

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 26 januari 2021

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het voorstel roept echter fundamentele vragen op.

Het is de bedoeling van de regering om de Eerste Kamer minder macht te geven bij een grondwetsherziening. De bedoeling is om de tweede lezing van grondwetsherzieningen te behandelen in een verenigde vergadering van de beide Kamers, waarin de Eerste Kamer dan vanzelf maar 75 stemmen inbrengt tegenover de 150 van de Tweede Kamer. Met een en ander zou navolging worden gegeven aan een daartoe strekkende aanbeveling van de Staatscommissie-Remkes. Over het voorstel stellen de leden van de **CDA**-fractie graag nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog enkele vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het wetsvoorstel om de Grondwet te veranderen en de verenigde vergadering bij de tweede lezing van grondwetsvoorstellen een plaats te geven in de artikelen 137 en 138 van de Grondwet. De kern van het wetsvoorstel is dat grondwetsvoorstellen in tweede lezing alleen kunnen worden aangenomen als ten minste twee derde van het aantal leden in de verenigde vergadering voor hebben gestemd. De leden van de D66-fractie willen graag een aantal opmerkingen maken en vragen stellen.

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Van der Linden (Fractie-Van Pareren), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD), Van Pareren (Fractie-Van Pareren), Raven (OSF)

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel over de behandeling van tweede lezingen van grondwetswijzigingen in een verenigde vergadering. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de Grondwet te wijzigen. Zij delen de intentie van de regering om de kwaliteit van de democratie te verbeteren. Om te beoordelen of het betreffende wetsvoorstel daaraan zal bijdragen, willen deze leden nog enkele vragen stellen.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet. De aan het woord zijnde leden menen dat wijzigingen in de Grondwet uiterst zorgvuldig en doordacht dienen plaats te vinden. De huidige procedure, waarin een wijziging pas tot stand komt na twee lezingen in beide Kamers der Staten Generaal die deze ieder afzonderlijk behandelen, garandeert deze zorgvuldigheid. Evenzeer hechten de leden van de 50PLUS-fractie aan het vereiste van een versterkte meerderheid van twee derde van de stemmen in tweede lezing. Deze leden stellen daarom een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet. Deze leden hebben een aantal vragen.

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

Evenals bij het parallel in procedure zijnde wijzigingsvoorstel inzake de verkiezing van de Eerste Kamer (Kamerstukken 35 532) ontbreekt naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie bij dit voorstel een bredere visie op het tweekamerstelsel tegen welke achtergrond het voorstel beoordeeld kan worden. Deze leden verwijzen naar hun inbreng bij dat wetsvoorstel.

Zo'n visie is relevant omdat door de vermindering van de invloed van de Eerste Kamer die met het voorstel wordt beoogd, de «checks and balances» die tussen de Eerste en Tweede Kamer bestaan kunnen worden verstoord. De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarom dit voorstel in het perspectief te plaatsen van andere voorstellen die van invloed kunnen zijn op deze «checks and balances», zoals het terugzendrecht, een correctief referendum en constitutionele toetsing. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert eveneens om te komen tot een veel bredere staatsrechtelijke beschouwing en weging (ook van andere opties). In het nader rapport komt de regering wel tot een uitgebreidere toelichting, maar zij blijft vasthouden aan deze wijziging in de balans tussen de beide Kamers. In de ogen van de leden van de VVD-fractie schiet de motivering daarvoor tekort. Daarnaast is van een samenhangende evenwichtige weging van de verschillende opties onvoldoende sprake. Om die reden hebben de leden van de VVD-fractie verschillende vragen.

