtelijk is toegestaan mede omdat het betreffende artikel tijdens haar behandeling in de Tweede Kamer ook al onderhevig was aan verandering en mede omdat de betreffende minister met de wijziging instemt. De Raad van State adviseert dat er geen bezwaar dient te zijn tegen heroverweging bij het betreffende bewindspersoon als er ernstige bedenkingen zijn geuit in de Eerste Kamer, maar de Raad van State waarschuwt dat dit niet de betrekkingen tussen kabinet en Tweede Kamer onder druk mag gaan zetten (De Block, 1974). De novelle en de Machtigingswet 1974 zijn vervolgens tezamen door de Eerste Kamer aangenomen. In de periode vanaf 1963 tot het aantreden van het Eerste kabinet Lubbers in november 1982 zijn er in totaal 8 novelles ingediend, waarvan er 3 inhoudelijk van aard waren en 5 technisch van aard. De helft van deze novelles kwam hierbij op initiatief van de Eerste Kamer.

De novelle van 1982 tot 2002 (premierschappen Lubbers en Kok)

Met het aantreden van het Eerste kabinet Lubbers kwam er een sterke verschuiving in het gebruik van de novelle als wetgevend mechanisme, waarbij de Eerste Kamer in toenemende mate een inhoudelijke stempel ging drukken op wetgeving. Gedurende het grofweg twaalfjarige premierschap van Lubbers werden er in totaal 39 novelles ingediend. Dit vormt een sterke toename ten opzichten van de grofweg 19 jarige periode van 1963-1982 waarin er slechts 8 novelles de Eerste Kamer hadden bereikt. Van de 39 novelles zijn er 28 op initiatief

van de Eerste Kamer ingediend, terwijl er 11 niet op initiatief van de Eerste Kamer zijn ingediend. Van de novelles hadden 15 betrekking op een inhoudelijk bezwaar op een eerder wetsvoorstel, terwijl 24 novelles technisch van aard waren (Eerste Kamer, z.j.d). De periode Lubbers luidt daarom de institutionalisering in van de novelle als wetgevingsmechanisme en nog specifiek dat van de inhoudelijke novelle.

Het premierschap van Kok zette de trend richting meer inhoudelijke inspraak van de Eerste Kamer door middel van de novelle voort die al gedurende het premierschap van Lubbers te zien was. Gedurende het premierschap van Kok werden er in totaal 22 novelles ingediend, waarvan 16 op initiatief van de Eerste Kamer en 6 niet op initiatief van de Eerste Kamer. Van de 22 novelles zijn er 7 inhoudelijk van aard en 15 technisch van aard. Het premierschap van Kok had daarmee een betrekkelijk laag aantal inhoudelijke wijzigingen van wetsvoorstellen door middel van novelles. Daarentegen bleef het aantal technische novelles relatief gelijk met het voorgaande premierschap van Lubbers (zo'n 2 technische novelles per jaar, waarvan rond de helft op initiatief van de Eerste Kamer) (Eerste Kamer, z.j.d).

De novelle van 2002-2010 (premierschap Balkenende)

Vanaf de eeuwwisseling is er een duidelijk verschuiving te zien in het gebruik van de novelle van een meer technische aard naar een meer inhoudelijke aard. Het aantreden van het eerste kabinet Balkenende in 2002 vormt voor dit onderzoek het begin van deze periode. De periode sinds 2002 vormt een wezenlijke verandering met de periode 1963-2002 door het groeiende gebruik van inhoudelijke novelles op verzoek van zowel de Eerste Kamer als het kabinet (Eerste Kamer, z.j.d).

Gedurende het premierschap van minister-president Balkenende hebben 22 novelles de Eerste Kamer bereikt, waarvan 17 op verzoek van de Eerste Kamer. Dit is gelijk aan het aantal novelles gedurende het premierschap van Kok, behalve dat van de 22 novelles gedurende het premierschap van Kok 16 op verzoek van de Eerste Kamer waren. Naast het gelijke aantal novelles gedurende de twee premierschappen hadden beide premierschappen ongeveer een gelijke duur (beide rond de 8 jaar) (Rijksoverheid, z.j.). Het grootste verschil in het gebruik van de novelles is dat deze gedurende het premierschap van Balkenende (en het latere premierschap van Rutte) in toenemende mate inhoudelijk van aard werden. Waar gedurende het premierschap van Kok slechts 7 novelles inhoudelijk waren en 15 technisch, wisselde dit

gedurende het premierschap van Balkenende naar 15 inhoudelijke novelles om 7 technische novelles (Eerste Kamer, z.j.d).

Met de novelle tot inhoudelijke wijziging van het Belastingplan 2003 deel 1 op 4 december 2002 werd er voor het eerst een inhoudelijke novelle ingediend die niet op initiatief van de Eerste Kamer tot stand was gekomen (Eerste Kamer, 2002). De novelle was tot stand gekomen nadat het kabinet met haar sociale partners in beraad was gegaan over het belastingplan op 28 november 2002. Het Belastingplan was echter al op 14 november door de Tweede Kamer aangenomen, waardoor de Tweede Kamer het wetsvoorstel niet meer kon amenderen. Het kabinet diende daarom naast het initiële wetsvoorstel ook een novelle in ter aanpassing van het belastingplan. Deze werd vervolgens op 10 december door de Eerste Kamer tezamen met het belastingplan zonder stemming aangenomen. Het fenomeen dat niet alleen op initiatief van de Eerste Kamer inhoudelijke novelles konden worden ingediend werd de komende jaren nog meermaals gebruikt, gedurende het premierschap van Balkenende in totaal 3 keer en gedurende het premierschap van Rutte zo'n 10 keer (Eerste Kamer, z.j.d). De mogelijkheid voor het kabinet om een novelle in te dienen als het betreffende wetsvoorstel al is aangenomen door de Tweede Kamer creëert een gezond wetgevingsproces waarbij het kabinet gedurende de behandeling continu in gesprek kan blijven met haar sociale partners. Dit kan er mogelijk voor zorgen dat het draagvlak voor bepaalde wetgeving toe zal nemen.

De novelle sinds 2010 (premierschap Rutte)

Het jaar 2010 markeert net als 2002 een scheidslijn tussen de daarvoor en daarna liggende periode. In de periode sinds 2010 is namelijk de vanzelfsprekendheid van een Eerste Kamer meerderheid van de verschillende kabinetten niet meer aanwezig. In de periode 1945-2020 was het slechts de uitzondering dat een kabinet een parlementaire minderheid genoot in de Eerste Kamer, waarbij enkel demissionaire kabinetten, zoals het kabinet-Balkenende IV na 23 februari 2010, en rompkabinetten, als het kabinet-Van Agt III, een minderheid in de Eerste Kamer genoten (Eerste Kamer, z.j.g). Met het aantreden van het kabinet-Rutte I kwam hier echter een einde aan. Sinds 2010 hebben de verschillende kabinetten slechts op één moment een meerderheid in de Eerste Kamer gehad namelijk vanaf de installatie van het kabinet Rutte-III tot de installatie van de nieuwe Eerste Kamer na de provinciale statenverkiezing van 2019. De Eerste Kamer had door het ontbreken van een Kamermeerderheid door de verschillende kabinetten-Rutte een sterkere onderhandelingspositie verkregen, waardoor zij vaker succesvol om een novelle zou kunnen verzoeken. Dit is echter gedurende de kabinetten-

Rutte niet het geval geweest. Er is zelfs gedurende het premierschap van minister-president Rutte een kleine afname te zien van het gemiddeld aantal novelles per jaar.

In haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* concludeert de Staatscommissie parlementair stelsel dat de verschillende kabinetten-Rutte dit probleem hebben geprobeerd op te lossen door voortdurend te zoeken naar een brede meerderheid in de Tweede Kamer om meer zekerheid te bieden tijdens de behandeling van belangrijke kabinetsplannen (2018).

Gedurende het premierschap van minister-president Rutte zijn er in totaal 28 novelles ingediend, waarvan 17 op initiatief van de Eerste Kamer. Van de 28 novelles was slechts 1 technisch van aard en de overige 27 inhoudelijk. Een bijzondere ontwikkeling in deze periode is dat steeds vaker een inhoudelijke novelle werd ingediend op initiatief van een andere instelling dan de Eerste Kamer (in totaal zo'n 11 keer). De trend in de richting van steeds meer inhoudelijke aanpassingen middels novelles werd gedurende het premierschap van Rutte sterk voortgezet wat duidelijk te zien is aan de discrepantie tussen het aantal ingediende inhoudelijke novelles, zesentwintig, tegenover het aantal ingediende technische novelles, één (zie tabel 1). Dit staat in sterk contrast met het premierschap van Lubbers, waar 15 inhoudelijke novelles en 24 technische novelles werden ingediend (Eerste Kamer, z.j.d) .

Tabel 1: Aantal inhoudelijke en technische novelles per premierschap sinds minister-president Lubbers (enkel data vanaf 1963 meegenomen).

Aantal novelles	Inhoudelijk	Technisch	Totaal
Kabinetten-Rutte (2010 e.v.)	27	1	28
<i>Op initiatief Eerste Kamer</i>	17	0	17
Kabinetten-Balkenende (2002-2010)	15	7	22
<i>Op initiatief Eerste Kamer</i>	12	5	17
Kabinetten-Kok (1994-2002)	7	15	22
<i>Op initiatief Eerste Kamer</i>	7	9	16
Kabinetten-Lubbers (1982-1994)	15	24	39
<i>Op initiatief Eerste Kamer</i>	15	13	28
Kabinetten voor Lubbers (1963-1982)	3	5	8
<i>Op initiatief Eerste Kamer</i>	3	1	4
Totaal	67	52	119

Hoofdstuk 3: Voor- en nadelen van de novelle

Inleiding

Het gebruik van de novelle als een politiek middel is zoals al eerder is gezegd niet zonder tegenstanders (Parlement.com, z.j.a). Velen zien de novelle als een beperking of zelfs als een schadelijk middel tegen het idee van de Eerste Kamer als een *chambre de réflexion* en een kamer waar de waan van de dag geen rol speelt. Daarentegen stelt de Staatscommissie parlementair stelsel dat de meerwaarde van de Eerste Kamer in het Nederlandse parlementaire stelsel onvoldoende wordt benut en dat coalitievorming op basis van afspraken in regeerakkoorden de kwaliteitsbewaking in de Eerste Kamer vervuult (2018, pp. 292-294). Daarnaast raadde de staatscommissie aan om de verhouding tussen de Kamers te verbeteren door de Eerste Kamer in staat te stellen wetgeving aan te kunnen passen door middel van een terugzendrecht waarna de Rijksministerraad in 2020 dit advies overnam (Rijksoverheid, 2020). In het volgende hoofdstuk zal dit onderzoek zich verder buigen over het terugzendrecht, maar allereerst zal dit hoofdstuk zich richten op de voor- en nadelen van de al bestaande novelle.

Voordelen

Een eerste manier waarop de novelle een toevoeging vormt voor het Nederlandse parlementaire stelsel is de kwaliteitsbescherming tegen het toenemende monisme van de Tweede Kamer met het kabinet. Het toenemend belang van geschreven afspraken in het regeerakkoord tussen coalitiepartijen heeft volgens de Staatscommissie parlementair stelsel er mede toe geleid dat wetgeving waarover in de Eerste Kamer grote twijfels en bezwaren zijn toch wordt aangenomen (2018, p. 294). Hierdoor is de kans dat de kwaliteit van wetgeving niet voldoet aan de standaard significant vergroot. De novelle vervult hierin een speciale positie in het Nederlandse parlementaire stelsel. De Eerste Kamer heeft door middel van de novelle de ruimte gekregen om haar bezwaren tegen wetsvoorstellen niet enkel door middel van algehele verwerping kenbaar te kunnen maken. De novelle heeft ervoor gezorgd dat de Eerste Kamer naast verwerping in de gelegenheid wordt gesteld om bij het kabinet aan te dringen op kleine veranderingen in een voorliggend wetsvoorstel, waarbij het Kabinet en de Tweede Kamer altijd de mogelijkheid behoudt om hier niet mee in te stemmen. Hierdoor komt de positie van de Eerste Kamer als co-wetgever beter tot zijn recht, waarbij het politieke

primaat bij de Tweede Kamer en het kabinet blijft liggen. Sinds 1945 heeft de Eerste Kamer slechts 76 wetsvoorstellen verworpen, terwijl sinds 1967 op initiatief van de Eerste Kamer 82 wetsvoorstellen zijn aangepast door middel van de novelle. Dit laat zien dat de Eerste Kamer zeer terughoudend is in het verwerpen van wetsvoorstellen, maar ook in het indienen van novelles. De slechts 82 novelles op initiatief van de Eerste Kamer staan in sterk contrast met de 477 amendementen ingediend door de Tweede Kamer in het parlementaire jaar 2016/2017, waarvan zo'n 32% werd aangenomen (Parlement.com, z.j.b). Door de opkomst van de novelle heeft de Eerste Kamer in het Nederlandse stelsel een sterkere positie verkregen zonder het primaat van de Tweede Kamer aan te tasten. Het slechts beperkte gebruik en de terughoudendheid van de Eerste Kamer zorgen ervoor dat het Nederlandse parlementaire stelsel naar behoren blijft werken, terwijl de Eerste Kamer de mogelijkheid heeft gekregen om effectiever te handelen in haar behandeling van voorliggende wetsvoorstellen.

Daarnaast staat de Eerste Kamer bij de coalitievorming op gepaste afstand van de afspraken in het regeerakkoord door haar slechts beperkte betrokkenheid in deze onderhandelingen. Daarnaast komt de Eerste Kamer slechts in beperkte mate in aanraking met het kabinet door het zijn van een deeltijdparlement. De Eerste Kamer wordt door deze eigenschappen slechts in beperkte mate beïnvloed door zowel het kabinet als het regeerakkoord, waardoor haar positie als beschermer van de wetgevingskwaliteit zeer relevant is. Internationaal gezien heeft het Nederlandse stelsel slechts een beperkte mate van correctiemechanismen zoals bijvoorbeeld een constitutioneel hof (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 299). Hierdoor is het van belang dat de Eerste Kamer over de middelen beschikt om de kwaliteit van wetgeving te kunnen garanderen. De novelle vormt hierin een handige en ook noodzakelijke toevoeging aan het Nederlandse stelsel door de Eerste Kamer in de gelegenheid te stellen om wetgeving, zonder ernstige politieke gevolgen veroorzaakt door algehele verwerping, aan te kunnen passen. Daarnaast is de kwaliteitsgarantie van wetgeving beter gewaarborgd door de mogelijkheid van andere instanties dan de Eerste Kamer om wetgeving aan te passen (zie het voorbeeld van het Belastingplan 2003 deel I). Het kabinet is zo in staat om voortdurend met haar sociale partners in gesprek te gaan om vervolgens inhoudelijke of technische aanpassingen te kunnen verrichten. Dit zorgt voor een tijdsefficiënt wetgevingsproces, waarbij kleine veranderingen niet voortdurende via een wijzigingswet hoeven worden aangepast.

Een tweede argument ten voordelen van de novelle is dat de Nederlandse kiezer zo vaker invloedrijker haar stem kan uitbrengen. De Eerste Kamer wordt sinds de Grondwetswijziging

van 1983 in zijn geheel indirect gekozen door een kiescollege van alle provinciale statenleden binnen een termijn van 30 dagen na de beëdiging van de nieuw verkozen Provinciale Staten (Eerste Kamer, z.j.b). De indirecte verkiezingen voor de Eerste Kamer stamt echter al uit 1848 met de Grondwetswijziging van Thorbecke en heeft als doel de Eerste Kamer een vorm van democratische legitimiteit te geven zonder het primaat van de Tweede Kamer aan te tasten. De introductie van de novelle als alternatief voor het recht van amendement kan daarom gezien worden als een manier om de mindere democratische legitimatie van de Eerste Kamer tot uiting te brengen en om de Eerste Kamer te behoeden voor het verworden van een kopie van de Tweede Kamer.

De samenstelling van de Eerste Kamer staat de afgelopen paar jaar in steeds groter contrast met de samenstelling van de Tweede Kamer. Zo werd bij de provinciale statenverkiezingen van 2019 oppositiepartij Forum voor Democratie de grootste, terwijl zij bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 als kleinste partij de Tweede Kamer betrad (NOS Nieuws, 2019). Dit toont aan dat de Nederlandse kiezer tussen Tweede Kamerverkiezingen door niet optimaal vertegenwoordigd wordt op nationaal niveau, wat tot onvrede en verminderde democratische legitimiteit kan leiden.

Het is belangrijk om te erkennen dat de Provinciale Statenverkiezingen niet alleen verkiezingen zijn voor de Provinciale Staten maar ook voor de Eerste Kamer. De nadruk hoort hierbij niet te liggen op het een of het ander. De Grondwet heeft dit zo ingericht dat de Eerste Kamer geen onnodige verdubbeling van de Tweede Kamer zou worden maar tegelijkertijd ook over een bepaalde democratische legitimiteit zou bezitten. De kiezer moet hierdoor bij zijn of haar keuze voor de Provinciale Statenverkiezingen een balans zien te vinden tussen de verkiezing van zowel de Provinciale Staten als de Eerste Kamer. Deze democratische legitimiteit wordt door de opkomst van de novelle beter vervuld, omdat de Eerste Kamer door dit middel meer invloed kan uitoefenen op wetgeving zonder te vrezen voor een zware politieke gevolgen of aantasting van het primaat van de Tweede Kamer. Het verwerpen van een wetsvoorstel wordt vandaag de dag nog steeds als een te zwaar middel gezien voor de meeste bezwaren tegen wetsvoorstellen.

De sterkere positie van de Eerste Kamer door de novelle leidt ertoe dat een stem bij de provinciale statenverkiezingen toeneemt aan belang, wat ertoe leidt dat de Nederlandse kiezer vaker en invloedrijker haar stem kan uiten over beleid op nationaal niveau. Dit verbetert het democratische gehalte van het Nederlandse parlement zonder het primaat van de Tweede Kamer aan te tasten of het belang van de Provinciale Staten te doen verminderen. De novelle

creëert een tweekamerstelsel, waarbij de Eerste Kamer beter in staat is om wetgeving aan te kunnen passen als deze zowel wetstechnisch als democratisch tekortschiet.

Nadelen

Een eerste nadeel van de novelle is dat dit een verminderd democratisch gehalte creëert in het Nederlandse parlementaire stelsel. Dit doet het wegens de indirecte verkiezingen van de Eerste Kamer tegenover de directe verkiezingen van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer wordt namelijk minstens eens in de vier jaar in zijn geheel direct verkozen door de Nederlandse bevolking, terwijl de Eerste Kamer iedere vier jaar indirect wordt verkozen door een kiescollege bestaande uit de Provinciale Statenleden (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 41). Het toekennen van een verkapt amendementsrecht aan de Eerste Kamer in de vorm van de novelle doet tekort aan de speciale positie die de Tweede Kamer binnen het Nederlandse stelsel speelt als enige direct verkozen orgaan op nationaal niveau en het speciale recht van amendement wat verbonden is aan deze positie. De Eerste Kamer heeft met het verkrijgen van de novelle een enigszins dubbele functie gekregen met de Tweede Kamer wat uit democratisch standpunt niet wenselijk is als zij indirect verkozen is en potentieel lijnrecht tegenover de indirect verkozen Tweede Kamer kan komen te staan als deze aan haar inhoudelijke bezwaren geen gehoor zou geven.

Een tweede nadeel van de novelle is dat kabinetten met een minderheid in de Eerste Kamer veel moeite kunnen krijgen met wetgeving door de Eerste Kamer krijgen door een minderheid aan zetels voor de coalitie. Dit kan leiden tot ingrijpende vertraging van wetgeving en kan bij overmatig gebruik het gehele wetgevingsproces tot stilstand brengen. De Eerste Kamer zou hierdoor het primaat van de Tweede Kamer kunnen aantasten. In de bijna 12 jarige regeerperiode van de huidige minister-president Rutte hebben de verschillende kabinetten slechts twee jaar een meerderheid gehad in de Eerste Kamer (Eerste Kamer, z.j.g). Echter was er zoals hierboven beschreven geen significante toenames van het aantal novelles of verworpen wetsvoorstellen. Daarnaast is er in de eerste acht jaar van het premierschap van Rutte geen significante toe- of afname te zien in de wetgevingsproductiviteit (Eerste Kamer, z.j.h). Dit wordt volgens de Staatscommissie parlementair stelsel verklaard door constante onderhandelingen tussen de coalitiefracties en oppositiefracties in de Tweede Kamer en het streven van de kabinetten naar brede politieke steun voor haar plannen. De staatscommissie stelt dat het eerste en het tweede kabinet van premier Rutte behendig zijn omgegaan met een

parlementaire minderheid in de Eerste Kamer, maar dat toekomstige kabinetten hier wellicht minder succesvol in zullen zijn (2018). Dit kan een enorme bedreiging vormen voor toekomstige kabinetten, waarbij de kans significant groter is met het hebben van de novelle.

Een novelle kan echter nooit eigenhandig door de Eerste Kamer ingediend worden, omdat de Eerste Kamer voor het indienen van een wetsvoorstel altijd afhankelijk is van het Kabinet of de Tweede Kamer. Als noch het kabinet noch de Tweede Kamer echter geen gebruik maakt van hun recht van initiatief zal het idee van de novelle stranden zonder ooit in de Tweede Kamer behandeld te worden. In dit soort gevallen kan de Eerste Kamer echter overgaan tot de totale verwerping van het voorliggende wetsvoorstel (zoals hierboven als is beschreven met betrekking tot de ontwerp-Archiefwet), wat in de ogen van het kabinet en de coalitie als ongunstig gezien wordt waardoor de Tweede Kamer of het kabinet veelal wel een novelle in zullen dienen (Staascommissie parlementair stelsel, 2018). Sinds 1945 zijn er in totaal 76 wetsvoorstellen gestrand in de Eerste Kamer en sinds het ontstaan van de novelle in 1967 zijn het er 65. Opvallend is dat er een kleine toename is te zien in het aantal verworpen wetsvoorstellen gedurende het premierschap van Rutte (Eerste Kamer, z.j.i). Dit is mogelijk te verklaren door de structurele minderheid van de kabinetten-Rutte in de Eerste Kamer. Echter is dit effect verwaarloosbaar klein. In de bijna 12 jarige regeerperiode van de kabinetten-Rutte zijn er in totaal zo'n 18 wetsvoorstellen verworpen door de Eerste Kamer (zo'n 1,5 wetsvoorstel per jaar) (Eerste Kamer, z.j.i). Dit gemiddelde van 1,5 verworpen wetsvoorstellen per jaar stelt niet veel voor als het echter geplaatst wordt naast de zo'n 250 wetsvoorstellen die de Eerste Kamer jaarlijks behandelt. Dit gemiddelde van 250 wetsvoorstellen per jaar verschilt van jaar tot jaar, maar is sinds het aantreden van premier Lubbers per premierschap niet significant toegenomen en is zelfs sinds de kabinetten-Kok iets afgenomen (Eerste Kamer, z.j.i).

Hoofdstuk 4: Een formeel terugzendrecht?

