

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 oktober 2020

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Bij het beantwoorden van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	De tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet	4
	<i>Inhoud van het voorstel</i>	4
	<i>Relatie tot het advies van de staatscommissie</i>	7
	<i>Het advies van de Raad van State</i>	8
	<i>De verenigde vergadering</i>	9
	<i>Overwogen alternatieven</i>	12
3.	Consultatie	13

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om nader toe te lichten waarom dit voorstel wordt gedaan en wat precies de reden is waarom de regering de huidige behandelingswijze problematisch acht.

De directe aanleiding voor dit voorstel is gelegen in het eindrapport van de staatscommissie. De staatscommissie wijst erop dat de huidige inrichting van de tweede lezing van de herzieningsprocedure van de Grondwet ertoe kan leiden dat een minderheid van de Eerste Kamer een Grondwetswijziging verhindert. Dit gebeurt nadat beide Kamers de wijziging in eerste lezing hebben aangenomen en nadat de Tweede Kamer – die direct gekozen is in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken – het voorstel ook in tweede lezing heeft aangenomen, met een meerderheid

van ten minste twee derden (zie pagina 313–13 van het rapport *Lage drempels, hoge dijken*, 2018). Deze situatie achten wij niet in lijn met de waarborg voor kiezersinvloed op de Grondwetswijziging, die de tweede lezing zou moeten bieden. De staatscommissie beveelt daarom aan om de tweede lezing voortaan in een verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe vaak het in de naoorlogse geschiedenis is gebeurd dat een minderheid in de Eerste Kamer een voorstel in tweede lezing heeft verworpen.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een overzicht 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 aan te geven wat de stemverhoudingen in de Eerste Kamer waren.

De leden van de D66-fractie vragen hoe vaak een Grondwetswijziging het in tweede lezing in verenigde vergadering de voorbije jaren wél gehaald had, als gedragseffecten buiten beschouwing worden gelaten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering recente voorbeelden heeft waar de weeffout in het stelsel zichtbaar werd.

Ons zijn de vijf onderstaande naoorlogse gevallen bekend van Grondwetswijzigingen die in de tweede lezing niet de vereiste twee derde meerderheid haalden in de Eerste Kamer, maar die (gedragseffecten buiten beschouwing gelaten) wel een twee derde meerderheid van de uitgebrachte stemmen in de verenigde vergadering zouden hebben gekregen. De gegevens over verworpen Grondwetswijzigingen zijn ontleend aan de website van de Eerste Kamer en de Handelingen.

1. Op 31 juli 1952 stemden 28 senatoren voor het voorstel om het aantal leden van de Tweede Kamer te verhogen naar 150 (Kamerstuk 2 700). 17 senatoren stemden tegen. In de Tweede Kamer hadden 76 leden voor gestemd en 15 tegen. In totaal stemden daarmee 104 Kamerleden voor en 32 tegen.
2. Op 21 augustus 1956 stemden 16 senatoren voor het voorstel ter voorkoming van een parlementair vacuüm (Kamerstuk 4 404). 18 senatoren stemden tegen. In de Tweede Kamer was het voorstel met algemene stemmen aangenomen. Als alle 100 Tweede Kamerleden in een verenigde vergadering voor hadden gestemd, zouden er in totaal 116 stemmen voor zijn geweest en 18 tegen.
3. Op 11 mei 1982 stemden 35 senatoren voor het voorstel om een Kamerminderheid het recht te geven om te besluiten tot een parlementaire enquête (Kamerstuk 16 915). 36 stemden tegen. In de Tweede Kamer was het voorstel met algemene stemmen aanvaard. Als alle 150 Tweede Kamerleden in een verenigde vergadering voor hadden gestemd, zouden er in totaal 185 stemmen voor zijn geweest en 36 tegen.
4. Op 18 mei 1999 stemden 49 senatoren voor het voorstel inzake het correctief referendum (Kamerstuk 26 156). 26 stemden tegen. In de Tweede Kamer waren de fracties van de SP, GroenLinks, PvdA, D66 en VVD voor (113 zetels) en de overige tegen (37 zetels). In totaal waren daarmee 162 Kamerleden voor en 63 tegen.
5. Op 22 maart 2005 stemden 42 senatoren voor de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koningin en de burgemeester (Kamerstuk 28 509). 31 stemden tegen. In de Tweede Kamer hadden de fracties van 141 leden voor gestemd en de fracties

van 9 leden tegen. In totaal waren daarmee 183 Kamerleden voor en 40 tegen.

