

DE GRONDWET

ARTIKEL 84 - WIJZIGING WETSVOORSTEL

1. Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.
2. Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden gewijzigd.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR

W.J.M. VOERMANS

INHOUDSOPGAVE

1. Het recht van amendement
2. Wijziging van een regeringsvoorstel door de tweede kamer
3. Wijziging van een regeringsvoorstel door de regering
4. Wijziging van initiatiefvoorstellen van de Tweede kamer of de verenigde vergadering
5. Literatuur
6. Historische versies

Editie december 2015

1 HET RECHT VAN AMENDEMENT

Sinds 1848 heeft de Tweede Kamer het recht om wijzigingen (amendementen) aan te brengen in een voorstel van wet afkomstig van de regering. Dit recht van amendement heeft er mede toe bijgedragen dat de Tweede Kamer zich heeft kunnen ontwikkelen tot de politiek belangrijkste kamer van de beide Kamers van de Staten-Generaal. De Eerste Kamer heeft namelijk niet het recht van amendement. Het recht van amendement dat de Tweede Kamer heeft, geldt alleen ten aanzien van wetsvoorstellen. Op andere aangelegenheden die aan de Tweede Kamer ter goedkeuring worden voorgelegd – zoals een verdrag of het aangaan van een huwelijk door de Koning – , is het recht van amendement niet van toepassing.^[1] Ook voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing kunnen niet worden geamendeerd (zie artikel 137 Grondwet).

2 WIJZIGING VAN EEN REGERINGSVOORSTEL DOOR DE TWEDE KAMER

Ieder Kamerlid heeft het recht amendementen in te dienen. Dat kan eigenlijk gedurende de gehele periode waarin een wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt behandeld. Vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen van een commissie van de Kamer wordt gesteld tot aan het moment dat het voorstel wordt aangenomen of verworpen, kunnen de leden voorstellen voor amendementen indienen.^[2] Op dat moment moeten ze, zo zegt het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, ‘met de meeste spoed vermenigvuldigd en rondgedeeld.’ De meeste amendementen plegen te worden aangeboden kort voor de plenaire behandeling. De reden voor die late indiening kan zijn dat

de Kamerleden, na het voorbereidende commissieonderzoek, eerst nog het akkoord willen van hun fractie over een mogelijk amendement. Ook wordt meestal pas na de schriftelijke voorbereiding in de commissie duidelijk hoe de politieke vlag er voor hangt en wat de werkelijke slagingskansen voor een amendement zijn. Strategisch wachten kan lonen. Een late indiening van amendementen (de zogenaamde ‘amendementen van het laatste uur’) komt de wetstechnische kwaliteit van amendementen meestal niet ten goede.^[3] Dat wil niet zeggen dat amendementen per se tot een mindere kwaliteit van het voorstel leiden.^[4]

Voor Kamerleden is het indienen en aangenomen krijgen van een amendement aantrekkelijk: het combineert persoonlijk en partijpolitiek succes. Naast moties en Kamervragen, als manieren om het regeringsbeleid te beïnvloeden, vormen amendementen populaire instrumenten in de ambachtelijke gereedschapskist van een Kamerlid. Het is wel een bewerkelijk instrument: amendementen moeten vaak delen in het technisch-juridisch complexe karakter van de wetsvoorstellen die ze beogen te wijzigen. Hiervoor kunnen Kamerleden een beroep doen op het Bureau Wetgeving, een onderdeel van de griffie van de Tweede Kamer. Dat bureau heeft echter een beperkte capaciteit en moet af daarom af en toe een beroep doen (tenminste als het Kamerlid dat het amendement voorstelt of wil voorstellen daarmee akkoord gaat) op de wetgevingsjurist van een ministerie waarbinnen het wetsvoorstel werd voorbereid. De oorspronkelijke auteur wordt dan gevraagd mee te werken aan een wijziging van het voorstel. Afgesproken is dat de departementen zoveel mogelijk ambtelijke bijstand verlenen aan een amendement, maar het kan ambtenaren natuurlijk in een lastig parket brengen – die zal in ieder geval zijn staatssecretaris of minister op de hoogte moeten stellen van de (vraag naar) ambtelijke bijstand.

Borman heeft op basis van de jaarcijfers van de Tweede Kamer in 2012 berekend dat er in de periode 2007-2011 jaarlijks tussen de 300 en 600 amendementen worden ingediend: gemiddeld twee á drie per wetsvoorstel.^[5] Lukt het om zo’n amendement aangenomen te krijgen, dan is dat natuurlijk een tastbaar bewijs van politiek succes en geslaagd medewetgeven: ‘het is dit lid/deze leden/deze fractie gelukt de wet aan te passen.’ Als kers op de taart worden de indienende Kamerleden met name genoemd in het stuk als de indieners. De succesansen zijn ook niet erg slecht. Borman berekende dat voor de periode 2007-2011 de verhouding tussen het aantal aangenomen amendementen en het aantal verworpen amendementen 2:3 was.^[6]

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer stelt grenzen aan de inhoud van een amendement. Amendementen zijn ontoelaatbaar indien ze een strekking hebben die tegengesteld is aan die van het wetsvoorstel of indien er tussen de materie van het wetsvoorstel en die van het amendement geen rechtstreeks verband bestaat.^[7] De beslissing over de vraag of een amendement ontoelaatbaar is, is aan de Kamer zelf. Naast gewone amendementen is het ook mogelijk subamendementen in te dienen, dat wil zeggen voorstellen tot wijziging van een reeds ingediend amendement.

Amendementen worden voorzien van een korte toelichting ingediend bij het Bureau Wetgeving van de Kamer. De plenaire behandeling van amendementen vindt plaats bij de algemene beraadslaging over het wetsvoorstel of bij een eventueel daarop volgende artikelsgewijze behandeling. Bij de stemming komen eerst een subamendement, dan een amendement op een artikel, vervolgens het artikel en tenslotte, na de artikelen en de beweegreden, het wetsvoorstel in zijn geheel aan de orde.

Ingevolge artikel 100 RvO II kunnen amendementen ook zonder verdere beraadslaging worden ‘overgenomen’. Dat zal zo zijn indien de verantwoordelijke minister te kennen geeft zich met het amendement te kunnen verenigen en indien de Voorzitter van de Tweede Kamer vast stelt dat geen van de aanwezige leden zich tegen overname van het amendement verzet. Een overgenomen amendement gaat deel uitmaken van het wetsvoorstel zelf.

Omdat wetgeving een zaak is van regering en Staten-Generaal gezamenlijk, is het van belang dat ook de regering, bij monde van een of meer bewindslieden die het wetsvoorstel mede hebben ingediend, akkoord kan gaan met de amendementen. Formeel kent de regering de mogelijkheid om, indien ze niet akkoord kan gaan met aangebrachte amendementen, na de behandeling van het voorstel in beide Kamers van de Staten-Generaal te weigeren het aangenomen voorstel te bekrachtigen (artikel 87 Grondwet). Meestal zal de voor een wetsvoorstel verantwoordelijke minister of staatssecretaris eerder reageren op hem of haar onwelgevallige amendementen. Een minister of staatssecretaris kan in geval van amendering die hij niet kan billijken, de aanneming van een amendement ontraden, een amendement ‘onaanvaardbaar’ verklaren of het wetsvoorstel intrekken. Een onaanvaardbaarverklaring is een zwaar middel waarmee een bewindspersoon zijn lot in politieke zin op spel zet. Wordt een dergelijk amendement toch aangenomen, dan is dat een vertrouwensbreuk tussen de meerderheid van het parlement die het amendement aannam en de betrokken bewindspersoon, of zelfs het gehele kabinet.

Ook wetsvoorstellen die moeten worden behandeld door de verenigde vergadering kunnen worden geamendeerd (door *alle* leden van de verenigde vergadering).

3 WIJZIGING VAN EEN REGERINGSVOORSTEL DOOR DE REGERING

Wetsvoorstellen kunnen gedurende hun behandeling in de Tweede Kamer ook steeds worden gewijzigd door de regering zelf. Dergelijke wijzigingen worden aangebracht bij nota van wijziging. Zulke wijzigingsvoorstellen kunnen door ministers of staatssecretarissen zelf namens de regering worden ingediend. Aanbieding via koninklijke boodschap is bij nota's van wijziging dus niet nodig.

Het is ook mogelijk dat de regering via een nota van wijziging een amendement van een lid van de Tweede Kamer overneemt. Daarvoor is dan wel de instemming van de Tweede Kamer vereist: formeel wordt een dergelijk overgenomen voorstel dan een voorstel van de regering zelf.

Ingrijpende wijzigingen van regeringszijde moeten worden voorgelegd aan de ministerraad en eventueel ook aan de Raad van State ter advies.

4 WIJZIGING VAN INITIATIEFVOORSTELLEN VAN DE TWEDE KAMER OF DE VERENIGDE VERGADERING

Ook ten aanzien van initiatiefvoorstellen kunnen amendementen worden ingediend door een of meer leden van de Tweede Kamer of de verenigde vergadering. Dat recht van wijziging van initiatiefvoorstellen is pas sinds 1983 in de Grondwet opgenomen. De regering kan in

initiatiefvoorstellen geen wijzigingen aanbrengen.

5. LITERATUUR

- Borman, T.C., De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid (hoofdstuk 7), in: Zijlstra, S.E. (red.), *Wetgeven*; handboek voor de centrale en decentrale overheid, Kluwer: Deventer 2012

6. HISTORISCHE VERSIES

Eerste lid:

Art. 107 Gw 1848: De Tweede Kamer heeft het regt wijzigingen in een voorstel des Konings te maken.

Art. 112 Gw 1887: De Tweede Kamer alsmede de vereenigde vergadering der Staten-Generaal heeft het regt wijzigingen in een voorstel des Konings te maken (art. 113 Gw 1922; art. 115 Gw 1938; art. 122 Gw 1953).

Tweede lid:

Geen historie.

NOTEN

1. Wel heeft de Tweede Kamer het recht om een goedkeuringsvoorstel te wijzigen.
2. Zie artikel 96 RvO II.
3. Zie T. Borman 2012, p. 316
4. Idem.
5. T. Borman 2012, p. 315.
6. T. Borman 2012, p. 316.
7. Zie artikel 97 RvO II.

CITEER SUGGESTIE

W.J.M. Voermans, Commentaar op artikel 84 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).