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat de voor- en nadelen van de novelle zijn. Het parlementaire systeem in Nederland is nu eenmaal grondwettelijk zo geregeld dat de Eerste Kamer niet over het recht van amendement en het recht van initiatief beschikt volgens artikel 82 en 84 van de Grondwet (Overheid.nl, z.j.). Echter is er al sinds de jaren '70 een roep om een grondwetswijziging waarbij de Eerste Kamer een formeel terugzendrecht moet krijgen (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Aan de positie van de Eerste Kamer lijkt nu eindelijk verandering te komen met de instemming door de Rijksministerraad van een wetsvoorstel om de Eerste Kamer een formeel terugzendrecht te geven (2020). In dit hoofdstuk zal worden behandeld wat dit formele terugzendrecht inhoudt en hoe de nieuwe situatie zal verschillen met de huidige situatie met de novelle.

Wat is een terugzendrecht?

Met terugzendrecht wordt bedoeld de bevoegdheid van één van de twee kamers in een tweekamerstelsel om een wetsvoorstel aan te passen en terug te sturen. Dit terugzendrecht is een vorm van amendementsrecht waarbij één kamer in een tweekamerstelsel de mogelijkheid heeft om een wetsvoorstel eenmalig aan te passen en terug te zenden naar de andere kamer (Parlement.com, z.j.a). Hierbij kan gekozen worden voor twee opties: enerzijds kan gekozen worden dat de Tweede Kamer na terugzending een finaal oordeel kan vellen over het door de Eerste Kamer teruggezonden wetsvoorstel en anderzijds kan de Eerste Kamer na de tweede behandeling in de Tweede Kamer het wetsvoorstel enkel nog aannemen of verwerpen. In dit hoofdstuk wordt er uit gegaan van de tweede variant zoals beschreven in het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, waarbij de Eerste Kamer een geamendeerd wetsvoorstel naar de Tweede Kamer kan sturen waarna de Tweede Kamer met het wetsvoorstel in kan stemmen, verwerpen of geamendeerd terug kan sturen naar de Eerste Kamer voor een finaal ja of nee oordeel (2018, p. 303). Om een terugzendrecht te introduceren in het Nederlandse parlementaire stelsel is het noodzakelijk om de Grondwet aan te passen, omdat de Grondwet regelt dat de Eerste Kamer wetgeving slechts in zijn geheel kan accepteren of verwerpen. De verzwaarde wetgevingsprocedure is daarom nodig om tot een

terugzendrecht te komen, waarbij beide kamer het wetsvoorstel in moeten stemmen waarna beide kamers het wetsvoorstel nogmaals met twee derde meerderheid moeten instemmen na nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer (Rijksoverheid, 2020). Er is daarom nog heel wat nodig om tot een formeel terugzendrecht te komen voor de Eerste Kamer, hoe deze er uiteindelijk ook uit mag komen te zien.

Implicaties formeel terugzendrecht Eerste Kamer

Het toekennen van een formeel terugzendrecht heeft duidelijke gevolgen voor het parlementaire stelsel in Nederland en kan zowel wenselijke als onwenselijke gevolgen teweeg brengen voor het parlementaire stelsel. De Rijksministerraad heeft in haar verklaring over het wetsvoorstel al gesteld dat zij het belangrijk vindt dat het toekennen van het terugzendrecht aan de Eerste Kamer niet leidt tot een andere verhouding tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer en dat het niet leidt tot vertraging van de wetgeving. Zijn deze gevolgen echter te voorkomen of zal het terugzendrecht leiden tot een minder goed functionerend parlementair stelsel (Rijksoverheid, 2020)?

Allereerst heeft het toekennen van het terugzendrecht aan de Eerste Kamer gevolgen voor haar positie en het toenemend monisme tussen kabinet en Tweede Kamer. De al eerder beschreven trend richting meer monisme tussen de Tweede Kamer en het Kabinet vormt zoals beschreven een bedreiging voor de kwaliteit van de Nederlandse wetgeving (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Het te sterk vasthouden aan het regeerakkoord of andere informele afspraken tussen het kabinet en de coalitie voorkomt tegenspraak en debat waardoor de kwaliteit van wetgeving niet meer fatsoenlijk ter discussie staat bij de behandeling. De Eerste Kamerleden staan mede door hun beperkte betrokkenheid tijdens de formatie en het zijn van een deeltijdfunctie verder af van het kabinet waardoor zij minder vatbaar zijn gebleken voor monisme. Eerste Kamerleden zijn niet of nauwelijks betrokken bij de regeringsonderhandelingen en het tot stand komen van het regeerakkoord, waardoor zij onafhankelijker van het kabinet kunnen opereren dan de Tweede Kamer. Het versterken van de positie van de Eerste Kamer kan hierdoor wenselijk zijn om de kwaliteit en democratische gehalte van de wetgeving te waarborgen. De Eerste Kamer behoudt met het terugzendrecht de mogelijkheid tot verwerping, maar haar bevoegdheden worden wel uitgebreid zodat zij naast haar botte vetorecht wetgeving ook eenmalig kan amenderen. De Eerste Kamer kan op deze manier de Tweede Kamer beter ondersteunen in het wetgevingsproces, terwijl het primaat van

de Tweede Kamer behouden blijft door het eenmalig mogen amenderen van een wetsvoorstel (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018).

Daarnaast zal het toekennen van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer onvermijdelijk invloed hebben op de werkdruk van zowel Eerste als Tweede Kamerleden. Het kabinet waarschuwde tijdens de behandeling van het wetsvoorstel over het toekennen van het terugzendrecht aan de Eerste Kamer al voor mogelijke vertraging van het wetgevingsproces. Dit zal het gevolg zijn van het meermaals moeten behandelen van een wetsvoorstel door zowel Eerste als Tweede Kamer bij terugzending. Tweede Kamerleden klagen echter al geruime tijd dat de werkdruk te hoog ligt en de ondersteuning te beperkt is voor Kamerleden om hun werk goed te kunnen doen (De Joode, 2019). Het uitbreiden van de bevoegdheid van de Eerste Kamer met het terugzendrecht zal in combinatie met de al hoge werkdruk van Tweede Kamerleden naar alle waarschijnlijkheid leiden tot meer uitval van Kamerleden en bewindslieden en vertraging van het wetgevingsproces. De werkdruk van Kamerleden zal onvermijdelijk stijgen als het terugzendrecht wordt geïntroduceerd. De situatie die een terugzendrecht creëert is niet geheel nieuw wegens de al bestaande dubbele behandeling van allereerst het wetsvoorstel en vervolgens de novelle in de Tweede Kamer. Echter zijn de novelles veelal klein van aard, terwijl bij een formeel terugzendrecht de Eerste Kamer wetgeving ingrijpender kan veranderen dan het kabinet nu bereid is te doen bij novelles. Ook de werkdruk van Eerste Kamerleden zal met het introduceren van het terugzendrecht onvermijdelijk toenemen. De Eerste Kamer buigt zich vandaag de dag enkel over de vraag of zij een voorliggend wetsvoorstel zal aannemen of verwerpen, waarbij zij slechts bij uitzondering het kabinet verzoekt tot wijziging van het voorliggende wetsvoorstel. Een formeel terugzendrecht kan ertoe leiden dat de Eerste Kamer vaker gebruik gaat maken van haar nieuwe bevoegdheid tot aanpassing van een wetsvoorstel wat zeer tijdrovend kan zijn. Mocht de Eerste Kamer het niet eens zijn met de geamendeerde versie van de Eerste Kamer dan behoud zij de mogelijkheid om het wetsvoorstel te amenderen en opnieuw aan de Eerste Kamer voor te leggen. Dit zal een wezenlijke toename zijn van de werkdruk van Eerste Kamerleden, omdat dit zorgt voor een dubbele behandeling van het wetsvoorstel.

Tot slot is een aan het vorige punt grenzende implicatie van het terugzendrecht dat de Eerste Kamer door deze toename aan bevoegdheid een belangrijker doelwit wordt voor lobbyisten en andere belangenpartijen. De Eerste Kamer zal dan op gelijke wijze als de Tweede Kamer met lobbyisten te maken hebben, omdat beide Kamers de mogelijkheid hebben tot het amenderen van wetgeving. De Eerste Kamerleden zouden mede door de toegenomen werkdruk meer tijd

kwijt zijn aan hun ambt waardoor het verschil tussen de voltijd Tweede Kamer en deeltijd Eerste Kamer zal afnemen. De Eerste Kamer bevindt zich zo nu en dan al op glad eis door klachten van belangenverstremgeling door Kamerleden, waar met een formeel terugzendrecht nog meer voor gewaakt zal moeten worden (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 293).

Hoofdstuk 5: Conclusie

Afsluitend is de novelle een parlementair mechanisme dat zich in de afgelopen halve eeuw stevig heeft gevestigd in het Nederlandse stelsel en vandaag de dag van toenemend belang is geworden voor de Staten-Generaal. De novelle biedt iets meer speling in de bevoegdheden van de Eerste Kamer door de keuze te creëren om via een verzoek aan het kabinet wetgeving indirect te kunnen amenderen. De informele praktijk van de novelle is met de behandeling van de Machtigingswet 1974 gelegitimeerd door de uitspraak van de Raad van State op verzoek van het kabinet-den Uyl (Harsma, 2020).

De novelle fungeert als een nieuw correctiemechanisme waarmee de Eerste Kamer de mogelijkheid wordt gegeven om naast een ja of nee oordeel ook bepaalde onderdelen van een voorliggend wetsvoorstel aan te passen. Dit is sinds de introductie van het regeerakkoord in de jaren '60 van toenemend belang geworden om de kwaliteit van wetgeving te kunnen blijven garanderen. Daarnaast krijgt de kiezer via de Provinciale Statenverkiezingen een meer invloedrijke stem op nationaal niveau door de verruiming van de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Hier moet natuurlijk op gelet worden door het indirect democratische karakter van de totstandkoming van de Eerste Kamer. Een belangrijk nadeel van de novelle is een verminderd democratisch karakter. Echter kan een novelle nooit eigenhandig door de Eerste Kamer worden ingediend en moet een novelle altijd het normale wetgevingsproces doorlopen via de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer (Parlement.com, z.j.). Een laatste nadeel van de novelle is dat een kabinet met een minderheid in de Eerste Kamer aanzienlijke aanpassingen zou kunnen moeten doen aan haar wetsvoorstellen, wat de Eerste Kamer effectief een recht van amendement geeft. Dit probleem is echter tot dusver nog niet tot stand gekomen door het streven van de verschillende kabinetten-Rutte naar brede politieke steun.

Tot slot heeft dit onderzoek zich gericht op de mogelijkheid tot uitbreiding van de parlementaire bevoegdheden van de Eerste Kamer middels een formeel terugzendrecht. De Rijksministerraad heeft zich al positief uitgesproken over een formeel terugzendrecht mits er geen significante verschuiving komt in de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer en dat het niet leidt tot een significante vertraging van de wetgevingsprocedure (2020). Echter concludeert het onderzoek dat dit niet mogelijk zal zijn bij invoering van een formeel terugzendrecht en dat een formeel terugzendrecht voor de Eerste Kamer niet wenselijk zal zijn.

De novelle vormt al met al een positieve toevoeging aan het Nederlandse stelsel door de Eerste Kamer in staat te stellen om naast een finaal ja of nee oordeel ook te kunnen verzoeken tot een kleine wijziging van een voorliggend wetsvoorstel. Hiermee kan de Eerste Kamer beter haar taak uitvoeren en de kwaliteit van wetgeving te waarborgen. Het introduceren van een formeel terugzendrecht vormt daarentegen een belemmering voor het Nederlandse stelsel door naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijke vertraging te creëren in het wetgevingsproces en daarnaast de verhoudingen tussen de direct gekozen Tweede Kamer en de indirect verkozen Eerste Kamer uit balans te brengen. Dit onderzoek kan gebruikt worden door personen of organisaties geïnteresseerd in de Eerste Kamer of onderzoekers naar de Nederlandse politiek en de Eerste Kamer.

Bibliografie

- De Block, A. L. (1974, 27 mei). *Advies van de Raad van State*. Opgevraagd van <https://www.raadvanstate.nl/>
- De Jooode, E. (2019, 6 juli). *Klachten over werkdruk in Den Haag: 'Agenda Tweede Kamer ontploft'*. Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2292244-klachten-over-werkdruk-in-den-haag-agenda-tweede-kamer-ontploft>
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.b). *Geschiedenis Eerste Kamer*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.d). *Novelles vanaf 1963*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/novelles_vanaf_1963
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.f). *Wat is een Novelle?* Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/faq/wat_is_een_novelle
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.g). *Historisch overzicht zeteltal fracties vanaf 1946*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/begrip/historisch_overzicht_zeteltal
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.h). *Statistieken*. Geraadpleegd op <https://www.eerstekamer.nl/statistieken>
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.j.i). *Verworpen wetsvoorstellen sinds 1945*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/verworpen_in_de_eerste_kamer
- Eerste Kamer der Staten-Generaal. (2002). *Novelle wijziging Belastingplan 2003 Deel I*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28712_novelle_wijziging
- Harsma, J. (2020, 25 mei). *'Zigzagbeleid' in crisistijd: Van bezuinigen naar stimuleren in reactie op de oliecrisis*. Geraadpleegd op https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vl8vm4pt2lj/nieuws/zigzagbeleid_in_crisistijd_van
- NOS Nieuws. (2019, 21 maart). *Forum grootste met 13 zetels, coalitie verliest meerderheid in senaat*. Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2276945-forum-grootste-met-13-zetels-coalitie-verliest-meerderheid-in-senaat>
- Overheid.nl. (z.j.). *Grondwet*. Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21/0>
- Parlement.com. (z.j.a). *Novelle*. Geraadpleegd op <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrr6zzd/novelle>
- Parlement.com. (z.j.b). *Recht van amendement*. Geraadpleegd op
- Rijksoverheid. (z.j.). *Kabinetten sinds 1945*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/kabinetten-sinds-1945>
- Rijksoverheid. (2020, 13 november). *Terugzendrecht voor de Eerste Kamer*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/13/terugzendrecht-voor-de-eerste-kamer>
- Staatscommissie parlementair stelsel. (2018). *Lage Drempels, Hoge Dijken*. Geraadpleegd op de Nederlandse Grondwet: https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkb8nqem2auu/staatscommissie_parlementair_stelsel

- Van den Braak, B. (2018, 27 juli). *Bestaand of nieuw terugzendrecht*. Opgevraagd van https://www.parlement.com/id/vkq4iy68iulh/bestaand_of_nieuw_terugzendrecht