De leden van de SP-fractie vragen 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.

Tegelijk met dit voorstel is er een voorstel ingediend om de zittingstermijn van Eerste Kamerleden te verlengen naar zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen. Dat voorstel is net als het onderhavige voorstel aangekondigd in de kabinetsreactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Beide voorstellen beogen bij te dragen aan een goede rolverdeling binnen het tweekamerstelsel. Daarom waren deze voorstellen oorspronkelijk in één conceptwetsvoorstel opgenomen. Naar aanleiding van het plenaire debat over de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie parlementair stelsel in de Eerste Kamer op 4 februari 2020 is besloten om er twee aparte wetsvoorstellen van te maken. Hierdoor is een afzonderlijke beoordeling door de Eerste Kamer mogelijk gemaakt, zonder de samenhang uit het oog te verliezen.

Ten tweede is een voorstel in voorbereiding dat regelt dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen terug kan zenden aan de Tweede Kamer (terugzendrecht). Ook dit voorstel beoogt bij te dragen aan een rolvaste Eerste Kamer die zich, met enige distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek, richt op het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (Kamerstuk 34 430, nr. 16).

Ten derde heeft de Eerste Kamer op 13 oktober j.l. twee voorstellen aangenomen voor verklaringswetten (eerste lezing van een Grondwetswijziging). Het eerste regelt dat Nederlanders die in het buitenland wonen kiesrecht krijgen voor een kiescollege dat zal gaan deelnemen aan de verkiezing van de Eerste Kamer. Het tweede voorstel bepaalt dat de tweede lezing van een Grondwetswijziging moet worden afgerond door de Tweede Kamer die wordt gekozen nadat de eerste lezing is afgerond (herijking herzieningsprocedure). De tweede lezing van deze wijzigingsvoorstellen zal aanvangen nadat een nieuwe Tweede Kamer is samengekomen. Voor deze beide voorstellen geldt dat zij geen inhoudelijke raakvlakken hebben met het onderhavige voorstel. Wel kan er samenloop ontstaan met het tweede voorstel, omdat het artikel 137 van de Grondwet wijzigt. Daarom is in dat voorstel en in het onderhavige voorstel een samenloopbepaling opgenomen.

De leden van de SP-fractie vragen om een beschouwing over het advies van de Raad van State, die vraagt om een nadere onderbouwing van dit wetsvoorstel.

In het nader rapport is uitvoerig gereageerd op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Naar aanleiding van het advies is de memorie van toelichting op verschillende plaatsen aangevuld met nadere beschouwingen over de onderwerpen waar de Afdeling aandacht voor vraagt. Het gaat met name om de toegevoegde paragrafen over de voorgeschiedenis van het voorstel, over de mogelijke alternatieven en over het karakter van de verenigde vergadering.

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

Inhoud van het voorstel

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten in welke gevallen in het verleden de positie van de Eerste Kamer in bredere zin ter discussie wordt gesteld als gevolg van een verwerping van een Grondwetswijziging in tweede lezing door een minderheid van de Eerste Kamer. Deze leden vragen hoe de regering deze discussies beoordeelt en of er ook goede grond kan bestaan om de positie van de Eerste Kamer tegen het licht te houden.

Ons is bekend dat in ieder geval twee van de bovenstaande vijf gevallen aanleiding waren voor maatschappelijk debat over de positie van de Eerste Kamer: de verwerping van de vergroting van het aantal leden van de Tweede Kamer in 1952 en de verwerping van het voorstel om een correctief referendum in te voeren in 1999. In het eindrapport van de staatscommissie (*Lage drempels, hoge dijken*, p. 313, voetnoot 128) is een verwijzing opgenomen naar historische literatuur.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt 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 Kamers 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 wijzigingsprocedure van het Statuut voor het Koninkrijk heeft een bijzondere achtergrond, die verband houdt met het feit dat het Koninkrijk een samenwerkingsverband is van vier zelfstandige landen. In 1954 is in het Statuut geregeld dat een wijziging de instemming vereist van elk van de landen. Deze bijzondere achtergrond is niet aanwezig bij een wijziging van de Grondwet. Een vergelijking tussen het Statuut en de Grondwet is op dit punt daarom moeilijk te maken. Overigens valt nog wel op te merken dat artikel 55 van het Statuut met zich brengt dat een minderheid van de Eerste Kamer een wijziging van het Statuut niet kan verhinderen.

De leden van de ChristenUnie fractie vragen of 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. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de waarde en betekenis die 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 en 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. Zij vragen of de regering deze waarde deelt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de stelling beoordeelt 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 de regering de Eerste Kamer beschouwt als een inherent politiek orgaan, zo vragen deze leden, 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 regering is van mening dat een tweekamerstelsel als een versterking van het stelsel van *checks and balances* beschouwd kan worden, waarbij er een duidelijke rolverdeling moet zijn tussen de Kamers. Er bestaat al geruime tijd een vrij grote mate van consensus over de gewenste rolverdeling. In het functioneren van de Eerste Kamer ligt het zwaartepunt op de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Eerste Kamer een inherent politiek orgaan is. Het functioneren van de Eerste Kamer creëert spanning tussen enerzijds dit politieke karakter dat zij als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering. Deze inherente spanning ligt aan de basis van de terughoudendheid die de opstelling van de Eerste Kamer doorgaans kenmerkt en van haar focus op de kwaliteit van de wetsvoorstellen.

De hier geschetste rolverdeling kan niet in elk wetgevingsproces op dezelfde manier tot uitdrukking komen. De Grondwet wijst een aantal aangelegenheden aan waarover de Kamers als één Kamer moeten beraadslagen en besluiten. Wij stellen voor om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen daaraan toe te voegen. De waarde en betekenis van de herzieningsprocedure is erin gelegen dat vast moet komen te staan dat er bestendige en brede steun is voor een wijziging. Het grote aantal stappen waaruit de procedure bestaat, en de tijd die nodig is om de procedure geheel te doorlopen, verzekert daarnaast ook dat een wijziging niet overhaast tot stand kan komen en dat er een goede afweging gemaakt wordt, die niet enkel afhankelijk is van een politiek meerderheid op één bepaald moment.

Wij delen de opvatting van de ChristenUnie-fractie dat een intrinsiek onderdeel van de procedure is dat een minderheid (van enige omvang) kan verhinderen dat een wijziging tot stand komt. Het vereiste van een tweede lezing waarin een twee derde meerderheid het voorstel moet steunen, heeft mede tot doel om op een zorgvuldige wijze vast te stellen of een substantiële minderheid tegenstander is van de wijziging.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere weging van twee perspectieven die genoemd worden in de memorie van toelichting, namelijk ten eerste 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, en ten tweede dat het onwenselijk is dat de Eerste Kamer als zelfstandig instituut een Grondwetswijziging verhindert.

De twee perspectieven waar de leden van de SGP-fractie op wijzen, zijn aan de orde bij twee verschillende varianten. In de huidige procedure kan een minderheid van de Eerste Kamerleden een wijziging verhinderen, hetgeen onwenselijk is om de redenen die de regering heeft aangevoerd. De staatscommissie-Cals/Donner en de Raad van State hebben gepleit voor een aanpassing die inhoudt dat het vereiste van een twee derde meerderheid vervalt tijdens de tweede lezing in de Eerste Kamer. Het vereiste van een twee derde meerderheid zou dan alleen voor de Tweede Kamer blijven gelden. Wij zouden een dergelijke variant als een verbetering beschouwen ten opzichte van de huidige regeling, omdat zich dan niet meer de situatie kan voordoen dat een minderheid van de Eerste Kamer een wijziging verhindert waarvoor in een zorgvuldige procedure brede steun is vastgesteld. Wij geven echter de voorkeur aan een variant waarin de Staten-Generaal als geheel, na een gezamenlijke behandeling, brede steun uitspreekt. Zo wordt voorkomen dat de Kamers in de tweede lezing tegenover elkaar komen te staan.

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing waarom het noodzakelijk zou zijn om te voorkomen dat bij Grondwetswijziging een gezamenlijke behandeling geschiedt. Wat is het verschil, zo vragen deze leden, met bijvoorbeeld 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.

Het voorstel beoogt een gezamenlijke behandeling van de tweede lezing van Grondwetswijzigingen. Het verschil met de goedkeuring van verdragen is gelegen in het feit dat de tweede lezing voorafgegaan moet worden door een ontbinding van de Tweede Kamer. In de tweede lezing beschikt de Tweede Kamer daardoor over een bijzonder democratisch mandaat, waardoor het niet wenselijk is dat een wijziging die door een grote meerderheid van deze Kamer is aangenomen, verhinderd kan worden door een minderheid van de Eerste Kamer, die niet beschikt over deze «verhoogde representativiteit» (aldus de staatscommissie-Cals/Donner) in de vorm van een bijzonder (direct) mandaat van de kiezer om de tweede lezing af te ronden. Dit bijzondere aspect is niet aan de orde bij de goedkeuring van verdragen. Een voorstel tot goedkeuring van een verdrag wordt in één lezing behandeld. Deze situatie wijkt daarmee dusdanig af van de tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet, dat het buiten de reikwijdte van het onderhavige voorstel valt.

De leden van de SGP-fractie vinden het beroep op de democratische legitimatie en de versterkte volksinvloed enigszins eenzijdig. Deze leden vragen of de regering onderkent 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.

Wij onderschrijven het belang van tegenwicht in de procedure van Grondwetswijziging. Dit belang komt tot uiting in het feit dat er meerdere actoren (Tweede Kamer, Eerste Kamer, regering) moeten instemmen met een wijzigingsvoorstel en dat daarover advies moet worden ingewonnen bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Pas nadat elk van deze stappen is doorlopen, kan een voorstel door naar de tweede lezing, waarbij een bijzondere mogelijkheid voor volksinvloed is ingebouwd. Het ontbreekt naar onze mening in deze procedure niet aan mogelijkheden om tegenwicht te bieden aan initiatieven vanuit de regering of de Tweede Kamer. In de tweede parlementaire lezing moet tenslotte vastgesteld worden of een integrale weging van het voorstel, met inachtneming van de voors en tegens die in de eerste lezing (of daarna) naar voren zijn

gebracht, kan rekenen op voldoende brede steun in de volksvertegenwoordiging als geheel.

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

Het voorstel dat wij doen, behelst niet dat het vereiste van de twee derde meerderheid vervalt. Het wordt voortaan berekend aan de hand van het aantal uitgebrachte stemmen in de verenigde vergadering en niet meer in de Kamers afzonderlijk. Op deze manier wordt vastgesteld dat er brede steun is voor het voorstel in de Staten-Generaal als geheel. Het bijzondere mandaat waarover de Tweede Kamer tijdens de tweede lezing beschikt, rechtvaardigt het feit dat de stemverhoudingen binnen die Kamer zwaarder meewegen als gevolg van het grotere zetelaantal.

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 staatscommissie schrijft in haar eindrapport dat zij het in een specifieke situatie onwenselijk acht als de Kamers tegenover elkaar komen te staan. Deze situatie doet zich voor als de nieuwgekozen Tweede Kamer een Grondwetswijziging in de tweede lezing met een (zeer) grote meerderheid heeft aanvaard, terwijl de vereiste twee derde meerderheid in de Eerste Kamer ontbreekt (p. 313–314 van het rapport *Lage drempels, hoge dijken*). In de samenvatting van het betreffende hoofdstuk schrijft zij dat een aparte behandeling in de tweede lezing daarnaast ook niet nodig is (p. 292). Naar onze mening is een aparte behandeling in tweede lezing niet nodig én niet wenselijk. Niet nodig omdat in de eerste lezing reeds aparte beraadslaging en besluitvorming heeft plaatsgevonden. Niet wenselijk omdat de Kamers in die fase van de besluitvorming niet tegenover elkaar moeten komen te staan als gevolg van een minderheidsstandpunt in de Eerste Kamer die (anders dan de Tweede) geen bijzonder mandaat heeft om de tweede lezing af te ronden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader uiteen kan zetten 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.

Vanwege artikel 137, derde lid, van de Grondwet krijgt de Tweede Kamer als gevolg van de ontbindingsverkiezing een mandaat om de tweede lezing van een Grondwetswijziging af te ronden. Dit geldt niet voor de Eerste Kamer. Er is daardoor in deze situatie een specifiek verschil in de democratische legitimatie. Dit wordt problematisch als blijkt dat er in de Tweede Kamer een zeer grote meerderheid voor is en in de Eerste Kamer een minderheid tegen. In deze situatie botst het verschil in democratische legitimatie met het feit dat in de huidige regeling een derde van de senatoren een grote meerderheid van de nieuwgekozen Tweede Kamer kan overrulen.

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. Deze leden vragen of de regering kan 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.

Voor een wijziging van de Grondwet blijft vereist dat de Eerste Kamer in meerderheid vóór stemt in de eerste lezing. Het scenario dat de leden van de CDA-fractie schetsen, houdt in dat de leden van de vervolgens nieuwgekozen Tweede Kamer met een zeer grote meerderheid in tweede lezing voorstander blijken, terwijl de meerderheid in de Eerste Kamer tegelijkertijd verdwijnt. Dit scenario lijkt in de praktijk moeilijk voorstelbaar. Maar ook in dit onwaarschijnlijke geval hebben beide Kamers ingestemd met de Grondwetswijziging en heeft de grote meerderheid van de kiezers vervolgens gestemd voor partijen die de Grondwetswijziging steunen.

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. De leden van de D66-fractie vragen of de regering op dit punt een parallel kan trekken met andere landen met een eenkamerstelsel respectievelijk tweekamerstelsel. Zij vragen of er reden is om aan te nemen dat landen met een eenkamerstelsel lichtzinnig met hun Grondwetten omgaan en of er in deze landen naar de opvatting van de regering onwenselijke gevallen hebben plaatsgevonden.

Wij beschikken niet over een overzicht of resultaten van onderzoek waaruit blijkt dat het hebben van een eenkamerstelsel ertoe leidt dat minder zorgvuldig wordt omgegaan met de Grondwet. Een tweekamerstelsel biedt wel een ingebouwde mogelijkheid om constitutionele wijzigingen op een zorgvuldige wijze tot stand te brengen. Het gewicht dat in andere landen wordt toegekend aan deze mogelijkheid, blijkt ook uit het feit dat in stelsels waar het hogerhuis geen absoluut vetorecht heeft over gewone wetsvoorstellen, het hogerhuis soms wel de mogelijkheid heeft om een wijziging van de Grondwet te verhinderen. Maar dit wil niet zeggen dat een eenkamerstelsel per definitie leidt tot constitutionele lichtzinnigheid. Dichtbij huis kan bijvoorbeeld gewezen worden op de Scandinavische landen, die alle gekozen hebben voor een eenkamerstelsel, maar er niet om bekendstaan dat zij lichtzinnig omgaan met hun grondwetten en de beginselen en rechten die zij in hun Grondwet verankerd hebben.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat 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. Deze leden vragen in hoeverre dit vandaag de dag nog opgaat in het politieke landschap. Voorts vragen zij of er enige reden is om aan te nemen dat de inherent politieke rol van Eerste Kamer in het huidige tijdsgewricht nog te keren valt.

Wij delen de visie van de Afdeling advisering van de Raad van State dat er in het huidige stelsel een bijzondere rol is weggelegd voor de Eerste Kamer als kamer van heroverweging. Deze rol vervult de Eerste Kamer ook in de procedure van Grondwetswijziging. In de eerste lezing kan de

verklaringswet niet tot stand komen als de heroverweging door de Eerste Kamer leidt tot een negatieve uitkomst. Voor wat betreft de eerste lezing stelt de regering geen wijzigingen voor. Het eigensoortige karakter van de tweede lezing vergt echter wel een aanpassing, zoals hiervoor en in de memorie van toelichting beargumenteerd.

Ter ondersteuning van het evenwicht en de rolverdeling binnen het tweekamerstelsel stelt het kabinet nog twee andere wijzigingen voor. Ten eerste een verlenging van de zittingstermijn van de Eerste Kamerleden en ten tweede een bevoegdheid voor de Eerste Kamer om wetsvoorstellen terug te zenden aan de Tweede Kamer. Als pakket zullen deze voorstellen een bijdrage leveren aan een goede werking van het tweekamerstelsel.

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.

De variant die geschetst wordt door de leden van de VVD-fractie is niet overwogen door het kabinet. De aanleiding en de noodzaak voor het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet is gelegen in het feit dat de Kamers in de huidige regeling in de tweede lezing afzonderlijk een besluit moeten nemen over een voorstel tot Grondwetswijziging. De variant die geschetst wordt door de leden van de VVD-fractie brengt geen verandering in dat feit.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering nader kan toelichten of zij enige gedragseffecten verwacht door het houden van de tweede lezing in verenigde vergadering, en zo ja, welke.

Er past ons een zekere terughoudendheid met uitspraken over het verwachte gedrag van Kamerleden. In zijn algemeenheid kan wel gezegd worden dat een verenigde vergadering een uitwisseling van argumenten en opvattingen tussen de leden van de beide Kamers vergemakkelijkt. Tegelijk wordt het moeilijker om geheel voorbij te gaan aan overwegingen die in de andere Kamer van belang worden geacht.

De leden van de D66-fractie constateren dat het bij de aangelegenheden die in de Grondwet zijn aangewezen voor besluitvorming in de verenigde vergadering gaat om concrete beslissingen die zich niet lenen voor amendering. Deze leden vragen of de regering nogmaals kan uitlichten bij welke aangelegenheden dit het geval is en waarom de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing hier goed bij aansluit.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voor de hand ligt om de verenigde vergadering te betrekken bij de reguliere procedure voor Grondwetswijziging. Deze leden vragen te onderbouwen waarom het volgens de regering in vrijwel gelijke mate als bij de genoemde situaties problematisch zou zijn als beide Kamers bij een grondwetswijziging tot afwijkende standpunten komen. Zij vragen of uit de genoemde categorieën niet blijkt dat het gaat om zaken die raken aan het voortbestaan en de veiligheid van het Koninkrijk en van de constitutionele monarchie.

De Grondwet wijst in hoofdlijn drie aangelegenheden aan waarover de Kamers in verenigde vergadering moeten beraadslagen en besluiten. Ten eerste is dat een aantal aangelegenheden betreffende het koninklijk huis:

- verlenen van toestemming voor een huwelijk van de Koning of een troonsopvolger (artikel 28);
- uitsluiten van personen van de erfopvolging (artikel 29);
- benoeming van een Koning of een opvolger (artikel 30);
- regeling van het ouderlijk gezag en de voogdij over een minderjarige Koning en het toezicht daarop (artikel 34);
- verklaring dat de Koning buiten staat is om het koninklijk gezag uit te oefenen en de regeling van het toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard (artikel 35);
- een wet krachtens welke de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk kan neerleggen en hervatten (artikel 36);
- benoeming van een regent en het stellen van nadere wettelijke regels omtrent het regentschap, de opvolging en de vervanging van een regent (artikel 37).

Ten tweede gaat het om het verlenen van toestemming om het Koninkrijk in oorlog te verklaren (artikel 96). En ten derde de beslissing omtrent het voortduren van een uitzonderingstoestand (artikel 103).

Er is een vrij grote mate van diversiteit in de aangewezen onderwerpen. Ook de reden waarom en de mate waarin het onwenselijk zou zijn als de Kamers tot verschillende oordelen zouden komen, is niet bij elke aangelegenheid hetzelfde. Bij de herziening van 1983 is ook niet besloten dat er geen andere aangelegenheden kunnen worden aangewezen. De regering was destijds wel van mening dat alleen de Grondwetgever bevoegd is om een aangelegenheid aan te wijzen, en dat terughoudend met die bevoegdheid omgegaan moest worden. Wat deze aangelegenheden gemeen hebben, is dat de Grondwetgever het onwenselijk vond als de Kamers over deze aangelegenheden tot verschillende beslissingen zouden kunnen komen, en dat er meestal een concrete beslissing gevraagd wordt die zich niet of nauwelijks leent voor amendering.

Zoals gezegd zijn wij van mening dat het zeer onwenselijk is als de Kamers tegenover elkaar komen te staan nadat de Tweede Kamer het voorstel in de tweede lezing met tenminste twee derde van de uitgebrachte stemmen heeft aangenomen. In de tweede lezing is ook nu reeds geen amendering mogelijk. Naar onze mening past de tweede lezing dus bij de aangelegenheden die nu reeds door de verenigde vergadering behandeld moeten worden. Omdat de tweede lezing van Grondwetswijzigingen een relatieve zeldzaamheid zijn, wordt ook het bij de herziening van 1983 door de regering geformuleerde uitgangspunt gerespecteerd dat de Kamers slechts bij uitzondering in verenigde vergadering moeten optreden.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat 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 dat de Raad van State daarbij de vraag stelt of dat ook wenselijk is en zou passen in het parlementaire bestel in Nederland. Deze leden vragen of de regering op deze overwegingen zou kunnen reflecteren.

De Afdeling advisering constateert terecht dat de Kamers maar zelden in verenigde vergadering beraadslagen en besluiten. Wij menen dat deze zeldzaamheid en de bijbehorende afwijking van de normale parlementaire procedures in symbolisch opzicht het bijzondere karakter van de tweede lezing benadrukken. Dat zich nog geen conventies en gebruiken hebben ontwikkeld rondom de behandeling van Grondwetswijzigingen in de verenigde vergadering spreekt voor zich. De verenigde vergadering is echter een reeds lang bestaand onderdeel van het Nederlands parle-

mentair bestel. Conventies en praktijken zullen zich naar behoefte ontwikkelen, zoals na iedere staatkundige verandering.

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. Deze leden vragen of de regering hierbij specifiek kan 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.

In antwoord op deze vraag van de GroenLinks-fractie willen wij benadrukken dat het voorstel uitsluitend betrekking heeft op de tweede lezing van een Grondwetswijziging. Dit element van de herzieningsprocedure heeft een bijzonder doel en een eigensoortig karakter. Bij de vormgeving moet voldoende acht worden geslagen op deze aspecten. Dit betekent dat de Kamers niet geheel dezelfde rollen kunnen spelen die zij in de gewone wetgevingsprocedure hebben. Zo ontbreekt ook nu al bijvoorbeeld het recht om een voorstel in tweede lezing te amenderen. Dat de Kamers in zeldzame gevallen in verenigde vergadering optreden, heeft naar onze mening geen gevolgen voor de gewaarborgde rol die de beide Kamers overigens in het parlementaire bestel hebben en ook niet voor de wijze waarop zij deze rollen invullen.

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. 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, zo vragen deze leden.

Het past ons als leden van het kabinet niet om een oordeel te geven over het Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering. Het wijzigen van het Reglement is een bevoegdheid van de verenigde vergadering zelf (artikel 72 Grondwet). Wel kan geconstateerd worden dat de beraadslaging en besluitvorming over een voorstel van Grondwetswijziging een nieuwe taak is voor de verenigde vergadering en dat het daarom inderdaad raadzaam is dat zij – voordat het onderhavige wetsvoorstel in tweede lezing zou worden aangenomen – beziet of het Reglement toereikend is om deze nieuwe taak adequaat te kunnen uitvoeren.

De leden van de SGP-fractie vragen of het onderhavige voorstel 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.

Naar onze mening noopt het voorstel niet tot nadere wijzigingen in de Grondwettelijke regels over de verenigde vergadering. Het onderhavige voorstel brengt geen verandering in het primaat van de Tweede Kamer en wij zien ook overigens geen aanleiding om voorstellen te doen met betrekking tot het voorzitterschap.

Overigens is bij de Grondwetsherziening van 1983 twee keer via een amendement van de Tweede Kamer voorgesteld om de regel over het voorzitterschap van de verenigde vergadering aan te passen. Beide keren werd het geamendeerde wetsvoorstel door de Eerste Kamer verworpen. (Kamerstukken 14 222 en 16 640).

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere onderbouwing dat het bij grondwetswijziging slechts zou gaan om zaken die een eenvoudige, concrete beslissing vragen. Deze leden vragen of het niet vaak zo is 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. Zij vragen of de door dit wetsvoorstel nog uitgebreidere mogelijkheid van splitsing niet juist aangeeft dat bij een Grondwetswijziging wel degelijk het samenstel van onderdelen van belang is.

Wij zijn niet van mening dat het bij de tweede lezing gaat om een eenvoudige beslissing, in de zin van een makkelijk te nemen beslissing. De leden van de SGP-fractie wijzen er terecht op dat het stemgedrag in de tweede lezing bijvoorbeeld te maken kan hebben met keuzes die in de eerste lezing zijn gemaakt, varianten die zijn afgewezen of amendementen die zijn aangenomen of verworpen. Wel is het zo dat de tekst van het wijzigingsvoorstel tijdens de tweede lezing vaststaat en niet meer geamendeerd kan worden. In dat opzicht wordt de voorliggende vraag in de tweede lezing dus gereduceerd tot een digitale keuze: ja of nee.

De splitsingsbevoegdheid is in 1983 ingevoerd omdat het onwenselijk werd geacht dat een voorstel geheel verworpen zou moeten worden terwijl er slechts bezwaar bestaat tegen een deel ervan en er geen direct verband bestaat tussen de te splitsen onderdelen.

Overigens beoogt het onderhavige voorstel niet om de mogelijkheid van splitsing in de tweede lezing uit te breiden. In de huidige Grondwet komt deze bevoegdheid toe aan de Tweede Kamer. Voorgesteld wordt om deze bevoegdheid over te dragen aan de verenigde vergadering.

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 verwierpt, 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.

Het is denkbaar, zoals de regering in het kader van de Grondwetshervorming van 1983 opmerkte, dat senatoren hun stem in de tweede lezing mede laten bepalen door het feit dat het voorstel met een grote meerderheid is aangenomen door de nieuwgekozen Tweede Kamer. Dit zo zijnde, is het echter de vraag waarom diezelfde senatoren in de verenigde vergadering geen oog zouden hebben voor de stemverhoudingen in de nieuwgekozen Tweede Kamer, die in dat geval net zo goed als in de huidige situatie een bijzonder en direct mandaat van de kiezer inhouden om de tweede lezing af te ronden.

Overwogen alternatieven

De leden van de D66-fractie ontvangen graag nadere toelichting van de regering waarom er niet is gekozen om een voorstel te doen dat een voorgenomen Grondwetswijziging 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 vragen in hoeverre het denkbaar is 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 twee derde 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 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.

Vanwege het fundamentele karakter van een wijziging van de Grondwet geeft de regering de voorkeur aan een regeling waarbij de Staten-Generaal als geheel instemt met de wijziging. Niet alleen omdat op deze wijze gewaarborgd is dat er in de Staten-Generaal brede en bestendige steun is, maar ook omdat de symboliek van een dergelijke gezamenlijke behandeling aansluit bij het bijzondere karakter van de Grondwet als basisdocument van het Nederlandse staatsbestel. Daarom geven wij (anders dan onze voorgangers in 1973) de voorkeur aan een vormgeving waarin de Eerste Kamer ten volle participeert in de eerste én de tweede lezing.

In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat de variant van de staatscommissie-Cals/Donner, die destijds tevens werd bepleit door de Raad van State, als een verbetering beschouwd kan worden ten opzichte van de huidige regeling. Om de hierboven beschreven redenen geven wij echter de voorkeur aan een gezamenlijke behandeling in de verenigde vergadering.

Wij willen niet vooruitlopen op een positief of negatief oordeel van de Tweede en Eerste Kamer over het onderhavige voorstel en dus ook niet op de vraag welk alternatief de voorkeur van het kabinet zou hebben, mocht het huidige voorstel niet worden aangenomen. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat het kabinet er belang aan hecht dat de geconstateerde weeffout wordt gerepareerd.

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. Deze leden vragen of het niet zo is 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. Zij vragen in hoeverre het dan, gezien vanuit het belang van de directe democratische legitimatie van de Tweede Kamer, juist een achteruitgang kan 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.

Of en in hoeverre het snel en eenvoudig duidelijk zal zijn welk aandeel de Eerste Kamer had in de stemverhoudingen, is afhankelijk van de wijze van besluitvorming in de verenigde vergadering. Bij een hoofdelijke stemming zal dit aandeel inderdaad eenvoudig te reconstrueren zijn. Andere vormen van besluitvorming zijn ook mogelijk. De Grondwet biedt de vergadering en de leden op dit punt veel vrijheid.

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.

Het voorstel wijzigt artikel 137 van de Grondwet. Dit artikel regelt geen koninkrijksaangelegenheid in de zin van artikel 5 van het Statuut voor het Koninkrijk. De herzieningsprocedure van de Grondwet is een landsaangelegenheid van het land Nederland. Wijziging van deze procedure gebeurt daarom niet bij rijkswet maar bij Nederlandse wet. Eerdere wijzigingen van artikel 137 van de Grondwet hebben ook niet de procedure van rijkswet doorlopen (zie bijvoorbeeld Kamerstuk 23 575).

De leden van de SGP-fractie 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?

Ik ben van plan om hier inderdaad aandacht aan te besteden, zodat iedereen weet over welke Grondwetsvoorstellen de nieuwe Tweede Kamer een besluit zal nemen. De website van de rijksoverheid lijkt hiervoor het meest geëigende kanaal. Het is uiteraard aan de partijen die deelnemen aan de verkiezingen om hun standpunt met betrekking tot deze Grondwetsvoorstellen over het voetlicht te brengen (zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 7).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren