

Vergaderjaar 2019–2020

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juni 2020 en het nader rapport d.d. 13 juli 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van [naam Ministerie]. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2020, no. 2020000369, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juni 2020, nr. W01.20.0036/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2020, no. 2020000369, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat de tweede lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet voortaan in de verenigde vergadering der Staten-Generaal wordt behandeld. Dit voorkomt volgens de regering dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer een grondwetswijziging verhindert die gesteund wordt door een grote meerderheid van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tweede Kamer die direct gekozen is in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die grondwetswijziging mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert af te zien van de voorgestelde wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure tenzij de noodzaak en de toegevoegde waarde daarvan alsnog kunnen worden gemotiveerd. Voorts gaat zij in op de samenhangende Grondwetsbepalingen en de samenloopbepaling. In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Voorgeschiedenis

De positie van de Eerste Kamer bij de tweede lezing van een grondwetsherziening is in het verleden meerdere malen aan de orde geweest. Deze kwam aan de orde bij de voorstellen tot wijziging van de Grondwet van de commissie Cals/Donner.² De regering kwam naar aanleiding van het rapport van de commissie met het voorstel om de Eerste Kamer helemaal geen rol meer te geven in de tweede lezing van de grondwetsherzieningsprocedure.³ Voor dit voorstel bestond toen onvoldoende draagvlak in beide Kamers.⁴

Vervolgens stelde de genoemde staatscommissie voor om de tweede lezing in de verenigde vergadering te laten behandelen. Hierbij was relevant dat de commissie tegelijkertijd ook voorstelde om de Eerste Kamer rechtstreeks te laten kiezen. Omdat beide kamers in dat geval op gelijke wijze representatief zouden zijn en zich – behoudens de mogelijkheid van splitsing – zouden moeten beperken tot aanneming of verwerping van het voorstel zoals het daar ligt, zag de staatscommissie geen grond meer de kamers afzonderlijk te laten beslissen. Bij handhaving van de huidige, indirecte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer, stelde de staatscommissie voor vast te houden aan het bestaande stelsel van beslissing door de afzonderlijke kamers. In dat geval immers zou bij beslissing in verenigde vergadering zich het bezwaar voordoen dat een zelfde gewicht zou worden toegekend aan de stemmen van Kamerleden die ten aanzien van de aanhangige grondwetsherziening niet gelijkelijk representatief moeten worden geacht.⁵

De regering was geen voorstander van de behandeling in de verenigde vergadering. Zij stelde:

«Aan het vereiste van een versterkte meerderheid is inherent dat een minderheid over het lot van een herzieningsontwerp kan beslissen. Dit is evenzeer het geval bij behandeling in een verenigde vergadering als bij behandeling door de Tweede en de Eerste Kamer afzonderlijk. Weliswaar is het mogelijk dat in een verenigde vergadering het boven een derde liggende aantal tegenstemmen van Eerste Kamerleden gecompenseerd wordt door het boven twee derden liggende aantal vóórstemmen van Tweede Kamerleden. Evenzeer is echter denkbaar dat door het toedoen van stemmen van Eerste Kamerleden een ontwerp in de verenigde vergadering niet de vereiste meerderheid haalt, terwijl diezelfde Eerste Kamerleden, geconfronteerd met een door de Tweede Kamer met een meerderheid van meer dan twee derden aangenomen ontwerp, het niet op een verwerping zouden hebben doen aankomen. Men mag er naar onze mening niet zonder meer vanuit gaan dat een tegenstem van een Eerste Kamerlid in een verenigde vergadering ook een tegenstem in een

² Zie onder meer Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2, p. 5.

³ Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2.

⁴ Zie ook Parlementaire tweekamerstelsels, een internationale vergelijking, E.C. Drexhage, 2014.

⁵ Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nrs. 1–5, p. 8.

afzonderlijk beslissende Eerste Kamer zou zijn. De specifieke positie van de Eerste Kamer als kamer van heroverweging komt immers in een verenigde vergadering niet tot haar recht.»⁶

Sindsdien zijn verschillende alternatieven voorgesteld met betrekking tot de rol van de Eerste Kamer bij de tweede lezing, zoals het afschaffen van de tweede lezing, het instellen van een speciale Grondwetkamer of het genoemde uitsluitend behandelen van de tweede lezing door de Tweede Kamer. Deze kregen echter nooit voldoende steun, zoals ook in de toelichting wordt gesteld. Bij al deze voorstellen was steeds de balans tussen beide Kamers in het wetgevingsproces in zijn algemeenheid en het grondwetsherzieningsproces in het bijzonder in discussie.⁷ Recentelijk adviseerde de staatscommissie Parlementair stelsel in haar eindrapport om de tweede lezing in een verenigde vergadering te behandelen.⁸ Over dit voorstel is al enkele malen gediscussieerd in beide Kamers.⁹

Voorts is ook de aard van de verenigde vergadering als zodanig bij de grondwetsherziening van 1983 aan de orde geweest. De Grondwet regelt dat bij een verenigde vergadering de kamers als één worden beschouwd.¹⁰ Het is niet aan de kamers zelf om te besluiten wanneer zij dit doen; de Grondwet noemt de gevallen waarin dit van toepassing is. Het gaat daarbij met name om aangelegenheden die betrekking hebben op de Koning en de erfopvolging, waaronder het goedkeuren van huwelijken door de Koning en vermoedelijke troonopvolgers en de inhuldiging van een nieuwe Koning.¹¹ Ook een oorlogsverklaring moet in de verenigde vergadering worden gedaan.¹² Daarnaast is er jaarlijks een zitting van de verenigde vergadering op Prinsjesdag en zijn er enkele bijzondere bijeenkomsten geweest, bijvoorbeeld voor de herdenking van overleden koninginnen en hun echtgenoten¹³ en andere bijzondere momenten.¹⁴ Ten slotte is een enkele maal een (voormalige) regerings-leider ontvangen door de verenigde vergadering.¹⁵

De grondwetgever heeft in 1983 voor de vraag wat wel en niet in de verenigde vergadering moet worden besproken en besloten als criterium gehanteerd dat dit dient te geschieden 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.¹⁶ Daarbij is uitdrukkelijk de vraag aan de orde geweest of een tweede lezing niet in de verenigde vergadering zou moeten worden behandeld. De regering overwoog destijds:

«dat in het hier te lande bestaande tweekamerstelsel van het instituut van de verenigde vergadering niet dan in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik dient te worden gemaakt. Tot die gevallen rekenen wij niet de behandeling

⁶ Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 9, p. 3.

⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr. 164, Kamerstukken II 1999/2000, 26 976, nr. 1, Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 19, Kamerstukken 2009/10, 31 570, nr. 14, Handelingen II 2013/14, p. 5, item 4–52 en Kamerstukken I 2014/15, 34 000, C.

⁸ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (Lage drempels, hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans), Kamerstuk 34 430, nr. 9, p. 313–314.

⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2019/20, 34 430, nr. 12 en Handelingen I 2019/20, 4 februari 2020, 19–6, 1–90.

¹⁰ Artikel 51, vierde lid.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 28, 29, 30, 32 en 34.

¹² Artikel 96, eerste lid, van de Grondwet.

¹³ Prins Claus, Prinses Juliana en Prins Bernhard

¹⁴ Onder meer de herdenking van 500 jaar Staten-Generaal, het 25-jarig regeringsjubileum van Koningin Beatrix en recent de viering van 200 jaar Tweede en Eerste Kamer in Den Haag.

¹⁵ Bijvoorbeeld Winston Churchill op 9 mei 1946 en de toenmalige eerste ministers van Zuid Afrika en Canada in 1946 respectievelijk 1947.

¹⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 034, nr. 9, p. 11.

in tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening. De specifieke voorwaarden, die een afwijking van de normaal te bewandelen weg van een gescheiden behandeling door de beide Kamers zouden kunnen rechtvaardigen, achten wij hier niet aanwezig.»¹⁷

2. Motivering wetsvoorstel

a. Evenwicht in het grondwettelijk stelsel

In de grondwettelijke procedure die van toepassing is op de behandeling van en besluitvorming over wetten en grondwetswijzigingen zijn vanuit de historie (zie hiervoor punt 1) checks and balances verankerd, gericht op een evenwichtige verdeling en uitoefening van bevoegdheden. Daarbij is het in Nederland bestaande tweekamerstelsel van belang. In dit stelsel is in de Grondwet een balans gezocht tussen regering, Tweede en Eerste Kamer. In die balans is mede met het oog op een zorgvuldige besluitvorming een bijzondere rol weggelegd voor de Eerste Kamer als kamer van heroverweging.¹⁸

De in de Grondwet vastgelegde verhouding tussen regering, Tweede en Eerste Kamer is regelmatig onderwerp van debat. Met het wetsvoorstel is dat debat opnieuw aan de orde. Het verschuift de balans tussen Tweede en Eerste Kamer waardoor het zwaartepunt bij het wijzigen van de Grondwet feitelijk meer bij de (leden van de) Tweede Kamer komt te liggen. Een verandering in genoemde verhouding is staatsrechtelijk niet onmogelijk en kan vanuit bepaalde gezichtspunten ook worden bepleit. Dat neemt niet weg dat een grondwetswijziging als de onderhavige, deugdelijk gemotiveerd moet worden. In de toelichting dient op grond van een grondige afweging van alle relevante aspecten en gezichtspunten op overtuigende wijze te worden gemotiveerd waarom een wijziging in de genoemde balans nodig is en hoe de voorgestelde wijziging uitpakt in het staatsrechtelijk stelsel als geheel.

b. Motivering aanpassing evenwicht

Blijkens de toelichting is het motief voor het neerleggen van de tweede lezing bij de verenigde vergadering in het bijzonder gelegen in de wens te voorkomen dat 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, verhindert. De toelichting stelt dat dit rechtstreeks ingaat tegen een van de bedoelingen van de tweede lezing, namelijk het faciliteren van volksinvloed via een verplichte, tussenliggende Tweede Kamerverkiezing. Dit maakt de Eerste Kamer als instituut kwetsbaar voor kritiek, aldus de toelichting.¹⁹

Op grond van de huidige wijzigingsprocedure voor de Grondwet is inherent dat een minderheid in tweede lezing over het lot van een voorstel tot grondwetswijziging kan beslissen. Dit is een weerslag van het hierboven genoemde evenwicht tussen de verschillende actoren in het grondwetswijzigingsproces. De toelichting motiveert niet goed waarom dit evenwicht gelet op de gedachtevorming die daaromtrent in het verleden heeft plaatsgevonden en de argumenten die destijds zijn gewisseld (zie hiervoor punt 1 en 2a), thans moet worden heroverwogen. Daaruit blijkt dat het in het wetsvoorstel gekozen perspectief, zoals de toelichting ook erkent, slechts één van de perspectieven is die aan de orde

¹⁷ Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 9, p. 3.

¹⁸ Uitgebreider P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer 2017, p. 31 e.v. met vele literatuurverwijzingen.

¹⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

zijn. In de motivering zou in dat licht gezien meer aandacht moeten worden besteed aan de waarborgfunctie die de grondwetgever tot nu heeft toegekend aan de Eerste Kamer, onder meer als het gaat om staatrechtelijke kwesties, en waarom de betekenis van die waarborgfunctie in de huidige tijd anders moet worden gewogen.²⁰

De voorgestelde wijziging van de herzieningsprocedure heeft tot doel om te voorkomen dat zich in de tweede lezing een onwenselijke situatie kan voordoen. Anders dan de Afdeling aanneemt, ligt aan dit voorstel geen gewijzigde visie op de functie van de Eerste Kamer ten grondslag. Ook de achtergrond van de bijzondere aspecten van de huidige vormgeving van herzieningsprocedure (twee lezingen met een tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer) is niet gelegen in een bepaalde visie op de functie van de Eerste Kamer. Het huidige artikel 137 beoogt vooral te verzekeren dat een wijziging van de Grondwet zorgvuldig wordt voorbereid én dat de wijziging pas tot stand komt als er via een democratisch proces grote steun voor blijkt te bestaan. Centraal in dit proces staat het specifieke mandaat om de tweede lezing af te ronden, dat de Tweede Kamer verwerft tijdens de ontbindingsverkiezingen die volgen op de eerste lezing.

De Raad van State wees er eerder op dat het tegen deze achtergrond «weinig overtuigend [is], dat het gevoel van tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Tweede Kamer moet wijken voor een negatief votum van éénderde van het aantal uitgebrachte stemmen in de Eerste Kamer» (advies van de Raad van State over het voorstel tot aanpassing van de bepalingen inzake de herzieningsprocedure, Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 4, p. 12). Net als de Staatscommissie parlementair stelsel, zag ook de Staatscommissie-Cals/Donner het als probleem dat de «Eerste Kamer met betrekking tot de herziening geen verhoogde representativiteit» bezit (eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1971, p. 334).

De regering onderschrijft deze analyse, waarbij zij wil benadrukken dat die specifiek ziet op het bijzondere karakter van de tweede lezing van een Grondwetswijziging. De weeffout in het huidige stelsel kan er wel toe leiden dat de positie van de Eerste Kamer in bredere zin ter discussie wordt gesteld, zoals in het verleden is gebleken. Slechts in dit opzicht is er een verband tussen het onderhavige voorstel en de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Een en ander is verhelderd in de memorie van toelichting.

Voor een bredere beschouwing over het tweekamerstelsel en de positie van de Eerste Kamer daarbinnen, verwijzen wij naar het voorstel van de regering om de zittingstermijn van de Eerste Kamerleden op zes jaar te stellen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen.

c. Onderscheiden rollen Tweede en Eerste Kamer

In samenhang met het voorgaande dient in de afweging ook een rol te spelen dat, zoals ook tijdens de grondwetsherziening van 1983 aan de orde is geweest, de Eerste Kamer op een andere wijze wordt verkozen dan de Tweede Kamer en dat dat een argument kan zijn om vast te houden aan besluitvorming door de afzonderlijke kamers. In die zin komen de te onderscheiden posities en rollen van de Tweede en Eerste Kamer in het geval de besluitvorming door de verenigde vergadering plaatsvindt,

²⁰ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse parlement, Deventer 2017, p. 32. In deze optiek moet de Eerste Kamer waken tegen de waan van de dag en overijde besluitvorming.

minder tot hun recht. In dat geval immers vinden beraadslaging en besluitvorming door de leden van de Tweede en Eerste Kamer gezamenlijk plaats en zal daardoor het met het tweekamerstelsel beoogde verschil tussen beide instituten en tussen de individuele leden daarvan, minder goed zichtbaar zijn.

Besluitvorming door de verenigde vergadering betekent tevens dat de uiteindelijke weging van het wetsvoorstel niet altijd in het voordeel van (de leden van) de Tweede Kamer hoeft uit te pakken. De regering heeft er destijds terecht 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, terwijl diezelfde Eerste Kamerleden in de huidige procedure, geconfronteerd met een door de Tweede Kamer met twee derde meerderheid aangenomen voorstel, het niet op een verwerping zouden laten aankomen.

Inderdaad is het mogelijk dat de verschillen in benadering en beoordeling door de leden van beide Kamers in een verenigde vergadering minder goed zichtbaar zijn. Er zijn echter naar onze mening voldoende mogelijkheden om deze verschillen desgewenst zichtbaar te maken tijdens het debat en in de stemming.

Bovendien moet benadrukt worden dat de tweede lezing van een Grondwetswijziging een eigensoortig karakter heeft. Zoals gezegd dient de tweede lezing ertoe om vast te stellen of een wijziging van de Grondwet, die is aangenomen door beide Kamers en die is bekrachtigd door de regering, voldoende breed gesteund wordt. Hierbij is vooral het specifieke mandaat van belang dat de Tweede Kamer heeft gekregen als resultaat van de ontbindingsverkiezingen. Strikt vanuit de staatkundige dogmatiek geredeneerd zou dit ervoor pleiten om de Eerste Kamer geen rol te geven bij de tweede lezing. Wij hechten er echter aan dat alle leden van de Staten-Generaal kunnen deelnemen aan de beraadslaging en stemming over een wijziging van Grondwet, ook tijdens de tweede lezing.

Een ander alternatief, dat in het kader van de Grondwetsherziening van 1983 door de Staatscommissie-Cals/Donner en de Raad van State werd aanbevolen, komt erop neer dat de Eerste Kamer het voorstel in de tweede lezing met een gewone meerderheid kan aannemen. Het vereiste van een twee derde meerderheid zou dan alleen voor de Tweede Kamer blijven gelden. Dit alternatief kan gezien worden als een verbetering ten opzichte van de huidige vormgeving. Echter blijft dan de mogelijkheid bestaan dat de Eerste Kamer als apart instituut een wijziging verhindert waarvoor in een zorgvuldig en democratisch proces grote steun is verworven.

Als er in de Eerste Kamer tijdens de tweede lezing bij een meerderheid van de leden ernstige bezwaren bestaan tegen een wijziging waarvoor in de nieuwgekozen Tweede Kamer juist brede steun bestaat, dan biedt een verenigde vergadering een uitgelezen forum om deze bezwaren te bespreken en te laten meewegen in het eindoordeel van ieder Kamerlid. Aldus wordt verzekerd dat alle relevante argumenten, overwegingen en inzichten worden meegewogen in het besluit van de Staten-Generaal om de Grondwetswijziging wel of niet aan te nemen.

De Afdeling schetst een scenario waarin een voorstel tot Grondwetswijziging in de verenigde vergadering niet de vereiste meerderheid haalt terwijl het met de huidige procedure wel zou zijn aangenomen. Los van de vraag hoe waarschijnlijk dit scenario is, moet opgemerkt worden dat het onderhavige voorstel niet bedoeld is om het makkelijker te maken om de

Grondwet te wijzigen. In de voorgestelde procedure is het inderdaad zo dat een voorgestelde wijziging van de Grondwet niet tot stand kan komen als de Staten-Generaal in de tweede lezing, na een debat in een verenigde vergadering, tot de conclusie komt dat minder dan twee derde van haar leden het voorstel steunt. In dat geval ontbreekt eenvoudigweg de brede parlementaire steun die een Grondwetswijziging nodig heeft.

Om deze redenen geven wij er de voorkeur aan dat de laatste beoordeling van de voorgestelde wijziging gebeurt door de Staten-Generaal als geheel, waarmee op een heldere, overtuigende manier tot uitdrukking wordt gebracht dat er brede steun is voor een wijziging van de Grondwet (of niet).

d. Aard van de verenigde vergadering

Het wetsvoorstel kent een nieuwe rol toe aan de verenigde vergadering. Zoals hiervoor opgemerkt heeft de grondwetgever 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». De vraag of de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing aan dat criterium voldoet, werd destijds ontkennend beantwoord. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot dit standpunt en welke argumenten, gelet op het tijdens de grondwetsherziening van 1983 geformuleerde criterium, thans mogelijk tot een andere afweging nopen.

In dat verband merkt de Afdeling op dat het samenstel van de politieke partijen in beide kamers niet gelijk is. Zo zitten er partijen in de Tweede Kamer die niet in de Eerste Kamer zitten en andersom. Daarnaast kent elk van de Kamers zijn eigen dynamiek met een eigen gegroeide werkwijze van het (schriftelijk en mondeling) voorbereiden en behandelen van wetsvoorstellen via de bijzondere commissies en de plenaire vergadering, mede ook vanuit de verschillende grondwettelijke functies en bevoegdheden die elke Kamer afzonderlijk heeft. Dergelijke staatsrechtelijke conventies en vaste praktijken hebben zich in de context van een verenigde vergadering nog niet of nauwelijks kunnen ontwikkelen. De vraag is ook of dat wenselijk is en zou passen in het parlementaire bestel in Nederland.

De Afdeling wijst er terecht op dat de regering bij de Grondwetsherziening van 1983 als criterium heeft gehanteerd dat beraadslaging en besluitvorming in de verenigde vergadering dient te geschieden als de aard van de aangelegenheid zodanig is, dat het ongewenst zou zijn indien de Kamers tot onderling afwijkende besluiten komen (Kamerstukken II 16 034 (R 1138), nr. 9, p. 11). De Grondwet wijst een aantal aangelegenheden aan waarover de Kamers alleen in verenigde vergadering kunnen besluiten. Daarbij gaat het om concrete beslissingen, die zich niet of nauwelijks lenen voor amendering.

Hoewel de Grondwetgever bij de herziening van 1983 niet heeft besloten om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen aan de verenigde vergadering op te dragen, is dit een aangelegenheid waarbij het zeer ongewenst kan zijn als de Kamers tot verschillende besluiten komt, om de redenen die uiteengezet zijn in de memorie van toelichting. Net als bij de reeds aangewezen aangelegenheden gaat het om een situatie waarin de Kamers niet meer kunnen amenderen, maar een concrete beslissing gevraagd wordt. Daarom past de voorgestelde wijziging goed in het bestaande stelsel.

De tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet is een relatieve zeldzaamheid, zeker gezien tegen de achtergrond van de omvang van de andere werkzaamheden van de Kamers. De bijeenkomst van de Staten-Generaal in een verenigde vergadering benadrukt – 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. 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 parlementair bestel. Conventies en praktijken zullen zich naar behoefte ontwikkelen, zoals na iedere staatkundige verandering.

e. Samenhang met andere voorstellen

Ten slotte is voor de beoordeling van het wetsvoorstel van belang dat op dit moment meerdere voorstellen worden overwogen die raken aan de grondwetsherzieningsprocedure, dan wel aan de positie van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel. De Afdeling wijst hierbij naar het voorstel om te bepalen welke Tweede Kamer een besluit neemt over de tweede lezing van een voorstel tot verandering in de Grondwet,²¹ het voorstel om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan te passen en naar het door de Staatscommissie parlementair stelsel aanbevolen terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Een kabinetsreactie met betrekking tot het laatstgenoemde voorstel wordt nog verwacht.²²

Deze onderwerpen en de voorstellen die daarop betrekking hebben, raken aan het functioneren van het tweekamerstelsel en de samenstelling en positie van de Eerste Kamer daarbinnen. Dit roept de vraag op wat de samenhang is tussen enerzijds het onderhavige voorstel en anderzijds de andere, hiervoor genoemde (grond)wetswijzigingen die (mede) de positie van de Eerste Kamer betreffen. Het valt op dat de toelichting hier niet uitgebreid op ingaat, terwijl deze onderwerpen niet goed los van elkaar kunnen worden beoordeeld. Fundamentele veranderingen in het staatkundig bestel via grondwetswijziging moeten in samenhang worden gezien omdat sommige wijzigingen niet samengaan, terwijl anderen elkaar juist kunnen versterken.

Dit betekent niet dat elke wijziging van de Grondwet alleen kan worden doorgevoerd in het kader van een volledige herziening, maar wel dat steeds voldoende acht moet worden geslagen op onderlinge afhankelijkheden binnen het stelsel. Dit geldt te meer ingeval diverse op elkaar inwerkende grondwetswijzigingen min of meer gelijktijdig in discussie zijn. Dat geldt in het bijzonder voor een mogelijk voorstel voor een terugzendrecht, dat immers een belangrijke wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en van de verhoudingen binnen het tweekamerstelsel impliceert.

Zoals hiervoor is uiteengezet naar aanleiding van onderdeel 2.b. van het advies, is het oogmerk van het onderhavige voorstel specifiek gericht op een onderdeel van de herzieningsprocedure. Daarom wordt in de toelichting op het onderhavige voorstel niet uitgebreid ingegaan op de samenhang met andere Grondwetswijzigingen die in voorbereiding zijn en die betrekking hebben op de positie van de Eerste Kamer. In het nader rapport op het advies van de Afdeling over het voorstel om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan te passen, is ingegaan op de

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 419.

²² Kamerstukken I 2018/19, 34 430, nr. F, p. 6.

verhouding tussen deze Grondwetswijzingen. Korthedshalve wordt hier verwezen naar dat nader rapport.

f. Conclusie

In het licht van het voorgaande schiet de toelichting aanzienlijk tekort. Dat neemt niet weg dat een wijziging van de positie van de Eerste Kamer en van de verhoudingen tussen regering, Tweede en Eerste Kamer staatsrechtelijk mogelijk is. Voor een daartoe strekkende grondwetswijziging is echter vanwege de fundamentele aard ervan, een veel bredere staatsrechtelijke beschouwing en weging (ook van andere mogelijke opties) noodzakelijk dan thans in de toelichting plaatsvindt.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande af te zien van de voorgestelde wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure tenzij de noodzaak en opportuniteit daarvan alsnog overtuigend kunnen worden gemotiveerd.

Met tevredenheid constateren wij dat de Afdeling met de regering van mening is dat de voorgestelde wijziging van de herzieningsprocedure staatsrechtelijk mogelijk is. In het voorgaande hebben wij nader uiteengezet waarom dit voorstel noodzakelijk en opportuun is. De memorie van toelichting is aangevuld met deze nadere uiteenzettingen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

3. Samenhangende Grondwetsebepalingen

Het voorstel ziet alleen op aanpassing van artikel 137 van de Grondwet, dat ziet op de procedure voor aanpassing van de Grondwet. De Afdeling wijst erop dat er naast deze procedure ook andere bepalingen zijn in het constitutionele recht die materieel kunnen leiden tot een aanpassing van de Grondwet. Dit is het geval bij artikel 91, derde lid, dat ziet op de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet. Omdat verdragen op grond van artikel 93 van de Grondwet direct kunnen doorwerken in de Nederlandse rechtsorde kan met de goedkeuring van een verdrag dat van de Grondwet afwijkt de materiele inhoud van de Grondwet worden aangepast. Artikel 91, derde lid, van de Grondwet schrijft daarom voor dat dergelijke verdragen door beide kamers alleen kunnen worden goedgekeurd met een twee derden meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor indien na afronding van een wijziging van de Grondwet onder toepassing van artikel 138, eerste lid, onder a, van de Grondwet andere (niet in het voorstel tot wijziging opgenomen) bepalingen van de Grondwet in overeenstemming worden gebracht met de aangenomen wijzigingen. Ook daarbij is sprake van aanpassing van de Grondwet buiten de procedure van artikel 137 om en ook daar schrijft de Grondwet voor dat dergelijke aanpassingen door de beide Kamers met twee derden meerderheid moeten worden aanvaard.

In deze gevallen geldt net als nu op grond van de huidige tekst van artikel 137 Grondwet dat een kleine minderheid in de Eerste Kamer de voorstellen kan tegenhouden terwijl er in de Tweede Kamer een grote meerderheid voor is. Daarmee lijken de argumenten die in de toelichting worden gegeven voor de voorgestelde aanpassing van artikel 137 Grondwet ook hiervoor te gelden. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert alsnog te motiveren waarom deze artikelen niet worden aangepast, dan wel het voorstel aan te vullen.

De Afdeling wijst er terecht op dat de argumenten die pleiten voor een aanpassing van artikel 137, tot op zekere hoogte ook gelden voor artikel 138 van de Grondwet. Bij de vormgeving van het tweede lid van die bepaling is er destijds naar gestreefd om deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de normale herzieningsprocedure (Kamerstuk 10 738, nr. 3, p. 6). Alleen het vereiste van een tweede lezing na ontbinding van de Tweede Kamer werd weggelaten. Om deze aansluiting op de normale herzieningsprocedure te handhaven wordt voorgesteld om ook de aanpassingen in de zin van artikel 138, eerste lid onder a, te behandelen in de verenigde vergadering. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

Bij de toepassing van het derde lid van artikel 91 van de Grondwet is geen sprake van een «verhoogde representativiteit» van de Tweede Kamer. Een voorstel tot goedkeuring van een verdrag wordt in één lezing behandeld, ook als het verdrag afwijkt van de Grondwet. 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.

4. Samenloopbepaling

Er is bij de Tweede Kamer een ander wetsvoorstel aanhangig dat artikel 137 van de Grondwet wijzigt. Het gaat daarbij om het voorstel waarin wordt bepaald welke Tweede Kamer een besluit moet nemen over de tweede lezing.²³ Dit betekent dat het wenselijk is om de samenloop tussen deze twee voorstellen te regelen. In het voorliggende voorstel gebeurt dat zowel in het derde lid van het op grond van artikel III van het voorstel op te nemen additionele artikel IV als in artikel IV van het voorstel. Het op te nemen additionele artikel IV regelt verder in de eerste twee leden geen samenloop, maar een uitgestelde werking van het voorstel voor lopende grondwetsherzieningen en voor wijzigingen van het Statuut.

De verhouding tussen de verschillende leden van het op te nemen additionele artikel IV en de verhouding tussen de artikelen III en IV van het voorstel, die beide zien op de samenloop is lastig te doorgronden. Ook is de werkingsduur van de verschillende onderdelen van het additionele artikel IV verschillend, van het eerste lid deze duur beperkt, van het tweede lid hangt dit af van de tijd die nodig is om te komen tot aanpassing van het Statuut en van het derde lid het moment van inwerkingtreding van het andere voorstel dat ziet op de aanpassing van artikel 137 van de Grondwet. Om die reden zou overwogen kunnen worden om het additionele artikel IV te beperken tot de gevallen van uitgestelde werking uit het eerste en tweede lid. Daarnaast zou een apart additioneel artikel kunnen worden opgenomen dat ziet op de samenloop met het andere grondwetsvoorstel dat artikel 137 van de Grondwet wijzigt.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan dan wel het voorstel aan te passen.

De mogelijke samenloop tussen het onderhavige voorstel en het voorstel tot herijking van de herzieningsprocedure (Kamerstuk 35 419) vergt een inderdaad complexe voorziening. De Afdeling wijst erop dat deze complexiteit vergroot wordt doordat de regeling in meerdere artikelen is opgenomen. Dit heeft als achtergrond dat alleen die elementen in de additionele artikelen worden opgenomen die in de geconsolideerde tekst van de Grondwet terecht moeten komen. De regelingsopdracht die slechts

²³ Kamerstukken II 2019/20, 35 419.

beoogt het onderhavige voorstel zelf te wijzigen (en dus niet de Grondwet), is in artikel IV van het onderhavige voorstel opgenomen, omdat zij geen onderdeel van de Grondwet moet worden. Dit is verhelderd in de toelichting.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om aan het voorgestelde additionele artikel IV een vierde lid toe te voegen dat regelt wanneer dit additionele artikel is uitgewerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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