

Vergaderjaar 2020–2021

**35 533**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 oktober 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. De tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet	3
<i>Inhoud van het voorstel</i>	3
<i>Relatie tot het advies van de Staatscommissie</i>	5
<i>Het advies van de Raad van State</i>	6
<i>De Verenigde Vergadering</i>	7
<i>Overwogen alternatieven</i>	8
3. Consultatie	9

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet. Het wetsvoorstel beoogt de tweede lezing van een grondwetswijziging niet meer in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer afzonderlijk te behandelen, maar in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. In feite komt het zwaartepunt van het wijzigen van de Grondwet meer bij de Tweede Kamer te liggen en wordt daarmee het gewicht van de Tweede Kamer groter. Dat is niet onlogisch

omdat de Tweede Kamer, die in tweede lezing oordeelt over de grondwetswijziging, het mandaat mede heeft gekregen met het oog op die grondwetswijziging. Daar komt bij dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer, die niet rechtstreeks is gekozen, een wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan blokkeren, terwijl er in de Tweede Kamer een grote meerderheid voor is. Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie het eens dat het behandelen van de tweede lezing van een grondwetswijziging in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal het bijzondere karakter van zo'n wijziging benadrukt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet. Deze leden hechten eraan, dat het in Nederland niet eenvoudig is de Grondwet te veranderen. De procedure waarin een wijziging pas tot stand komt via twee lezingen verzekert dat er ruime en bestendige steun is voor de voorgestelde wijziging. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over het voorliggende voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel tot Grondwetswijziging in overweging te nemen strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van voorstellen tot Grondwetswijziging. Hiermee zet de regering wat deze leden betreft wederom een stap in de goede richting op het gebied van democratische vernieuwing. Net zoals de regering dat doet met het voorstel tot herziening van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer om de band tussen kiezer en gekozene te vergroten, met het voorstel om te bepalen dat de eerstvolgende Tweede Kamer na de verkiezingen een besluit moet nemen over de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetswijziging, en met de uitwerking van het door de Staatscommissie parlementair stelsel aanbevolen terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Deze leden hebben nog enkele vragen over het voorliggende voorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de behandeling van een tweede lezing van de verandering van de Grondwet voortaan in een verenigde vergadering te behandelen. Deze leden hebben n.a.v. dit voorstel een aantal vragen aan de regering. Allereerst vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering om nader toe te lichten waarom dit voorstel – voortkomend uit het advies van de staatscommissie – wordt gedaan? Wat is precies de reden waarom de regering de huidige behandelingswijze problematisch acht? Met andere woorden: welk bestaand probleem wordt precies opgelost? Kan de regering aangeven hoe vaak het in de na-oorlogse geschiedenis is gebeurd dat een minderheid in de Eerste Kamer een voorstel in tweede lezing heeft verworpen?

De leden van de SP-fractie hebben het Wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet gelezen en hebben hierover nog enkele vragen. Deze leden erkennen dat de huidige wijze van herziening van de Grondwet omslachtig is en de voorstellen tot wijziging van de Grondwet in de tussentijdse verkiezingen zelden een grote rol spelen. De leden van de SP-fractie vragen wel hoe dit voorstel zich verhoudt tot de andere wetsvoorstellen die zijn ingediend over de Eerste Kamer, met name over de verkiezing van de Eerste Kamer. Tevens vragen zij om een beschouwing over het advies van de Raad van State, die vraagt om een nadere onderbouwing van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de overwegingen die tot het voorstel hebben geleid dat de grondwetsvoorzieningen in tweede lezing voortaan in de verenigde vergadering moeten gaan plaatsvinden. Daarbij delen de aan het woord zijnde leden de mening dat een tweede lezing in het geval van grondwetswijzigingen in stand moet blijven gehouden. Dergelijke veelal ingrijpende wetswijzigingen vergen immers een goede afweging die niet enkel afhankelijk mag zijn van een politiek meerderheid op één bepaald moment. Daarbij hechten de leden van de PvdA-fractie ook aan de voorwaarde van een versterkte meerderheid van 2/3 van de stemmen. De aan het woord zijnde leden achten het tevens van belang dat een grondwetswijziging kan rekenen op een recent en direct gekozen kiezersmandaat zoals na verkiezingen van de Tweede Kamer het geval is.

De leden van de PvdA-fractie herinneren zich «de nacht van Wiegel» waarbij een meerderheid in de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer aangenomen grondwetswijziging verwierp. Kunt u een overzicht geven van voorstellen voor grondwetswijziging die sedert 1960 in tweede lezing door de Tweede Kamer werden aangenomen, maar die daarna in de Eerste Kamer zijn verworpen, en daarbij aangeven wat de stemverhoudingen in de Eerste Kamer waren?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen met voorliggend voorstel. Zij hebben behoefte aan het stellen van een aantal vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Nog afgezien van de vraag naar de noodzaak van het wetsvoorstel menen deze leden een innerlijke spanning in het wetsvoorstel op te merken als het gaat om het democratisch primaat van de Tweede Kamer en de bijbehorende positie van deze Kamer in de tweede lezing. Het is deze leden bovendien onvoldoende duidelijk waarom de regering specifiek voor dit alternatief heeft gekozen om het beoogde doel te bereiken. Zij hebben daarbij onder meer vragen over de grondwettelijke status van de verenigde vergadering.

## **2. De tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet**

### *Inhoud van het voorstel*

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat, hoewel er sprake is van een wijziging in de wijze van totstandkoming van veranderingen in de Grondwet, de hoofdelementen van de huidige procedure behouden blijven, te weten behandeling in twee lezingen met een tussentijdse verkiezing voor de Tweede Kamer, het vereiste van tweederde meerderheid in tweede lezing en het behoud van de betrokkenheid van de Eerste Kamer. Het behoud van deze hoofdelementen achten de leden van de VVD-fractie een goede zaak. Het gaat immers om een wijziging van de Grondwet. Zo'n wijziging moet weloverwogen en niet overhaast tot stand komen en daarom is het goed als er in twee keer naar een wijziging van de Grondwet wordt gekeken. Ook hechten de leden van de VVD-fractie aan betrokkenheid van de Eerste Kamer, als onderdeel van de Staten-Generaal, zowel in de eerste lezing als in de tweede lezing.

De leden van de D66-fractie stellen mede op grond van de overwegingen die zij in de paragraaf over het advies van Staatscommissie zullen geven, het volgende aan de orde. De indirect gekozen Eerste Kamer bezit met betrekking tot de herziening geen verhoogde representativiteit. Terwijl de bijzondere Grondwetsherzieningsprocedure nu juist bestaat teneinde te

bewerkstellingen dat een wijziging van de Grondwet slechts tot stand komt als daar via een democratisch proces grote steun voor blijkt te bestaan. Vandaar de tweede lezing na verkiezingen van de Tweede Kamer, waardoor de kiezers in de gelegenheid worden gesteld zich mede over de voorgenomen wijziging uit te spreken. Overigens zal niet vaak een Grondwetsherziening doorslaggevend zijn voor het stemgedrag van kiezers, zo onderkennen ook deze leden. Maar onze Grondwet bevat wel de meest fundamentele rechten van onze burgers, hun grondrechten. Het kan om die reden en andere redenen wel degelijk gebeuren dat een voorliggende Grondwetswijziging voor kiezers (mede) bepalend zal zijn in het stemhokje. Dat een smaldeel van een Eerste Kamer zonder direct mandaat, laat staan een recent mandaat, in dat geval in tweede lezing een individuele blokkade kan opwerpen, mag wat de aan het woord zijnde leden gerust een tekortkoming in het huidig stelsel worden genoemd. Dit brengt de leden van de D66-fractie bij hun volgende punt. De regering constateert dat deze «weeffout» ertoe kan leiden dat de positie van de Eerste Kamer in bredere zin ter discussie wordt gesteld, zoals in het verleden is gebleken. Kan de regering toelichten op welke gevallen in het verleden zij doelt? Hoe beoordeelt zij de discussies die destijds zijn ontstaan? Is de regering het met deze leden eens dat er ook goede grond kan bestaan om de positie van de Eerste Kamer tegen het licht te houden? Aan het onderhavige voorstel ligt geen gewijzigde visie op de functie van de Eerste Kamer ten grondslag, zo lezen de genoemde leden. Hoe beoordeelt de regering de stelling dat de Eerste Kamer met de jaren steeds verder is gepolitiseerd, ten opzichte van de grondgedachte van een Kamer van heroverweging, herbezinning en reflectie? Als zij de Eerste Kamer beschouwt als een inherent politiek orgaan, zou dit niet toch ook een factor van betekenis mogen zijn in de overweging om aan de voor de tweede lezing hernieuwd direct gekozen Tweede Kamer een groter gewicht toe te kennen bij het proces van tweede lezing?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen aandacht voor het feit dat de Staten-Generaal in ons Koninkrijk als parlement van het Koninkrijk functioneren. Er zijn evenwel ook constitutionele zaken die het gehele Koninkrijk raken. Dit betekent dat voor sommige constitutionele veranderingen in het Koninkrijk niet alleen de Staten-Generaal betrokken zijn, maar conform het Statuut voor het Koninkrijk ook de andere landen een rol hebben bij een constitutionele wijziging. In het kader hiervan hebben de leden van de GroenLinks-fractie ook enkele vragen. Klopt het, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks, dat wanneer bijvoorbeeld een voorstel gedaan zou worden om de Eerste Kamer af te schaffen, dit niet alleen een wijziging van de Grondwet zou vergen, maar ook een wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk? Zo ja, klopt het dan dat zo'n wijziging, ook al zouden in beide Kamer der Staten-Generaal alle leden in beide lezingen voor een dergelijke wijziging stemmen, alleen aanvaard zou kunnen worden als alle landen van het Koninkrijk hiermee akkoord zouden gaan? Zo ja, hoe verhoudt het feit dat in zo'n geval een minderheid in het Koninkrijk, namelijk slechts een meerderheid in de parlementen van een van de andere landen van het Koninkrijk, een dergelijke constitutionele verandering kan tegenhouden, zich met de argumenten die de regering nu gebruikt dat het niet wenselijk zou zijn dat een minderheid in de Eerste Kamer een grondwetswijziging in tweede lezing zou kunnen blokkeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader in te gaan welke waarde en betekenis zij in ons staatsrechtelijk bestel ziet voor: de procedure van grondwetswijziging over twee lezingen, de rol van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging – in het bijzonder bij grondwetswijzigingen, de betekenis van het feit dat voor wijziging van de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is, het fenomeen

van de Verenigde Vergadering. Zij vragen daarbij ook de regering nader in te gaan op de historische context waarin deze onderdelen van het staatsbestel staan, met name ook sinds de grondwetswijziging van 1983. In het bijzonder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of niet intrinsiek aan onze grondwetsprocedure is dat er belang wordt gehecht aan het gegeven dat een (relatief grote) minderheid een wijziging kan tegenhouden, waarmee een «dictatuur» van een bescheiden meerderheid wordt voorkomen. Deelt de regering ook deze waarde?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering stelt dat er momenteel sprake is van een weeffout in het stelsel, hetgeen de positie van de Eerste Kamer in bredere zin ter discussie kan stellen. Heeft de regering hier recente voorbeelden van? Lezen genoemde leden hiermee ook dat de regering volmondig van mening is dat de positie van de Eerste Kamer in bredere zin in het huidige staatsbestel, gekoesterd dient te worden, nu en in de toekomst?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de onderbouwing van het voorstel niet eenduidig lijkt. Aanvankelijk volstaat de regering met de vermelding, in navolging van het voorbeeld van de staatscommissie, dat het onwenselijk zou zijn dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer een voorstel blokkeert dat met ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aanvaard. Even verder lijkt echter de aap uit de mouw te komen, wanneer de toelichting als onwenselijk verklaart dat de Eerste Kamer als zelfstandig instituut een grondwetswijziging verhindert. Deze leden vragen een nadere weging van de beide perspectieven en een onderbouwing waarom het noodzakelijk zou zijn om te voorkomen dat bij grondwetswijziging een gezamenlijke behandeling geschiedt. Wat is het verschil met bijvoorbeeld met de goedkeuring van verdragen, die bijzonder gevoelig kan liggen en vergaande invloed kan hebben op de grondwettelijke orde, waarbij wel volstaan wordt met een gescheiden behandeling door beide Kamers?

De leden van de SGP-fractie vinden het beroep op de democratische legitimatie en de versterkte volksinvloed enigszins eenzijdig. Onderkent de regering dat dit wezenlijke element niet de enige bepalende factor is in de grondwettelijke procedure en dat het element van tegenwicht ook bij de tweede lezing van belang is? Overigens vinden zij het beroep op volksinvloed grond van de huidige praktijk van de verkiezingen niet bijster sterk, zeker niet gezien het feit dat de regering verder geen voorstellen doet om deze praktijk te versterken.

De leden van de SGP-fractie vragen ook of het loslaten van de tweederde meerderheid in de Tweede Kamer niet haaks staat op het feit dat de regering juist het democratische primaat van de Tweede Kamer benadrukt.

#### *Relatie tot het advies van de Staatscommissie*

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat de staatscommissie parlementair stelsel stelt, dat het in de tweede lezing van een grondwetswijziging «niet nodig» is dat de Kamers het voorstel apart van elkaar behandelen. De leden van de CDA-fractie constateren dat dat iets anders is dan dat de Eerste en de Tweede Kamer «tegenover elkaar komen te staan». Deze leden vragen de regering nader in te gaan op deze twee denklijnen in de beschouwingen van de staatscommissie.

De regering noemt het zeer onwenselijk, als een voorstel in tweede lezing niet wordt aangenomen omdat de drempel van twee derde van de uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer nét niet gehaald wordt. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze opvatting zich verhoudt tot de constatering van de staatscommissie, dat grondwetswijzigingen normaliter inhoudelijk geen rol spelen bij de Tweede Kamerverkiezingen. Kan de regering nader uiteenzetten, waarom het verschil in democratische

legitimatie tussen Eerste en Tweede Kamer problematisch wordt als het debat over een grondwetswijziging in de Kamers tot verschillende uitkomsten leidt.

De staatscommissie pleit ervoor, dat de stemverhoudingen in de Eerste Kamer minder bepalend worden voor de vraag of een grondwetswijziging in de tweede lezing de vereiste twee derde meerderheid haalt. Als bijvoorbeeld vier vijfde van de Tweede Kamerleden vóór stemmen (120 leden), dan is een minderheid van dertig senatoren voldoende voor een twee derde meerderheid in de verenigde vergadering. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te onderbouwen, waarom het wenselijk is dat een grondwetswijziging doorgang vindt, waar een meerderheid van de Eerste Kamer tegen stemt. Kan de regering toelichten hoe de geschetste situatie zich verhoudt tot de stelling van de staatscommissie, dat het niet onlogisch is dat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen «iets zwaarder meeweegt» in de stemming over de tweede lezing van het voorstel.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering met het onderhavige voorstel een volgende aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel overneemt, conform het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Staatscommissie. In haar eindrapport, wijst de Staatscommissie erop dat thans in tweede lezing de situatie kan ontstaan dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer een Grondwetswijziging kan verhinderen die gesteund wordt door een grote meerderheid van ten minste twee derde van de Tweede Kamerleden. Dit terwijl de Eerste Kamer indirect verkozen is en de Tweede Kamer direct gekozen is, waarbij de verkiezingen van de Tweede Kamer voor de tweede lezing ook nog mede tot doel hebben om kiezers invloed te bieden op die Grondwetswijziging. Het is in dit licht onwenselijk dat beide Kamers tegenover elkaar kunnen komen te staan tijdens een procedure om de Grondwet aan te passen, zo constateren de Staatscommissie en regering. Deze mogelijkheid, die zich af en toe manifesteert, plaatst de Eerste Kamer in een moeilijke positie en maakt haar als instituut kwetsbaar, aldus de Staatscommissie. Zij komt dan in de situatie dat een minderheid van slechts 26 indirect gekozen senatoren een constitutionele verandering kan blokkeren waarvoor bij een grote, namelijk 2/3e, meerderheid van de Tweede Kamer wél steun is en die bovendien steunt op een recenter én direct kiezersmandaat.

#### *Het advies van de Raad van State*

De leden van de D66-fractie hebben vragen aan de regering over het advies van de Raad van State. Allereerst over het evenwicht in het grondwettelijk stelsel en de rol van de Eerste Kamer daarin. De Raad van State constateert dat in dit verband het in Nederland bestaande tweekamerstelsel van belang is. Kan de regering op dit punt een parallel trekken met andere landen met een eenkamerstelsel respectievelijk tweekamerstelsel? Is er reden om aan te nemen dat landen met een eenkamerstelsel lichtzinnig met hun Grondwetten omgaan? Hebben er in deze landen naar de opvatting van de regering onwenselijke gevallen plaatsgevonden? De Raad van State overweegt dat in de balans tussen regering, Tweede en Eerste Kamer mede met het oog op een zorgvuldige besluitvorming een bijzondere rol is weggelegd voor de Eerste Kamer als kamer van heroverweging. In hoeverre gaat dit vandaag de dag nog op in het politieke landschap, zo vragen deze leden? Is er enige reden om aan te nemen dat de inherent politiek rol van Eerste Kamer in het huidige tijdsgewricht nog te keren valt? Deze leden achten het juist dat het voorliggende wetsvoorstel de balans tussen Tweede en Eerste Kamerleden verschuift, waardoor het zwaartepunt bij het wijzigen van de



Grondwet in de praktijk waarschijnlijk meer bij de direct en hernieuwd gekozen Tweede Kamer komt te liggen.

### *De Verenigde Vergadering*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of overwogen is om de beraadslaging in het kader van een tweede lezing van een grondwetswijziging in de verenigde vergadering te houden, maar de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wel apart te laten stemmen. Zij vragen de regering hier op in te gaan.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven, dat de bijeenkomst van de Staten-Generaal in een verenigde vergadering – door de zeldzaamheid ervan en door de inherente afwijking van de normale parlementaire procedures – ook in symbolisch opzicht het bijzondere karakter van de tweede lezing benadrukt.

De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de Raad van State dat besluitvorming door de verenigde vergadering ook kan betekenen dat de weging van het wetsvoorstel niet altijd in het voordeel van de Tweede Kamer hoeft uit te pakken. De regering heeft er bij de grondwetsherziening van 1983 op gewezen dat zeer wel denkbaar is dat in het nu voorgestelde stelsel door toedoen van stemmen van Eerste Kamerleden een wetsvoorstel in de verenigde vergadering niet de vereiste meerderheid haalt. De kans dat Eerste Kamerleden een doorslaggevende rol spelen wordt in de verenigde vergadering echter niet groter, maar kleiner, zo constateren de aan het woord zijnde leden. Deze leden verlangen met het oog op een inhoudelijke wetsbehandeling ook meer onderbouwing dan gedachten uit het verleden. Hoe vaak had een Grondwetswijziging het in tweede lezing in verenigde vergadering de voorbije jaren wél gehaald, als gedragseffecten buiten beschouwing worden gelaten? Kan de regering voorts nader toelichten of zij enige gedragseffecten verwacht door het houden van de tweede lezing in verenigde vergadering? Zo ja, welke?

De leden van de D66-fractie lezen tot slot enkele kanttekeningen van de Raad van State die zien op de aard van de verenigde vergadering. De Grondwet-gever heeft bij de Grondwetsherziening van 1983 overwogen dat de verenigde vergadering alleen een rol zou moeten spelen «indien de aard van de aangelegenheid zodanig is dat het ongewenst zou zijn indien de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal tot onderling afwijkende besluiten daaromtrent zouden komen». Bij de aangelegenheden die in de Grondwet zijn aangewezen gaat het om concrete beslissingen die zich niet lenen voor amendering, zo lezen deze leden. Kan de regering nogmaals uitlichten bij welke aangelegenheden dit het geval is en waarom de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing hier goed bij aansluit? Deze leden delen met de regering dat een bijeenkomst van de Staten-Generaal in verenigde vergadering ook in symbolisch opzicht het bijzondere karakter van de tweede lezing benadrukt. Wat de Raad van State tot uitdrukking wil brengen met haar constatering over het ongelijke samenstel van de politieke partijen en de eigen dynamiek van beide Kamers, vinden deze leden moeilijk te plaatsen. De Raad van State overweegt dat de staatsrechtelijke conventies en vaste praktijken van beide Kamers zich in de context van een verenigde vergadering nog niet of nauwelijks kunnen ontwikkelen, en stelt daarbij de vraag of dat ook wenselijk is en zou passen in het parlementaire bestel in Nederland. Zou de regering op deze overwegingen kunnen reflecteren? Deze leden merken alvast op dat het inderdaad moeilijk is dergelijke staatsrechtelijke conventies en vaste praktijken te ontwikkelen, als men geen wijzigingen aanbrengt in het staatsrechtelijk bestel. Dat is nu net wat met het voorliggende voorstel wel wordt beoogd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de reden is dat de regering de argumenten die de regering in de jaren «70 van de vorige eeuw gebruikte om juist tegen een behandeling van de tweede lezing in een verenigde vergadering te zijn, nu niet meer de hare zijn? Kan de regering, zo vragen de aan het woord zijnde leden, hierbij specifiek ingaan op de verschillende rollen die beide Kamers in ons parlementaire stelsel hebben en hoe de rollen van beide Kamers gewaarborgd blijven bij een behandeling in verenigde vergadering?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het reglement van orde van de verenigde vergadering te zijner tijd worden moet aangepast om uitvoering te kunnen geven aan het voorstel, of is dat al wel toereikend? Als dat het geval is, moet daarvoor dan al een verenigde vergadering worden bijeengeroepen en is het raadzaam om dat snel te doen na inwerkingtreding van deze grondwetswijziging?

De leden van de SGP-fractie hebben vragen bij het gemak waarmee aan de verenigde vergadering een rol wordt toegedacht bij het wijzigen van de Grondwet. Deze leden constateren dat de structuur en bedoeling een zeer specifieke rol toekennen aan de verenigde vergadering. Het betreft hoofdzakelijk namelijk slechts zaken die de situatie van de Koning betreffen en daarnaast specifiek het verklaren van oorlog en van de uitzonderingstoestand. Zij vragen waarom het vanuit deze bewuste structuur voor de hand ligt om de verenigde vergadering te betrekken bij de reguliere procedure voor grondwetswijziging en of een dergelijke fundamentele keuze niet ook tot een andere, duidelijker positionering van de verenigde vergadering in de Grondwet zou moeten leiden. Deze leden vragen bijvoorbeeld hoe het voorschrift dat de voorzitter van de Eerste Kamer de verenigde vergadering leidt voor de hand ligt in een situatie van grondwetswijziging, waarbij de regering juist het primaat van de Tweede Kamer benadrukt.

De leden van de SGP-fractie vragen te onderbouwen waarom het volgens de regering in vrijwel gelijke mate als bij de genoemde situaties als de Koning, de oorlog en de uitzonderingstoestand problematisch zou zijn als beide Kamers bij een grondwetswijziging tot afwijkende standpunten komen. Blijkt uit de genoemde categorieën niet dat het gaat om zaken die raken aan het voort-bestaan en de veiligheid van het Koninkrijk en van de constitutionele monarchie?

Eveneens vragen deze leden nadere onderbouwing dat het bij grondwetswijziging slechts zou gaan om zaken die een eenvoudige, concrete beslissing vragen. Is het niet vaak zo dat bij grondwetswijzigingen allerlei varianten en keuzes mogelijk zijn en dat het stemgedrag in tweede lezing wel degelijk te maken kan hebben met eerder verworpen of aangenomen amendementen? En geeft juist de door dit wetsvoorstel nog uitgebreidere mogelijkheid van splitsing niet aan dat bij een grondwetswijziging wel degelijk het samenstel van onderdelen van belang is?

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar een uiteenzetting van de twijfel die de regering heeft bij de juistheid van de veronderstelling dat een situatie zou kunnen ontstaan dat de verenigde vergadering een voorstel verwerpt, terwijl het voorstel in de Eerste Kamer aangenomen had kunnen worden. Zij constateren namelijk dat de Afdeling advisering van de Raad van State dit juist als een terechte onderbouwing aanmerkt.

#### *Overwogen alternatieven*

De leden van de D66-fractie hebben in het licht van hun reeds weergegeven overwegingen ook de alternatieve wijzigingen van de Grondwetsherzienings-procedure in tweede lezing bestudeerd. Zij ontvangen graag nadere toelichting van de regering waarom er niet is gekozen om een voorstel te doen dat een voorgenomen Grondwetswij-



ziging in tweede lezing nog slechts door de Tweede Kamer wordt behandeld. Dit voorstel is in het verleden door de regering opgenomen in de reactie op het advies van de Staatscommissie Cals/Donner. Welke redenen waren doorslaggevend om ditmaal niet voor dit alternatief te kiezen, zo vragen deze leden?

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de alternatieven. Zo hebben zij kennisgenomen van de kritische opstelling van de Afdeling advise-ring van de Raad van State. Zij kunnen zich weliswaar grotendeels vinden in de weerlegging van die kritiek in het nader rapport, het is echter mogelijk dat anderen zich daarin niet kunnen vinden. In hoeverre is het denkbaar dat indien het voorliggend wetsvoorstel niet de benodigde meerderheid in de Tweede of Eerste Kamer haalt, de alternatieven zoals geschetst op pagina 4 van de memorie van toelichting alsnog in beeld gaan komen? Namelijk het alternatief dat het vereiste van een tweederde meerderheid in de Eerste Kamer komt te vervallen of het alternatief dat de tweede lezing nog slechts door de Tweede Kamer wordt behandeld?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe reëel het is om te veronderstellen dat het voorstel de beoogde spanning tussen beide Kamers zal verminderen door de afzonderlijke behandeling in tweede lezing af te schaffen. Is het niet zo dat op grond van het stemgedrag snel en eenvoudig duidelijk zal zijn wat het aandeel van de Eerste Kamer in de stemming was en dat de door de regering gewraakte situatie alsnog kan optreden? In hoeverre kan het dan, gezien vanuit het belang van de directe democratische legitimatie van de Tweede Kamer, juist een achteruitgang zijn dat bij de stemming minder expliciet duidelijk is dat een voorstel in de huidige situatie door de Tweede Kamer zou zijn aangenomen, terwijl het volgens het voorstel door de verenigde vergadering zou kunnen zijn verworpen? Deze leden vragen ook waarom de regering, uitgaande van het kernprobleem dat een kleine minderheid van de Eerste Kamer een ruime meerderheid van de Tweede Kamer blokkeert, niet volstaan heeft met het eenvoudiger voorstel om in de Eerste Kamer ook in tweede lezing slechts uit te gaan van een eenvoudige meerderheid van stemmen.

### **3. Consultatie**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het voorliggende voorstel ook besproken heeft met de andere landen van het Koninkrijk, aangezien de Staten-Generaal een Koninkrijksorgaan is en de wijziging van de inrichting of werkwijze van de Staten-Generaal ook de belangen van de andere landen kan raken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in reactie op de stelling dat de bekendheid met voorgestelde grondwetswijzigingen bij verkiezingen doorgaans beperkt is, volstaat met de opmerking dan ten minste sprake is van een garantiefunctie. Deze leden vragen of de regering meer actief het voornemen opvat om de bekendheid met voorstellen tot grondwetswijzigingen bij de kiezer te vergroten. In hoeverre kan het bijvoorbeeld nuttig zijn een beknopte bijlage met informatie en verwijzingen bij de stempapieren op te nemen?

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx