



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wetgeving in verkiezingstijd: voor en achter de schermen

Meuwese, A.C.M.

Citation

Meuwese, A. C. M. (2025). Wetgeving in verkiezingstijd: voor en achter de schermen. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 40(3), 181-185.
doi:10.5553/RM/0920055X2025040003001

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4292298>

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

Wetgeving in verkiezingstijd: voor en achter de schermen

A.C.M. Meuwese

Ten tijde van het schrijven van dit redactioneel heerst nog de verkiezingskoorts; bij het uitkomen van dit nummer van *RegelMaat* zal die hebben plaatsgemaakt voor formatie-*fever*. Dat betekent in eerste instantie meer aandacht voor wat regering en parlement in de afgelopen periode hebben klaargespeeld en daarna voor hoe de plannen uit de verkiezingsprogramma's middels een regeerakkoord, of iets wat daarop lijkt, de komende tijd gestalte gaan krijgen. Logisch dus dat er in deze periode ook meer publieke belangstelling voor wetgeving is. Of niet? Wetgevingswerk vindt bij uitstek achter de schermen plaats, maar is tegelijkertijd de ultieme politieke uiting. Die spagaat vinden we terug in politieke verslaggeving, waarin wetgeving enerzijds een prominente rol speelt, maar waar anderzijds lang niet altijd ruimte is om, bijvoorbeeld, het verschil tussen een wetsvoorstel en een motie duidelijk naar voren te laten komen.

Wellicht is hier wat verandering in aan het komen. In de aanloop naar de verkiezingen ging het nieuws al relatief vaak over wetgeving. In welke omstandigheden is het geoorloofd om reguliere wetgevingsprocedures te omzeilen met noodwetgeving? Mag de minister nu wel of niet wetsvoorstellen met een D-dictum naar de Kamer sturen? Dit zijn voorbeelden van vragen waar de gemiddelde nieuwsvolger tegenwoordig een antwoord op weet, net zoals de recente discussie over de strafbaarstelling van hulp aan ongedocumenteerde migranten ervoor heeft gezorgd dat de term 'novelle' bij een groter publiek bekend is geworden.

Maar sijpelt er vanuit het verkiezingstumult nu ook nog iets van extra informatie richting burgers door over hoe wetgeven werkt?

Uiteraard heeft de redactie van *RegelMaat* niet de mogelijkheid om empirisch onderzoek uit te zetten of te verrichten rond dit mogelijke verschijnsel.¹ Daarom beperken we ons in dit redactioneel tot een anekdotische blik op één specifieke arena waar wetgevingsbewustzijn mogelijk kan worden versterkt, namelijk die van online tools die kiezers wegwijs moeten maken.² In welke mate wordt hier, impliciet

1 De redactie juicht het zeker toe dat in de recente bundel M. Hertogh & P. de Winter, *Empirical Legal Studies in the Netherlands. Towards a Jurisprudence of Consequences?*, Den Haag: Boom 2025 ook een prominente rol is weggelegd voor empirisch onderzoek rond wetgeving – concreet gaat het in dat verband met name om onderzoek naar de effecten van wetgeving in de praktijk.

2 Er bestaat een interdisciplinair onderzoeksveld rond stemhulpen, dat onderzoek doet naar allerlei verschillende aspecten van dit fenomeen. Bijv. R. van Outersterp, N. Kamoen & B.C. Holleman, 'Inwisselbaar of niet? De middelste antwoordoptie en de non-responsoptie in stemhulpen', *Tijdschrift voor Taalbeheersing* (38) 2016, afl. 1, p. 27-55.

of expliciet, aandacht gevraagd voor wetgeving als zodanig, als instrument of procedure? En wat voor beeld krijgen burgers hieruit van ‘wetgevingswerk’?

Er bestaan natuurlijk allerlei educatieve video’s en websites die de burger wegwijs willen maken in wetgevingsprocessen.³ Maar interessanter voor de vraag of de burger nu ook iets leert over wetgeving, en dan in het bijzonder de procedures en de afwegingen die erbij komen kijken, zijn het fenomeen stemhulpen en aanverwante tools. Deze zijn grofweg onder te verdelen in twee categorieën: de tools die verkiezingsprogramma’s als basis nemen voor stellingen over de standpunten van partijen, en tools die proberen advies uit te brengen op basis van trackrecords van partijen uit het verleden. In de eerste categorie zijn de Stemwijzer⁴ en het Kieskompas⁵ de bekendste. Om met een indruk van de eerste te beginnen: in veel stellingen speelt de vraag of een bepaald onderwerp ‘in een wet’ geregeld moet worden mee. Afgezien van stellingen over al dan niet strafbaarstelling van abortus en illegaal verblijf, bevat de Stemwijzer 2025 twee stellingen waarvoor dit heel expliciet het geval is. De eerste, in nauwe aansluiting met het initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Bamenga (D66) en Koops (NSC),⁶ luidt als volgt: ‘Er moet een wet komen waarin staat dat de overheid nooit de afkomst of nationaliteit van mensen mag gebruiken om risico’s op criminaliteit in te schatten.’ Een stelling die er qua specifiek gehalte nogal uit springt in de lijst en waar bovendien interessante en ingewikkelde samenloopvragen aan kleven. Uiteraard kan niet worden verwacht dat deze worden meegenomen in een stemhulp, maar het is toch een gemiste kans dat een stelling die begint met ‘[e]r moet een wet komen’, burgers niet verwijst naar meer informatie over de vraag wat dit eigenlijk betekent, temeer daar de Stemwijzer wel ‘i’-icoontjes bij allerlei ingeburgerde termen (‘sociale media’) plaatst. De tweede stelling die expliciet draait om de vraag of een bepaald onderwerp nu ook in een wet terecht moet komen, luidt: ‘Nederland moet in een wet vastleggen dat uiterlijk in 2035 ten minste 3,5 procent van het bruto binnenlands product aan defensie wordt uitgegeven.’ Noem het beroepsdeformatie, maar voor mij is de vraag of verhoging van die uitgaven een goed idee is, toch weer een andere dan of dit in een wet vastgelegd moet worden. De keuze om de stelling zozeer om ‘codificatie’ te laten draaien, brengt een verantwoordelijkheid met zich mee om burgers ook op dit punt iets meer mee te nemen, anders beklijft wellicht het beeld dat ‘een wet maken’ vergelijkbaar is met ‘een vuist maken’.

Overigens werkt het Kieskompas niet met ‘codificatiestellingen’ en lijkt het zich meer te richten op financiële trade-offs (bijvoorbeeld, ‘[e]r moet meer geld naar het

3 Zie www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/hoe-komt-een-wet-tot-stand; <https://verkiezingen.prodemos.nl/verkiezingsinformatie/tweede-kamer/>.

4 Zie <https://stemwijzer.nl>.

5 Zie www.kieskompas.nl.

6 Initiatiefwetsvoorstel van de leden Bamenga en Koops tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Politiewet 2012 in verband met het wettelijk vastleggen van het verbod op etnisch profileren. *Kamerstukken II 2024/25*, 36790, nr. 2.

openbaar vervoer, ook als daardoor minder geld overblijft voor wegen').⁷ Bij de stellingen die rechtstreeks over de rechtsstaat gaan, wordt deze trade-offaanpak ook doorgetrokken, bijvoorbeeld in de stelling 'Nederland moet veel minder asielzoekers toelaten, ook als dat betekent dat we internationale afspraken moeten opzeggen.' In een stelling over de Spreidingswet ('[d]e landelijke overheid mag gemeenten verplichten meer asielzoekers op te vangen, zodat de opvang eerlijk over Nederland wordt verdeeld') leidt de inspanning om het wetgevingsaspect juist niet te noemen alleen wel tot enige normatieve gekleurdeheid.

In de tweede categorie, stemhulpen die uitgaan van 'resultaten uit het verleden', springt de Stemchecker het meest in het oog. Deze tool van *de Volkskrant* heeft als pitch: 'Vul de stellingen in, vergelijk uw politieke opvattingen met het stemgedrag van de fracties en kom erachter met welke partij u de meeste overeenkomsten heeft.' Dit klinkt een beetje als de kiezer in staat stellen in de schoenen van de wetgever te gaan staan, althans voor wat de op wetsvoorstellen gebaseerde stellingen betreft. En zo is het eigenlijk ook wel. De stelling '[d]e defensie-uitgaven moeten wettelijk worden vastgelegd op minstens 2 procent van het bruto binnenlands product' lijkt erg op de bovengenoemde van de Stemwijzer, met het verschil dat hier het 'i'-icoontje juist wel uitleg geeft over de context waarin dit een wetgevingsvraagstuk is en de consequentie van codificatie.⁸ Deze aanpak zet de gebruiker mogelijk toch aan het denken. Het is niet alleen van belang om iets te vinden over het percentage van het bbp dat naar defensie zou moeten gaan, maar ook van de vraag of dit een *wettelijke* verplichting zou moeten zijn. Ook bij andere stellingen krijgt de gebruiker die de moeite neemt om op het 'i'-icoontje te klikken informatie over de procedurele achtergrond van de stelling, bijvoorbeeld over of die haar oorsprong heeft in een motie of een wetsvoorstel.

Natuurlijk zal het effect van dit type informatie-infrastructuur op het wetgevingsbewustzijn van burgers zeer beperkt zijn. Maar op basis van de hierboven weergegeven impressie, die ook niet meer pretendeert te zijn dan dat, durf ik te stellen dat de aanpak van een tool als de Stemchecker in ieder geval bijdraagt aan nuancering van het beeld van wat 'wetgeving' is en vermag, in plaats van mee te gaan in de verkiezingsretoriek, waarin wetgeving vaak een hoge symbolische waarde heeft.

Nog mooier zou het natuurlijk zijn als de wetgevingsperformance van individuele Kamerleden inzichtelijker zou zijn – zodat hopelijk niet alleen kiezers, maar ook politieke partijen Kamerleden mede hierop kunnen beoordelen, zoals NSC ooit van

7 Overigens is het een interessant gegeven dat in ieder geval over de stellingen van het Kieskompas stevig onderhandeld is met politieke partijen, zie B. Terlingen, 'Stemwijzer, Kieskompas, chatbot: hoe nuttig kan een stemhulp zijn?', *NOS Nieuws* 1 oktober 2025, <https://nos.nl/collectie/13999/artikel/2578828-verkiezingsprogramma-nsc-nederland-heeft-basis-niet-op-orde>.

8 'Over het verhogen van de defensie-uitgaven is de afgelopen jaren veel gesproken in Navo-verband. Er zijn verschillende nieuwe Navo-normen genoemd, maar het werd concreet toen de Tweede Kamer op 17 december 2024 stemde over een initiatiefvoorstel van een reeks fracties dat regelt dat minstens 2 procent van het bruto binnenlands product aan defensie-uitgaven besteed dient te worden. Door de wetswijziging is dit een wettelijk vastgelegde budgettaire ondergrens waar volgende regeringen volgens het nationale recht aan gebonden zijn', met vervolgens een hyperlink voor wie meer hierover wil lezen.

plan was. Een dergelijke indicatie van hoe een Kamerlid wetgevingswerk benadert (die zeker niet overwegend kwantitatief zou moeten zijn!), zou de kiezer input geven voor als hij of zij een van de ‘stemadviezen’ van Wubbo Wieringa in zijn verkiezingsblog voor NederlandRechtsstaat ter harte zou willen nemen: ‘Stem op een noeste arbeider voor de rechtsstaat en gun degene op wie je stemt minstens drie jaar het voordeel van de twijfel.’⁹ Een dergelijke tool is vooralsnog toekomstmuziek; voor nu is de insteek van dit nummer van *RegelMaat* om drie onderwerpen te belichten met veel raakvlakken met de actualiteit, maar die voor wat betreft hun achtergronden en implicaties voor wetgevingsbeleid en -procedures toch wat onderbelicht zijn gebleven.

In het openaccessartikel van deze *RegelMaat*-aflevering gaan *Robert Jan Hekket en Thijs Boomhouwer* in op een fenomeen dat ook in het kader van de huidige formatie best wel weer aan de orde zou kunnen zijn, namelijk departementale herindeling. In de uitgebreide bijdrage wordt niet alleen een kijkje geboden ‘achter de schermen’ van de meest recente departementale herindelingen, maar wordt ook aandacht besteed aan formele aspecten. Welke wettelijke regels gelden nu eigenlijk voor de instelling van een ministerie, te beginnen bij artikel 44 van de Grondwet? Als de gang van zaken rond de herindelingen van 2024 en de in een naschrift nog meegenomen herverdelingen naar aanleiding van de val van het kabinet-Schoof naast deze wettelijke regels wordt gelegd, blijkt dat deze lang niet altijd worden nageleefd. Het grootste probleem, zo signaleren de auteurs, is dat er vaak te veel onduidelijkheid is over de vraag welke minister nu precies leiding geeft aan welke ambtenaren.

Het tweede artikel gaat over een zeer specifiek aspect van wetgevingsbeleid, met potentiële relevantie voor veel verschillende sectoren. Binnen het hele spectrum van instrumenten voor coregulering en zelfregulering, van certificatieregelingen tot regelingen voor beroepsregisters, en van gedragscodes tot regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) spelen problemen rond onduidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. De bijdrage van *Gerard Bruin* analyseert verschillende opties om ‘achter de schermen’ de keuzes die bij het opzetten van specifieke publiek-private samenwerkingsconstructies in het kader van coregulering gemaakt moeten worden, inzichtelijk te maken. De auteur bespreekt hiertoe allereerst een handreiking waarin een afwegingskader wordt aangeboden om beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen te ondersteunen bij het maken van keuzes over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling. Verder passeert nog de meer bindende optie van een geharmoniseerd kader in wetgeving dat voorschrijven bevat over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling de revue. Bij het onderling vergelijken van deze twee opties besteedt de auteur ook aandacht aan het gegeven dat ‘onderhandelend wetgeven’ steeds in een maatschappelijke en politieke context plaatsvindt.

In de derde bijdrage van dit nummer schrijft *Jasper Boon* over de wetstechnische stappen nadat een wetsvoorstel is aangenomen, en in het bijzonder over de bekrachtiging door de Koning. Hoewel de auteur in bloemrijke bewoordingen spreekt

9 Zie www.nederlandrechtsstaat.nl/1-een-rechtsstatelijk-stemadvies-naar-meer-grip-van-burgers-op-steeds-ongrijpbaarder-overheidsmacht/.

over de fase tussen de parlementaire behandeling en de inwerkingtreding ('wat is dan het magische moment van metamorfose, de overgang van de ene vorm naar de andere?'), is zijn bijdrage aan dit themanummer ook een praktische beschouwing over de bekrachtigingsprocedure, die uitmondt in enkele aanbevelingen voor procedurele verheldering.

Zo zetten deze drie zeer verschillende bijdragen elk de schijnwerpers op wat er achter de schermen van het in verkiezingstijd iets meer zichtbare wetgevingswerk gebeurt.