

Vergaderjaar 2018–2019

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2019

1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van wet van het lid Jetten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstuk 34 716) heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Bisschop over de procedure tot herziening van de Grondwet toegezegd artikel 137 van de Grondwet, waarin deze procedure is geregeld, kritisch te bezien.¹ Deze brief strekt daartoe.

Over de toepassing van de grondwetsherzieningsprocedure vindt de afgelopen jaren met enige regelmaat discussie plaats. Die spitst zich toe op de tweede lezing en dan in het bijzonder op de vraag op welk moment een voorstel in tweede lezing in procedure moet worden gebracht, wie dat doet (de regering of een of meer leden van de Tweede Kamer) en of de behandeling van de tweede lezing ook moet worden afgerond door de Tweede Kamer die daartoe is gekozen. Aanvankelijk is geprobeerd de discussie te beslechten met informele afspraken tussen kabinet en Tweede Kamer. De praktijk van de afgelopen jaren laat zien dat deze afspraken in de praktijk niet in alle gevallen voldoen. In deze brief doet het kabinet enkele suggesties om de grondwetsherzieningsprocedure te wijzigen. De suggesties strekken er in de eerste plaats toe te verduidelijken dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing overweegt. De suggesties beogen in de tweede plaats te waarborgen dat de daartoe gekozen Tweede Kamer maximaal de ruimte heeft om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden. Tot slot geeft het kabinet in overweging te bepalen dat indien de daartoe gekozen Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt,

¹ Handelingen II 2017/18, nr. 40, item 12, p. 17.

het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt. Het kabinet beoogt met deze suggesties de discussie te beslechten en te bewerkstelligen dat de behandeling van een grondwetsvoorstel sneller wordt afgerond en het parlementaire debat nog slechts zal gaan over de inhoud daarvan en niet mede over de te volgen en gevolgde procedure.

De brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de achtergrond van de vraag van het lid Bisschop die de aanleiding vormt voor deze brief. Paragraaf 3 schetst de hiervoor genoemde voorgeschiedenis en geeft een overzicht van de stand van zaken op dit moment. In paragraaf 4 worden de ontwikkelingen van de afgelopen jaren geanalyseerd en de hiervoor genoemde suggesties nader uitgewerkt. Paragraaf 5 bevat de conclusie.

2. De achtergrond van de vraag van het lid Bisschop

De vraag van de heer Bisschop was in de eerste plaats ingegeven door de gang van zaken met betrekking tot de indiening van de tweede lezing van de grondwetsvoorstellen waarvan de eerste lezing tijdens de vorige zittingsperiode van uw Kamer was afgerond. De heer Bisschop refereerde in de tweede plaats aan de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 29 september 2017 naar aanleiding van het grondwetsvoorstel tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, waarin de Afdeling enkele aanbevelingen doet om de grondwetsherzieningsprocedure aan te passen en te verduidelijken.²

2.1 De gang van zaken met betrekking tot de indiening van de tweede lezing

Tijdens de vorige zittingsperiode van uw Kamer zijn drie wetten bekendgemaakt, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet.³ Twee van deze «verklaringswetten» zijn als initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt.⁴ Sinds 1971 is het gebruikelijk dat als de eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt, ook het wetsvoorstel in tweede lezing door een of meer leden van de Tweede Kamer in procedure wordt gebracht. In dergelijke gevallen worden door de initiatiefnemer(s) en de regering afspraken gemaakt over de wijze van indiening. Deze afspraken zijn erop gericht zeker te stellen dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt. De Afdeling advisering van de Raad van State kan haar advies over het wetsvoorstel dan voor de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer uitbrengen,

² Kamerstuk 32 334, nr. 11.

³ De wet van 30 september 2014, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Stb. 2014, nr. 355), de wet van 24 juni 2015, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Stb. 2015, nr. 277) en de wet van 15 november 2016, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Stb. 2016, nr. 458), zoals gewijzigd bij de wet van 26 oktober 2016 (kiescollege Eerste Kamer) (Stb. 2016, nr. 426).

⁴ Het voorstel met betrekking tot het correctief referendum (Kamerstuk 30 174) en het voorstel met betrekking tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstuk 33 239).

zodat de nieuwe Tweede Kamer in de gelegenheid is de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel onverwijld ter hand te nemen.

Hoewel dergelijke afspraken ook zijn gemaakt ten aanzien van de twee hiervoor genoemde verklaringswetten die als initiatiefwetsvoorstel aanhangig zijn gemaakt,⁵ zijn deze grondwetsvoorstellen uiteindelijk pas (aanzienlijk) later aanhangig gemaakt en voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De inhoudelijke behandeling van de voorstellen kon daarom pas geruime tijd na de dag van eerste samenkomst ter hand worden genomen.⁶

2.2 De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

Bij de Tweede Kamer werd op 8 maart 2010 de tweede lezing aanhangig gemaakt van een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening dat ertoe strekte de rechter de bevoegdheid te geven om wetten te toetsen aan een aantal bepalingen van de Grondwet.⁷ De eerste lezing van dit voorstel werd in 2009 afgerond. De Tweede Kamerverkiezingen van 2010 hadden mede tot doel de kiezers op de voet van artikel 137 van de Grondwet over dit grondwetsvoorstel te raadplegen alvorens de beide Kamers het voorstel in tweede lezing zouden behandelen. De in 2010 gekozen Tweede Kamer heeft het voorstel echter niet afgehandeld. Sindsdien is de Tweede Kamer twee keer opnieuw gekozen, in 2012 en 2017. Naar aanleiding hiervan heeft de Tweede Kamer de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd of het wetsvoorstel nog verder kan worden behandeld. In haar voorlichting van 29 september 2017 beantwoordde de Afdeling advisering deze vraag ontkennend; het wetsvoorstel moet naar haar oordeel geacht worden te zijn vervallen. De Afdeling advisering wees erop dat het aan de Tweede Kamer is om uitdrukkelijk te beslissen of zij dit oordeel overneemt. Het wetsvoorstel is inmiddels ingetrokken⁸ en naar aanleiding hiervan heeft de Tweede Kamer op advies van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken⁹ op 9 oktober jl. besloten dat het wetsvoorstel moet worden geacht te zijn vervallen.¹⁰

Verder noemt de Afdeling advisering verschillende mogelijkheden die de Kamer ter beschikking staan om te verzekeren dat tweedelezingsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in de toekomst voortvarend zullen worden behandeld. Zo zou de Kamer kunnen bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op een zodanig tijdstip dat de nieuwe Tweede Kamer in de gelegenheid is de inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel onverwijld ter hand te nemen. Verder zou de Kamer kunnen bepalen dat de Voorzitter of het presidium de stemming over een tweedelezingsvoorstel agendeert zes maanden nadat het is ingediend, tenzij de Kamer anders besluit. Op die manier is een snelle afronding van de behandeling mogelijk, ook indien geen lid van de Kamer bereid is de verdediging van het voorstel op zich te nemen. De Afdeling advisering geeft de Kamer in overweging deze aanbevelingen uit te werken in haar Reglement van Orde.

Naast deze aanbevelingen aan de Kamer geeft de Afdeling advisering de grondwetgever in overweging om duidelijker in de Grondwet vast te leggen hoe de Tweede Kamer de heroverwegingsplicht bij tweedelezings-

⁵ Kamerstuk 33 934, nr. 10 en Kamerstuk 33 239, nr. 9.

⁶ Kamerstuk 34 724 en Kamerstuk 34 716.

⁷ Kamerstuk 32 334.

⁸ Kamerstuk 32 334, nr. 12.

⁹ Kamerstuk 32 334, nr. 13.

¹⁰ Handelingen II 2018/19, nr. 10, item 8, p. 1.

voorstellen dient te vervullen en om twee andere onduidelijkheden op te heffen. De Afdeling doet hierbij in de eerste plaats op het feit dat artikel 137, vierde lid, van de Grondwet wel bepaalt dat beide Kamers in tweede lezing het voorstel overwegen, maar niet ondubbelzinnig bepaalt dat over een voorstel in tweede lezing gestemd moet worden. De tweede onduidelijkheid die de Afdeling signaleert, betreft de vraag op welk moment een wet tot herziening van de Grondwet in eerste lezing (de verklaringswet) moet zijn bekendgemaakt.

3. Voorgeschiedenis en stand van zaken

3.1 Voorgeschiedenis

De hiervoor genoemde onderwerpen zijn niet nieuw. In 2009 heeft het toenmalige kabinet zich, naar aanleiding van discussies daarover, gebogen over de vraag of de grondwetsherzieningsprocedure aanpassing behoeft. In een op 18 december 2009 aan uw Kamer aangeboden notitie zijn hiertoe enkele opties geschetst.¹¹

Wat betreft de vraag op welk moment een wet tot herziening van de Grondwet in eerste lezing (de verklaringswet) moet zijn bekendgemaakt, merkte het kabinet op dat het zonder meer de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt, maar sprak het de voorkeur uit om vast te houden aan het criterium dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Aangezien een letterlijke interpretatie van de huidige tekst van artikel 137, derde lid, van de Grondwet de mogelijkheid openlaat dat een verklaringswet bekend wordt gemaakt na de dag van verkiezingen maar voor de dag van ontbinding, achtte het kabinet het «voorstelbaar dat deze mogelijkheid wordt uitgesloten in de tekst van de Grondwet».

Wat betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de tweede lezing van een grondwetsherziening, merkte het kabinet allereerst op dat het uitgangspunt moet blijven dat de Kamer die na de ontbindingsverkiezingen wordt gekozen, de behandeling van de tweede lezing aanvangt én afrondt en dat het in elk geval zeer onwenselijk zou zijn als regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Met het oog hierop onderstreepte het kabinet het belang dat voorstellen in tweede lezing onverwijld, dat wil zeggen op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst, bij de Tweede Kamer worden ingediend en daarna voortvarend worden behandeld. Het kabinet merkte op dat de regering zich bij regeringsvoorstellen voortaan graag aan dit «eerstedagscriterium» wil houden en bij initiatiefvoorstellen duidelijke afspraken zal maken met de initiatiefnemers van de eerste lezing, zodat het wetsvoorstel tijdig aanhangig wordt gemaakt door ofwel de regering ofwel één of meer leden van de Tweede Kamer. Deze afspraken achtte het kabinet in beginsel afdoende. Een nadere inperking van de constitutionele mogelijkheid van voortgezette behandeling door een Tweede Kamer die niet is samengesteld na de grondwetsontbinding was naar het oordeel van het kabinet nodig noch wenselijk.

Deze kabinetsnotitie is als zodanig niet met uw Kamer besproken. In het kader van het algemeen overleg over de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie Grondwet (in 2012) vroeg het lid Van der Staaij of het toenmalige kabinet voornemens was een voorstel te doen tot wijziging

¹¹ Kamerstuk 31 570, nr. 14.

van de grondwetsherzieningsprocedure.¹² Het toenmalige kabinet heeft hiertoe geen voorstellen geëntameerd.¹³ De Tweede Kamer deed dat evenmin.

3.2 Ontwikkelingen sinds de kabinetsnotitie

Sinds het verschijnen van de kabinetsnotitie is de Tweede Kamer drie keer ontbonden, in 2010, 2012 en 2017. In 2010 en 2017 hield de Kamerontbinding mede verband met de bekendmaking van verklaringswetten en is het besluit tot ontbinding van de Kamer dan ook mede gebaseerd op artikel 137, derde lid, van de Grondwet:¹⁴

Kamerontbinding 2010

- Wet van 25 februari 2009, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter (Stb. 2009, nr. 120).

Kamerontbinding 2017

- De wet van 30 september 2014, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Stb. 2014, 355);
- De wet van 24 juni 2015, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Stb. 2015, nr. 277);
- De wet van 15 november 2016, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Stb. 2016, nr. 458), zoals gewijzigd bij de wet van 26 oktober 2016 (kiescollege Eerste Kamer) (Stb. 2016, nr. 426).

In al deze gevallen werd de verklaringswet voorafgaand aan het ontbindingsbesluit bekendgemaakt.

Kort voor de ontbinding van de Tweede Kamer in 2017 behandelde de Eerste Kamer de eerste lezing van het grondwetsvoorstel strekkende tot invoering van het vereiste van een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in de Staten-Generaal voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie.¹⁵ Uiteindelijk werd de behandeling van dit voorstel door de Eerste Kamer daags voor de publicatie van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer aangehouden.¹⁶ Als de Eerste Kamer de behandeling van het voorstel op dat moment had afgerond en het voorstel had aangenomen, zou de bekrachtiging daarvan en de publicatie van de verklaringswet vermoedelijk

¹² Kamerstuk 31 570, nr. 22, p. 18–19.

¹³ Zie in dit verband Kamerstuk 31 570, nr. 23, p. 3.

¹⁴ Stb. 2010, nr. 131 en Stb. 2017, nr. 7. In 2012 is artikel 137, derde lid, van de Grondwet niet genoemd als grondslag voor het ontbindingsbesluit: Stb. 2012, nr. 287.

¹⁵ Kamerstuk 30 874 (R1818).

¹⁶ Handelingen I 2016/17, nr. 15, item 9.

hebben plaatsgevonden in de periode tussen de publicatie van het ontbindingsbesluit en de datum van de verkiezingen van de Tweede Kamer.

Sinds die verkiezingen van de Tweede Kamer (in 2017) zijn nog drie verklaringswetten bekendgemaakt:

- De wet van 19 augustus 2017, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (Stb. 2017, nr. 334);
- De wet van 21 februari 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces (Stb. 2018, nr. 88);
- De wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (Stb. 2018, nr. 86).

De eerstvolgende ontbinding van de Tweede Kamer zal met het oog hierop mede in het teken staan van een grondwetsherziening. Het besluit daartoe zal te zijner tijd (mede) worden gebaseerd op artikel 137, derde lid, van de Grondwet.

Tabel – tijdpad publicatie verklaringswet en Kamerontbinding

Voorstel	Publicatie verklaringswet	Publicatie ontbindingsbesluit	Datum verkiezingen	Datum ontbinding
Constitutionele toetsing	17-03-2009	25-03-2010	09-06-2010	17-06-2010
Correctief referendum	15-10-2014	25-01-2017	15-03-2017	23-03-2017
Benoeming CdK en burgemeester	08-07-2015	25-01-2017	15-03-2017	23-03-2017
Caribische openbare lichamen	02-12-2016	25-01-2017	15-03-2017	23-03-2017
Briefgeheim	14-09-2017	–	– ¹	– ²
Algemene bepaling	29-03-2018	–	–	–
Eerlijk proces	29-03-2018	–	–	–

¹ De eerstvolgende reguliere verkiezingen voor de Tweede Kamer vinden plaats op 17 maart 2021.

² Indien de verkiezingen plaatsvinden op 17 maart 2021, wordt de Tweede Kamer op basis van de huidige tekst van de Kieswet op 25 maart 2021 ontbonden.

De laatstgenoemde drie voorstellen zullen na de eerstvolgende ontbinding van de Tweede Kamer in tweede lezing worden behandeld.

De behandeling van de tweede lezing van de eerste vier genoemde voorstellen is gestart (en inmiddels ook afgerond). Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is echter slechts in één van deze gevallen voldaan aan beide hiervoor geschetste uitgangspunten, namelijk dat de indiening van het grondwetsvoorstel in tweede lezing plaatsvindt op de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer en de behandeling door die Tweede Kamer wordt afgerond. In twee gevallen is wel aan het laatstgenoemde uitgangspunt voldaan, maar werd het voorstel pas geruime tijd na de eerste samenkomst van de Tweede Kamer aanhangig gemaakt en voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies voorgelegd. In één geval is wel aan het eerste uitgangspunt voldaan, maar is de behandeling niet afgerond door de daartoe gekozen Tweede Kamer.

Tabel – tijdpad behandeling tweede lezing

Voorstel	Indiening / reactie indiener advies RvS	Datum eerste samenkomst	Afronding behandeling TK	Datum ontbinding TK
Constitutionele toetsing	17-06-2010	17-06-2010	09-10-2018	20-09-2012
Correctief referendum	15-06-2017	23-03-2017	23-11-2017	–
Benoeming CdK en burgemeester	26-06-2017	23-03-2017	23-01-2018	–
Caribische openbare lichamen	23-03-2017	23-03-2017	12-09-2017	–

4. Analyse van de recente ontwikkelingen

De in de vorige paragraaf geschetste ontwikkelingen laten zien dat van een bestendige praktijk met betrekking tot de grondwetsherzieningsprocedure (nog) geen sprake is. Meer in het bijzonder blijkt dat de hiervoor genoemde afspraken met betrekking tot de wijze en het tijdstip waarop initiatiefvoorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing aanhangig worden gemaakt en behandeld niet in alle gevallen worden nagekomen. Dit roept de vraag op of aanpassing van de grondwetsherzieningsprocedure nu aangewezen is.

Blijkens haar op 13 december jl. verschenen eindrapport is de staatscommissie parlementair stelsel voorstander van een grondwetsherzieningsprocedure waarin een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt via twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing om te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en waarbij in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is om te verzekeren dat er ruime en bestendige steun voor het voorstel is.¹⁹

Evenals de staatscommissie hecht het kabinet aan het handhaven van de hiervoor genoemde waarborgen. Het kabinet staat dan ook geen ingrijpende wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure voor. Het kabinet ziet geen aanleiding de procedure van totstandkoming van een verklaringswet (de eerste lezing) te wijzigen. Een voorstel tot grondwetsherziening wordt in eerste lezing als wetsvoorstel door de regering bij de Tweede Kamer ingediend of door een of meer leden van de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Het wetsvoorstel doorloopt vervolgens het normale wetgevingsproces, met dien verstande dat – anders dan bij andere wetsvoorstellen – de mogelijkheid van splitsing blijft bestaan (artikel 137, tweede lid, van de Grondwet). Indien beide Kamers het wetsvoorstel aannemen en de regering dat vervolgens bekrachtigt, wordt de verklaringswet bekendgemaakt (artikel 137, derde lid, van de Grondwet).

Wel meent het kabinet dat er aanleiding is om – in navolging van de hiervoor genoemde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State – duidelijker in de Grondwet vast te leggen welke Tweede Kamer in tweede lezing een besluit neemt over een voorstel tot grondwetsherziening en hoe de besluitvorming hierover praktisch wordt vormgegeven.

4.1 Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding

In navolging van de notitie uit 2009 is het kabinet van oordeel dat het zonder meer de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt, maar dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de uiterste datum geldt waarop de

¹⁹ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (*Lage drempels, hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans*), Kamerstuk 34 430, nr. 9, p. 312.

verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Als de verklaringswet uiterlijk op die dag wordt bekendgemaakt, neemt de vervolgens nieuw gekozen Tweede Kamer de tweede lezing ter hand. Dit kan bijvoorbeeld worden verduidelijkt door de huidige formulering van artikel 137, derde lid, van de Grondwet («Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.») te vervangen door: «De Tweede Kamer die wordt gekozen²⁰ na de bekendmaking²¹ van de wet, bedoeld in het eerste lid, overweegt in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid.»

Deze formulering doet recht aan de al decennia bestaande praktijk dat de Tweede Kamer niet meer afzonderlijk in het kader van een grondwetsherziening wordt ontbonden, maar de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer mede geldt als verkiezing in het kader van een of meer grondwetsherzieningen waarvan de eerste lezing in de daaraan voorafgaande Kamerperiode is of zijn afgerond. Dit heeft als bijkomend voordeel dat niet langer na de bekendmaking van een verklaringswet nog een (apart) ontbindingsbesluit hoeft te worden genomen. In de praktijk kan zich – ook op dit moment – de situatie voordoen dat er geruime tijd verstrijkt tussen de bekendmaking van de verklaringswet en de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer. Indien in een voorkomend geval behoefte bestaat aan een snellere behandeling van de tweede lezing van een grondwetsherziening, biedt artikel 64 van de Grondwet de mogelijkheid om de Tweede Kamer eerder te ontbinden.

Als de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer na de bekendmaking van een of meer verklaringswetten reguliere verkiezingen zijn, hoeft helemaal geen ontbindingsbesluit meer te worden genomen en als het gaat om verkiezingen na een tussentijdse Kamerontbinding op grond van artikel 64 van de Grondwet, hoeft niet langer ook artikel 137, derde lid, van de Grondwet in de grondslag van het ontbindingsbesluit te worden genoemd. Het kabinet onderkent dat een dergelijk ontbindingsbesluit en de publicatie daarvan in het Staatsblad een zekere meerwaarde heeft om kiesgerechtigden erop te attenderen dat de verkiezingen (mede) in het licht staan van een grondwetsherziening. Die meerwaarde is naar het oordeel van het kabinet echter in de hedendaagse praktijk zeer beperkt. Andere, moderne communicatiemiddelen hebben in ieder geval een aanzienlijk groter bereik.

4.2 De besluitvorming in tweede lezing

De in de vorige paragraaf genoemde optie voor verduidelijking ziet uitsluitend op de vraag welke Tweede Kamer bevoegd is de tweede lezing ter hand te nemen. Het kabinet geeft in overweging om daarnaast een wijziging aan te brengen in de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt in de tweede lezing. Tot op heden wordt, hoewel de Grondwet dat niet met zoveel woorden voorschrijft, ten behoeve van de tweede lezing van

²⁰ In deze nieuwe formulering wordt nadrukkelijk niet de term «verkiezing» gehanteerd, aangezien de grondwetgever hieronder «het totaal der verkiezingshandelingen, dus kandidaatsstelling én stemming» verstaat (Kamerstuk 14 223, nr. 3, p. 13. Zie ook: Kamerstuk 32 191, nr. 8, p. 2). Dat in dit verband uitsluitend wordt bedoeld op de (dag van de) stemming, komt beter tot uitdrukking in de formulering «de Kamer die wordt gekozen», die ook aansluit bij de formulering van artikel 64, tweede lid, Grondwet («Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.»).

²¹ Met de term «bekendmaking» wordt, net als in de huidige Grondwet, bedoeld op de bekendmaking in het Staatsblad. Ook als het gaat om een voorstel van rijkswet tot grondwetsherziening geldt de bekendmaking in het Staatsblad als bekendmaking in de zin van artikel 137 van de Grondwet, en niet de daaropvolgende publicatie van de verklaringsrijkswet in de bladen in de andere landen van het Koninkrijk.

een voorstel tot grondwetsherziening een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend of aanhangig gemaakt. Dat heeft onmiskenbaar voordelen, aangezien aldus is verzekerd dat alle (grond)wetgevende organen betrokken zijn bij de besluitvorming. Ook de in het wetgevingsproces te doorlopen stappen zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving. Dat geeft de betrokken organen houvast.

Er zijn echter ook nadelen. Het in procedure brengen van een wetsvoorstel vergt een handeling van hetzij de regering, hetzij een of meer leden van de Tweede Kamer, terwijl de ervaring leert dat discussie kan ontstaan over de vraag wie de verantwoordelijkheid neemt voor deze handeling en voor de voortgang van de verdere behandeling van het voorstel. Een dergelijke discussie leidt hoe dan ook tot vertraging en in het uiterste geval tot de situatie dat de daartoe gekozen Tweede Kamer niet kan voldoen aan de grondwettelijk voorgeschreven heroverwegingsplicht. Dit nadeel zou eventueel kunnen worden ondervangen door in de Grondwet te bepalen dat het wetsvoorstel ten behoeve van de tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening in alle gevallen door de regering (op de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer) wordt ingediend, ook als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt. Dit was tot 1971 ook gebruikelijk. Hieraan kleeft echter ook een nadeel. Als de regering een dergelijk voorstel indient terwijl zij hiertegen inhoudelijke bezwaren heeft, kan de verdediging hiervan in het gedrang komen. Dat is met name in de fase van de behandeling in de Eerste Kamer problematisch, omdat bij de behandeling van een regeringsvoorstel dan geen rol is weggelegd voor de leden van de Tweede

Kamer die (mogelijk) wel voorstander van het voorstel zijn. Daarom is het sindsdien gebruikelijk dat als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt ook het wetsvoorstel in tweede lezing door één of meer leden van de Tweede Kamer in procedure wordt gebracht.²² Het kabinet acht het niet wenselijk hierop terug te komen.

Dit roept wel de vraag op hoe in de toekomst kan worden geborgd dat ook in gevallen waarin de eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt, de daartoe gekozen Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing vanaf de dag van eerste samenkomst ter hand kan nemen, ook als blijkt dat geen lid van die Kamer bereid is de verdediging van het voorstel op zich te nemen. In haar eerder genoemde voorlichting geeft de Afdeling advisering van de Raad van State uw Kamer in overweging in het Reglement van Orde te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer.

In aanvulling hierop zou kunnen worden overwogen in (artikel 19 van) de Wet op de Raad van State te bepalen dat het horen van de Afdeling advisering achterwege kan blijven over grondwetsvoorstellen in tweede lezing. Het kabinet acht het niet bezwaarlijk dat de Afdeling advisering niet langer in alle gevallen zal worden gevraagd advies uit te brengen over een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing. In de eerste plaats leert de ervaring dat de Afdeling advisering over voorstellen in tweede lezing veelal blanco adviezen uitbrengt – aangezien de inhoud daarvan niet meer kan worden gewijzigd en het advies over het voorstel in eerste lezing in de parlementaire stukken is opgenomen²³ – of volstaat met opmerkingen van

²² Zie in dit verband Bijl. Handelingen I 1971/72, 11 302, nr. 7a en Kamerstuk 14 213, nr. 3, p. 7.

²³ Jaarverslag van de Raad van State 1998, p. 48.

procedurele aard.²⁴ In de tweede plaats maakt een dergelijke bepaling het ook niet onmogelijk om de Afdeling advisering om advies te vragen, bijvoorbeeld in gevallen waarin in de eerste lezing een ingrijpend amendement is aangenomen waarover de Afdeling advisering niet eerder heeft geadviseerd.

Deze flexibiliteit geeft de daartoe gekozen Tweede Kamer maximaal de ruimte om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden. Door tussentijdse ontbinding kan de zittingsduur van de Tweede Kamer aanzienlijk korter zijn dan de reguliere zittingsduur. Sinds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (in 1917) heeft de Tweede Kamer altijd een zittingsduur gehad van ten minste 8 maanden.²⁵ Een veel kortere zittingsduur is ook moeilijk voorstelbaar, aangezien met de vorming van een nieuw kabinet na de verkiezingen tijd gemoeid is en ook als vervolgens wordt besloten de Kamer tussentijds te ontbinden enkele maanden zullen verstrijken voordat de daarop volgende verkiezingen daadwerkelijk plaatsvinden. In deze tijd moet de Tweede Kamer in staat worden geacht een besluit te nemen over een voorstel tot grondwetsherziening, waarover in eerste lezing doorgaans al uitgebreid is gediscussieerd en dat bovendien inhoudelijk in tweede lezing niet meer kan worden gewijzigd.

In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat de besluitvorming over een tweede lezing inzet is van de onderhandelingen in het kader van de kabinetsformatie die volgt op de verkiezingen die plaatsvinden na de bekendmaking van de verklaringswet. Het kabinet wil dit niet onmogelijk maken, bijvoorbeeld door het stellen van een (korte) vaste termijn waarbinnen de besluitvorming over de tweede lezing door de Tweede Kamer moet zijn afgerond. Dit betekent dat de Tweede Kamer geen besluit hoeft te nemen voordat de kabinetsformatie is afgerond en de uitkomsten van de onderhandelingen bij de besluitvorming kunnen worden betrokken. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet het belang van het eerdergenoemde uitgangspunt dat de besluitvorming niet om politieke redenen zodanig wordt uitgesteld dat tijdige besluitvorming door de Tweede Kamer onmogelijk wordt. Ook als zou worden besloten tot tussentijdse Kamerontbinding voordat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen over de tweede lezing, zou de besluitvorming kunnen worden afgerond in de periode tussen het besluit tot Kamerontbinding en de daaropvolgende verkiezingen. Zoals de Raad van State eerder heeft opgemerkt, staat de beslissing tot ontbinding immers niet in de weg aan een voortgezette behandeling en afhandeling van de tweede lezing, nu de «leer van het achterwege laten van de behandeling van omstreden wetsvoorstellen» niet op gaat voor een aanhangig voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing. De (nieuwe) zittende Tweede Kamer is juist daarvoor (mede) verkozen en kan tot aan het aantreden van een nieuwe Kamer beslissen tot aanvaarding van die tweede lezing. Het demissionaire karakter van het kabinet, de beslissing tot Kamerontbinding noch de

²⁴ Sinds de grondwetsherziening van 1983 zijn 25 voorstellen in tweede lezing ingediend of aanhangig gemaakt. De (Afdeling advisering van de) Raad van State bracht in 21 gevallen een blanco advies uit en in de overige 4 gevallen een advies met uitsluitend opmerkingen over het tijdstip van bekendmaking van de verklaringswet (Kamerstuk 31 012, nr. 4 en Kamerstuk 31 013, nr. 4) onderscheidenlijk het tijdstip van aanhangig maken van het voorstel (Kamerstuk 34 724, nr. 4 en Kamerstuk 34 716, nr. 4). Zie in dit verband ook: T.C. Borman, De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Deventer 2000, p. 26.

²⁵ De Tweede Kamer die op 23 mei 2002 aantrad, is op 30 januari 2003 ontbonden. De op een na kortste zittingsduur was 15 maanden (juni 1981 – september 1982) en de op twee na kortste zittingsduur was 18 maanden (mei 1971 – november 1972).

verkiezingen doen daaraan af.²⁶ Om dit te bewerkstelligen geeft het kabinet in overweging om in artikel 137 van de Grondwet tot uitdrukking te brengen dat indien de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet in tweede lezing geen besluit neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.

4.3 Besluitvorming in tweede lezing door de verenigde vergadering?

De staatscommissie parlementair stelsel adviseert om de tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening te behandelen in een gezamenlijke vergadering van beide Kamers, de zogeheten verenigde vergadering.²⁷ Het kabinet zal in zijn reactie op het advies van de staatscommissie ingaan op deze aanbeveling. In deze brief volsta ik met de opmerking dat deze aanbeveling de hiervoor genoemde mogelijke wijzigingen van de grondwetsherzieningsprocedure onverlet laten.

5. Conclusie

Het kabinet acht het wenselijk de waarborgen die in de huidige grondwetsherzieningsprocedure zijn neergelegd te handhaven. Het kabinet ziet evenmin aanleiding de procedure van totstandkoming van een verklaringswet te wijzigen. Wel meent het kabinet dat er aanleiding is om duidelijker in de Grondwet vast te leggen welke Tweede Kamer in tweede lezing een besluit neemt over een voorstel tot grondwetsherziening en hoe de besluitvorming hierover praktisch wordt vormgegeven. In deze brief worden hiertoe enkele concrete suggesties gedaan. In de eerste plaats kan worden verduidelijkt dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing overweegt. In de tweede plaats geeft het kabinet, in navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State, in overweging om in het Reglement van Orde van uw Kamer te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer. In aanvulling hierop zou in de Wet op de Raad van State kunnen worden bepaald dat het horen van de Afdeling advisering achterwege kan blijven over grondwetsvoorstellen in tweede lezing. Dit geeft de daartoe gekozen Tweede Kamer maximaal de ruimte om de behandeling niet alleen ter hand te nemen, maar die ook af te ronden gedurende haar zittingsduur, ook als de Kamer tussentijds zou worden ontbonden. Om te bewerkstelligen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, geeft het kabinet in overweging om te bepalen dat indien de daartoe gekozen Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.

Over de wenselijkheid van deze suggesties wisselt het kabinet graag nader met u van gedachten.

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

²⁶ Kamerstuk 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

²⁷ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (*Lage drempels, hoge dijken, democratie en rechtsstaat in balans*), Kamerstuk 34 430, nr. 9, p. 313–314.