Tijdens het debat over dit voorstel in de Tweede Kamer werden extreme theoretische rekenvoorbeelden gebruikt waar dit voorstel toe zou kunnen leiden. De leden van de VVD-fractie willen graag een reactie van de regering op een realistischer voorbeeld. Bij een tweede lezing is er immers in eerste aanleg een meerderheid in de Eerste Kamer geweest. Stel dat stemming 38–37 is geweest. En dat die 37 leden fundamentele constitutionele bezwaren hebben. Dan kunnen die leden bij tweede lezing door 112 Tweede Kamerleden weggestemd worden. De regering verdedigt dat door te verwijzen naar het recente en directe kiezersmandaat van die Tweede Kamer. De leden van de VVD-fractie achten het een fictie dat een grondwetswijziging bij het electoraat een (grote) rol zal spelen. Maar als de regering dat blijkbaar anders weegt, dan speelt de vraag wanneer een eerste lezingswet of verklaringswet in het Staatsblad moet staan. Nog in maart 2020, in het kader van het wetsvoorstel Herijking grondwetsherzieningsprocedure (Kamerstukken 35 419) heeft de regering herhaald dat het de voorkeur heeft dat een eerste lezingswet voor de kandidaatstelling (in dit geval 1 februari a.s.) in het Staatsblad staat. Het gaat bij de uitoefening van het kiezersmandaat immers niet slechts om de uitoefening van het actief kiesrecht, maar ook om de kandidaatstelling. Waarom heeft de regering dan nagelaten het voorliggende voorstel tot grondwetswijziging zo tijdig aan de Eerste Kamer aan te bieden dat deze termijn ook redelijkerwijs haalbaar mag worden geacht?

In het wijzigingsvoorstel wordt feitelijk het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in de Eerste Kamer bij tweede lezing geschrapt. Waarom is de regering dan niet met het voorstel gekomen die vereiste te schrappen en heeft ze gekozen voor de omweg van de verenigde vergadering? En gelden de argumenten waarom ooit gekozen is voor een gekwalificeerde meerderheid niet meer? De regering vindt dat blijkens de memorie van toelichting nu ineens kwetsbaar. Maar in de ogen van de leden van de VVD-fractie vergroot een ruime en bestendige steun de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het inherent is aan het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid dat een minderheid over het lot van een herzieningsontwerp kan beslissen? En is het nu juist niet de bedoeling dat een grondwetswijziging niet te makkelijk kan plaats vinden?

De staatscommissie gebruikt op p. 314 van haar eindrapport als voorbeeld dat als vier vijfde van de Tweede Kamer vóór stemt er niet eens een meerderheid van de Eerste Kamer vóór hoeft te zijn. Dat wordt blijkbaar als aanbeveling voor deze wijziging gezien. De leden van de VVD-fractie vinden dat niet de sterkste passage in het rapport en achten het zeer ongewenst dat constitutionele veranderingen tegen de opvatting van de meerderheid van de Eerste Kamer doorgevoerd kunnen worden. Dit waar ook in de ogen van de regering het de kerntaak van de Eerste Kamer is om de rechtsstatelijkheid en de juridische kwaliteit van wetgeving te beoordelen. Dit rekenvoorbeeld maakt duidelijk dat door dit voorstel niet alleen sprake is van het schrappen van het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid, maar zelfs van de vereiste van een gewone meerderheid van de Eerste Kamer. Kan de regering uiteenzetten waarom er niet voor gekozen is om dit ongewenste effect te voorkomen, zoals bijvoorbeeld in 1983 door de Raad van State en eerder door de Staatscommissie-Cals/Donner aanbevolen?

De leden van de VVD-fractie zien dat de regering in de toelichting op de wijziging van de Grondwet inzake de verkiezing van de Eerste Kamer meent dat een minder directe koppeling aan een directe verkiezingsuitslag meer past bij een volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek en zich meer richt op het

beoordelen van de kwaliteit van wetgeving. De leden van de VVD-fractie kunnen die versterking van het onderscheid in de rollen tussen Eerste en Tweede Kamer appreciëren, maar begrijpen niet dat het gevolg daarvan dan moet zijn dat bij een grondwetsherziening de actuele representatie zwaarder moet wegen dan de inhoudelijke toetsing. Kan de regering dat toelichten?

Naast deze vragen over de stemverhoudingen hebben de leden van de VVD-fractie ook vragen over een verenigde vergadering op zich. De grondwetgever hanteert daarbij als criterium dat van zo'n vergadering sprake kan zijn indien de aard van de aangelegenheid zodanig is dat het ongewenst zou zijn indien de Eerste Kamer en de Tweede Kamer tot onderling afwijkende besluiten daaromtrent zouden komen. Bij de grondwetswijziging in 1983 is uitdrukkelijk aan de orde geweest of de tweede lezing van een grondwetsherziening in een verenigde vergadering zou moeten worden behandeld. De regering betoogde destijds dat zo'n vergadering alleen in zeer uitzonderlijke gevallen bijeen geroepen diende te worden en dat een tweede lezing daar niet toe behoorde. Kan de regering aangeven waarom deze argumentatie thans niet meer geldt?

Een voordeel van een verenigde vergadering kan zijn dat argumenten tussen beide Kamers gewisseld worden. Het heeft zeker de steun van de leden van de VVD-fractie om het uitwisselen van argumenten in een debat te stimuleren. Maar als dat de achtergrond van deze grondwetswijziging zou zijn, is het natuurlijk mogelijk het zo te regelen dat vervolgens de besluitvorming wel in de afzonderlijke Kamers kan plaats vinden. Recent hebben we een enigszins vergelijkbare vorm kunnen zien dat bij een gezamenlijke zitting van het Amerikaanse Congres bij het formeel vaststellen van de verkiezingsuitslag. Daar bleek dat een succesvol bezwaar wordt gevolgd door een afzonderlijk debat en stemming over het bezwaar in elke kamer van het Congres. Heeft de regering zo'n afzonderlijke stemming overwogen? Daarvoor is trouwens geen grondwetswijziging nodig.

Het onderhavige voorstel wordt gedaan in een periode waarin naar aanleiding van de Staatscommissie-Remkes ook andere voorstellen worden gedaan om een verandering in de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer aan te brengen. Uiteraard snappen de leden van de **CDA**-fractie dat bij een normale wetsbehandeling de Eerste Kamer pas aan zet is als de Tweede Kamer het voorstel heeft aanvaard. Maar was het niet beter geweest om – in aanvulling op de bespreking van het rapport van de Staatscommissie op 4 februari 2020 – eerst een bredere discussie met de Eerste Kamer te voeren over haar eigen bevoegdheden in samenhang gezien? Had de Eerste Kamer niet meer – op welke manier dan ook – aan de voorkant moeten meepraten, zoals de leden van de CDA-fractie ook op 4 februari hebben voorgesteld? Dan had de regering mogelijk ook in zekere mate de in de Tweede Kamer gestelde vraag kunnen beantwoorden hoe de Eerste Kamer zal reageren op de voorstellen.

Het doel van het voorstel is om een consequentie te verbinden aan het feit dat voorafgaand aan de tweede lezing, in beginsel uitsluitend de Tweede Kamer opnieuw door kiezers wordt samengesteld. Omdat de Eerste Kamer deze «verhoogde representativiteit» ontbeert, is er een verschil in democratische legitimatie van de Kamers en is het volgens de regering niet gewenst dat een beperkt aantal senatoren een voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing kan tegenhouden. Volgens de regering is het in elk geval geen doel op zichzelf om grondwetswijzigingen te vereenvoudigen. Volgens de leden van de CDA-fractie is dat evenwel wel een te verwachten resultaat van de beoogde verandering in de procedure.

In dit verband geldt dat er bij de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer aandacht is geweest voor buitenlandse stelsels. De leden van de CDA-fractie hebben er behoefte aan dat zij uitgebreider worden geïnformeerd over de gevolgen van het voorstel in het licht van hoe andere landen hun grondwetsherzieningsprocedure hebben vormgegeven. Wordt in andere landen ook (tussentijds) in een verhoging van representativiteit van het (mee)beslissende orgaan voorzien en hoe zit het met de positie van een eventueel «Hogerhuis», zoals onze Eerste Kamer? Kunnen conclusies worden getrokken over de mate waarin het daar moeilijker of eenvoudiger is om de constitutie te veranderen dan in de huidige Nederlandse situatie? Hoe brengt de introductie van een beslissingsbevoegdheid in tweede lezing van een verenigde vergadering daarin verandering?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben enkele korte vragen. Waarom heeft de regering er voor gekozen om juist dit voorstel over te nemen van de Staatscommissie-Remkes en dit niet in samenhang te behandelen met de andere voorstellen? Is de regering het met deze leden eens dat hierdoor de indruk kan ontstaan van politiek *cherry picking* uit het advies *Lage Drempeles, Hoge Dijken*, temeer omdat de regering ook met voorstellen komt die juist niet door de Staatscommissie worden geadviseerd? Is de regering achteraf gezien van mening dat dit proces zuiverder was geweest als de regering een meer integrale aanpak had gekozen?

De leden van de **D66**-fractie merken op dat de regering een aantal wetsvoorstellen aan het parlement heeft voorgelegd of heeft aangekondigd nog te zullen gaan voorleggen die het parlementaire stelsel en de bevoegdheden van de Eerste Kamer beïnvloeden. Het onderhavige wetsvoorstel maakt deel uit van een reeks waartoe ook behoort het wetsvoorstel om de Eerste Kamer anders te kiezen, het correctief wetgevingsreferendum in te voeren (initiatiefwetsvoorstel-Van Raak), het terugzendrecht van wetsvoorstellen aan de Eerste Kamer toe te kennen en het wetsvoorstel om de Tweede Kamer-verkiezingslijsten anders in te richten. Al deze onderwerpen zijn aan de orde geweest in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het onderhavige wetsvoorstel is een uitwerking van het voorstel dat de Staatscommissie heeft gedaan en is daar dus mee in lijn, in tegenstelling tot het wetsvoorstel dat beoogt de verkiezing van de Eerste Kamer anders te organiseren. De leden van de D66-fractie spreken hun erkentelijkheid uit dat deze regering daadwerkelijk stappen zet om het parlementaire stelsel aan te passen en de democratische inrichting van Nederland bij de tijd te brengen. Kenmerk van al deze voorstellen is dat de Grondwet dient te worden aangepast.

In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 2 december 2020 heeft de regering op meerdere plaatsen opgemerkt dat zij van mening is dat de Eerste Kamer zich meer op haar kerntaken zou moeten richten door te focussen op het analyseren van wetsvoorstellen en die te beoordelen op rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook geeft de regering aan dat de Eerste Kamer de laatste jaren politieker van aard is geworden en dat de indruk kan ontstaan dat de Eerste Kamer steeds meer is gaan lijken op de Tweede Kamer. De leden van de D66-fractie constateren dat de politieke rol van de Eerste Kamer al geruime tijd bediscussieerd wordt, zeker ook in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Zo verwijzen zij naar de periode in de jaren tachtig. Als voorbeeld halen zij twee artikelen aan over de fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer, de heer Ad Kaland, senator van 1977 tot 1994:

«Hij maakte naam als dwarse politicus die de Senaat nieuw leven in blies door een kritische, dualistische koers te varen. Hij leidde de CDA-fractie die er herhaaldelijk voor zorgde dat het «eigen» kabinet-Lubbers in de Eerste Kamer tot het uiterste moest vechten, terwijl in de Tweede Kamer al een akkoord was bereikt. Kaland wierp zijn collega's in de Tweede Kamer eens voor de voeten dat zij zich als «stemvee» gedroegen.» (*Trouw* 1995)

«Het gelijk van Kaland,» column in *Christen Democratische Verkenningen* 12/91 van prof. dr. H.E.S. Woldring: «... Het gaat in dit artikel niet alleen om «Het gelijk van de Eerste Kamer». Het is ook het gelijk van de voorzitter van de CDA-fractie in de Senaat; een fractie die als coalitie-partner loyaal ten opzichte van het kabinet staat, maar die niet door middel van een regeerakkoord strikt gebonden is aan het kabinet. Als zo'n fractie bij monde van haar voorzitter een politiek gevoelig wetsontwerp goed geargumenteed kritiseert, dan getuigt dat van politieke en morele moed; dan waakt zij als een loyale en strijdbare fractie voor haar deel over de kwaliteit van de wetgeving. Daar en alleen daar heeft Kaland gelijk. En indien het kabinet dan het «onaanvaardbaar» laat horen, is dat voor de fractie nog geen reden om als vanzelfsprekend door de knieën te gaan!»

Zou de regering willen toelichten waarom zij van mening is dat het onderhavige wetsvoorstel om de tweede lezing van grondwetsvoorstellen bij tweederdemeerderheid in een verenigde vergadering af te doen de Eerste Kamer ertoe brengt zich meer op haar kerntaken te gaan richten? Heeft de kritiek op het meer politieke karakter van de Eerste Kamer niet veel meer te maken met de verwachting van de regering dat fracties in de Eerste Kamer die tot de regeringspartijen behoren in het gareel moeten lopen van het regeerakkoord en het beleid van de regering en dat, wanneer zij dat niet willen doen, gesteld wordt dat zij politiek bezig zijn?

Het wetsvoorstel regelt alleen de constitutionele aspecten van de verenigde vergadering, maar niet de concrete werkwijze, zo constateren de leden van de D66-fractie. Is het wat de regering betreft een taak voor de Eerste en Tweede Kamer om in het Reglement van Orde van de Verenigde Vergadering aan te geven hoe er in een verenigde vergadering wordt beraadslaagd en gestemd of heeft de regering daar zelf ook een opvatting over? Debatteren de parlementsleden in de verenigde vergadering ongeacht of zij deel uitmaken van de Tweede of de Eerste Kamer? Kunnen Kamerleden van dezelfde partij, maar in een verschillende Kamer, met elkaar in debat gaan? Kunnen er moties ingediend worden door Eerste en Tweede Kamerleden gezamenlijk? Is de stemming altijd hoofdelijk ingevolge artikel 16 van het Reglement van Orde van de gezamenlijke vergadering om te meten of er in totaal een tweederdemeerderheid voor het grondwetsvoorstel is? Zou er een onderscheid kunnen worden gemaakt in meerderheidseisen tussen «gewone» onderwerpen en die waarin afgeweken wordt van verdragsrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld het Europees Handvest van de Grondrechten), waardoor een cesuur wordt aangebracht met onderwerpen die duidelijk een restrictievere uitleg van grondrechten uit verdragen vergen?

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de rekensommen die in het debat in de Tweede Kamer zijn gemaakt. Zij constateren dat er een zeer theoretische mogelijkheid is dat na afloop van de beraadslaging in de verenigde vergadering de hele Tweede Kamer (150 leden) voor het wetsvoorstel stemt en de hele Eerste Kamer (75 leden) tegen. Het wetsvoorstel is dan aangenomen want het heeft dan «ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen» behaald (artikel 137 lid 4 en 138 lid 2). Met andere woorden, de voltallige Tweede Kamer kan de voltallige Eerste Kamer opzijzetten. Hoe verhoudt zich dit tot de kerntaken

van de Eerste Kamer bij het beoordelen van wetgeving? Hoe verhoudt zich dit tot het herstellen van een goede rolverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer, een doel dat de regering zich heeft gesteld?

Naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie zou dit voorstel inderdaad kunnen voorkomen dat een tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer vóór een grondwetswijziging moet wijken voor een derde van de Eerste Kamerleden. Maar kan de regering globaal schetsen hoe het proces in een dergelijke verenigde vergadering zal verlopen? Natuurlijk zullen later uitwerkingen moeten volgen, maar kan de regering nu al iets zeggen over:

- de termijnen die gevolgd zouden moeten worden,
- wie in deze verenigde vergadering een initiatiefvoorstel voor een grondwetswijziging mag indienen en of een beperking daarbij tot Tweede Kamerleden past bij een Verenigde Vergadering,
- de vraag of de onlangs (in eerste lezing) vastgestelde eis dat de tweede lezing van een grondwetswijziging na verkiezingen door de «nieuwe» Tweede Kamer aanhangig moet worden gemaakt wil zij niet komen te vervallen, dan ook geldt?

De regering legt de nadruk op het wegnemen van de kwetsbaarheid die ze in de huidige procedure ontwaart bij de tweede lezing van een grondwetsherziening, zo stellen de leden van de **SP**-fractie vast. Kan de regering haar opvatting toelichten aan de hand van voorbeelden uit het verleden? Kan de regering aangeven dat problemen, mochten die zich in het verleden hebben voorgedaan, voorkomen zouden zijn door de tweede lezing in een verenigde vergadering te laten plaatsvinden?

De regering gaat relatief weinig in op het mogelijke voordeel van snellere behandeling van grondwetswijzigingen in tweede lezing door een verenigde vergadering. Wil de regering dat alsnog doen? Welke voordelen zou zij op dat punt voorzien?

Kan de regering nader ingaan op de vraag hoe, in geval een grondwetswijziging in tweede lezing in een verenigde vergadering wordt behandeld, de commissoriale voorbereiding zou kunnen en moeten gebeuren?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren dat de regering de taal actief inzet om te duiden waarom deze wet van meerwaarde is voor onze democratie. Ook constateren zij dat de huidige situatie vaak wordt geduid met negatieve termen en de nieuwe situatie met positieve termen. Deze leden hebben daar enkele vragen over. Citaten:

- Memorie van toelichting, p. 2: «De 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».
- Memorie van toelichting, p. 2–3: «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 (...) Deze situatie doet zich niet vaak voor, maar is zeer onwenselijk».
- Minister in nader rapport met betrekking tot het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, p. 5: «Weeffout in het huidige stelsel».

Eerste citaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering waarom de taal zo wordt ingezet. Is het juist om te stellen dat de Eerste Kamer een «verhoogde representativiteit» ontbeert? Is het niet beter om te zeggen dat de Eerste Kamer – gezien de inrichting van onze rechtsstaat – een ander mandaat heeft? En dat mandaat kan soms meer recent en soms minder recent zijn. Is een ander, minder recent of meer

recent mandaat ook minder «rechtsstatelijk» of minder democratisch? En waarom spreken we niet over de «verhoogde representativiteit» van de Eerste Kamer vlak na haar verkiezingen? Inderdaad door de tussentijdse verkiezingen heeft de Tweede Kamer een meer recent mandaat. Maar legt een meer recent mandaat rechtsstatelijk gezien meer gewicht in de schaal?

Ook het tweede citaat roept vragen op. Waarom spreekt de regering over een «beperkte minderheid van de senatoren» die een wetswijziging «verhindert»? Is het niet beter om te zeggen dat er soms een onvoldoende meerderheid is in de Eerste Kamer om de wet aan te nemen? Is onvoldoende meerderheid wel een probleem als daarvoor een rechtsstatelijke grondslag is?

Dit citaat roept nog een ander vraagstuk op. Dat heeft te maken met «spiegeling». Je kunt inderdaad zeggen dat in het «oude systeem» bij een uitslag van 123 stemmen voor in de Tweede Kamer en 26 stemmen tegen in de Eerste Kamer dat een «beperkte minderheid» in de Eerste Kamer een wetswijziging tegenhoudt. Maar in het «nieuwe systeem» kan het gebeuren dat bij vrijwel vergelijkbare uitslagen – namelijk een uitslag van 125 voor in de Tweede Kamer en 26 stemmen voor in de Eerste Kamer – dat een «beperkte minderheid» in de Eerste Kamer een wetswijziging mogelijk maakt. Kan de regering uitleggen waarom de voorgestelde situatie in het oude systeem onwenselijk is en de voorgestelde situatie in het nieuwe systeem wel wenselijk is?

Bij het derde citaat roept de gebruikte taal ook vragen op. Is hier sprake van een weeffout of van een bewust ontwerp om de «schokbestendigheid» van ons rechtssysteem te bevorderen?

In de argumentatie van de regering komt regelmatig de term «het primaat van de Tweede Kamer» naar voren. De gedachte is dat in een verenigde vergadering het primaat van de Tweede Kamer beter gestalte krijgt. Redenen zijn onder andere het meer recente mandaat en de idee dat bij een ruime tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer een minderheid in de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet meer kan tegenhouden. Bijvoorbeeld bij een verhouding 126 voor (Tweede Kamer) en 26 tegen (Eerste Kamer) wordt in de huidige situatie een voorstel verworpen en in de nieuwe situatie aangenomen. Maar bij een stemverhouding 98 voor (Tweede Kamer) en 53 voor (Eerste Kamer) gebeurt precies hetzelfde: in de huidige situatie wordt het voorstel tegengehouden en in de nieuwe situatie wordt het aangenomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering: heeft de Tweede Kamer dan nog steeds het primaat? Of is er in het laatste geval in de nieuwe situatie sprake van een ongewenste situatie omdat de Eerste Kamer het primaat zich al stemmenderwijs toe-eigent?

In het licht van de bovenstaande overwegingen vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af welk probleem dit wetsontwerp oplost. Kan de regering dat nog eens uitleggen?

De voorgestelde grondwetswijziging waarbij de behandeling van de tweede lezing na verkiezingen van de Tweede Kamer voortaan in een verenigde vergadering zal plaatsvinden, behelst een verschuiving van meer macht naar de Tweede Kamer, zo stellen de leden van de **50PLUS**-fractie vast. De grondslag voor het overnemen van de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel² is gebaseerd op de redenering

² Staatscommissie parlementairstelsel-Remkes, Eindrapport *Lage drempels, hoge dijken*, december 2018.

dat kiezers in de gelegenheid worden gesteld zich mede over de voorgenomen grondwetswijziging uit te spreken. Zullen kiezers bij verkiezingen mogelijke grondwetswijzigingen mee laten wegen in hun uiteindelijke keuze of is dat een veronderstelling? Welke bewijzen heeft de regering voor de aanname dat een grondwetsherziening doorslaggevend kan zijn voor het stemgedrag van kiezers? Is hier onderzoek naar gedaan? En zo ja, kunnen de leden van de 50PLUS-fractie dit onderzoek alsnog krijgen?

Bij het initiatiefvoorstel-Van Raak betreffende opnemings in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum waarbij een aangenomen wetsvoorstel bij voldoende steunverklaringen kan worden onderworpen aan een referendum is een bepaling omtrent meerderheid van stemmen opgenomen. Door het in de Tweede Kamer aangenomen amendement van het lid Van der Graaf vervalt het aan een referendum onderworpen wetsvoorstel van rechtswege indien een meerderheid (de helft + 1) van het aantal kiezers dat bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen zijn stem heeft uitgebracht tegen het wetsvoorstel stemt. Meent de regering dat de extra drempel een juiste afspiegeling geeft van het democratisch gehalte? Is de regering van mening dat een nieuw gekozen Tweede Kamer die in tweede lezing een grondwetswijziging behandelt representatief is als kiezersuitspraak over deze grondwetswijziging? Zo ja, hoe verhoudt zich dit met de verminderde opkomst van kiesgerechtigden? Kan de regering nogmaals aangeven waarom zij stelt dat de tweede lezing wel degelijk een waarborg is voor de kiezersinvloed op de inhoud van de Grondwet?

De leden van de 50PLUS-fractie vinden het beroep op meer volksinvloed op grond van de huidige praktijk van de verkiezingen niet bijster sterk, zeker niet gezien het feit dat de regering verder geen voorstellen doet over hoe grondwetsherzieningen bij verkiezingen dusdanig onder de aandacht van kiezers kunnen worden gebracht zodat kiezers weloverwogen keuzes kunnen maken. Hoe denkt de regering de toch vaak complexe materie rond grondwetsvoorstellen zodanig inzichtelijk te kunnen maken dat de burger op grond daarvan zijn uiteindelijke keuze maakt? In de nota naar aanleiding van het verslag van 21 oktober 2020 merkt de regering slechts op dat de website van de rijksoverheid daarvoor het geëigende middel is. Dit antwoord vinden deze leden wel erg summier. Grondwetsherzieningen zijn daarvoor te belangrijk. Kan de regering aangeven welke andere manieren zij daarvoor denkt aan te wijzen nu de essentie van de Tweede Kamerverkiezingen en daarmee de waarborg voor kiezersinvloed op de grondwetswijziging zo'n primaire plek inneemt?

Naar de leden van de 50PLUS-fractie begrijpen, is dit wetsvoorstel feitelijk ingegeven door de wil om te voorkomen dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer, die niet rechtstreeks is gekozen, een wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan blokkeren, terwijl er in de Tweede Kamer een grote meerderheid voor is. Aanvankelijk volstond de regering met de vermelding, in navolging van het voorbeeld van de Staatscommissie, dat het onwenselijk zou zijn dat een beperkte minderheid van de Eerste Kamer een voorstel blokkeert dat met ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aanvaard. Even verder bleek echter de werkelijke bedoeling. De toelichting verklaart dat het onwenselijk is dat de Eerste Kamer als zelfstandig instituut een grondwetswijziging verhindert. Kan de regering zich het theoretische geval voorstellen dat de Tweede Kamer met algemene stemmen in een totaal van 150 voor stemt en zo reeds de benodigde tweederdemeerderheid heeft, waarbij de Eerste Kamer met algemene stemmen in een totaal van 75 tegen stemt?

De grondwetswijziging heeft als gevolg de wegzetting van de gehele Senaat. Hoe verhoudt zich deze ontwikkeling met het huidige parlementaire stelsel? Betekent dit niet het volledig passeren van het parlementaire eigenstandige orgaan Eerste Kamer? De Raad van State benadrukt in dit verband het in Nederland bestaande tweekamerstelsel, waar mede met het oog op zorgvuldige besluitvorming een bijzondere rol is weggelegd voor de Eerste Kamer als kamer van heroverweging. In het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt juist de heldere rolverdeling van beide Kamers bejubeld. Deze leden vragen de regering hoe zich de heldere rolverdeling uit in een verenigde vergadering waarin onderscheid tussen beide Kamers verdwijnt.

In hoeverre verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de proportionaliteit, zo vragen deze leden. Met andere woorden, waaruit bestaat de dringende noodzaak tot dit wetsvoorstel?

Uit de nota naar aanleiding van het verslag³ volgt dat in de naoorlogse periode slechts vijf gevallen bekend zijn die in tweede lezing niet de vereiste tweederdemeerderheid in de Eerste Kamer gehaald hebben en derhalve geen doorgang vonden. Dus in een kleine zeventig jaar zijn vijf grondwetsherzieningen door de Eerste Kamer niet geaccordeerd. De leden van de 50PLUS-fractie vinden dit aantal in samenhang met de periode geen erg overtuigend argument om op basis daarvan de tweede lezing in verenigde vergadering te laten plaatsvinden. Kan de regering verduidelijken waarom ze meent dat dit aantal van vijf verworpen wetsvoorstellen voldoende is voor een grondwetsherziening?

De leden van de 50PLUS-fractie wijzen in dit verband op het aangekondigde voorstel tot overweging van een grondwetswijziging dat regelt dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen terug kan zenden aan de Tweede Kamer: het verkrijgen van een zogenaamd terugzendrecht. 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. Zou dit terugzendrecht in de huidige grondwetsprocedure ook niet kunnen gelden voor grondwetswijzigingsvoorstellen die in tweede lezing worden voorgelegd aan de Eerste Kamer zodat daardoor definitieve afwijzing kan worden voorkomen?

Kan de regering uiteenzetten en aan deze leden verduidelijken waarom ze meent dat het behandelen van de tweede lezing van een grondwetswijziging in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal het bijzondere karakter van zo'n wijziging benadrukt? Immers de huidige grondwetswijzigingsprocedure heeft ten opzichte van andere wetgeving ook nu al een bijzonder karakter, bestaande uit het vereiste van een tweede lezing en de tweederdemeerderheid.

Is de regering het met de leden van de fractie van de **SGP** eens dat het hoe dan ook een uitholling van de positie van de volksvertegenwoordiging betekent als in de beide Kamers niet apart een tweederdemeerderheid wordt gehanteerd bij de tweede lezing van een grondwetswijziging? Ziet de regering ook meerwaarde in het systeem zoals dat is tot nu toe? Wat zijn de nadelen van het huidige systeem? En wat is de meerwaarde of de toegevoegde waarde van het voorliggende voorstel?

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 533, nr. 6, p. 2.

De regering wil het vereiste van een tweederdemeerderheid laten gelden voor de verenigde vergadering in plaats van voor beide Kamers afzonderlijk. Wordt daardoor de positie van de Tweede Kamer niet minder serieus genomen, omdat een voorstel straks met veel steun in de Eerste Kamer ook zonder tweederdemeerderheid in de Tweede Kamer aanvaard kan worden? Hoe is dit te rijmen met het pleidooi van de regering om juist het democratische mandaat van de Tweede Kamer extra te onderstrepen? Dezelfde vraag ligt ook omgekeerd voor: wordt daardoor de positie van de Eerste Kamer niet minder serieus genomen, omdat een voorstel straks met veel steun in de Tweede Kamer ook zonder tweederdemeerderheid in de Eerste Kamer aanvaard kan worden? Is dit niet een uitholling van de democratische positie zoals die grondwettelijk is vastgelegd voor de beide Kamers der Staten-Generaal? Kan de regering ook reflecteren op de betekenis hiervan voor het mandaat van een nieuw gekozen Tweede Kamer? Niet voor niets wordt immers eerst gewacht op verkiezingen voordat de tweede lezing plaatsvindt.

De leden van de fractie van de SGP hebben ook vragen over de bijzondere status van de verenigde vergadering in de Grondwet. Zij leggen er maar even de vinger bij. Die verenigde vergadering komt echt alleen in actie bij specifieke zaken, zoals de noodtoestand, het verklaren van een oorlog of besluiten betreffende het koningschap. Dat is niet voor niets: het gaat daarbij om de eenheid van beide Kamers. Die eenheid van beide Kamers is bij een « gewone » grondwetswijziging toch niet of in ieder geval minder noodzakelijk aanwezig? Waarom zou het, in tegenstelling tot besluiten als het verklaren van de oorlog of over het koningschap, inhoudelijk onwenselijk zijn dat beide Kamers een eigen positie kiezen?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet de memorie van antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman