

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, 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;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II

Artikel 137 van de Grondwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt 'overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid' vervangen door 'overwegen de Staten-Generaal in verenigde vergadering in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid'.

2. In het vijfde lid wordt 'De Tweede Kamer kan' vervangen door 'De Staten-Generaal in verenigde vergadering kunnen'.

Artikel III

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

Artikel IV

1. Artikel 137 van de Grondwet zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit artikel, blijft van kracht ten aanzien van een voorstel tot verandering in de Grondwet waarvan de wet die verklaart dat zij in overweging zal worden genomen, is bekendgemaakt vóór de datum waarop de Tweede Kamer is gekozen die zitting heeft op de datum van inwerkingtreding van dit artikel.

2. Zolang artikel 137 van de Grondwet niet verenigbaar is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden wordt een voorstel als bedoeld in artikel 55, derde lid, van het Statuut in tweede lezing behandeld door de beide kamers afzonderlijk.

3. Indien voor de inwerkingtreding van dit artikel een wijziging van artikel 137 van de Grondwet in werking is getreden die ertoe strekt te bepalen welke Tweede Kamer een besluit neemt over de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet komen het derde en het vierde lid van artikel 137 van de Grondwet te luiden:

3. Nadat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, is samengekomen, overwegen de Staten-Generaal in verenigde vergadering in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien zij gedurende de zittingsduur van de in de eerste volzin bedoelde Tweede Kamer geen besluit nemen over het voorstel, vervalt dit van rechtswege.

4. De Staten-Generaal in verenigde vergadering kunnen, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

Artikel IV

Indien voor de inwerkingtreding van dit artikel een wijziging van artikel 137 van de Grondwet in werking is getreden die ertoe strekt te bepalen welke Tweede Kamer een besluit neemt over de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet vervalt het tweede lid van artikel II.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een goede positionering van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel en een heldere rolverdeling tussen de beide Kamers der Staten-Generaal. Daartoe wordt een aanpassing voorgesteld van de wijze van behandeling van voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing. Dit voorstel is aangekondigd in het standpunt van het kabinet over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.¹ In het kabinetsstandpunt is een aantal onderdelen van de Grondwet geïdentificeerd die een goede werking van het tweekamerstelsel kunnen verhinderen. Het gaat onder andere om de wijze waarop voorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing door de Staten-Generaal behandeld worden.

De staatscommissie wijst erop dat in tweede lezing de situatie kan ontstaan dat een beperkte minderheid van de indirect gekozen Eerste Kamer een Grondwetswijziging verhindert die gesteund wordt door een grote meerderheid (van ten minste twee derden) van de Tweede Kamerleden die direct gekozen zijn in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken. Hiermee kan een impasse ontstaan in de verhouding tussen de Kamers onderling, mede in relatie tot het kabinet en de kiezers. Deze situatie achten wij met de staatscommissie onwenselijk.

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

Voorgesteld wordt om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen en niet meer in de beide Kamers afzonderlijk. Het doel van dit voorstel is het wegnemen van een kwetsbaarheid in de huidige procedure die is gesignaleerd door de staatscommissie, met behoud van de waarborgen voor een zorgvuldige procedure van Grondwetswijziging, met inbegrip van twee lezingen, een tweede lezing na directe verkiezingen en een versterkte meerderheid in de Staten-Generaal.²

Voorstellen tot herziening van de Grondwet doorlopen eerst de normale wetsprocedure (dit wordt de eerste lezing genoemd). Nadat er een nieuwe Tweede Kamer is gekozen, moet het voorstel nogmaals aanvaard worden door de Staten-Generaal en de regering (tweede lezing). Bijzonder aan deze tweede lezing is dat de regering en de Tweede Kamer het voorstel niet meer mogen wijzigen³ en dat er in beide Kamers een meerderheid voor het voorstel moet zijn van ten minste twee derde van de uitgebrachte stemmen.⁴

De Tweede Kamerverkiezingen die moeten plaatsvinden tussen de eerste en de tweede lezing bieden de kiezer de mogelijkheid om de Grondwetsherziening te laten meewegen in de stemkeuze. Het is een waarborg voor versterkte volksinvloed op fundamentele beslissingen. In de praktijk is het effect van deze regeling vooral dat er gedurende een langere periode brede politieke steun moet zijn voordat een wijziging tot stand kan komen. Dit neemt niet weg dat de procedure kiezers de garantie biedt dat zij hun stem mede kunnen laten bepalen door een voor hen belangrijke Grondwetsherziening. Hierdoor 'blijft de kiezersraadpleging een waarborg die onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen'.⁵

De Eerste Kamerverkiezingen bieden geen mogelijkheid voor de kiezer om de uitkomst van een procedure van Grondwetswijziging te beïnvloeden. De Eerste Kamer wordt sinds 1995 niet meer

¹ Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10.

² *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312-14.

³ De Tweede Kamer heeft wel de mogelijkheid om het voorstel te splitsen.

⁴ De procedure is geregeld in artikel 137 van de Grondwet.

⁵ Advies van de Raad van State over het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten, Kamerstukken II 2006/07, 31013, nr. 4, p. 3.

verplicht ontbonden wegens een herziening van de Grondwet omdat de vierjaarlijkse integrale verkiezing van de Eerste Kamer een tussentijdse ontbinding vrij betekenisloos maakte. Een terugkeer naar de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer van voor 1983, zoals in het kabinetsstandpunt aangekondigd, zou daarin enigszins verandering brengen, maar niet in het feit dat de Eerste Kamer gekozen wordt door provinciale statenleden die niet zijn gekozen met het oog op een tweede lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet door de Eerste Kamer. De Eerste Kamer ontbeert om deze reden 'de verhoogde representativiteit' van de na een eerste lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet herkozen Tweede Kamer.⁶ Dit alles betekent dat de democratische legitimatie van de Kamers in het kader van de tweede lezing verschillend van aard is.

De staatscommissie wijst erop dat dit verschil in democratische legitimatie problematisch wordt als het debat in de Kamers tot verschillende uitkomsten leidt, in het bijzonder 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.⁷ In die situatie verhindert een beperkte minderheid van de senatoren een wijziging die gesteund wordt door een meerderheid van de Eerste Kamer en een ruime meerderheid van de Tweede Kamer die (anders dan de Eerste Kamer) gekozen is om de tweede lezing mogelijk te maken. Deze situatie doet zich niet vaak voor, maar is zeer onwenselijk. Zij gaat rechtstreeks in tegen een van de bedoelingen van de tweede lezing, namelijk het faciliteren van volksinvloed via een verplichte tussenliggende Tweede Kamerverkiezing. Een dergelijke situatie maakt de Eerste Kamer als instituut kwetsbaar voor kritiek. Het probleem wordt echter niet veroorzaakt door de Eerste Kamer of door het stemgedrag van senatoren, maar door de institutionele vormgeving.

In het verleden hebben voorgaande kabinetten als alternatief voor de huidige procedure van herziening van de Grondwet voorgesteld om de tweede lezing af te schaffen,⁸ of om Grondwetswijzigingen in een speciale Grondwetkamer te behandelen,⁹ of de tweede lezing alleen in de Tweede Kamer te behandelen.¹⁰ Voor deze verdergaande aanpassingen van de herzieningsprocedure bestond onvoldoende steun.

Net als de staatscommissie hechten wij eraan dat de hoofdelementen van de huidige procedure behouden blijven, dat wil zeggen: twee lezingen met een tussentijdse verkiezing van de Tweede Kamer, waarbij in tweede lezing een versterkte meerderheid vereist is en de inbreng van de Eerste Kamer ook in de tweede lezing gewaarborgd is. Zo heeft de kiezer de mogelijkheid om een wijziging van de Grondwet mee te laten wegen in zijn stemkeuze en wordt voorkomen dat er op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het staatsbestel worden doorgevoerd. Dat vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.¹¹

De staatscommissie beveelt op basis van deze uitgangspunten aan om de tweede lezing niet langer in beide Kamers afzonderlijk te behandelen maar in een verenigde vergadering. De Eerste Kamer kan zo niet meer in de situatie komen dat een minderheid van haar leden een verandering blokkeert waarvoor op democratische wijze brede steun in de Staten-Generaal is verworven.

De leden van de Eerste Kamer kunnen aldus volop participeren in het debat en de besluitvorming in tweede lezing. Gezien de bijzondere aandacht die in de Eerste Kamer doorgaans bestaat voor de rechtsstatelijkheid en de juridische kwaliteit van wetsvoorstellen, is het een bijkomend voordeel dat de inbreng van de Eerste Kamerleden in een verenigde vergadering tevens van directe invloed kan zijn op de stembepaling van de leden van de Tweede Kamer. Eerste Kamerleden krijgen in de verenigde vergadering verder de bevoegdheid om voor te stellen om een wijzigingsvoorstel te

⁶ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Cals/Donner), 1971, p. 334.

⁷ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 313. Ook de staatscommissie-Cals/Donner constateerde dat 'het redelijk [zou] zijn te verlangen, dat een herziening, waarvoor zich twee derden der Tweede Kamer hebben uitgesproken, niet door een minderheid in de Eerste Kamer kan worden tegengehouden' (Eindrapport, 1971, p. 334).

⁸ Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 11.

⁹ Kamerstukken II 1945/46, 189, nr. 2 en Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 2.

¹⁰ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973/74, 12944, nr. 2, p. 16.

¹¹ *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312.

splitsen, een bevoegdheid die nu alleen toekomt aan de regering en leden van de Tweede Kamer.¹² Mede gelet op de directe, actuele en specifieke legitimatie van de opnieuw gekozen Tweede Kamer tijdens de tweede lezing is het redelijk dat de stemverhoudingen in de Tweede Kamer (als gevolg van het groter aantal leden) in de verenigde vergadering zwaarder meewegen dan de verhoudingen in de Eerste Kamer.

3. Financiële gevolgen

De voorgestelde wijziging heeft geen financiële gevolgen.

4. Gevolgen regeldruk

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege toetsing regeldruk deelt deze conclusie.

5. Internetconsultatie

Tussen 3 september en 9 oktober 2019 heeft internetconsultatie plaatsgevonden over een wetsontwerp dat niet alleen het onderhavige onderwerp betrof, maar tevens regelde dat de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer zes jaar wordt, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen. Dit tweede onderdeel van het oorspronkelijke wetsontwerp is naar aanleiding van het debat met de Eerste Kamer op 4 februari 2020 over het eindrapport van de staatscommissie¹³ opgenomen in een separaat voorstel. Er kon op alle aspecten van het voorstel gereageerd worden. Vijf respondenten hebben gereageerd op het voorstel om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen.

Tijdens dezelfde periode liep de internetconsultatie over een voorstel om te regelen welke Tweede Kamer bevoegd is om de tweede lezing van een Grondwetswijziging te behandelen. Twee reacties bij de internetconsultatie over dat voorstel hadden evident betrekking op het onderhavige voorstel en zijn bij dit voorstel meegenomen.

Een aantal respondenten heeft uitgewerkte alternatieven aangedragen of aandacht gevraagd voor aspecten van het voorstel die in deze toelichting nog niet belicht werden. Op deze aspecten en alternatieven wordt hieronder ingegaan.

Een van de respondenten heeft ingebracht dat kiezers niet altijd weten dat er bij een Tweede Kamerverkiezing een wijziging van de Grondwet voorligt en dat een stem op een kandidaat ongeschikt zou zijn om kiezers een uitspraak te laten doen over de Grondwetswijziging. In de praktijk is het effect van de tweede lezing doorgaans inderdaad niet dat de Tweede Kamerverkiezingen kunnen worden beschouwd als een specifieke kiezersuitspraak over een Grondwetswijziging. Dit neemt niet weg dat de procedure kiezers de garantie biedt dat kiezers in een voorkomend geval hun stem mede kunnen laten bepalen door een voor hen belangrijke Grondwetsherziening. In die zin biedt de tweede lezing wel degelijk een mogelijkheid – en een waarborg – voor kiezersinvloed op de inhoud van de Grondwet.

Het alternatief dat door deze respondent is ingebracht begrijpen wij zo dat een Grondwetswijziging in één lezing tot stand zou komen, tenzij het voorstel (in een van de Kamers) met minder dan twee derde van de uitgebrachte stemmen wordt aangenomen. In dat geval zou na de Tweede Kamerverkiezingen alsnog een tweede lezing moeten worden gehouden, waarbij opnieuw een tweede derde meerderheid in beide Kamers vereist is. Het kabinet hecht echter aan een procedure die altijd uit twee lezingen bestaat omdat zo verzekerd wordt dat er gedurende een langere periode brede steun is voor een Grondwetswijziging en het niet mogelijk is om op basis van één verkiezingsuitslag grote wijzigingen te maken in het staatsbestel. Het alternatief lost ook niet het probleem op dat de staatscommissie signaleert, namelijk dat het onwenselijk is dat de Kamers in de tweede lezing tegenover elkaar komen te staan.

¹² Artikel 137, vijfde lid, van de Grondwet. Zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting.

¹³ Handelingen I 2019/20, 19e vergadering.

Een van de andere respondenten stelt voor om de tweede lezing te vervangen door een referendum, omdat er – anders dan bij de Tweede Kamerverkiezingen – een ondubbelzinnig verband zou bestaan tussen de uitslag van een referendum en het onderwerp waarover het referendum ging. Zoals hiervoor aangegeven hecht het kabinet echter aan de zelfstandige waarde van een tweede lezing met een tussengelegen verkiezing van de Tweede Kamer.

Artikelsgewijs deel

Artikel II (wijziging artikel 137)

De wijziging in het vierde lid van artikel 137 van de Grondwet is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting toegelicht. Het vijfde lid van artikel 137 bepaalt thans dat de Tweede Kamer een grondwetsvoorstel in tweede lezing kan splitsen. Wij stellen voor de splitsingsbevoegdheid toe te kennen aan de verenigde vergadering; dit sluit aan bij artikel 84 van de Grondwet, op grond waarvan een voorstel van wet dat door de verenigde vergadering moet worden behandeld, door haar kan worden gewijzigd.

Artikel III (additioneel artikel IV)

Het in de wet van 1 november 2017, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor Caribische openbare lichamen en het regelen van een kiescollege voor de Eerste Kamer (Stb. 2017, 426) opgenomen additionele artikel IV is van rechtswege uitgewerkt. Daarom kan dit artikel worden benut voor een nieuwe overgangsrechtelijke voorziening.

Onderdeel 1

Het is heel goed mogelijk dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt tijdens de zittingsduur van een Tweede Kamer die is gekozen na de bekendmaking van een verklaringswet als bedoeld in artikel 137, eerste lid, van de Grondwet en die op grond van het huidige vierde lid van dit artikel tot taak heeft het in de verklaringswet opgenomen voorstel in tweede lezing te overwegen. Op grond van onderdeel 1 van artikel IV wordt in dat geval de tweede lezing nog volgens de huidige herzieningsprocedure afgerond, dat wil zeggen door de beide kamers afzonderlijk.

Onderdeel 2

Artikel 55, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat indien en voor zover een voorstel tot wijziging van het Statuut afwijkt van de Grondwet, het voorstel wordt behandeld op de wijze, als de Grondwet voor voorstellen tot verandering in de Grondwet bepaalt, met dien verstande, dat de beide kamers in tweede lezing de voorgestelde verandering bij volstreekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen. De in dit wetsvoorstel voorgestelde besluitvorming in tweede lezing door de verenigde vergadering is hiermee niet verenigbaar. In het licht van artikel 5 van het Statuut, op grond waarvan de Grondwet de bepalingen van het Statuut in acht neemt, bevat onderdeel 2 van artikel IV daarom een overgangsrechtelijke voorziening. Die strekt ertoe dat in de situatie, bedoeld in artikel 55, derde lid, van het Statuut besluitvorming in tweede lezing vooralsnog plaatsvindt in de beide kamers afzonderlijk. Het streven is erop gericht om na de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de Grondwet artikel 55, derde lid, van het Statuut met deze wijziging in overeenstemming te brengen.

Onderdeel 3

Dit onderdeel regelt de samenloop met het Grondwetsvoorstel dat ertoe strekt te bepalen welke Tweede Kamer een besluit neemt over de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet. Aangezien dat voorstel niet inhoudelijk samenhangt met het onderhavige, heeft de regering ervoor gekozen de voorstellen op te nemen in afzonderlijke wetsvoorstellen.

Artikel IV

De in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingsopdracht kan niet onverkort worden gehandhaafd als het Grondwetsvoorstel dat ertoe strekt te bepalen welke Tweede Kamer een besluit neemt over de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet eerder in werking treedt dan het onderhavige.

Artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet biedt weliswaar een grondslag om in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet bij wet voor zoveel nodig aan elkaar aan te passen, maar om te zijner tijd vertraging te voorkomen is ervoor gekozen nu reeds een samenloopbepaling op te nemen.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops