

# 10de vergadering

Dinsdag 14 december 2004

Aanvang 10.00 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Essers, Franken, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteveen, Woldring en De Wolff,

en de heren De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Graaf, vice-minister-president, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, en Wijn, staatssecretaris van Financiën.

---

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van:

- **het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2003 en het nader rapport van de Raad van State d.d. 12 november 2003 over artikel 137 van de Grondwet (29200-VII, nr. 36);**

- **het verslag van een schriftelijk overleg inzake het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake het onderwijs (28726, B).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Er is niet zo vaak de kans om in dit huis een principiële debat te voeren over de toepassing van de Grondwet. Meestal is daarbij tevens een wetsvoorstel aan de orde met een eigen politieke lading. Mogelijke twijfels over de grondwettigheid van het wetsvoorstel worden dan al gauw vermengd met politieke vragen over de wenselijkheid van het wetsvoorstel.

Dit debat wordt wat mij betreft onafhankelijk daarvan gevoerd. Het kan daarom zuiver gaan over de vraag of de Tweede Kamer een grondwettelijke procedure correct heeft toegepast en zo niet, wat daarvan het gevolg kan zijn. Ik ben de Kamer er erkentelijk voor dat zij op aandringen van mijn fractie ruimte voor dit debat heeft willen maken. Die erkentelijkheid geldt juist ook omdat het bepalen van de juiste uitleg van de Grondwet in handen ligt van de hoogste gezagsdragende instellingen die door de Grondwet zijn ingesteld, te weten regering, Tweede en Eerste Kamer gezamenlijk. Daartoe moet elk van deze instellingen, reeds krachtens de eed van trouw aan de Grondwet door de leden daarvan afgelegd (bewindslieden en leden van de Eerste en de Tweede Kamer), zich ter zake alert opstellen.

Toch is het niet helemaal zo uniek dat wij ons buigen over de vraag of

onze collega's aan de overzijde geen loopje hebben genomen met een grondwettelijke procedure. Wij hebben, zo moet ik bekennen, een enkele keer zorgen over de zorgvuldigheid die aan de overzijde hiermee wordt betracht, ook al heeft de Tweede Kamer een veelvoud van mensen als ondersteuning beschikbaar dan waarover de senaat beschikt.

In een eerder geval ging het om de goedkeuring van het Lockerbie-verdrag in het jaar 1998. Daarbij werd een Schotse rechtbank op Nederlands grondgebied toegelaten om over Libische verdachten van een terreurdaad te oordelen. Daarbij oordeelde deze Kamer dat bepalingen van dit Lockerbie-verdrag afweken van de Grondwet, met name waar dit verdrag een vreemde rechtbank rechtsmacht gaf op Nederlands terrein. Daarover had de Tweede Kamer dus uitdrukkelijk met een tweederde meerderheid een besluit moeten nemen. De grondwettelijke regel (artikel 91, lid 3) is namelijk dat, wanneer een bepaling van een verdrag afwijkt van de Grondwet, dit verdrag met een tweederde meerderheid behoort te worden aangenomen. Gelukkig verwierf dat wetsvoorstel in beide Kamers alle stemmen, maar de volgende keer kan dat anders zijn. Zo is het mogelijk dat er in de Tweede Kamer alleen een gewone meerderheid te vinden is. Wie beslist dan eigenlijk, zo was de vraag in deze Kamer, over de vraag of een verdrag een meerderheid van tweederde behoeft dan wel een gewone meerderheid. Wat gebeurt er als regering, Tweede en Eerste Kamer daarover van mening verschillen? Kan de Eerste Kamer dan zeggen "de Tweede Kamer heeft het niet met een voldoende meerderheid

## Jurgens

aangenomen en het was daar dus eigenlijk verworpen, zodat wij het niet in behandeling kunnen nemen"? Een soortgelijke situatie doet zich overigens nu voor. Als er ook in de Eerste Kamer een gewone meerderheid voor is en geen tweederde meerderheid, kan die gewone meerderheid dan beslissen dat een tweederde meerderheid niet nodig is? De Grondwet geeft hierop geen antwoord.

De Eerste Kamer heeft dit indertijd opgelost door als signaal het verdrag uitdrukkelijk met een tweederde meerderheid aan te nemen. Over die kwestie moeten wij nog met deze minister van gedachten wisselen naar aanleiding van een motie die in deze Kamer is aangenomen, nadat daarover een advies aan de regering is gegeven. Dit laat echter zien dat deze Kamer op haar qui vive moet blijven bij haar reflecterende taak; in dit geval over vraagstukken van grondwettelijke procedurele aard.

Dit geldt ook voor het derde punt waarop deze Kamer op aandringen van mijn fractie bij motie een rapport heeft bedongen. Ik moet bekennen dat ik telkens de boosdoener was. Het gaat over de grondwettelijke verankering van de Europese Unie in onze Grondwet, te zamen met constitutioneel verantwoorde regels die het mogelijk maken om Europese richtlijnen snel te implementeren. Ook dat advies aan de regering is reeds lang verschenen. Het debat met de Kamer daarover moet nog worden gehouden. Voor geen van beide punten is overigens aan de overzijde enige belangstelling getoond, toen die punten daar speelden.

Thans gaat het om de vraag hoe artikel 137 gelezen moet worden, met name de leden 3 en 4 daarvan. Op 29 maart 2003 verscheen er een artikel in het dagblad Trouw van de hand van Bert van den Braak van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) en mijzelf. Wij stelden aan de orde dat de in januari 2003 gekozen en thans nog zittende Tweede Kamer de vier voorstellen tot grondwetsherziening niet kon afhandelen, omdat dit had moeten geschieden door de Kamer die was gekozen bij de verkiezingen van mei 2002. Die Kamer was immers gekozen na een ontbinding van de in 1998 gekozen Kamer. Deze ontbinding was uitdrukkelijk (Koninklijk Besluit van 27 maart 2003, Staatsblad 173) mede gebaseerd op artikel 137 van de

Grondwet. Dat was dus de ontbinding die nodig was om de behandeling van een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing mogelijk te maken.

De Kamer die vervolgens in januari 2003 werd gekozen, was echter niet gekozen op grond van een ontbinding ex artikel 137 van de Grondwet. Toch was die Tweede Kamer doodleuk verder gegaan met het behandelen van de voorstellen in tweede lezing. Niemand in de Tweede Kamer vroeg zich af of dit wel klopte. Daarom schreven Van den Braak en ik dat artikel. Ik had als lid van deze Kamer natuurlijk hierover ook vragen kunnen stellen aan de minister, maar dat vond ik wat al te ver gaan in het correctie- en optreden ten opzichte van de overzijde.

Dit bericht werd toen opgepakt door het lid van de Tweede Kamer de heer Van der Staaij van de SGP-fractie. Ere wie ere toekomt. Hij vroeg hierover om opheldering aan minister Remkes. Die antwoordde dat er niets aan de hand was. Toch wist de Tweede Kamer diens opvolger in deze portefeuille in het huidige kabinet, de heer De Graaf, ertoe te bewegen om hierover advies te vragen aan de Raad van State. Ik prijs de minister voor het verlenen van zijn medewerking daaraan.

De Raad van State bracht op 17 oktober 2003 hierover verslag uit. Dat verscheen te zamen met het nader rapport van de regering op 12 november 2003. De regering nam het advies van de Raad van State over en concludeerde dat de tekst van artikel 137, vierde lid, alleen het begin van de tweede lezing markeert, doch niets bepaalt over het verloop daarvan. Voor deze gevaarlijke stelling prijs ik de minister niet. Dit zal ik later in mijn betoog uiteenzetten.

Aldus sloot de regering zich aan bij een dubieuze uitleg van de Grondwet door de Raad van State. Ik zeg dit *salva omni reverentia* (met alle verschuldigde eerbied) voor een college, de kwaliteit van wiens wetsadviezen in dit huis gemeenlijk hoog wordt aangeslagen.

Ook de Tweede Kamer sloot zich met weinig diepgaande constitutionele betogen, om het zo maar te zeggen, hierbij aan tijdens een Algemeen Overleg met de regering op 17 maart 2004. Dat was een jaar nadat ik dit onderwerp had aangekaart. Toen ik dit aankartte, was er

overigens nog geen enkele discussie gaande over de inhoud van de vier desbetreffende herzieningsvoorstellen die nu voorliggen.

Waar gaat het om? Nadat lid 3 had voorgeschreven dat beide Kamers na de eerste lezing van de Grondwet ontbonden moesten worden, bepaalde lid 4 van artikel 137 van de Grondwet tot 1995 het volgende: De nieuwe Kamers overwegen het voorstel en kunnen dit alleen aannemen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Let op het lidwoord "de"! "De" nieuwe Kamers moeten dus die wetsvoorstellen overwegen en daarover stemmen. Dat zijn dus de Kamers, gekozen op grond van de Kamerontbindingen van lid 3.

In 1995 is de ontbinding van de Eerste Kamer, die al helemaal zinloos was omdat provinciale staten eenvoudig een nieuwe Eerste Kamer kozen, gelukkig afgeschaft. Voortaan moest dan ook de tweede lezing worden afgehandeld door de daartoe gekozen Tweede Kamer en door de zittende Eerste Kamer. Nee, zei de Raad van State in zijn advies, het tweede lidwoord "de" is weggevalen. Er staat nu: nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide Kamers in tweede lezing het voorstel. Voor "beide Kamers" is dus het lidwoord "de" weggefallen. Door het wegvallen van het lidwoord "de" voor "beide Kamers" is niet meer bepaald, aldus de Raad van State, dat de daartoe gekozen Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing moet afhandelen. Dit zou dus zo zijn door het wegvallen van een lidwoord.

Hiertegen breng ik eerst een tekstanalytisch bezwaar in. Er staat nu: nadat de (!) nieuwe Tweede Kamer is samen gekomen, overwegen beide Kamers. "Beide Kamers" slaat dus redelijkerwijs terug op "de nieuwe Tweede Kamer" plus de senaat. Op grond van deze tekstanalyse is de stelling van de Raad van State niet vol te houden.

Voorts wijs alles erop dat het weglaten van het tweede lidwoord niet bewust is geschied, maar om een zin beter lopend te maken. Er had anders moeten staan: nadat de Nieuwe Kamer is samengekomen, overwegen deze Kamer en de Eerste Kamer .... Dit is een lange zin. Korthedshalve is er gekozen voor "overwegen beide Kamers". Daarbij was geenszins bedoeld om een verandering aan te brengen in de

## Jurgens

betekenis van lid 3 door het weglaten van het tweede lidwoord. Ik was als lid van de Tweede Kamer nauw betrokken bij deze grondwets-herziening. Er is toen nooit een woord over gesproken.

Ook een letterlijke interpretatie strijdt daarom tegen de uitleg die de regering geeft, dat het niet nodig zou zijn dat "de" nieuwe Kamer overweegt en stemt over de voorstellen. Als dus een volgende Tweede Kamer een beroep doet op de letterlijke interpretatie van artikel 137 van de Grondwet in dit te doen dan is dit niet toelaatbaar.

Zelfs als je hier blind voor wilt zijn, kan uitsluitend een letterlijke uitleg van een wetstekst je op een verkeerd spoor brengen. Daarin heeft de rechtswetenschap dan ook voorzien door te eisen dat tevens bijvoorbeeld met name contextuele uitleg nodig is, namelijk de plaats van de betrokken bepaling in de totale context van de te regelen materie. In dit geval moet lid 4 gelezen worden in de context van lid 3. In lid 3 wordt immers de ontbinding voorgeschreven, bedoeld om de kiezers inspraak te geven. Die nieuwe Tweede Kamer is het resultaat van de ontbinding ingevolge lid 4.

Voorts pleegt de rechtspraak ook de ontstaansgeschiedenis te ontleden, in dit geval van 1848 tot 1995. Daaruit blijkt zonneklaar dat de tekst gedurende anderhalve eeuw erop neerkwam dat de nieuwe Kamers zouden optreden als een soort grondwetgevende vergadering, aangewezen door de kiezers. De historie van de grondwetswijziging van 1995 geeft op geen enkele wijze aan dat dit toen anders is gezien. Dit geeft ook de minister toe, als hij in het algemeen overleg van 17 maart enigszins omslachtig zegt: "er zijn geen stukken op grond waarvan een helder antwoord is te geven op de vraag of er sprake is van een bedoeld effect van de grondwetswijziging

Voorts is er de teleologisch vorm van uitleg: wat bedoelde de regelgever met deze tekst; wat is daarvan de strekking? Waarom is er eigenlijk zo'n tussentijdse ontbinding? Welnu, die is er om een kiezersmandaat te vragen voor de herzieningsvoorstellen.

Al deze uitleggen wijzen erop dat de tekst van de wet in 1995 op dit punt niet iets anders heeft bedoeld dan daarvoor. Wat was dan daarvoor bedoeld? Tot 1848 werd de Tweede

Kamer tot grondwetgevende Kamer bevorderd door het doen kiezen van een gelijk aantal extra leden, de zogeheten dubbeltallen. Zo is Thorbecke in de Kamer gekomen. De verkiezing van de Tweede Kamer, dus inclusief de dubbeltallen, geschiedde toen nog vanwege de staten der provinciën, de manier waarop sinds 1848 de senaat wordt gekozen. Voor Holland was dat in de zaal waar wij nu bijeen zijn. Volgens de staatkundige praktijk sinds 1848 en volgens de al die tijd heersende staatsrechtelijke leer, moest de na de speciale ontbinding gekozen Kamer de tweede lezing afhandelen, dat wil zeggen overwegen en daarover stemmen. Ik houd op goede gronden vol dat niemand dit in 1995 heeft willen wijzigen. Dit is dan ook nog steeds de juiste uitleg van artikel 137, lid 4, van de Grondwet. Wie dat bestrijdt, miskent mijns inziens de gebruikelijke vormen van tekstuitleg van een wettelijke bepaling.

De regering kruipt, geschrokken na de schriftelijke inbreng van mijn fractie van 11 juni 2004, enigszins in haar schulp terug. De regering gaat niet in op de geleverde kritiek op de uitleg van de Grondwet. Dit is de kritiek die ik zojuist heb omschreven. Ik doel op de verkeerde letterlijke interpretatie. De regering herhaalt echter eenvoudig dat de tekst van artikel 137 van de Grondwet zich niet verzet tegen afhandeling van een voorstel in tweede lezing door een later gekozen Kamer. Dit doet zij zonder enige verdere argumentatie. De minister zal het mij vergeven, als ik stel dat het niet pogen om aangedragen argumenten te weerleggen, geen sterk nummer is. Ik heb de argumenten hiervoor nu herhaald om de minister de gelegenheid te geven om zich in deze zaal te revancheren.

De regering draagt wel naast de letterlijke uitleg van de tekst, twee nieuwe argumenten aan. Dat is interessant. De eerste nieuwe redenering is als volgt. Als kiezers nog een tweede maal de gelegenheid gekregen hebben om zich over de herzieningsvoorstellen uit te spreken, namelijk bij een volgende verkiezing (in ons geval de verkiezingen van 2003), is ook voldaan aan de verplichting om een kiezersmandaat te vragen, ook al zijn die verkiezingen niet uitgeschreven op grond van artikel 137 van de Grondwet. Mijn reactie hierop is: dat zal wel zo zijn, maar het gaat hier om een formele

procedure-eis. Aan de overzijde heeft de VVD-fractie twee jaar geleden per ongeluk tegen een deel van het wetsvoorstel gestemd inzake toezeggingen aan getuigen in strafzaken. Daardoor is dat deel verworpen. Dat was echter niet de bedoeling. Pech, maar dan is het wel uit. Zoiets kan dan alleen door een novelle worden goed gemaakt, zoals inmiddels ook is geschied. Ik neem aan dat het verantwoordelijk lid van de VVD-fractie daarna niet in de fractie teruggekeerd.

Ik pas het toe op dit geval. Als de daartoe door artikel 137 van de Grondwet aangewezen Tweede Kamer nalaat, een procedure-eis na te komen, ligt het niet voor de hand dat een daaropvolgende Kamer het kan goedmaken. Dan moet je opnieuw beginnen. Dat geldt ook voor andere formele rechtsstukken, zoals notariële akten. Als er een fout wordt gemaakt in een notariële akte bij de overdracht van een huis, kan dat niet direct eventjes aan het bureau worden goed gemaakt door de notaris. Er moet dus een nieuwe notariële akte gemaakt worden.

Bovendien is de redenering heel gevaarlijk, dat ook een volgende Kamer dat kan doen. Dit heb ik al aangegeven. Wat belet een regering en/of een Kamermeerderheid om, als zij zien dat een tweederde meerderheid in een of beide Kamers voorshands niet te vinden is, eenvoudig de tweede lezing op de lange baan te schuiven, in afwachting van het moment dat die meerderheid zich wel aandient, na volgende verkiezingen of na een tussentijdse kabinetsformatie met een nieuwe, meewerkende coalitie? De Raad van State en de regering zeggen terecht dat het netjes is om de voorstellen in tweede lezing terstond na de verkiezingen in te dienen. Het demissionaire kabinet-Kok was blijkbaar zo geschrokken van de zeperd die het haalde bij de verkiezingen van mei 2002 dat het de wetsvoorstellen ten onrechte niet meer indiende. Dat gaat de regering voortaan wel doen. Het liefst op de dag waarop de nieuwe Tweede Kamer wordt geïnstalleerd, worden de voorstellen voor de tweede lezing opnieuw ingediend. Zo gebeurde het vroeger ook altijd. De Raad van State heeft hierop aangedrongen. Dit is eigenlijk het belangrijkste advies van de Raad van State.

Als de regering dit echter nalaat of het pas doet aan het einde van de

## Jurgens

parlementaire periode, wachtend op verlossing uit handen van de kiezer? Of als een Kamermeerderheid het herzieningsvoorstel almaar niet afhandelt? De uitleg die de regering geeft van artikel 137 legt aan een dergelijk handelen van regering of Kamermeerderheid geen enkel constitutioneel beletsel in de weg. De uitleg die mijn fractie geeft van artikel 137 biedt echter een waarborg tegen een dergelijk misbruik. Het komt mij dan ook voor dat de grondwettelijk voorgeschreven procedures van wetgeving juist bedoeld zijn om wél zulke waarborgen te geven. Het bevreemdt mij dus dat de Raad van State en de regering bereid zijn om zo'n waarborg op te geven. Ik hoop dat ik hiermee de eerste nieuwe redenering van de regering stelselmatig heb afgebroken.

De tweede nieuwe redenering van de regering luidt dat in onze Grondwet, wat ook zij van de vraag of artikel 137 bepaalt dat de nieuwe Kamer de wetsvoorstellen zou moeten afhandelen, daarop in ieder geval niet de sanctie staat dat die voorstellen dan van rechtswege vervallen aan het einde van de parlementaire periode. Onze Grondwet kent niet de procedure, zo zegt de regering, dat niet afgehandelde wetsvoorstellen aan het einde van een parlementaire periode, van rechtswege vervallen. Dit is de zogeheten valbijmethode, die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk geldt. Dit is een voorbeeld van een redenering die in de argumentatieleer een *petitio principii* heet. Dat wil zeggen: datgene reeds poneren als feit wat juist nog bewezen moet worden. Dit wordt als een ontoelaatbare wijze van argumenteren gekenschetst.

Dat die algemene regel niet bestaat, zegt immers op zichzelf niets over de vaag of de Grondwet al dan niet in DIT geval heeft willen bepalen dat de nieuwe Kamer, voortgekomen uit een ontbinding ex artikel 137, deze kwestie moet afhandelen en dat een volgende Kamer het niet meer kan afhandelen. De algemene regel verbiedt immers niet dat er voor een bepaalde procedure een uitzondering wordt gemaakt in de Grondwet zelf. Integendeel, je kunt net zo goed, weliswaar op zelfstandige gronden, beweren dat de valbijl in dit geval juist wél valt. De algemene regel, die overigens nergens staat geschreven, wordt dan juist zichtbaar door de

gemaakte uitzondering, genoemd in artikel 137, lid 4, van de Grondwet. De volkswijsheid bevestigt dit met "de uitzondering bevestigt de regel".

Ik heb betoogd dat aan de argumenten die de regering tot nog toe heeft aangevoerd om de thans zittende Tweede Kamer te legitimeren tot afhandeling van de vier voorstellen tot grondwetsherziening (te weten de letterlijke uitleg, de tweede kans van de kiezers bij een volgende verkiezing en het niet bestaan van de valbijlprocedure) naar de mening van mijn fractie ernstige gebreken kleven. De regering zal in haar antwoord wat mijn fractie betreft die argumenten dus beter moeten onderbouwen dan wel nog andere argumenten moeten aandragen, wil zij mijn fractie ervan overtuigen dat de thans zittende Tweede Kamer constitutioneel correct heeft gehandeld door de vier herzieningsvoorstellen van de Grondwet in tweede lezing af te handelen.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke voorbereiding van 11 juni jongstleden een mogelijk voorzet gegeven voor een bredere discussie door te verwijzen naar de uitspraak van de regering over "het op de achtergrond raken van het electorale mandaat bij de grondwetsherziening". Nu wij samen bezig zijn om een juiste uitleg van de Grondwet, of beter gezegd van onze constitutie, te zoeken, moge ik de regering en wellicht de collega's die dat wensen en die in de tweede termijn het woord willen voeren, vragen om argumenten te helpen aandragen om mijn fractie ervan te overtuigen dat de thans zittende Tweede Kamer met recht de herzieningsvoorstellen heeft afgehandeld. Ik hoop dan ook dat de voorzitter het mij wil toestaan om in tweede termijn als laatste het woord te voeren, opdat ik eerst kan luisteren naar de opvattingen van mijn collega's. Inmiddels verheug ik mij op het antwoord van de minister.

□

**Minister De Graaf:** Mevrouw de voorzitter. Het komt niet vaak voor dat er zoveel tijd wordt uitgetrokken voor een debat over de juiste interpretatie van een enkel lid van een artikel uit de Grondwet. Uw Kamer en zeker de regering kunnen de heer Jurgens daar bijzonder dankbaar voor zijn. Dit onderstreept

de bijzondere betekenis die de Grondwet in onze rechtsorde heeft.

Ook de procedurebepalingen van de Grondwet zijn van bijzondere betekenis. Ik wil er geen misverstand over laten bestaan dat ook de regering die opvatting is toegedaan. Die bepalingen bieden bijvoorbeeld waarborgen voor de totstandkoming van wetten, het opleggen van straffen en het heffen van belastingen.

Niet in de laatste plaats is de procedurebepaling inzake artikel 137 van de Grondwet van groot belang. Immers, dit artikel regelt de wijze waarop de Grondwet veranderd kan worden. Terecht is dan ook wijziging van de Grondwet met meer waarborgen omkleed dan de wijziging van een gewone wet. De Grondwet beschermt namelijk de eigen bepalingen tegen al te eenvoudige wijziging. Op die manier draagt zij zorg voor een zekere stabiliteit in de staatkundige verhoudingen en voor het behoud van met name grondrechten. Ik ben er dan ook beslist niet op uit, mocht die indruk op welke wijze dan ook bij een uwer zijn opgekomen, om de voorschriften van artikel 137 om opportunistische redenen naar mijn hand te zetten.

Artikel 137 stelt twee bijzondere eisen aan de wijziging van de Grondwet. In de eerste plaats wordt de Tweede Kamer ontbonden nadat beide Kamers een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing hebben aanvaard. In de tweede plaats kunnen beide Kamers een voorstel in tweede lezing uitsluitend met een meerderheid van ten minste tweede derde aanvaarden. Dat zijn de eisen; niet minder en niet meer. Er wordt dus niets gezegd over de situatie waarin de na ontbinding gekozen Tweede Kamer de tweede lezing niet afhandelt. Men zal begrijpen dat ik hier nog uitvoerig op terugkom.

De discussie van vandaag vloeit voort uit de situatie dat voor het eerst in de geschiedenis de na ontbinding gekozen Tweede Kamer niet heeft beslist over voorstellen in tweede lezing. Die voorstellen waren wel bij de Tweede Kamer aangehangig gemaakt. Dit is zelfs niet gebeurd in de periode van 1971/1972 of in de periode 1981/1982, toen de verkiezingen van de Tweede Kamer elkaar wegens coalitieconflicten snel opvolgden.

## De Graaf

Een vraag die in dit debat minder aan de orde is, is of artikel 137 in alle opzichten nog aan het oorspronkelijke doel beantwoordt. Zijn bijvoorbeeld ontbindingsverkiezingen wenselijk in deze tijd waarin de kiezer zijn keuze niet laat bepalen door de grondwetsherziening als zodanig? Moet de kiezer op een andere manier worden geraadpleegd over een wijziging van de Grondwet of is dit helemaal niet meer nodig? Of is dit bij sommige bepalingen juist weer wel nodig en niet bij andere bepalingen? Die discussie wil ik nu niet voeren. Overigens wil ik die op niet al te lange termijn graag wel voeren. Ik meen dat ik de Kamer al schriftelijk heb laten weten, evenals de Tweede Kamer, dat ik hierover een aparte notitie zal uitbrengen in het begin van het komende jaar.

Ik meen oprecht dat artikel 137, lid 4, er niet aan in de weg staat dat de huidige Tweede Kamer oordeelt over een aantal voorstellen in tweede lezing, waarover al door de voorvorige Tweede Kamer in eerste lezing is beslist. In het bijzonder aan het adres van de heer Jurgens merk ik op dat dit natuurlijk altijd een kwestie is van interpretatie. In dit geval wordt de interpretatie van de zijde van de regering gedeeld door de Raad van State en de Tweede Kamer.

In de literatuur uit de periode van vóór 2002 is voor zover ik heb kunnen nagaan, nimmer expliciet aandacht besteed aan de vraag of uitsluitend de Tweede Kamer die na ontbinding wegens een grondwetsherziening is gekozen, bevoegd is om te beslissen in tweede lezing. Waarschijnlijk heeft onze staatsrecht-wetenschap nimmer gedacht aan een situatie waarin de behandeling in tweede lezing nog niet is afgehandeld door de na ontbinding gekozen Kamer. Het is de vraag of de grondwetgever daar zelf ooit aan heeft gedacht. Wij zullen het niet weten, maar wij weten wel dat de literatuur geen duidelijke aanknopingspunten biedt voor een interpretatie ter zake. In 2003 publiceerde de heer Jurgens samen met de heer Van den Braak in Trouw een artikel over deze kwestie. Ook prof. Peters en de heer Hins publiceerden hierover in het Nederlands Juristenblad. Zij stelden zich daarbij op het standpunt dat artikel 137 de behandeling van de voorstellen in tweede lezing door de

huidige Tweede Kamer in de weg staat. Zij wezen erop dat de bedoeling van de grondwetgever geen andere zou kunnen zijn dan dat de Tweede Kamer die is gekozen met het oog op de grondwetsherziening, die ook moet afhandelen. Ook in zijn oratie stelde prof. Peters zich op dit standpunt. Prof. Kortmann merkte in een bespreking van die oratie in het Nederlands Juristenblad op dat men met de redenering dat de in januari 2003 gekozen Kamer niet bevoegd zou zijn in tweede lezing aanhangige voorstellen af te handelen, moeilijk zou kunnen instemmen.

In de brief van de vaste commissie van de Eerste Kamer over deze kwestie zijn de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid ingegaan op de redenering van de Raad van State, dat de aard van het ontbindingsrecht, geregeld in artikel 64 en artikel 137 van de Grondwet, sinds 1848 sterk is veranderd. Die redenering kon naar het hun voorkwam, niet als voldoende uitleg gelden voor het feit dat er na 1995 iets mogelijk is geworden wat vóór 1995, voor zover deze leden dit toen konden vaststellen, omnium consensu nog niet grondwettig was. De heer Jurgens heeft dat vandaag herhaald.

De vraag hoe er vóór 1995 in een dergelijke situatie had moeten worden gehandeld, is in zekere zin thans nogal academisch. Deze vraag heeft zich toen namelijk niet voorgedaan. Wij hebben nu te maken met één zekerheid, namelijk dat er sinds 1995 een andere tekst bestaat van artikel 137, lid 4, van de Grondwet. Naar mijn oordeel moet de huidige situatie in ieder geval in eerste instantie op basis van de huidige tekst beoordeeld worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zou het volgende te overwegen zijn? Als het in anderhalve eeuw nimmer anders is gegaan dan dat de gekozen Kamer na de ontbinding de grondwetswijziging afhandelt, zou de redenering toch kunnen zijn dat misschien iedereen vond dat dit zo moest gebeuren en dat het daarom ook zo gebeurde? Het feit dat er nooit iets over gepubliceerd is, is misschien juist een aanwijzing dat het omnium consensu noodzakelijk was.

Minister **De Graaf**: Dat sluit ik niet bij voorbaat uit. Tegelijkertijd weet echter de heer Jurgens ook er vóór 1995 nimmer een discussie is

geweest over de interpretatie van het toenmalige vierde lid van artikel 137. Het gevolg is dat wij ook niet weten op welke wijze er over deze kwestie geoordeeld was door de staatsrecht-wetenschap. Zowel uw redenering als die van mij is dus niet van enige legitimiteit ontbloot. Wij kunnen dan ook niet weten wie in dezen gelijk heeft. Het oordeel hierover laat ik graag aan de Kamer over.

Wij hebben nu in ieder geval te maken met een andere tekst van de Grondwet dan vóór 1995. De Raad van State komt evenals het kabinet tot de conclusie dat de huidige redactie van artikel 137, lid 4, er niet aan in de weg staat dat een Tweede Kamer die voortgekomen is uit latere verkiezingen dan de ontbindingsverkiezing ex artikel 137 van de Grondwet, de voorstellen in tweede lezing behandelt en aanvaardt.

Hierbij speelt zeker mee dat de situatie ten opzichte van 1848 zodanig is gewijzigd dat de situatie heeft kunnen ontstaan dat er na een herzieningsontbinding onvoldoende tijd is voor de behandeling van een tweede lezing voor de volgende verkiezingen als gevolg van een vroege politieke crisis. Maar ook de sinds 1848 veranderde betekenis van het kiezersmandaat voor de grondwetsontbinding kan mijns inziens niet buiten beschouwing worden gelaten. Zoals de Raad van State ook aangeeft, is het karakter van de grondwetsontbinding na 1848 ingrijpend gewijzigd. De grondwetgever stond een raadpleging van de kiezers uitsluitend met het oog op wijziging van de Grondwet voor ogen.

Beide Kamers, die toen bij periodieke verkiezingen nog partieel werden gekozen, zouden kort na aanvaarding van een of meer voorstellen tot wijziging van de Grondwet ontbonden worden en in hun geheel opnieuw gekozen worden. De nieuwe Kamers zouden vervolgens de voorstellen in tweede lezing behandelen. Ontbindingsverkiezingen konden op die manier per definitie niet samenvallen met reguliere verkiezingen. De gehele procedure verliep zo ook onder één en hetzelfde kabinet. Het is volgens mij algemeen bekend dat het tegenwoordig niet snel meer zal voorkomen dat er verkiezingen worden gehouden die uitsluitend voorstellen tot wijziging van de Grondwet tot onderwerp hebben. De gewoonte is ontstaan om de

## De Graaf

grondwetsontbinding te laten samenvallen met de periodieke verkiezingen of om een andere reden vervroegde verkiezingen. De betekenis voor de grondwetsherziening van het kiezersmandaat is op de achtergrond geraakt. Ik meen dat de laatste keer dat een grondwetsherziening nadrukkelijk grote aandacht heeft gekregen bij een verkiezingscampagne in 1948 is geweest. Toen ging het over de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië. Toen waren er partijen die campagne voerden onder het motto: het roer moet om. Ik meen dat dit met name van liberale zijde werd verdedigd. Dat was met het oog op de beslissing omtrent de grondwetswijziging.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb twee korte vragen. Allereerst suggereert de minister dat er nu een andere situatie is ontstaan, omdat kabinetten korter kunnen zitten. De minister suggereert ook dat er in het verleden altijd een grondwetsherziening in tweede lezing mogelijk was, omdat een kabinet een langere zittingsduur had. Dat durf ik echter te bestrijden. Immers, vlak na 1848 zijn er kort enkele kabinetten geweest. Dat is dus niet iets nieuws.

Nu kom ik op het punt van de heer Jurgens. Volgens mij heeft de wetgever in 1848 bedoeld dat het in tweede lezing behandeld wordt. Het is zo duidelijk geweest voor de grondwetgever dat het kabinet dat in eerste instantie gekozen is en dat de eerste lezing heeft verdedigd, ook de tweede lezing in dezelfde samenstelling behandelt. Er is helemaal geen interpretatie gegeven van wat er moet gebeuren als dat niet het geval is. Eh .... ik maak het mij nu even iets te moeilijk. Ik wil even opnieuw beginnen.

Minister **De Graaf**: De eerste vraag is mij duidelijk. Die zal ik nu beantwoorden. Er moge in de negentiende eeuw sprake zijn geweest van kortdurende kabinetjes, maar dat betekende nog niet dat er kortdurende parlementen waren. Pas in de loop van decennia is de staatsrechtelijke gewoonte, misschien wel conventie, ontstaan dat de Kamer bij een conflict ontbonden werd voor nieuwe verkiezingen. Die discussie heeft zich in het bijzonder voorgedaan in de jaren zestig van de vorige eeuw. De redenering was dat een nieuw kabinet niet op grond van de vorige verkiezingsuitslag kon

optreden. Kortom, een politieke crisis, een kabinetscrisis, die niet gerepareerd kan worden en die langdurig van aard is, wordt in Nederland tegenwoordig gevolgd door ontbinding en dus door nieuwe verkiezingen.

De heer **Van Raak** (SP): De minister zegt dat een van de belangrijke redenen om de Kamer te ontbinden, het vragen van kiezersmandaat is. Hij zegt ook dat dit na 1948 eigenlijk niet meer gebeurt, omdat die verkiezingen altijd samenvallen met algemene verkiezingen. Hij wil de staatsrechtelijke theorie aanpassen aan de gegroeide praktijk. Op zich kan dat heel legitiem zijn. De redenering kan zijn: wij slagen er niet meer in om grondwetswijzigingen onderwerp van een verkiezingscampagne te maken. Je kunt het echter ook omdraaien: de spelregels zijn vastgelegd in de Grondwet en als je de Grondwet gaat veranderen, veranderen ook de spelregels. Als dit zo belangrijk is, moeten wij de praktijk aan de theorie aanpassen. Wij zouden er dus in moeten slagen om de grondwetsherziening wél onderwerp van de verkiezingscampagne te maken. De minister doet een beroep op de praktische argumentatie dat het niet is gelukt om een grondwetsherziening onderwerp te maken van de verkiezingscampagne. Ik herhaal mijn vraag: zou het niet andersom moeten zijn, dus dat wij een verandering van de spelregels van de politiek zo belangrijk vinden dat wij niet de theorie aan de praktijk moeten aanpassen, maar de praktijk aan de theorie, zodat wij er wel in slagen om grondwetsherzieningen onderwerp van verkiezingscampagnes te maken?

Minister **De Graaf**: Eerlijk gezegd, heb ik wel enige sympathie voor de suggestie van de heer Van Raak, maar toch moet ik hem erop wijzen dat ik in mijn herinnering in de afgelopen tien jaar nooit heb gemerkt dat zijn partij de grondwetsherziening die tijdens verkiezingen speelde, tot een belangrijk item van politieke aandacht heeft gemaakt. Als zijn partij zich al niet aan die spelregels wilde houden, wat vraagt hij dan eigenlijk van ons?

De heer **Van Raak** (SP): In campagnes merken wij vaak dat het moeilijk is om alleen over een bepaald

onderwerp te discussiëren. Ik beloof dat, als de partij van de minister grondwetsherzieningen onderwerp van verkiezingscampagnes maakt, mijn partij daarin zeker niet zal achterblijven.

Minister **De Graaf**: Ik spreek hier namens het kabinet, niet namens mijn partij. Overigens kan ik mij herinneren dat er ten minste één partij is geweest die bij de laatste twee verkiezingen een onderwerp dat voorlag voor grondwetsherziening, in de campagne nadrukkelijk heeft gemeld. Misschien moet u hierover in discussie gaan met een vertegenwoordiger van die partij in deze Kamer.

Belangrijker is het dat er geen verkiezingen meer plaatsvinden die alleen de herziening van de Grondwet tot onderwerp hebben, en dat er geen ontbindingen meer plaatsvinden die alleen maar zien op wijziging van de Grondwet. Voor zover de Kamer wordt ontbonden in verband met grondwetsherziening, valt dat altijd samen met ofwel periodieke verkiezingen ofwel vervroegde verkiezingen wegens een politiek conflict. Dat maakt dat de algemene politieke discussie onderwerp is van de campagne en niet alleen de grondwetsherziening. Die politieke praktijk is niet van de laatste jaren; die bestaat al heel lang. Ik ben mij er overigens van bewust dat dit niet kan betekenen dat de raadpleging van de kiezers dus maar achterwege kan worden gelaten. Daarover is artikel 137 van de Grondwet volstrekt helder. De ontwikkeling van de ontbindingsverkiezingen speelt echter wel een rol bij de hedendaagse interpretatie van artikel 137. Als beide Kamers en de regering van mening zijn dat de kiezer niet meer tussentijds behoeft te worden geraadpleegd, dan vereist dat een aanpassing van ons grondwettelijke systeem. Ik heb dat al eerder aangegeven. Hierover kom ik graag ook met deze Kamer te spreken naar aanleiding van de reeds toegezegde notitie.

Ik zei al dat de ontwikkeling van de ontbindingsverkiezingen een rol speelt bij de hedendaagse interpretatie van artikel 137. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van het ontbindingsrecht van artikel 64 van de Grondwet. In 1848 was de ontbindingsbevoegdheid bedoeld als instrument in handen van de regering, dat kon worden uitgeoefend zonder dat de

## De Graaf

regering behoefde af te treden. Pas in 1922 ontstond de gewoonte dat een kabinet de uitslag van de verkiezingen niet meer afwacht, maar altijd aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag indient. Ik doel hierbij op de conventie van 1922. In de jaren '60 van de vorige eeuw won de opvatting terrein dat op een kabinetscrisis ook verkiezingen dienen te volgen. Aldus is het ontbindingsinstrument inmiddels ook een instrument van de Tweede Kamer zelf. Zij kan zichzelf als het ware zelf ontbinden, zo wordt het in de staatsrechtliteratuur verdedigd. Door de in 1922 gevormde conventie en het hedendaagse gebruik van artikel 64 zijn de zittingsduur van de Tweede Kamer en de kabinetsperiode vrijwel identiek, als je de formatietijd buiten beschouwing laat. Kortom, de ontbinding op grond van zowel artikel 137 als artikel 64 heeft een andere toepassing gekregen dan destijds werd beoogd. Artikel 137 gaat er in de oorspronkelijke betekenis impliciet vanuit dat er een zittingsduur van bepaalde tijd bestaat, een normale vierjarige periode. Destijds is beslist niet voorzien dat de zittingsduur zodanig wordt bekort dat onvoldoende tijd zou overblijven voor een adequate parlementaire behandeling van de tweede lezing.

De heer **Jurgens** (PvdA): Is de minister klaar met zijn redenering over de uitleg van de grondwetswijziging van 1995? Ik heb geduldig zitten luisteren, iets geduldiger dan collega Van Raak, maar ik heb nog geen reactie gehoord op mijn zeer specifieke kritiek op de grondwetsuitleg, zoals die door de regering wordt gevolgd. Ik heb het gehad over de interpretatie van het woordje "de", de teleologische uitleg etc. Het benutten van van te voren geprepareerde stukken kan wellicht tot gevolg hebben dat de spreker geen antwoord krijgt.

Minister **De Graaf**: Ik zal mij nimmer ontslagen voelen van de verplichting om in te gaan op argumenten van de heer Jurgens, ook al heb ik een tekst voorbereid om een en ander toe te lichten. Ik neem aan dat de heer Jurgens zich dat ook wel realiseert.

De heer Jurgens heeft gesproken over de contextuele interpretatie, de teleologische interpretatie en de grammaticale interpretatie naar de letter van de wet. Ik zou menen dat

in de contextuele interpretatie niet alleen de achtergrond van het geheel van de artikelen moet worden bekeken, maar ook moet worden gezien naar het doel waarom die artikelen zijn geschreven. In zekere zin is dat ook de teleologische interpretatie die de bedoeling van de grondwetgever probeert de achterhalen. Mijn stelling is ± ik was bezig om dat in mijn betoog uiteen te zetten ± dat de bedoeling van de grondwetgever niet alleen moet worden geïnterpreteerd naar het moment waarop de grondwetgever de bepaling in de Grondwet zette, maar ook naar de omstandigheden en ontwikkelingen die zich sedertdien hebben voorgedaan.

Daarbij is de letterlijke tekst van een bepaling trouwens een belangrijke randvoorwaarde. Verbiedt de letterlijke tekst een interpretatie omdat het tegenovergestelde in die letterlijke tekst staat, dan is dat een belangrijk uitgangspunt. Is er geen sprake van een uit de letterlijke tekst af te leiden verbod, dan moet veeleer worden gekeken naar de bedoeling, de achtergronden en de historische context van die bepaling. En dat poog ik te doen, omdat ik van mening ben dat de huidige tekst van artikel 137, lid 4, niet verbiedt de interpretatie zoals die door de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer is aanvaard. Hierover heb ik wellicht een verschil van mening met de heer Jurgens. De heer Jurgens heeft een buitengewoon intelligente redenering opgebouwd die ervan uitging wat er had kunnen staan, als de grondwetgever het wat ingewikkelder had willen opschrijven. Dat is echter een particuliere interpretatie, want dat staat er niet. Wat er staat, is simpelweg dat, nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengesteld, beide Kamers overwegen. Uit die tekst kan ik absoluut niet afleiden dat er een verbod zou zijn op behandeling door een daarop volgende Tweede Kamer.

De heer **Jurgens** (PvdA): Er staat niet wat er staat, zei Nijhoff. Hier staat wel wat er staat. Er staat: nadat "de" nieuwe Tweede Kamer is samengekomen. Dat kan alleen zijn de Kamer die is samengekomen op grond van de ontbinding in lid 3. Een andere contextuele uitleg is onmogelijk. Wanneer die Kamer is samengekomen, overweegt zij samen met de Eerste Kamer de voorliggende wetsvoorstellen en

stemt daarover. Na de woorden "nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen" laat u het woordje "de" in het tweede deel van de zin weg, terwijl dat terugslaat op het eerste deel van de zin. Ik vrees dus dat u zich toch te weinig hebt laten wegzakken in de tekst, als u zich geheel ophangt aan de contextuele uitleg. Als u verwijst naar de gewijzigde omstandigheden enz., bent u niet bezig met de uitleg van de Grondwet, maar bent u bezig om een staatsrechtelijke conventie te formuleren. Op zichzelf heb ik daar geen bezwaar tegen, maar dan moet u het wel zeggen.

Minister **De Graaf**: Ik kom daar zo meteen nog op terug. De heer Jurgens is weliswaar niet zo ongeduldig als de heer Van Raak, maar hij is nog net iets ongeduldiger dan mij lief is. Ik hoop dat hij hier nog even op wil wachten.

Ik verdonkeremaan geen enkele letter, geen enkel woord, geen enkel lidwoord en ook geen enkele lettergreep. De interpretatie van de regering is dat artikel 137, lid 4, wel de procedure vanaf het begin beschrijft, maar niet het verloop daarvan. De overweging van beide Kamers kan eerst plaatsvinden nadat de nieuwe Kamer is samengesteld. Vervolgens staat er alleen maar: beide Kamers overwegen. De heer Jurgens zegt dat dit alleen maar kan betekenen "die Kamer in die samenstelling". Naar mijn oordeel is noch uit de tekst, noch uit de contextuele omgeving af te leiden dat dit ook per se zou moeten betekenen "die Kamer", zeker niet tegen de achtergrond van de historische ontwikkelingen, zoals ik die zojuist heb geschetst.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daarmee zegt de minister dat lid 4 overbodig is. Als je in lid 3 zegt dat de Tweede Kamer moet worden ontbonden, dan is het volstrekt overbodig om te zeggen dat de nieuwe Kamer dat behandelt. Dat spreekt vanzelf, want er is geen andere Kamer dan de nieuwe Kamer om dat te behandelen. Waarom staat er dan "de" nieuwe Kamer? De minister leest een en ander niet voldoende contextueel, terwijl iedereen er bij hem op aandringt dat het een combinatie is van de ontbinding, het ontstaan van een nieuwe Kamer en een opdracht aan die nieuwe Kamer, "de" nieuwe Kamer. Maar goed, ik laat het hier nu

## De Graaf

even bij. De minister heeft er gelijk in dat ik niet te ongeduldig moet zijn.

**Minister De Graaf:** Artikel 137 verbiedt in ieder geval één ding wel, namelijk dat de tweede lezing wordt behandeld door de oude Kamer.

De heer **Jurgens** (PvdA): Die is ontbonden en die kan het dus helemaal niet meer behandelen. Als het alleen maar betekent dat de nieuwe Kamer het moet doen, is het een totaal overbodige bepaling. Er is immers alleen maar een nieuwe Kamer.

**Minister De Graaf:** Nee, artikel 137, lid 3, geeft aan dat de Kamer moet worden ontbonden en artikel 137, lid 4, stelt als procedurevoorschrift dat de behandeling in tweede lezing pas kan beginnen als de nieuwe Kamer er zit. Dat betekent impliciet een verbod dat de oude Kamer de tweede lezing nog zou behandelen voordat de ontbinding heeft plaatsgevonden. De tekst van de Grondwet verzet zich er absoluut niet tegen om het zo te lezen. Natuurlijk kunnen wij hierover van mening verschillen. De vraag is of dit het meest wezenlijke is in deze discussie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ontkent de minister dat het de intentie is van het gewraakte grondwetsartikel dat de nieuwe Tweede Kamer de grondwetswijziging in tweede lezing overweegt en daarover beslist?

**Minister De Graaf:** Uit mijn betoog tot nu toe kan de heer Platvoet niet afleiden dat ik dit zou ontkennen. Sterker nog, ik erken dat. Ik heb namelijk terugverwezen naar de totstandkoming van deze grondwetsbepaling en gesteld dat de grondwetgever, gelet op het feit dat de parlementaire periode toen gefixeerd was en de conventies waarmee hiervan wordt afgeweken, nog niet bestonden, ervan kon uitgaan dat er in de lange parlementaire periode alle ruimte was om de tweede lezing af te handelen. Ik heb aangegeven dat dit de bedoeling is geweest van de grondwetgever, die overigens niet heeft kunnen voorzien dat zich heden ten dage situaties voordoen waarin een nieuwe Tweede Kamer maar een paar maanden zit, waarna er weer nieuwe verkiezingen plaatsvinden. In die situatie zitten wij nu evenwel. Ik vind dan ook dat wij de Grondwet in

het licht van die situatie moeten interpreteren en beoordelen.

Hiermee kom ik op de vraag hoe wij moeten handelen, nu die situatie zich voor het eerst daadwerkelijk heeft voorgedaan. Als de Grondwet een valbijlconstructie zou kennen ± de heer Jurgens wees daar al op ± dan was die vraag betrekkelijk eenvoudig te beantwoorden. Naar mijn oordeel is daar echter geen sprake van. Nergens is geregeld dat voorstellen in tweede lezing vervallen, indien zij niet zijn afgehandeld voor de volgende verkiezingen. De heer Jurgens zegt dat dit een petitio principii is, omdat de Grondwet dit wellicht bij wijze van uitzondering wel heeft willen bepalen. Ik constateer dat dit op geen enkele manier uit de tekst valt af te leiden. Ook uit de staatsrechtelijke literatuur en de achtergrond van de bepaling in de Grondwet kan ik niet afleiden dat de grondwetgever zou menen dat uit de Grondwet zelf een soort nietigheid zou voortvloeien als ware het een valbijlconstructie. Verder meen ik dat je de situatie ook niet omdraaien door te zeggen dat de regel er wel is en dat de uitzonderingen de regel bevestigen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik wijs op een andere situatie waarvoor in de Grondwet heel uitdrukkelijk een procedure wordt voorgeschreven, zoals de aanwijzing van een regent. Als die formele procedure niet wordt gevolgd, maar er staat niet bij dat, als die niet gevolgd wordt, de procedure nietig is, is die regent dan toch benoemd? Of zegt u dat, als die formele procedure niet gevolgd is, die regent dan ook niet is benoemd?

**Minister De Graaf:** U kunt dat zo stellen, maar in de teksten waarop u doelt, wordt nadrukkelijk een rechtshandeling genoemd, namelijk de benoeming van een regent volgens een procedure. Heeft die procedure niet plaatsgevonden, dan is er ook geen sprake van een rechtshandeling en dus ook niet van een benoeming.

De heer **Jurgens** (PvdA): Hier vindt een rechtshandeling plaats, namelijk de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in tweede lezing. Dat is net zo'n formele handeling. Waarom zou in het ene geval uitdrukkelijk bepaald moeten zijn dat er nietigheid volgt, als de procedure niet wordt gevolgd,

en zou er in het andere geval, zoals dat van de regent, sowieso nietigheid volgen bij het niet nakomen van de formele procedure?

**Minister De Graaf:** Dat zeg ik niet. Ik zeg dat artikel 137, lid 4, naar de vaste overtuiging van de regering, daarin gesteund door de Raad van State en de Tweede Kamer, niet betekent dat de opvolgende Tweede Kamer niet meer zou mogen oordelen over de tweede lezing, zeker gegeven de contextuele en de grammaticale interpretatie van de Grondwet. Ik voeg hier als extra argument bij dat ik uit de tekst ook niet kan aflezen dat de grondwetgever een andere interpretatie hanteert, namelijk uw interpretatie, en dat dit zou betekenen dat er sprake zou zijn van nietigheid. In het algemeen ben ik met u van mening dat, als procedurele voorschriften niet worden gevolgd, bepaalde rechtshandelingen niet zullen plaatsvinden of geacht moeten worden niet te hebben plaatsgevonden. Ik zal niet vervallen in het noemen van voorbeelden, maar er zijn in de Grondwet heel wat voorbeelden te vinden van gevallen waarin er geen wetgeving tot stand komt, als de Kamers niet besluiten.

De heer **Van Raak** (SP): De minister heeft gesproken over het kiezersmandaat. Hij zei dat de kiezer zich moet kunnen uitspreken over veranderingen van de Grondwet, maar relativeerde dit door vervolgens te zeggen dat dit meestal samenvalt met algemene verkiezingen en dat dit geen onderwerp is van het verkiezingsdebat. Blijft echter het punt van de heer Jurgens dat, als wij de Grondwet op deze manier interpreteren, er voor het kabinet een mogelijkheid bestaat om de tweede lezing uit te stellen naar een volgend of daarop volgend parlement. Daarmee vervalt evenwel in feite het kiezersmandaat, omdat het kabinet kan wachten tot een voor hem gunstige samenstelling van het parlement.

**Minister De Graaf:** Zoals bekend, ben ik daar geen voorstander van. Uit het artikel moet ook een inspanningsverplichting worden gelezen voor zowel de regering om een voorstel in tweede lezing zo spoedig mogelijk in te dienen, als de beide Kamers der Staten-Generaal om dit voorstel zo spoedig mogelijk



## De Graaf

te behandelen. Ik zeg dit ook tegen de achtergrond van het feit dat grondwetsherzieningsvoorstellen die twee jaar geleden in tweede lezing zijn ingediend, thans nog niet zijn afgehandeld. Ik geloof dat alle vier de wetsvoorstellen inmiddels wel door de Tweede Kamer zijn aanvaard, maar zij zijn in ieder geval nog niet door de Eerste Kamer behandeld. Hoewel ik begrip heb voor de omstandigheden, vind ik dit toch niet in overeenstemming met de bedoeling van de grondwetgever om die voorstellen zo snel mogelijk af te handelen. Dat blijft staan en ik zou menen dat dit ook de bedoeling van de grondwetgever is, daar gelaten dat de grondwetgever niet heeft kunnen voorzien dat er situaties zijn waarin de Tweede Kamer die is samengesteld na ontbinding, ook buiten haar eigen verwijtbare schuld de voorstellen niet kan afhandelen.

De heer **Van Raak** (SP): Het voorbeeld van de minister geeft al aan dat een inspanningsplicht van het kabinet en de Kamer heel drassige grond is voor de constitutionele vormgeving van onze politieke spelregels.

Minister **De Graaf**: Die mening ben ik niet toegedaan.

De heer **Dölle** (CDA): De minister zei net dat het tempo waarin de Eerste Kamer bezig is met de afhandeling van de thans aanhangige voorstellen in tweede lezing, niet in overeenstemming is met de bedoeling van de grondwetgever, namelijk dat er een inspanningsverplichting is voor regering, Tweede en Eerste Kamer om die voorstellen zo snel mogelijk af te handelen. Kennelijk doen wij dat niet volgens de minister.

Minister **De Graaf**: Ik heb aangegeven dat ik uit de Grondwet meen te mogen afleiden dat bij de voorziene procedure voor grondwetsherziening hoort dat de regering zo snel mogelijk na samenkomst van de nieuwe Kamer de tweede-lezingsvoorstellen indient en dat van de Kamers de inspanning wordt gevraagd om zo snel mogelijk na de verkiezingen een uitspraak te doen over de voorstellen die in tweede lezing voorliggen. Het laatste houdt verband met het kiezersmandaat dat bij de verkiezingen is verleend. Ik heb geen oordeel over de vraag

waarom de nu voorliggende grondwetsherzieningsvoorstellen nog niet door de Eerste Kamer zijn afgehandeld. Ik zeg niet dat de Eerste Kamer buiten of in strijd met de Grondwet handelt; ik geef alleen aan wat de algemene intentie van de grondwetgever moet zijn geweest, gelet op het feit dat de grondwetsherzieningsprocedure in tweede lezing samenhangt met ontbindingsverkiezingen. Hoe langer die ontbindingsverkiezingen achter ons liggen, hoe moeilijker het is om de relatie vast te houden tussen die verkiezingen en de uitspraak van beide Kamers. Dat geldt overigens in het bijzonder voor de Tweede Kamer, omdat de Eerste Kamer sinds 1995 niet meer wordt ontbonden.

Wij hebben het in een interruptie-debatje al over de valbijlconstructie gehad. De vraag is overigens wat de gevolgen zouden zijn van een niet tijdige afhandeling van de tweede lezing door de na ontbinding gekozen Kamer. Moet de regering of een eventuele initiatiefnemer het voorstel dan intrekken, blijft het voor eeuwig slapend op de plank liggen, is er sprake van het niet langer bestaan van een wetsvoorstel tot herziening van de grondwet of zou de conclusie zelfs zijn dat de Kamer niet ontbonden mag worden dan nadat de tweede lezing is afgehandeld? Mij lijkt dat dit allemaal niet van toepassing is. Ik meen dat de conclusie moet zijn dat artikel 137 nu slechts bepaalt dat met behandeling van een voorstel in tweede lezing moet worden gewacht totdat de nieuwe Tweede Kamer bijeengekomen is, en dat er niets aan in de weg staat dat de behandeling wordt voortgezet door een volgende Tweede Kamer.

Voorzitter. Ik kom op de opmerking van de heer Jurgens over het ontstaan van een conventie. Voor de interpretatie van artikel 137 is mijns inziens zeker als primaire argumentatie geen betoog nodig over het ontstaan van een conventie, maar toch wil ik graag reageren op de opmerkingen in de brief en die van de heer Jurgens vandaag. Betoogd wordt dat het ontstaan van een staatsrechtelijke conventie zowel de usus, het bestendig gebruik, als de opinio necessitatis, de heersende opvatting of overtuiging, behoeft dat de nieuwe uitleg van het constitutionele recht nodig is. De heer Jurgens weet als veel anderen in deze Kamer dat in de staatsrechtelijke praktijk het

recht ook kan blijken uit op zichzelf staande precedentes, waarbij de rechtsvorming als een enkele spontane rechtsschepping kan plaatsvinden. Om in de sfeer van het ontbindingsrecht te blijven, noem ik als voorbeeld het gebeurde in 1868 toen herhaalde Kamerontbinding terzake van een- en hetzelfde conflict uiteindelijk ongeoorloofd werd geacht, maar ook de al genoemde conventie van 1922 toen het kabinet aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag aanbood, is een goed voorbeeld. Door bepaalde staatsrechtelijke gebeurtenissen kan dus in zekere zin plotseling recht worden gevormd. Door standaardarresten kunnen bepaalde voorvallen ook een rechtsrelevante betekenis krijgen. De staatkundige gewoonte behoeft overigens nog geen ongeschreven staatsrecht te zijn. Als de heer Jurgens dat bedoelt, zeg ik hem dat graag na.

Behalve de gewoonte of het precedent moet er voor het ongeschreven staatsrecht ook de rechtsovertuiging zijn dat vorming van het recht noodzakelijk is voor het in stand houden van de staat als besluitvaardige en bekwame handelingseenheid. Die opinio necessitatis moet in het algemeen groeien. Zelfs voor het ontstaan van de opinio necessitatis van de nu onomstreden vertrouwensregel is een zekere tijd nodig geweest voor de algemene aanvaarding daarvan. De usus, het bestendig gebruik, is er per definitie niet vanaf het begin. Ieder bestendig gebruik vangt immers aan met een eerste gebruik. Nu is de vraag die de heer Jurgens impliciet opwerpt of als de interpretatie die de Raad van State, de Tweede Kamer en de regering hebben gebezigd ten aanzien van de werking van artikel 137, lid 4 Grondwet door uw Kamer of door fracties in uw Kamer niet wordt aanvaard, dan als alternatief de vorming van een conventie wordt aanvaard. Zo begrijp ik althans de heer Jurgens. U zult begrijpen dat ik namens de regering blijf vasthouden aan onze interpretatie dat de contextuele noch de grammaticale interpretatie van de Grondwet de opvatting van de regering verbiedt. Mocht uw Kamer die afwijzen, dan is het de vraag of kan worden gesproken van een conventie. In ieder geval zou als onderdeel daarvan de opvatting gerechtvaardigd zijn dat rechtsvorming op dit

## De Graaf

punt nodig en nuttig is, gelet op het feit dat de omstandigheden in verregerende mate verschillen van de tijd en omstandigheden waarbinnen de Grondwetsbepaling tot stand kwam. Nogmaals, speculeren over hoe wij zouden hebben gehandeld onder de oude tekst van artikel 137, lid 4 vind ik weinig zinvol. Ik kan ook niet per se beweren dat als deze situatie zich voor 1995 had voorgedaan wij, uw Kamer, Tweede Kamer, regering en Raad van State, niettemin op grond van die tekst van voor 1995 tot een interpretatie waren gekomen die zou leiden tot eenzelfde opvatting als die welke de regering nu hanteert. Ik vind dat een heel gevaarlijke grond om te betreden, omdat de tekst van voor 1995 niet meer bestaat. De Raad van State heeft expliciet gesteld dat het voor 1995 niet kon, na 1995 wel. Ik zou willen vasthouden aan de stelling dat de huidige tekst het niet verbiedt en ik niet kan uitsluiten dat wij in een gezamenlijke zoektocht naar de interpretatie van voor 1995 misschien ook wel tot de conclusie zouden komen dat de bedoeling van de Grondwetgever niet zou zijn dat een nieuwe Kamer na de ontbindingskamer niet de tweede lezing zou kunnen afhandelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. In 1995 hebben wij artikel 137, lid 4 veranderd. Je kunt toch nagaan wat de bedoeling van de Grondwetgever in 1995 is geweest? Je kunt toch nagaan of hij, behalve het afschaffen van de ontbinding van de Eerste Kamer, nog iets anders wilde, bijvoorbeeld het veranderen van de betekenis die voor 1995 aan het desbetreffende artikel werd gegeven? Ik heb gezegd dat niets erop wijst dat de Grondwetgever die tweede bedoeling had. De minister heeft niets aangevoerd om aan te geven dat de Grondwetgever die bedoeling wél had. Dan is daaruit dan toch volkomen logisch de slotsom te trekken dat de betekenis die voor 1995 aan dat artikel werd gegeven naar inhoud, los van de vraag of de Tweede Kamer moet worden ontbonden, overleefd is gebleven? Mijn stelling is dat tot 1995 blijkbaar de algemene opvatting bestond dat de zittende Kamer die werd gekozen op grond van de ontbinding de zaak moest afhandelen. Een zeer belangrijk bewijs is dat dit altijd zo is gebeurd, 150 jaar lang. Maar minstens de laatste 100 jaar zijn

relevant omdat zich toen dezelfde soort situatie heeft voorgedaan. Als ik een zo sterk argument aandraag, namelijk dat men gedurende 100 jaar de Grondwet blijkbaar zo heeft gelezen en ook heeft uitgevoerd, dan is het de minister die moet aangeven dat de Grondwetgever er in 1995 plotseling anders over is gaan denken en heeft gezegd dat het ook best de volgende Kamer zou mogen zijn. Argumenten daarvoor heb ik niet van de minister gehoord en zonder die argumenten is zijn betoog eigenlijk alleen maar leger geworden.

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik meen dat ik al heb aangegeven dat ik mij in de eerste plaats baseer op de tekst zoals die sinds 1995 luidt. Met de Raad van State ben ik van mening dat uit die tekst geen verbod kan worden afgeleid. Ook uit de door de heer Jurgens genoemde contextuele interpretatie kan ik niet afleiden dat er sprake is van een verbod, al was het maar omdat artikel 137, lid 4 in essentie ook al vanaf het begin het procedurele voorschrift inhoudt dat een tweede lezing moet plaatsvinden en dat er een tweederde meerderheid nodig is voor de aanvaarding. Nu heeft de Raad van State de stelling betrokken dat je uit de tekst van voor 1995 zou kunnen afleiden dat toen niet zou kunnen wat nu wel zou kunnen. Ik heb u alleen willen zeggen dat ik op dat punt enige aarzelingen heb, omdat ik meen dat uit de context van de Grondwet ook van voor 1995 de opvatting kan worden gedestilleerd dat, ook indien de tekst van voor 1995 op dit moment geldende tekst zou zijn, wij tot de interpretatie zouden kunnen komen dat een nieuw optredende Kamer de tweede lezing zou mogen afhandelen. Daarom ben ik eerder ook ingegaan op de betekenis van de woorden uit 1848 voor de situatie en de context van de Grondwet van nu.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister krijgt het eigenlijk alleen maar moeilijker. De Raad van State heeft hem al verlaten en nu staat eigenlijk alleen nog maar de regering met het argument dat deze uitleg ook voor 1995 de bedoeling van de Grondwet was. Ik breng daar tegen in  $\pm$  de minister heeft daar geen antwoord op  $\pm$  dat gedurende anderhalve eeuw bij volgens mij zo'n 15 Grondwetsherzieningen de zittende Tweede Kamer en de zittende Eerste Kamer

op grond van de ontbinding ex artikel 137 deze herzieningsvoorstellen hebben afgehandeld. Mag ik daar alsjeblieft het argument uit afleiden dat dit ook zo behoorde, want waarom zou men dat anders hebben gedaan? Volgens mij was men zich er wel degelijk van bewust dat het zo hoorde. Als de regering ondanks het feit dat beide Kamers dit gedurende 150 jaar hebben gedaan, blijft volhouden dat dit eigenlijk helemaal niet nodig was, ligt de bewijslast daarvoor toch bij de regering? Ik hoef niet te bewijzen dat het een Grondwettelijk voorschrift was en in dit geval is de Raad van State het met mij eens!

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Deze scherpzinnige redenering gaat naar mijn mening toch niet op. In die 150 jaar, laten wij zeggen de laatste 100 jaar heeft zich nimmer de situatie voorgedaan als die waarin wij nu zitten. Nimmer heeft zich de situatie voorgedaan dat de Tweede Kamer niet toe kwam aan de behandeling van de tweede lezing. Als dat wel zo was geweest, had de heer Jurgens daar een argument uit kunnen afleiden. Dat die situatie zich in 150 jaar niet heeft voorgedaan, kan toch niet als argument worden gebruikt voor de stelling dat het de bedoeling van de Grondwetgever is geweest dat ook in de huidige tijd en gelet op de nieuwe ontwikkelde conventies alleen de Kamer die is opgetreden na de ontbinding het kan afhandelen?

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is op mijn minst historisch en statistisch gezien heel onwaarschijnlijk dat zich bij 15 Grondwetswijzigingen nooit de situatie heeft voorgedaan dat de zittende Kamer om welke reden dan ook niet meer in staat was om de tweede lezing af te handelen. Als dat 15 keer niet het geval is geweest en beide Kamers dat netjes hebben afgehandeld, mag ik daar dan alsjeblieft uit afleiden dat zij ook vonden dat dit zo hoorde? Mag ik de minister dan vragen om niet maar steeds te herhalen dat het nooit van te voren gebleken is. Om maar eens een willekeurig voorbeeld te noemen: het is nooit gebleken dat de heer De Graaf een oplichter is. Mag je daaruit dan een conclusie trekken? Ja, omdat de heer De Graaf nooit tot oplichting is overgegaan, is hij geen oplichter en hij wil ook niet oplichten. Als de Tweede Kamer al die jaren op die wijze heeft gehan-

## De Graaf

deld, mag je daaruit afleiden dat zij vond dat dit zo behoorde. Dat kan nooit een statistische toevalligheid zijn. Ook het feit dat de heer De Graaf zich niet aan misdrijven te buiten gaat, is geen statistische toevalligheid, maar een welbewuste keuze!

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik zou het op prijs stellen als onder de woorden "een willekeurig voorbeeld" in de Handelingen een dikke streep kwam, maar ik blijf met de heer Jurgens van mening verschillen. Er zijn tenminste twee voorbeelden waarin sprake was van vervroegde verkiezingen en een zeer korte zittingsduur van de Tweede Kamer maar dat de behandeling niettemin keurig kon worden afgerond en wel in de perioden 1971-1972 en 1981-1982. Je kunt zeggen "ja, omdat het moest", maar dat zou ook voor deze voorgaande Kamer hebben kunnen gelden. Je zou ook kunnen zeggen dat de situatie zich nooit heeft voorgedaan dat de tijdsdruk zo klemmend was dat de Kamer er niet aan toe kon komen. Uit het feit dat het zich nooit heeft voorgedaan, kan ik niet afleiden dat de Grondwetgever meent dat er sprake is van een verbod en omgekeerd ook niet. Ik geef alleen aan dat wij nu voor een nieuwe situatie staan die zich nooit eerder heeft voorgedaan. Dan heeft de heer Jurgens misschien gelijk als hij zegt dat ik uit het feit dat het zich nooit heeft voorgedaan niet de conclusie mag trekken dat het mag, maar uit het feit dat het nooit een staatsrechtelijke vraag is geweest omdat het zich nooit heeft voorgedaan, mag de heer Jurgens ook niet zomaar de omgekeerde conclusie trekken, ook niet op basis van de statistiek. De heer Jurgens heeft gelijk dat er in ieder geval geen sprake is geweest van een bedoeld effect van de Grondwetsherziening die haar beslag heeft gekregen in 1995, want uit de stukken heb ook ik niet kunnen afleiden dat daar sprake was van een bedoeld effect. Als ik vervolgens kijk naar de wereld van voor 1995, zou ik uit de context van de Grondwet, uit de ontwikkelingen die hebben geleid tot staatsrechtelijke conventies, uit de ontwikkelingen in het ontbindingsrecht en de betekenis van ontbindingsverkiezingen ex artikel 137, ook kunnen afleiden dat als zich de situatie voor 1995 had voorgedaan

het een boeiende vraag zou zijn geweest die niet bij voorbaat ontkennend te beantwoorden zou zijn op grond van alleen de tekst. Meer zou ik hierover niet willen zeggen.

Een andere vraag is of behandeling door de na ontbinding gekozen Kamer de voorkeur heeft. Ja, dat uitgangspunt is ook door de Raad van State benadrukt net als door de Tweede Kamer. Uitgangspunt is en moet dat ook blijven dat de Kamer die na de ontbinding na de eerste lezing wordt gekozen de behandeling van de tweede lezing moet afronden. Het is dan wel zaak dat de Kamer de tweede lezing met enige spoed behandelt, omdat de zittingsduur tegenwoordig immers zeer ongewis is. Vroeger was die niet ongewis en daardoor konden de Kamers er ook de tijd voor nemen, tegenwoordig is de zittingsduur zeer ongewis.

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De minister sprak net over de periode 1981-1982 en die staat mij nog zeer wel bij, want ik was toen verantwoordelijk voor een snelle afhandeling. De parlementaire periode duurde acht maanden, ongeveer vergelijkbaar met wat zich recentelijk heeft voorgedaan. Toen hebben alle actoren, te weten de beide Kamers der Staten-Generaal en de regering zich beijverd om de guillotine, de valbijl van een nieuwe verkiezing te ontlopen. Waarom is dat nu dan niet gebeurd? Men was zich die valbijl heel wel bewust!

Minister **De Graaf**: Misschien was men zich die valbijl van nieuwe verkiezingen in 1981 aan het begin van het kabinet-Van Agt, Den Uyl, Terlouw, nog veel meer bewust dan bij het aantreden van Balkenende 1 en heeft men het zekere voor het onzekere genomen gelet op de instabiele politieke verhoudingen van dat moment. Dat is best mogelijk, maar de heer Van Thijn heeft die situatie van dichtbij meegemaakt dan ik! Niettemin blijf ik erbij dat uit de context van de Grondwet kan en moet worden afgeleid dat spoed geboden is. Daarom menen wij ook dat wij moeten teruggaan naar het gebruik van voor 1983, namelijk dat de regering de voorstellen voor de tweede lezing ten spoedigste indient op het moment dat de nieuwe Tweede Kamer samenkomt en er niet mee wacht, zoals overigens wel in het verleden is gebeurd. Ik heb

overigens ook al gezegd dat een inspanning van de Staten-Generaal op zichzelf wel op zijn plaats is, zoals de heer Van Thijn net illustreerde met de praktijk van 1981-1982.

Voorzitter. Ik meen dat ik met dit antwoord kan volstaan en zie graag uit naar de bijdragen van uw Kamer en uiteraard ook naar het slotwoord van de heer Jurgens in tweede termijn.

De **voorzitter**: Ik voldoe graag aan het verzoek van de heer Jurgens om in de tweede termijn het laatste woord te mogen voeren en geef daarom allereerst het woord aan de heer Dölle.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik wil beginnen met dank te zeggen aan de heer Jurgens, die andermaal de constitutionele waakhondfunctie heeft geactiveerd. De parlementaire geschiedenis van de laatste decennia is doorregen van dit soort agenderingen door de heer Jurgens, sommige met het nodige gevolg, andere vruchteloos. De laatste keer dat ik met de heer Jurgens in dit verband mocht spreken ging over het gezamenlijk wachtlopen van Duitsers en Nederlanders in verband met het Verdrag van Bergen. Zelfs als de lex Halsema wordt aangenomen ± ik heb begrepen dat de heer Jurgens er niet zo enthousiast over is ± zal dat toch niet tot gevolg hebben dat de toetsing aan het meer organisatie-rechtelijke deel van de Grondwet wordt verlegd: die zal hier blijven. Om die reden willen wij onze dank uitspreken.

De heer Jurgens staat op het standpunt dat de grondwetgevende vergadering, zoals bedoeld in artikel 137 Grondwet, expireerde toen de in mei 2002 gekozen Tweede Kamer werd ontbonden en werd opgevolgd door de huidige Tweede Kamer. Het is zijn stellige opvatting dat de herziening van 1995 daarin geen verschil heeft gebracht. Ik vind dat hij daar een punt heeft, al neigen wij naar het standpunt van de regering. Ik kom daar straks op terug.

De Raad van State ± en kennelijk niet de regering zoals vandaag blijkt ± heeft met nadruk gezegd dat de situatie tot 1995 inderdaad was zoals de heer Jurgens schetste, "namelijk dat het vereiste dat de Tweede Kamer die is samengesteld na de verkiezingen volgend op de eerste

## Dölle

lezing van een grondwetsherziening, de Kamer is die over de tweede lezing moet beslissen. Sinds 1995 blijkt zulks niet meer expliciet uit artikel 137 Grondwet, dat was vroeger anders". Van de opvatting van de Raad van State, een door de regering doorgegaan hooggewaarderd adviesorgaan, neemt de regering afstand. Het is de vraag of dat verder relevant is voor de stellingname ten aanzien van het punt van de heer Jurgens, maar ik stel dit wel vast. Daarmee is ook verklaarbaar dat uit de literatuur, noch in het gedrag van Eerste Kamer, Tweede Kamer of regering in de afgelopen 150 jaar, iets valt af te lezen dat erop wijst dat hierover anders wordt gedacht. Er is niets over geschreven en het is nimmer een probleem is geweest. Ook wij hebben nagezocht ± de Griffie heeft haar best gedaan, waarvoor onze grote dank ± hoe het zat in de periode tussen Biesheuvel en Den Uyl en in 1981 en we zijn het met de regering eens dat er niets kan worden gevonden. Uit alle omstandigheden blijkt in ieder geval een usus. Je mag aannemen dat er indertijd een opinio necessitatis bestond die zich in die usus demonstreerde.

Naast het grammaticale argument waarom de regering vindt dat in ieder geval sinds 1995 opvolgende Kamers zich kunnen bezighouden met de tweede lezing, voert de regering aan de duidelijk veranderde functie van het ontbindingsrecht ± zowel in artikel 137, dat eigenlijk een periode van vier jaar veronderstelt, als in artikel 64, waarin het koninklijk ontbindingsrecht van 1848 langzaam is geëvolueerd tot een zelf-ontbindingsrecht van de Tweede Kamer. De regering voert met name die twee pijlers aan voor haar redenering dat het wel kan.

Mijn fractie is van opvatting dat de heer Jurgens wel degelijk een punt heeft, ook al neigen we naar de conclusie van de regering. Anderhalve eeuw lang waren het steeds de opvolgende Kamers die overwogen en besloten. Er is geen ander voorbeeld bekend, er is niets in de literatuur wat ergens anders op wijst, er is overigens ook niets in de herziening van 1995 wat wijst op een bewustzijn bij de toenmalige actoren dat er iets ging veranderen. Er is uiteraard ook geen derogerend gewoonterecht.

Het valt het CDA op dat debatten over de Grondwet altijd worden opgetuigd met vaak ingewikkelde dogmatiek, met kunstige redeneringen, met ingewikkelde adagia en beroepen op precedënten. Daardoorheen schemert echter altijd de strijd tussen twee opvattingen: iets kan zolang het niet is verboden en iets kan slechts indien het is toegestaan. Het CDA behoort op grond van zijn geschiedenis en traditie niet tot de eerste school. Voor ons heeft de Grondwet niet alleen een programmatische functie, maar wel degelijk ook een conserverende functie: zij bewaakt rechten van minderheden, slaat procedures op, stelt een aantal zaken buiten de verhitte discussies van de dag. Voor ons komt de grammaticale redenering van regering, Raad van State en de Tweede Kamer ± volgens ons inderdaad pas mogelijk na 1995 ± erop neer dat de formulering die er nu staat ± en dus echt anders is dan de oude van artikel 211 ± en de oplossing die nu is gekozen, passen binnen de verzameling van mogelijke interpretaties, binnen wat de Duitsers noemen de "mögliche Wortsinn" van artikel 137, lid 4. Deze vaststelling wordt inderdaad nog geaccentueerd door de afwezigheid van de valbijlconstructie, waarover de heer Jurgens behartigenswaardige opmerkingen maakte. Toch is die valbijlconstructie voor mij niet zo vreemd aan het Nederlands recht; de heer Jurgens weet, meer dan wie ook, dat deze valbijlconstructie vroeger bestond bij de parlementaire enquête ± nu niet meer, maar toen wel. De valbijl ontbreekt hier, de gekozen oplossing valt volgens ons binnen de "mögliche Wortsinn" van artikel 137. De discussie over het vervallen van het woordje laat ik nu even liggen. Wij vinden overigens dat wat er nu staat, bepaald niet zinloos is. De huidige redactie legt vast dat het de nieuwe Kamers zijn en niet enig ander instituut, niet de Verenigde Vergadering, niet een referendum of ander gremium, dat de tweede lezing doet. Zij legt ook vast het vereiste van tweederde, en dat de nieuwe Kamers zich niet kunnen onttrekken aan de verplichting om ingediende wetsontwerpen te behandelen. De aanbeveling van de Raad van State 2<sup>e</sup> lezingsvoorstellen voortaan direct indienen is daarom goed. Graag een bevestiging van de regering dat dit ook gebeurt. Daarmee willen we

gezegd hebben dat artikel 137, lid 4 met name, ook na 1995 geen zinloze bepaling is geworden.

Vervolgens is de vraag of met die wisseling van interpretatie,- dus of je dit sterke leunen op het grammaticale argument ± het past net binnen de ring van woorden, binnen de zin, het is semantisch te verdedigen, heeft een "mögliche Wortsinn" ± ook moet dóen. Wordt het recht van de bevolking als referendumelectoraat door deze interpretatie verkort? Ons oordeel is dat aan de bevolking geen recht wordt ontnomen. Sterker nog, de bevolking krijgt zelfs twee keer de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken en bepaalt zelf of ze kwesties als de deinstitutionalisering van de burgemeesters- en commissarisbenoeming, de verandering van artikel 23 Grondwet, de invoering van een nieuwe regeling met betrekking tot zwangerschap en het correctief referendum wil laten meewegen. Dat kon toen, dat kan ook nu.

Overigens menen wij dat rechten van het parlement ook niet worden verkort. Er wordt hier wel gezegd dat een regering die strategisch denkt ± bijvoorbeeld deze ± zou wachten tot er een gunstige meerderheid van tweederde bestaat. Mij dunkt dat dit moeilijk is vol te houden. De Raad van State wijst erop dat een initiatiefwetsontwerp kan worden ingediend. Maar wat belangrijker is: het parlementaire stelsel heeft zich ook in het ongeschreven recht ontwikkeld, de Tweede Kamer zou de regering onmiddellijk ter verantwoording roepen en eisen dat de lezing in gang wordt gezet. Overigens heeft de regering al toegezegd, voortaan direct de wetsontwerpen in te dienen. Ook vinden wij de uitleg verdedigbaar omdat in deze tijd inderdaad ± helaas ± korte Kamerperioden niet langer uitzonderlijk zijn; het afbreken van grondwets-trajecten omdat een kabinet snel valt en het parlement door het zelf-ontbindingsrecht ook snel verdwijnt, is een hoge prijs. Ik ben het eens met de heer Jurgens dat wij ons op dit effect moeten bezinnen.

De heer **Jurgens** (PvdA): U hebt gelijk dat de Kamer mogelijkheden heeft als de regering, tegen de wil van de Kamer, de behandeling in tweede lezing probeert uit te stellen en via een initiatiefwetsvoorstel of via de parlementaire vertrouwensregel dwang kan uitoefenen. Maar

## Dölle

als een Kamermeerderheid het zelf voor zich uitschuift? Die kans is groot omdat die doorgaans de regering steunt. Wat is dan de waarborg in de Grondwet tegen vooruitschuiven?

De heer **Dölle** (CDA): U bedoelt te zeggen dat het parlement vreest dat de tweederde meerderheid niet aanwezig is?

De heer **Jurgens** (PvdA): Een meerderheid in deze Kamer is bijvoorbeeld bang dat er geen tweederde meerderheid is voor deze drie herzieningsvoorstellen en denkt dat na verkiezingen, bijvoorbeeld voor de Eerste Kamer, die meerderheid er wel zal zijn. Je kunt de behandeling dan aanhouden en hopen op een wonder.

De heer **Dölle** (CDA): In uw voorbeeld zou het betekenen dat de Eerste Kamer zou weigeren om het wetsontwerp te behandelen.

De heer **Jurgens** (PvdA): In uw opvatting is daar geen constitutionele waarborg tegen, in de mijne wel.

De heer **Dölle** (CDA): Ja, maar daarbij komt dat wij menen dat artikel 81 GW de Kamers verplichten tot medewerking aan wetgeving, behalve in demissionaire situaties.

Ik heb nog twee opmerkingen ter zake. De regering zegt dat ontbinding een fictie is. Ook de minister gaf aan dat in 1948 eigenlijk voor de laatste keer de grondwetsherziening duidelijk meespeelde in de campagnes ± hij noemde de liberalen, maar je kunt ook de christelijk-historischen en antirevolutionairen noemen. Nederland stond indertijd inderdaad onder hoogspanning over de vraag of en hoe afscheid moest worden genomen van Nederlands-Indië. Dat grondwetsherzieningen sindsdien geen grote rol meer speelden, wil echter niet zeggen dat het een fictie is; zo'n conclusie is veel te vroeg. Kwesties kunnen ontstaan over bijvoorbeeld de herinvoering van de doodsstraf, de verandering van artikel 1, de monarchie; er zijn talloze zaken mogelijk die niet kunnen veranderen ± afgezien van de wenselijkheid, natuurlijk ± zonder grondwetsherziening. Dat zal automatisch ook meespelen bij een verandering van onze staatsvorm, of ± een idioot voorbeeld ± een federatie met Vlaanderen. Het is

allemaal begrijpelijk, maar vindt de regering de betiteling van ontbinding als "fictie" ook niet iets te ruim?

Tot slot, wij hebben begrepen dat de regering zich bekent tot een opvatting over ongeschreven recht die niet breed wordt gedeeld, maar wel aanwezig is ± de opvatting van Van der Pot en Donner ± namelijk dat ongeschreven recht kan ontstaan uit één enkele gebeurtenis. De Luxemburgse kwestie van 1868 werd genoemd als voorbeeld. Anderen houden overigens vol dat sindsdien zich de gewoonte heeft ontwikkeld dat een bepaald handelen juist níet plaatsvindt ± maar goed, dat is wellicht wat academisch. De opvatting dat ongeschreven recht en dus ook ongeschreven recht dat afwijkt van de Grondwet, plotseling kan ontstaan, is zeer opvallend en moet worden gemarkeerd. Wij stellen het op prijs als de regering daarop nog iets verder wil ingaan.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Verzet artikel 137 GW zich ertegen dat wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing, na een tweede tussentijdse ontbinding door de Tweede Kamer in behandeling worden genomen? De Raad van State, de regering en de Tweede Kamer hebben deze vraag ontkennend beantwoord.

De op zichzelf buitengewoon belangwekkende opmerkingen van de heer Jurgens over de juistheid van deze conclusie verdienen in onze ogen een nadere beschouwing. Het gaat immers om een staatsrechtelijk belangrijke vraag over de betekenis van een grondwettelijke bepaling. Het betreft bovendien een voorschrift dat rechtstreeks raakt aan de betekenis van de Grondwet: hoe gaat de wetgever om met onze Grondwet en dus ook met grondwetswijzigingen? Verder staat deze constitutionele vraag natuurlijk niet op zichzelf: er is nadrukkelijk sprake van een politiek inhoudelijke context. Het antwoord op de vraag naar de constitutionality van de aanhangige voorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan immers gevolgen hebben voor de voortgang van deze voorstellen. Kortom, ik reflecteer graag mee met de heer Jurgens over de Grondwet.

Graag begin ik met een aantal algemene opmerkingen over de waarde van de Grondwet. Onze

Grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat. Maar bij deze klarenstoot kunnen twee relativerende kanttekeningen worden gemaakt. De eerste is de niet vol te houden pretentie dat een rigide, statische en formele grondwet onder alle omstandigheden kan blijven voldoen aan de eisen van een flexibele, dynamische en materiële constitutie. Met de Rotterdamse constitutionalist Van der Tang, in zijn prachtige proefschrift "Grondwetsbegrip en grondwetsidee", moet worden vastgesteld dat de Grondwet al enige tijd niet meer de codificatie bij uitstek is van de grondslagen, de organisatie, de bevoegdheden en de verhoudingen van en in de staat. De Grondwet, zo zegt hij, is uiteindelijk niet meer en kan ook niet meer zijn dan een momentopname van de materiële, echte constitutie als veranderlijke grootheid.

Mijn tweede relativerende opmerking bij de betekenis van de Grondwet is de waarneming dat de Grondwet bij debatten over de modernisering binnen ons staatsbestel in toenemende mate als een strategisch strijdmiddel lijkt te fungeren. Zonder de waarde en betekenis van de Grondwet te verabsoluteren, meent mijn fractie dat de centrale constitutionele instellingen zouden moeten waken voor een ontwikkeling die van de Grondwet een ± volgens de Leidse staatsfilosoof Hugo Krabbe ± hindernis uit het verleden of ± volgens de Amsterdamse staatsrechtsgeleerde Van der Hoeven ± quantité négligeable zou maken. Een grondwet die niet meegroeit, maar die als blokkade wordt gezien voor een voortgaande politiek-bestuurlijke dynamiek en een zich verder ontwikkelend maatschappelijk rechtsbewustzijn, stelt zich bloot aan verder functieverlies.

Naast de algemeen erkende waarborgfunctie zou de Grondwet als normatieve basisregeling ook een ontwikkelingsperspectief moeten bieden. Ik bedoel daarmee niet alleen het vastleggen, maar ook het levend houden van principes van democratie en rechtsstaat die aan de inrichting en werking van de staat ten grondslag liggen. Mijn fractie ontwaart een groeiende behoefte aan een ruimer grondwettelijk aanpassingsvermogen. In die zin is zij

## Engels

verheugd dat de minister een notitie heeft aangekondigd over de herzieningsprocedure. Met een verhoogd veranderingspotentieel, om het in moderne bestuurskundige woorden te zeggen, kan de betekenis van de Grondwet worden versterkt zonder dat dit leidt tot uitverkoop van de waarborgfunctie.

Is hier werkelijk sprake van schending van de Grondwet? Het betoog van de Raad van State over het sinds 1848 gewijzigde karakter van de grondwetsontbinding en het ontbindingsrecht van artikel 64 heeft ook bij de PvdA-fractie geen tegenspraak opgeroepen. Het fictieve karakter van de kiezersraadpleging wordt eveneens volledig erkend. De Leidse hoogleraar Joop van den Berg heeft het fictieve karakter van de volksraadpleging in zijn recente Maastrichtse oratie van 19 november op treffende wijze geduid. Blijkbaar is het nooit echt de bedoeling geweest, zegt hij, dat de kiezers daadwerkelijk actief zouden interveniëren in geval van grondwetsherzieningen. Feitelijk is het referendumelement effectief verdonkeremaand door de politieke organen zelf.

In die zin is het goed dat de minister ook op dat punt met nieuwe gedachten wil komen. In de kern gaat het om de vraag in hoeverre de politiek-staatsrechtelijke ontwikkelingen mogen of moeten worden meegenomen bij de interpretatie van artikel 137 lid 4 van de Grondwet. De Raad van State heeft vastgesteld dat de tekst van de bepaling zich niet verzet tegen een uitleg volgens welke de nieuwe Tweede Kamer ook de Kamer kan zijn na een tweede ontbinding. De Raad van State heeft daarbij meegewogen dat sinds 1983 de gewoonte om voorstellen in tweede lezing direct na het bijeenkomen van de nieuw gekozen Kamer in te dienen, is verwaterd. Blijkens de brief van 11 juni aan de minister heeft deze nogal nuchter aandoende redenering de PvdA-fractie, en met name de heer Jurgens, aanleiding gegeven om zich op een iets anders spoor te begeven.

Allereerst wordt de juistheid van de grammaticale interpretatie bestreden. Zolang de tekst van artikel 137 lid 4 in de huidige bewoordingen in de Grondwet staat, kan de nieuwe Tweede Kamer alleen de Tweede Kamer zijn die na een ontbinding en verkiezing bijeen komt. Dat geldt dus ook voor de situatie na 1995.

Vervolgens wordt de Raad van State verweten dat niet gepoogd is, op grond van een teleologische interpretatie de mogelijke bedoeling van de grondwetgever op te sporen om bewust een opening te hebben willen bieden voor de huidige praktijk. Tot slot wordt betoogd dat de door de Raad van State bij de interpretatie betrokken praktijk nimmer eerder is vastgesteld en op theoretisch onjuiste gronden is aangenomen.

Mijn fractie heeft vooralsnog niet de neiging om de heer Jurgens in zijn opvattingen te volgen. Om te beginnen is het onzes inziens, en ik zeg het voorzichtig, niet uitgesloten dat de grondwetgever eenvoudigweg nooit aan het regelen van de huidige praktijk heeft gedacht. Bij mij zelf is een dergelijke vraag in ieder geval nimmer opgekomen en ik merk dat dit ook bij de heer Dölle niet het geval is geweest. Dat lijken mij toch sterke argumenten! Verder is het staatsrechtelijk geen ongebruikelijke vorm van grammaticale interpretatie om te concluderen dat, als de Grondwet iets niet expliciet verbiedt, een bepaalde handelwijze in staatsrechtelijk opzicht niet onrechtmatig is. Onze parlementaire geschiedenis staat bol van de voorbeelden van staatkundige gedragingen die volledig haaks staan of stonden op de tekst van de Grondwet, maar constitutioneel-rechtelijk al of niet bewust en met overtuiging werden geaccepteerd. In dat licht acht mijn fractie het niet zo vreemd dat de Raad van State vervolgens niet ook een theologische uitleg heeft beproefd. Ook voor mijn fractie lag het in dit geval meer voor de hand dat de Raad van State in plaats daarvan de tekst van de Grondwet in een politiek-bestuurlijke ambiance heeft geplaatst.

Het is immers niet zonder belang, mee te wegen op welke wijze de centrale soevereiniteitsdragende instellingen sinds 1983 in de praktijk op dit punt met de Grondwet zijn omgegaan. Wij menen dat een dergelijke grammaticacontextuele interpretatiemethode aanvaardbaar is en zelfs in dit geval de voorkeur verdient boven de bepleite grammaticateleologische uitlegmethode waarbij de bedoelingen van de wetgever en de grondwetgever voorop staan.

Het verwijt dat de Raad van State op staatsrechtelijk theoretische

onjuiste gronden heeft vastgesteld dat er een conventie zou zijn ontstaan die het constitutioneel correct verklaren dat een nieuw gekozen Tweede Kamer tweedelezingvoorstellen niet afhandelt, kunnen wij niet volgen. Wat ons betreft gaat de Raad van State immers niet verder dan het signaleren van een overigens terecht relevant geachte praktijk die sinds 1983 anders is dan de tot dan toe gevolgde gewoonte. Nergens beweert de Raad van State dat deze gewoonte staatsrechtelijk als een rechtsregel moet worden beschouwd. Aan een staatsrechtelijk-theoretische exercitie met betrekking tot de vraag in hoeverre hier op grond van elementen als usus, een opinio iuris of een opinio necessitatis een rechtsregel is ontstaan hebben de Raad van State en de regering zich terecht niet gewaagd.

In deze materie is cruciaal waar de grens tussen spelregel en rechtsregel, tussen gewoonte en gewoonterecht, tussen politiek en staatsrecht wordt getrokken. Tot onrechtmatigheid kan slechts worden geconcludeerd in het geval van schending van staatsrechtelijke regels. Conventies zijn staatsrechtelijk zonder mee relevant. Ze structureren de politiek-bestuurlijke dynamiek en ze structureren de toepassing van het staatsrecht. Dat maakt het afwijken van een gewoonte of het volgen van een nieuwe gewoonte in plaats van een oude echter nog niet onrechtmatig. Dat is hooguit al of niet verstandig.

Ik kom tot een afronding. De fractie van D66 kan zich ook in deze fase van het debat vinden in de conclusies van de Raad van State, de regering en de Tweede Kamer met betrekking tot de vraag naar de constitutionnalité van de recente toepassing van artikel 137. De ingediende wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet kunnen, wat onze opinio necessitatis betreft, zo spoedig mogelijk tot een afronding worden gebracht. Wel vinden wij met de regering dat het verstandig is om vanaf nu dergelijke voorstellen weer in te dienen op de dag waarop de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD):  
Mevrouw de voorzitter. In zijn

## Van Heukelum

inaugurele oratie "De aanspraak der Natie", uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het parlementaire stelsel, rechtsnormen en machtsverhoudingen aan de Universiteit te Maastricht, wijdt de nieuwe hoogleraar, onze oud-collega Joop van den Berg, behartigenswaardige woorden aan Kamerontbindingen in relatie tot grondwetswijzigingen. Binnen het kader van de discussie die wij vandaag voeren is de volgende passage van zijn oratie interessant: "Van lieverlee is de regering steeds slordiger geworden met de indiening van herzieningsvoorstellen in tweede lezing. Die behoren vanouds aanstonds na het aantreden van de nieuwe Tweede Kamer bij haar te worden ingediend. In 2002 liet het demissionaire kabinet-Kok indiening geheel achterwege en kwam zijn opvolger met de herzieningsvoorstellen in stukjes en beetjes op 10 september, 24 september en zelfs 13 december, toen het kabinet-Balkenende zelf alweer demissionair was."

Mijn fractie acht het een buitengewoon goede zaak dat de regering heeft toegezegd dat in het vervolg voorstellen in tweede lezing zullen worden ingediend op de dag waarop de daartoe nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. Dit is de eerste winst van dit debat. Ik vervolg echter het citaat van prof. Van den Berg: "Dat deed zelfs de discussie ontstaan over de vraag of behandeling in tweede lezing wel is toegestaan, indien intussen de Tweede Kamer opnieuw is ontbonden. Terecht heeft de Raad van State geoordeeld dat zulk een "tweede ontbinding" voor behandeling in tweede lezing van grondwetswijzigingen als irrelevant moet worden beschouwd".

Het mag duidelijk zijn dat de heer Van den Berg hiermee een wezenlijk ander standpunt dat zijn eminente ambtsvoorganger, de heer Jurgens. Met alle respect voor het betoog van collega Jurgens, vindt ook mijn fractie de discussie over het wel of niet gerechtigd zijn tot het behandelen van de desbetreffende wetsvoorstellen door de huidige Tweede Kamer interessant maar niet relevant. Er zijn twee kernpunten. Bij een grondwetswijziging stelt de grondwetgever dat een dergelijke wijziging aan de kiezer moet worden voorgelegd. De oude Kamer, en dat vind ik de kern van het verhaal, kan in ieder geval niet de tweede lezing

doen. Men kan over grammaticale uitleg en dergelijke praten, maar voor mij is het de kern dat de oude Kamer de tweede lezing niet kan doen.

Dit laat echter onverlet dat mijn fractie wel de behoefte gevoelt om op een nader tijdstip verder te discussiëren over de door collega Jurgens terecht gesignaleerde achterliggende problematiek, namelijk de wijze waarop de raadpleging van de kiezers over een grondwetswijziging gestalte krijgt. Ook mijn fractie is niet gelukkig met de huidige gang van zaken. Er worden momenteel voorstellen gedaan om te komen tot een vorm van constitutionele toetsing door de rechter. Bij meerdere politieke stromingen bestaat de behoefte tot invoering van correctieve referenda en dit alles om de betrokkenheid van de burgers bij de politiek te vergroten. In schril contrast staat daar tegenover dat over essentiële grondwetswijzigingen geen expliciet oordeel van de kiezer gevraagd wordt. De voorstellen verdwijnen veelal in de grote hoeveelheid politieke thema's die bij periodieke verkiezingen gebruikelijk aan de orde zijn. Mijn fractie ziet met veel belangstelling uit naar de door de regering toegezegde nota over dit thema. Aan de hand van deze nota zullen wij t.z.t. uitgebreid discussiëren over dit onderwerp. Kan de minister aangeven wanneer wij deze nota tegemoet kunnen zien?

De belangstelling van collega Jurgens voor artikel 137 van de Grondwet is bepaald niet van vandaag of gisteren.

De heer **Engels** (D66): Is binnen de VVD-fractie al een gedachte-ontwikkeling op gang gekomen over de manier waarop de burger bij grondwetswijzigingen kan worden betrokken?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik heb hier inderdaad ideeën over, maar ik vind dat wij daarover een brede discussie moeten voeren. Aan het eind van mijn betoog kom ik hierop terug. Nu praten wij over artikel 137.

De heer **Engels** (D66): Is het erg als ik concludeer dat de VVD-fractie niet op voorhand uitgaat van de conserverende werking van de Grondwet?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik kom hierop nog terug.

De heer **Engels** (D66): Hebt u al de neiging om met een positieve grondhouding een dergelijke discussie in te gaan?

De heer **Van Heukelum** (VVD): U krijgt straks antwoord.

De belangstelling van collega Jurgens voor artikel 137 is bepaald niet van vandaag of gisteren. Al meer dan 10 jaar geleden heeft hij als lid van de Tweede Kamer bij het slotdebat over de voorstellen van de commissie-Deetman ervoor gepleit, de verplichte ontbinding van beide Kamers af te schaffen. Een door hem daarover ingediende motie heeft het niet gehaald. Ons bekruipt echter het gevoel dat de heer Jurgens met het aanklaarten van het voorliggende thema een poging wil wagen, dit punt opnieuw op de agenda te krijgen. Hij wordt daarbij min of meer tegemoet gekomen door de regering waar zij in haar brief van 19 augustus 2004 aan deze Kamer schrijft: "Gelet op het feit dat door de samenloop van periodieke verkiezingen en verkiezingen op grond van artikel 137 van de Grondwet de betekenis van het electorale mandaat voor een grondwetsherziening steeds meer op de achtergrond is geraakt, zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen de ontbinding van de Tweede Kamer na de eerste lezing van een voorstel tot grondwetswijziging achterwege te laten, maar wel vast te houden aan een tweede lezing die slechts kan worden aanvaard met een tweederde meerderheid".

Laat ik duidelijk zijn. Mijn fractie voelt er vooralsnog niets voor om deze weg op te gaan. Het zou betekenen dat de kiezer geen invloed meer kan uitoefenen op welke grondwetswijziging dan ook. Eerder zal naar de mening van mijn fractie nagegaan moeten worden hoe de betrokkenheid van de burger bij grondwetswijzigingen vergroot kan worden, uitdrukkelijk met behoud van artikel 137. Mijn fractie stelt het op prijs als in de toegezegde notitie van de regering ook aan dit punt aandacht wordt geschonken.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Namens de fracties SGP en

## Holdijk

ChristenUnie dank ik de heer Jurgens dat hij, vasthoudend als hij is, deze discussie geagendeerd heeft weten te krijgen. Uit de betogen van de verschillende woordvoerders blijkt dat er voor vrijwel ieder standpunt argumenten en contra-argumenten te vinden zijn. Met deze constatering wil ik de discussie niet doodslaan, maar wij hebben er ± gehoord de gedachtewisseling tot nu toe ± geen behoefte aan om zelfstandige beschouwingen over en eigen interpretaties van het onderhavige grondwetsartikel te leveren. Wij voeren een discussie naar aanleiding van een uitzonderlijke situatie. Dit heeft met name de minister benadrukt en dit kan door niemand worden tegengesproken. Naar de mening van onze fracties is er, gelet op de handelwijze van de Tweede Kamer en de regering, als wij de behandeling van de grondwetsherzieningsvoorstellen voortzetten sprake van een afwijking van de grondwetsbepalingen. Nogmaals: er is sprake van een unieke situatie en van een afwijking van de grondwetsbepalingen. Teksten als "artikel 137, lid 4, verzet zit niet tegen...." of "staat niet in de weg aan...." zijn de laatste uitvluchten die je kunt vinden om je redenering en standpunt overeind te houden. Kortom, in onze ogen is sprake van een afwijking van de geldende grondwetsbepalingen zoals wij die sinds 1995 kennen.

Aan wie moet die situatie geweten worden? Is zij te wijten aan de regering of aan de Tweede Kamer? Ik wil hierop niet direct antwoorden, maar ik wil deze vraag aan de minister voorleggen. De Tweede Kamer, maar wellicht ook de regering, is wat nonchalant omgegaan met deze tweede lezing van de grondwetsherziening. Nonchalant in die zin dat ik niet kan vaststellen of men deze wijziging niet tijdig kon of wilde behandelen. Het is van belang vast te stellen op wiens conto de gang van zaken uiteindelijk terecht moet komen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Holdijk is een voorzichtig en rechtlijnig mens. De Tweede Kamer kan toch pas behandelen als de regering de tweede lezing indient? Als die tweede lezingen in september en december in 2002 worden ingediend, terwijl de Kamer in mei 2002 wordt geïnstalleerd en de demissionaire regering al eerder de lezingen had kunnen indienen, ligt

toch niet de eerste verantwoordelijkheid voor de vertraging van de procedure bij de regering?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik ben het in belangrijke mate met de heer Platvoet eens, maar ik hoor graag het antwoord van de regering c.q. de minister.

Voortbordurend op ons standpunt dat hier in feite sprake is van een afwijking van de bestaande grondwetsbepaling en van een unieke situatie, bestaat er van onze kant geen animo om van een nieuwe conventie te spreken. Dit betekent dat onze fracties zich willen conformeren aan de historische bedoeling van de Grondwet, zoals die ook voor 1995 gold. Ons staatsrecht leeft. Wij kunnen geen situaties onwrikbaar voor de toekomst vastleggen in welomschreven procedurele bepalingen. De bedoeling van het grondwetsartikel 137, en lid 4 in het bijzonder, willen wij graag overeind houden. Wij willen dus niet nu al, na deze unieke situatie, van een nieuwe conventie spreken.

Met het oog op de door de regering toegezegde notitie merk ik het volgende op. Schuiven met de behandeling van grondwetsherzieningen in tweede lezing is door de minister minder wenselijk of onwenselijk genoemd. Ik durf de stelling te betrekken dat het schuiven met de behandeling verwerpelijk is. Misschien voelt de minister de behoefte om op op dat verschil in waardering te reageren.

Onze fracties zijn er voor om vast te houden aan een tweezijdige en wederkerige rechtsplicht van de betrokken organen in dezen als het gaat om de afhandeling van de tweede lezing. Dat wil zeggen: een rechtsplicht van de regering om in eerste lezing aanvaarde voorstellen tot herziening van de Grondwet na de verkiezingen opnieuw in procedure te brengen, zelfs als die regering deze voorstellen zelf niet ondersteunt, op de dag waar op de nieuw gekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeenkomt. Die intentie is ook in de stukkenwisseling van de kant van de regering uitgesproken. Wij willen dat nogmaals accentueren. Dit is de rechtsplicht van de regering. Aan de andere kant is er een rechtsplicht van de Tweede Kamer die daar direct mee verbonden is in wederkerigheid. Dat is de rechtsplicht om na ontbinding en

verkiezingen de tweede lezing voortvarend ter hand te nemen en ten spoedigste af te ronden. Op die wijze wordt het meest recht gedaan aan de situatie waarop de heer Platvoet in zijn interruptie duidde. Het gaat dus om een wederkerige rechtsplicht van zowel de regering als de Tweede Kamer.

De heer **Engels** (D66): Waarom wordt de Eerste Kamer niet genoemd?

De heer **Holdijk** (SGP): Die heb ik niet genoemd omdat zij in deze unieke actuele situatie niet het probleem heeft veroorzaakt. Ik ben het ermee eens dat de plicht zowel voor de Tweede als Eerste Kamer moet gelden.

De tweezijdige en wederkerige rechtsplicht moet de norm zijn als een wijziging van artikel 137, lid 4, zou worden overwogen. Ik heb gelezen dat de minister dit op zichzelf ook vindt, maar hij zegt toch dat de norm te strikt is. Er moet recht gedaan worden aan uitzonderingsgevallen. Wij hopen hierover nader met elkaar te kunnen spreken, maar voor onze fracties is het de vraag of men niet moet volstaan met het formuleren van de norm en niet in de Grondwet allerlei cases die als uitzonderingssituaties kunnen worden aangemerkt te regelen. Met andere woorden: primair is ons advies om te volstaan met de formulering van de norm, de regel, en geen uitzonderingen in de Grondwet te willen regelen.

□

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw de voorzitter. De manier waarop wij in Nederland politiek bedrijven is grotendeels gebaseerd op de Grondwet. Ik noem zaken als het rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, ministeriële verantwoordelijkheid, vrijheid van meningsuiting en vergadering en scheiding van kerk en staat. Deze zaken vinden wij nu heel gewoon, maar in het verleden zeer ongewoon. Juist omdat deze zaken ons zo vertrouwd zijn, wordt wel eens vergeten dat aan deze rechten en plichten een lange en bittere strijd vooraf gegaan is. Na de moord op Theo van Gogh zijn wij opnieuw geconfronteerd met de regels van de politiek. In de afgelopen weken stelden velen de vraag wat de



## Van Raak

grenzen zijn waarbinnen wij in Nederland politiek bedrijven. Veelvuldig werd hierbij verwezen naar de Grondwet. Bovendien behandelen wij op dit moment een initiatiefwetsvoorstel dat toetsing van de wetten aan de Grondwet mogelijk moet maken.

Ik zie een groeiende belangstelling voor de Grondwet als uitdrukking van de regels van onze democratie. Dat betekent dat wij daar uiterst zorgvuldig mee moeten omgaan. Mijn fractie is gelukkig met het optreden van collega Jurgens die de manier waarop wij in Nederland de politieke spelregels veranderen kritisch tegen het licht heeft gehouden. Het is eenvoudig om deze kritiek af te doen als "staatsrechtelijke scherpslijperij". Dat was de overheersende opinie in de Tweede Kamer met uitzondering van de SGP.

De Tweede Kamer heeft volgens mij deze zaak aan de Eerste Kamer overgelaten en dat betekent dat wij deze kwestie heel serieus moeten nemen. Mijn fractie is overtuigd van het grote belang van de door de heer Jurgens begonnen discussie over artikel 137, leden 3 en 4 van de Grondwet waaraan wij allen trouw hebben gezworen. Het verhaal is bekend. De heer Jurgens vraagt zich af of de voorstellen tot wijziging van de Grondwet die nu voor een tweede lezing bij deze Kamer liggen wel hier hadden mogen liggen. Naar zijn opvatting had behandeling van de voorstellen moeten gebeuren tijdens het kabinet-Balkenende I. De minister beroept zich op het relatief korte bestaan van het eerste kabinet-Balkenende en meent dat in die korte tijd behandeling van deze voorstellen in tweede lezing niet mogelijk was. Of een kabinet wel of niet lang genoeg aanblijft om grondwetswijziging in tweede lezing mogelijk te maken, is naar de opvatting van onze fractie een interessant, maar in laatste instantie een praktisch probleem.

Daartegenover staat een principiële probleem, namelijk dat een regering de mogelijkheid krijgt om te wachten tot het parlement een voor haar gunstige samenstelling heeft. Dit ondermijnt naar ons idee de bijzondere rol die kiezers en de oppositie nu hebben in het veranderen van de spelregels van onze democratie. Nadat een wijziging van de Grondwet in eerste lezing is goedgekeurd, kunnen kiezers in principe hun oordeel uitspreken.

Sinds de onafhankelijkheid van Nederlands-Indië zijn grondwetswijzigingen zelden onderwerp geweest in de verkiezingscampagnes, vooral omdat deze vaak samenvielen met algemene verkiezingen.

Gezien deze praktijk overweegt de minister om ontbinding van de Tweede Kamer na eerste lezing achterwege te laten. De minister kiest daarmee voor aanpassing van de theorie aan de praktijk. Is de minister het met ons eens dat aanpassing van de Grondwet zo belangrijk is dat in dit geval de praktijk juist beter zou moeten aansluiten op de theorie en dat moet worden gezocht naar mogelijkheden om wijziging van de politieke spelregels wel onderwerp van de verkiezingen te maken?

Ik kom bij de rol van de oppositie. Nadat in eerste lezing een grondwetswijziging met een gewone meerderheid is aangenomen, is voor een tweede lezing een tweederde meerderheid noodzakelijk. Dit biedt in ieder geval een deel van de oppositie de mogelijkheid om mee te beslissen over de veranderingen van de politieke spelregels. De interpretatie van de minister van het grondwetsartikel 137, lid 4, laat, als gezegd, de mogelijkheid open dat een regering een beslissing in tweede lezing uitstelt totdat het parlement een voor haar gunstige samenstelling heeft. Bij interruptie wees ik er al op dat het uitspreken van een intentie om dat niet te doen, staatsrechtelijk gezien erg zwak is. Is de minister het met ons eens dat dit een aantasting kan betekenen van de rol van de oppositie bij het veranderen van de politieke spelregels?

Met de opmerking van minister Remkes dat het aan de Tweede Kamer is om te bepalen of zij in deze of in een latere zittingsperiode grondwetswijzigingen in tweede lezing wil voltooien kan mijn fractie niet instemmen. Omdat een gewone meerderheid hierover besluit doet ook dit voorstel naar mijn opvatting geen recht aan de bijzondere rol van de oppositie. Mijn fractie interpreteert artikel 137, lid 4, van de Grondwet op deze wijze: behandeling dient na de tweede lezing plaats te vinden door het parlement zoals dat na de eerstkomende verkiezing na eerste lezing is samengesteld en niet door een daarop volgend. Behandeling in tweede lezing van de hier voorliggende grondwets-

wijzigingen lijkt ons volgens de huidige grondwettelijke spelregels niet juist, zeker niet gezien het grote belang dat wij in de democratie aan die spelregels moeten hechten.

Mijn fractie wil graag tegemoetkomen aan de wens van de minister dat de Grondwet een levend instrument moet zijn. Een grondwet is immers meer dan letters op papier. De tekst van de Grondwet is in de loop der tijden voortdurend onderwerp van interpretatie. Ik noem een voorbeeld: de wijziging dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn, werd in de jaren kort na 1848 door sommigen opgevat als het bewijs van de almacht van de koning die immers onschendbaar was. Pas in de loop van de jaren 1850 en 1860 werd na enkele hardnekkige constitutionele crises de interpretatie algemeen dat het zwaartepunt van een regering niet ligt bij de koning maar bij de ministers.

Lange tijd is gediscussieerd over de scheiding tussen kerk en staat en de vrijheid van onderwijs. Ook vandaag is de uitleg van de Grondwet niet eenduidig en worden bijvoorbeeld vragen gesteld over de verhouding tussen het verbod op discriminatie en de vrijheid van meningsuiting. Mijn fractie nodigt de minister uit om met ons na te denken over manieren om interpretaties van de Grondwet meer onderwerp van parlementair debat te maken. Het debat dat wij vandaag voeren op initiatief van de heer Jurgens is naar ons idee een goed begin.

Ik wil graag twee zaken vaststellen naar aanleiding van dit debat. Wat het kabinet nu wil was voor 1995 niet mogelijk. De Raad van State meent dit en de heer Holdijk sprak al over de laatste uitvlucht van het kabinet. De heer Dölle zei dat het geen bewuste verandering was van de grondwetgever van 1995 om deze interpretatie van de minister nu mogelijk te maken. De minister zei dat het een boeiende vraag is of zijn interpretatie van de Grondwet voor 1995 wel mogelijk was. Verder zei hij dat niet uitgesloten kon worden dat dit wel het geval kon zijn. Dat is niet sterk: hij sluit niet uit dat een interpretatie die hij nu aan de Grondwet geeft ook de interpretatie kon zijn die voor 1995 aan die Grondwet kon worden gegeven. Als een kabinet een grondwet zo anders interpreteert, ligt de bewijslast bij de

## Van Raak

regering. Mijn fractie is niet overtuigd door de argumenten over die andere interpretatie.

Er liggen drie grondwetsherzieningen voor. Mijn fractie meent dat niet het doel van de grondwetgever uitgangspunt is van deze minister, maar het politieke doel van hem zelf. Wij menen dat het kabinet halverwege de behandeling van deze grondwetswijzingen de spelregels naar zijn hand zet. Dat is niet netjes. Gehoord de beraadslaging tot nu toe, is ruim eenderde van de senatoren uiterst ongelukkig met deze constitutionele gang van zaken. Wij zijn er bang voor dat dit een schaduw zal werpen op de behandeling van de komende grondwetsherzieningen waarvoor toch zeker een deel van die grote minderheid over de streep moet worden getrokken.

De heer **Engels** (D66): De heer Van Raak kan tegen de regering zeggen dat zij niet netjes handelt; ik laat het natuurlijk aan haar over om dat te weerleggen. Probeert hij echter nu ook te zeggen dat de Raad van State, die een advies gaf waaraan de regering zich blijkbaar conformeert, niet netjes heeft gehandeld door dit advies neer te leggen?

De heer **Van Raak** (SP): U gooit het advies van de Raad van State en de opmerking van de minister op een hoop. De vraag was of de interpretatie van de minister van de Grondwet nu, ook voor 1995 mogelijk was. Volgens mij heeft de Raad van State zich daarover niet positief uitgesproken.

De heer **Engels** (D66): De minister heeft in mijn ogen niet namens het kabinet iets vaststaands geïnterpreteerd. Hij heeft in een debat met de heer Jurgens aangegeven wat een mogelijke interpretatie kon zijn ten aanzien van de situatie voor of na 1995. U wilt regels vaststellen over de betekenis van de staatsrechtelijke interpretatie waarbij de rol van de oppositie preponderant wordt gemaakt. Ik heb daarop niet gereageerd, maar ik merk wel op dat het wezenlijk is dat er verschillen van mening kunnen zijn. Volgens mijn interpretatie van de woorden van de minister heeft hij volstrekt in het midden gelaten of er een dwingend rechtsgevolg moet zijn ten aanzien van de redenering of er een verschil is tussen de periode voor en na

1995. Ik heb het idee dat u enigszins met die woorden op de loop gaat.

De heer **Van Raak** (SP): Het is aan de minister om dat te beoordelen. Ik stel wel vast dat de minister de suggestie wil wekken dat de interpretatie die nu mogelijk is, ook voor 1995 mogelijk had kunnen zijn. Daarmee suggereert hij een continuïteit in de interpretatie van artikel 137, lid 3 en 4. Naar de mening van mijn fractie zal de interpretatie van de Grondwet echter veranderen ten opzichte van die van voor 1995, als wij de minister in dit debat niet op andere gedachten kunnen brengen. De minister kan volgens mij ook niet hard maken dat de interpretatie voor en na 1995 dezelfde is. De Raad van State heeft dit namelijk ook niet gezegd.

Tot slot vraagt mijn fractie om de principiële uitspraak van de minister dat de tweede lezing van een grondwetswijziging meteen na het aantreden van een nieuw gekozen kabinet aan de Tweede Kamer wordt toegezonden en aansluitend aan de Eerste Kamer wordt voorgelegd en vervolgens door deze Kamers wordt afgehandeld. De minister heeft hier wel iets over gezegd, maar ik hoor graag de principiële uitspraak dat voortaan artikel 137, lid 4, van de Grondwet zo gelezen dient te worden dat die gewenste handelwijze niet facultatief, maar verplicht is. Als de minister hier geen principiële uitspraak over doet, willen wij hier in een volgende termijn op terugkomen.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Namens de fractie van GroenLinks wil ook ik complementen maken aan de heer Jurgens. De heer Dölle gebruikte al het woord "waakhond" en daar sluit ik mij bij aan. Zonder de heer Jurgens hadden wij dit debat namelijk niet gevoerd en dat zou, zo kunnen wij inmiddels wel constateren, een omissie zijn geweest. Ik deel ook de interpretatie van de heer Jurgens van de gewraakte grondwetsbepaling in artikel 137, lid 4, zowel grammaticaal, contextueel als staatsrechtelijk.

Ik wil hier nog een nieuw argument aan toevoegen. Het lijkt mij logisch om artikel 137, lid 3, nadrukkelijk in verband te brengen met artikel 137, lid 4. In lid 3 staat: na de bekendmaking van de wet,

bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden. In lid 4 staat de inmiddels bekende passage dat, nadat de nieuwe Kamer is samengekomen, de beide Kamers het voorstel overwegen. Nu is het een bekende opvatting in het staatsrecht dat er altijd een gemeenteraad, een Tweede Kamer, een regering is. Aan het feit dat er in lid 4 voor is gekozen om te spreken van een nieuwe Tweede Kamer en daarop voort te borduren in de rest van dit lid, kun je volgens mij geen andere conclusie verbinden dan dat er moet worden gesproken over de nieuwe Kamer die tot stand is gekomen na de ontbinding van de oude Kamer. Als de wetgever de mogelijkheid had willen openen dat ook een andere nieuwe Kamer na een nieuwe ontbinding en nieuwe verkiezingen het bepaalde in lid 4 zou kunnen doen, dan had niet gesproken moeten worden van de "nieuwe" Tweede Kamer". Dan had het woord "nieuwe" weggelaten moeten worden en had volstaan kunnen worden met de bepaling in lid 3 dat na bekendmaking van de wet bedoeld in het eerste lid, de Tweede Kamer ontbonden wordt, en daarna met de bepaling in lid 4 dat, nadat de Tweede Kamer na ontbinding bijeengekomen is, beide Kamers het voorstel overwegen enz. Als dat wordt bepaald, laat de wetgever expliciet de mogelijkheid open dat het de nieuwe Kamer kan zijn, maar eventueel ook de Kamer die daarna komt. Voor mij is dit nog een argument om de interpretatie van collega Jurgens te delen.

Ik wil dit nog wel wat relativeren door de volgende vraag. Betekent dit dat degenen die dit ook zeggen, zoals de SP-fractie, consequent en principieel doorredenerend en gehouden aan de eed of de belofte die parlementariërs afleggen om trouw te zijn aan de Grondwet, tegen de drie grondwetswijzigingen die in tweede lezing bij de Eerste Kamer aanhangig zijn, moeten stemmen omdat die ongrondwettig zouden zijn in het licht van de strakke interpretatie van artikel 137? Die vraag is voor mij op dit moment nog niet beantwoord.

Er is veel gezegd over de snelle val van het kabinet, die ertoe heeft geleid dat nu gesteld wordt dat dit artikel in de huidige politieke context anders gezien moet worden. De regering heeft al toegezegd dat grondwetswijzigingen in tweede

## Platvoet

lezing voortaan onmiddellijk na de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Kamer zullen worden voorgelegd aan de Tweede Kamer. Toch vind ik het vreemd ± de heer Holdijk heeft hier ook over gesproken ± dat de regering niet klip en klaar het boetekleed aantrekt op dit punt. Dit heeft niet direct betrekking op de handelwijze van deze minister, want het is tenslotte het tweede paarse demissionaire kabinet dat niet heeft gedaan wat het nu volgens iedereen wel had moeten doen. Waarom kan de minister evenwel niet gewoon in alle eerlijkheid en openheid zeggen dat hij betreurt dat dit niet is gebeurd? Er is toch helemaal niets op tegen om een keer een fout te erkennen? Daarmee wordt ook niet het onmogelijke gevraagd. Het was natuurlijk een verwarrende situatie in mei 2002, maar die was niet zo verwarrend dat het kabinet-Balkenende I niet onmiddellijk met het voorstel voor de aanschaf van de JSF naar de Tweede Kamer kon gaan. Er was dus blijkbaar wel enig begrip voor de actualiteit.

De heer **Engels** (D66): Moet de regering die excuses dan uitbreiden tot en met de periode vanaf 1983? De Raad van State zegt namelijk dat het verwateren in die tijd is begonnen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is waar, maar wij spreken nu over een actuele situatie die zich bovendien voor het eerst heeft voorgedaan. Ik constateer dat artikel 137 heel elastisch wordt geïnterpreteerd, terwijl toch heel duidelijk is dat er een vergissing is begaan, dat er slordig is gehandeld. U zult toch ook beamen dat het beter was geweest, als die tweede lezingen in mei 2002 onmiddellijk aan de Tweede Kamer waren voorgelegd?

De heer **Engels** (D66): Ik stel vast dat de heer Platvoet nadrukkelijk namens zijn fractie spreekt. Overigens heb ik gezegd dat het ook mij en mijn fractie beter voorkomt dat wij de zaken voortaan anders aanpakken. Dat is helder.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik spreek duidelijk uit dat ik de kramp die op dit punt in het antwoord van de regering zit, betreur. Ik vind dat hier wat generieuzer mee omgegaan zou moeten worden.

Ik kom even terug op de toezegging van de regering om de voorstellen in tweede lezing onmiddellijk bij de nieuwe Kamer in te dienen. Het lijkt mij dat dit klip en klaar moet worden gesteld. Misschien moet dit opgenomen worden in een eventuele wijziging van artikel 137. In het licht van de opmerkingen die de heer Engels en ook de minister zijdelings hebben gemaakt over de thans bij de Eerste Kamer aanhangig zijnde voorstellen in tweede lezing, wil ik nog opmerken dat de Tweede Kamer dan wel haast moet maken met de behandeling in tweede lezing. Iedere keer dat dit eerder aan de orde kwam, hebben wij gezegd dat wij de uitkomst van dit debat wilden afwachten alvorens wij de behandeling van die drie voorstellen weer zouden oppakken. Dit lijkt mij een heel plausibele redenering waar op dit moment ook niets anders achter gezocht moet worden.

Ik heb nog een vraag over de taak van de regering om onmiddellijk na de verkiezingen de tweede lezing voor te leggen, namelijk wat er moet gebeuren als het een initiatiefwet betreft. Bij mijn weten is dat ook nog niet eerder voorgekomen. Inmiddels is het initiatief van mevrouw Halsema echter door de Tweede Kamer aangenomen en zal het de Eerste Kamer ook in eerste lezing doorstaan. Het spreekt voor zichzelf dat de tweede lezing van dit initiatief ook onmiddellijk na de verkiezingen en de installatie van de Tweede Kamer doorgezonden moet worden. Ik vraag mij alleen nog af wie daar zorg voor zal dragen, de regering of de initiatiefnemer. Ik ga ervan uit dat dit ergens geregeld is. Misschien kan de minister hier nog iets over zeggen.

Tot slot maak ik nog een paar opmerkingen over de grondwetswijziging. Ik kan mij vinden in de behartigenswaardige woorden van de heer Engels over het belang van de Grondwet, maar ook van een levendige Grondwet waarin de dynamiek van de maatschappij weerspiegeld wordt. Ik heb ook met vreugde kennisgenomen van de opmerking van de minister dat er een notitie in voorbereiding is over de wijze waarop de grondwetswijziging thans is geregeld, en de vraag of een en ander niet gemoderniseerd moet worden. Wij kunnen constateren dat het electorale mandaat dat nodig zou zijn bij die verkiezingen

tussen twee lezingen, een fictie is. Dat punt zou dus voor wijziging in aanmerking komen. Verder vinden wij het een zware bepaling dat ook in tweede lezing een tweederde meerderheid nodig is. Wat ons betreft, kan die lichter worden. Daarvoor zijn verschillende modellen denkbaar. De Verenigde vergadering zou in een lichtere procedure een rol kunnen spelen bij grondwetswijzigingen. Wil de minister hier een beschouwing aan wijden in zijn notitie?

Het lijkt mij nodig om na dit debat een beschouwing te wijden aan een mogelijke wijziging van artikel 137. Het lijkt mij verstandig om in dat artikel op te nemen dat de regering onmiddellijk na verkiezingen de tweede lezing doorzendt. Misschien is het ook niet onverstandig ± ik breng dit maar even in de discussie in ± om bij een eventuele wijziging van artikel 137 een termijn van afhandeling op te nemen waardoor de Eerste en de Tweede Kamer zich gebonden voelen om de tweede lezing binnen bijvoorbeeld één, anderhalf of twee jaar af te ronden. Dat kan toch niet echt een helse toer zijn? Immers, het gaat om de tweede lezing en het voorstel is in eerste lezing al van alle kanten belicht en bediscussieerd. In de praktijk is de tweede lezing nu vaak ook niet meer dan een formaliteit. De vraag is dus wat erop tegen is om de afhandeling van de tweede lezing aan een termijn te binden.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik was de alfa, de minister is straks de omega. Doordat ik nu als laatste het woord mag voeren, verkeer ik in de bijzondere positie dat ik zowel op het antwoord van de minister, die ik daar overigens voor dank, als op de inbreng van de collega's kan reageren. Ik besef nu dat het niet eenvoudig is ± dat geldt ook voor de minister ± om dat direct te doen. Het geheel van de beraadslagingen overziende, moet je je in ieder geval afvragen wat er is overgebleven van alle argumenten. De argumenten die van verschillende kanten naar voren zijn gebracht, zijn vervolgens door andere leden, met meer of mindere bekwame argumenten, onderuitgehaald of althans op zijn minst in twijfel getrokken. Waar het gaat om de grammaticale interpretatie, ben ik de heer Dölle dankbaar. Hij zei dat

## Jurgens

deze uitleg toelaatbaar is in de context van dat mooie begrip "mögliche Wortsinn". De regering zegt ook dat dit een mogelijke uitleg is van artikel 137, lid 4, zoals dat sinds 1995 luidt. Die mening kun je hebben, maar ik denk wel dat dit een discussie waard is. De heer Holdijk zei met de hem eigen gestrengheid dat "de tekst laat deze uitleg toe" zo ongeveer de laatste verdedigingswal is van degene die iets probeert te verdedigen inzake de uitleg van een tekst.

Waar het echter gaat om de teleologische uitleg en dus om de vraag wat de bedoeling is geweest van de grondwetgever, vind ik de Raad van State en bijvoorbeeld de heer Dölle aan mijn kant. Zij menen ook dat artikel 137 in ieder geval tot 1995 op "de" nieuwe Kamer doelde. De regering denkt daar anders over. Wij hebben hier een langdurige woordenwisseling over gehad. De minister weet, net als de voorzitter, dat ik een beetje een pestkop ben, maar ik moest er echt uithalen dat je het argument "dat er al die tijd niets van gezegd is", minstens op twee wijzen kunt uitleggen. Je kunt dat doen zoals de minister dat doet, namelijk met het argument dat je daar geen gegevens over hebt. Je kunt er na 150 jaar, 15 grondwetswijzigingen en de interruptie van de heer Van Thijn die het zelf heeft meegemaakt in 1981, echter ook uit opmaken dat het echt omnium consensu de mening was dat de nieuw gekozen Tweede Kamer een en ander moest afronden. Als de minister blijft volhouden dat dit niet hoefde, heeft hij alle verstandige mensen in deze zaal tegen zich.

Volgens de minister zou je bij die contextuele interpretatie rekening moeten houden met de historische omstandigheden en de historische context en ontwikkelingen en niet alleen met de context van de wet. De heer Van Heukelum noemde in dat verband de uitspraak van de Raad van State dat de betekenis van het electorale mandaat op de achtergrond is geraakt en voerde een nieuw argument aan over de korte duur. Ik meen dat in de uitlegkunde ook ruimte bestaat voor een noodsituatie. Ik denk maar even aan het vijfde kabinet-Colijn dat als ik mij goed herinner maar zes dagen heeft gezeten. Als er toen nieuwe verkiezingen hadden moeten worden uitgeschreven, was het wel buitengewoon lastig geweest voor

de Tweede Kamer om een tweede lezing tijdig af te handelen. Je zou wellicht kunnen zeggen dat dit bij zulke extreme omstandigheden wel toelaatbaar zou kunnen zijn. De regering stelt dat die extreme omstandigheden zich voordeden na de verkiezingen waaruit het eerste kabinet-Balkenende voortkwam. Gezien de tonelen die zich toen in de politiek afspeelden, met name binnen de ministerraad, kan ik mij wel iets voorstellen bij het woord "noodtoestand". Hoe dat ook zij, het is een zelfstandige argumentatie en daar moet je toch voorzichtig mee zijn.

Die wijziging van 1995 bieden de regering en de heer Dölle de grondslag voor de stelling dat dit een mogelijke uitleg kan zijn, maar alles bij elkaar genomen, hebben wij het hier toch wel over een poli-interpretabele Grondwetstekst. Als wij dan even denken aan de mooie zin van de heer Engels over wat nu echt de functie van de Grondwet is, kan het toch van geen kanten dat er een discussie ontstaat zoals wij die nu hebben omdat die Grondwetstekst niet duidelijk is. Dat kunnen wij ons niet veroorloven. Ik citeer dezelfde heer Van den Berg die de heer Van Heukelum citeerde, want ik was bij die oratie, namelijk: "De herzieningsprocedure staat hoe dan ook symbool voor het respect van regering en parlement voor de Grondwet". Ik denk dat dit inderdaad juist is en dat wij dit debat dan ook terecht voeren. Wij geven daarmee blijk van dat respect, want wij proberen de Grondwet daarmee zijn waarde te geven, maar wij kunnen tegelijkertijd vaststellen dat er sprake is van een evolutie in de betekenis. Ik moet het de heer Platvoet nageven die het derde lid citeerde, waarin staat "Na de bekendmaking van de wet" ± dus de wet die na eerste lezing tot stand is gekomen ± "wordt de Kamer ontbonden." Het is volstrekt duidelijk dat de Grondwetgever van 1848 bedoelde onmiddellijk ontbinden, dus binnen 40 dagen. Wij hebben het intussen goed gevonden dat dit zelfs drie jaar later gebeurde. Als er in het begin van een parlementaire periode een Grondwetswijziging wordt aangenomen, kan het drie jaar liggen voordat de tweede lezing plaatsvindt! Dat is bepaald niet de bedoeling van de Grondwetgever geweest. Wij hebben dat toch geaccepteerd en daaruit blijkt mijns inziens dat met de

praktijk de interpretatie van de tekst van de Grondwet wordt uitgebreid. Nu denk ik dat wij hiermee allemaal kunnen zien hoe moeilijk het toetsen aan de Grondwet is....! Deze oefening is voor ons allen heel erg nuttig om te zien dat het helemaal niet zo gemakkelijk is om vast te stellen wat in de huidige omstandigheden, gezien de tekst, gezien de geschiedenis en gezien de context, als dwingend uit de Grondwetstekst moet worden afgeleid. Als zo vaak geciteerd wordt dat het kiezersmandaat op de achtergrond is geraakt moeten wij ons maar eens realiseren wat daar de betekenis van is en of wij dan op zijn minst niet moeten proberen om de onduidelijkheden in de Grondwet te corrigeren. Ik ben inderdaad trouw aan wat ik tien jaar geleden aan de overzijde heb gezegd, zeker als ik het namens de PvdA-fractie heb gezegd. Wij wilden die tussentijdse ontbinding toen afschaffen, omdat wij vonden dat die geen functie meer had. Dat wil niet zeggen dat wij niet open stonden voor andere manieren om ervoor te zorgen dat de Grondwet een zwaardere vorm van behandeling en waarde zou krijgen dan een gewone wet. Wij kwamen echter toen tot de conclusie dat de tussentijdse ontbinding die functie niet vervult en het ook niet meer de bedoeling is dat die functie wordt vervuld.

Voorzitter. Wij moeten proberen helder te krijgen wat er nu wel bedoeld is. Wij hebben even geprobeerd om een motie te formuleren, maar het leek niet verstandig om dat er maar even tussendoor te doen. Ik vind deze zaak te zwaar en te belangrijk om dat maar even uit de losse hand te doen. Ik heb daarom nog behoefte aan enig overleg met de andere woordvoerders om te bezien of wij gemeenschappelijk tot een motie kunnen komen. Ik wil u daarom verzoeken om ons de volgende week een derde termijn toe te staan, want als wij tot een motie kunnen komen ± ik kan dat nu natuurlijk nog niet zeggen ± zouden onze fracties de tekst ervan natuurlijk nog wel even willen bestuderen. Als het ons niet lukt om met een gemeenschappelijke motie te komen, houdt mijn fractie zich het recht voor om met behoud van haar ernstige bezwaren tegen de met name door de regering gebruikte uitleg van de Grondwet te blijven zoeken naar een uitleg die het

## Jurgens

mogelijk maakt om de Grondwetsherzieningsprocedure voort te zetten. Wij zijn dit debat natuurlijk niet begonnen ± gelukkig heeft niemand dat ook gesuggereerd ± om obstructie te plegen tegen een of meer van de thans voorliggende wetsvoorstellen. Overigens was mijn artikel al geschreven voordat deze gang van zaken enige politieke commotie had veroorzaakt.

Voorzitter. Nogmaals, ik wil nog geen conclusie uit deze discussie trekken ± dat is overigens altijd erg moeilijk als het om de uitleg van de Grondwet gaat ± maar wil allereerst proberen om een formulering te vinden waaraan volgens mij ook de heren Holdijk, Van Raak en Platvoet dachten, namelijk een formulering van een verplichting om het in ieder geval in het begin van een nieuwe Kamerperiode in te dienen en misschien dat er gezien de poli-interpretabiliteit van deze tekst ook nog een betere tekst is te vinden.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Het is uiteraard het goede recht van de heer Jurgens om een derde termijn te vragen, maar uit de discussie is wel gebleken dat er aan dit hele verhaal nogal wat kanten zitten. Ik heb mij in mijn bijdrage nogal beperkt, maar je zou je inderdaad kunnen afvragen hoe artikel 137 zou moeten worden gewijzigd. Zou het niet verstandig zijn om het antwoord van de minister af te wachten en die hele kwestie van dat artikel 137 mee te nemen naar het nadere debat over de notitie van de minister die binnenkort toch komt?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ook dat zou best de uitkomst van mijn overleg met de andere woordvoerders kunnen zijn, zij het dat mijn fractie dan nog wel een standpunt moet bepalen over de vraag of de Grondwet zo kan worden uitgelegd dat de Tweede Kamer het recht had om te doen wat zij heeft gedaan. Verschillende collega's hebben daar argumenten voor aangedragen, net als de regering. Misschien zal de heer De Graaf mij met een retorische uitbarsting helemaal heeft weten te overtuigen, maar dat moet ik dan nog met mijn fractie bespreken. Het komt wellicht ook een beetje omdat ik nu twee termijnen heb gehad, maar de collega's een, zodat wij niet een echt debat hebben kunnen voeren, maar natuurlijk wacht ik

graag af wat de minister nog te zeggen heeft.

De vergadering wordt van 12.50 uur tot 13.00 uur geschorst.

□

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Ik wil graag beginnen met niet alleen de heer Jurgens maar ook de andere woordvoerders te danken voor hun inbreng in dit debat. Eén uwer meende dat dit onderwerp ± ik citeer letterlijk, maar misschien was dat niet zijn bedoeling ± niet relevant en ook niet interessant zou zijn. Ik ben zo vrij om daar met hem van mening over te verschillen; ik geloof dat dit een buitengewoon relevant debat is en overigens ook een interessant debat, maar dat kan een kwestie van smaak zijn. Zeker voor degenen die enig hart hebben voor staatsrecht, zowel in statische als in levende vorm, is het buitengewoon prettig dat de senaat de ruimte en volop de tijd neemt voor een debat over de interpretatie van een belangrijk procedureel voorschrift in de Grondwet.

Het was volgens mij de heer Platvoet die vroeg of het niet mogelijk was om wat vaker debatten te voeren over de interpretatie van de Grondwet. Natuurlijk is dat niet alleen aan de regering, maar ook aan beide Kamers. Ik kan in ieder geval constateren dat de belangstelling daarvoor in deze Kamer groot is en ook heeft geleid tot dit initiatief. Het is niet aan mij om de staatsrechtelijke belangstelling van de Tweede Kamer te beoordelen, maar u zult in ieder geval in mij een medestander vinden voor debatten over de werking en de interpretatie van de Grondwet.

Voorzitter. Het was een boeiende tweede termijn waarin, zoals de heer Jurgens ook samenvatte, wel is gebleken dat er verschillende interpretaties zijn. In navolging van de heer Engels sprak de heer Jurgens over de poli-interpretabiliteit van Grondwettelijke bepalingen. Ik ben dat wel met hen eens. Dat vraag is of dat zo erg is. Ik meen van niet, want dat houdt ook de staatsrecht-wetenschap levend, maar onder omstandigheden kan het wel een zoektocht betekenen naar de precieze duiding, ook in de context van vandaag, van de bedoelingen en de achtergrond daarvan van de

Grondwetgever, ook als het gaat om procedurele voorschriften.

Voorzitter. Ik ben absoluut niet van plan om mij in de onmogelijke positie te begeven door de omnium consensu te doorbreken en alle verstandige mensen in de Eerste Kamer tegen mij in het harnas te jagen. Als het gaat om de interpretatie van wat voor 1995 niet en daarna mogelijk wel kan op basis van artikel 137, lid 4 houdt de regering vast aan het standpunt dat zij heeft opgeschreven in mijn brief en mijn reactie op het advies van de Raad van State. Wel heb ik gezegd dat het wel eens een boeiend debat had kunnen zijn geweest als deze situatie zich voor 1995 had voorgedaan, want ook dan had moeten worden gekeken naar de bedoelingen en de historische context van de Grondwet. Voor mij is dat nu geen doorslaggevend argument, van groter gewicht acht ik met de Raad van State dat de tekst van artikel 137, lid 4 zich naar het oordeel van de regering niet verzet tegen de handelswijze die gebezigd is door de nieuwe Tweede Kamer. In eerste termijn heb ik al omstandig uiteengezet wat de zienswijze van de regering is als het gaat om de bedoeling en de werking van de artikelen 64 en 137 van de Grondwet.

In zijn afsluitende termijn wees de heer Jurgens op de evolutie van het gebruik van Grondwetsbepalingen. In het bijzonder wees hij daarbij op artikel 137, lid 3. Ik ben het met hem eens dat dit oorspronkelijk uitging van een onmiddellijkheid, een onmiddellijke ontbinding van de Kamers nadat een wetsvoorstel in eerste lezing was aanvaard. Dat wij geen gevolg meer geven aan die in artikel 137, lid 3 van oorsprong te lezen opdracht, geeft al aan dat wij zonder de bedoeling van de Grondwet te schenden andere procedures en werkwijzen hebben geïntroduceerd. Dat is op zich geen argument om artikel 137, lid 4 te relativiseren, maar het geeft wel aan dat ook het debat over en de interpretatie van de Grondwetsartikelen in de tijd evalueren.

Voorzitter. Meer in het algemeen denk ik dat dit debat heeft opgeleverd dat een groot deel van uw Kamer zich op zijn minst iets kan voorstellen bij de interpretatie van de regering in navolging van de Raad van State en waar de Tweede Kamer zich ook bij heeft aangesloten. Er zijn echter ook woordvoerders geweest die andere interpretaties mogelijk

## De Graaf

achten of daar zelfs voorstander van zijn. Dat geeft wel aan dat het verstandig is om in het bijzonder artikel 137, lid 4 aan een nadere beschouwing te onderwerpen in het kader van de vraag of als wij een wijziging van de procedure voor een Grondwetsherziening willen overwegen, ook dat artikel niet moet worden gewijzigd. Ik heb u toegezegd en heb het u ook al enkele malen laten weten, zowel schriftelijk als ook vandaag in mijn eerste termijn, dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer binnenkort een notitie over de procedure voor een Grondwetsherziening zal bereiken. Ik zal daarin natuurlijk ook nadrukkelijk aandacht besteden aan de werking van artikel 137, lid 4 en aangeven of die wellicht een andere tekst behoeft. Daarbij zal ik ook ingaan op de vandaag in uw Kamer gemaakte opmerkingen. Ik kan mij voorstellen dat die notitie de regering de gelegenheid biedt om nader met uw Kamer van gedachten te wisselen over de toekomst. Voor de goede orde merk ik nog op dat ik natuurlijk altijd tot een derde termijn bereid ben, maar dat het mij dat helaas de volgende week onmogelijk is, omdat ik dan in het kader van de vijftigste verjaardag van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden op de Antillen ben.

**De heer Van Heukelum (VVD):** Voorzitter. De minister zegt toe dat hij in die notitie artikel 137, lid 4 aan de orde zal stellen, maar ik zou het op prijs stellen als hij daarin ook de nodige woorden wijdt aan artikel 137, lid 3.

**Minister De Graaf:** Dat spreekt vanzelf, want dat was toch ook de oorspronkelijke inzet van deze notitie. Het gaat met name om de vraag of de huidige ontbindingsconstructie nog wel een goed antwoord geeft op de noodzaak of wenselijkheid om een wijziging van de Grondwet in de procedure een extra kwalificatie, een extra bescherming, te geven. Ik heb van de heer Van Heukelum begrepen dat hij zeer hecht aan een expliciet oordeel van de kiezers. Ik wijs erop dat de huidige procedure niet voorziet in dat expliciete oordeel van de kiezers over het voorliggende Grondwetsherzieningsvoorstel, hooguit een impliciet oordeel, want bij verkiezingen ligt toch een heel politiek programma voor waarvan de

Grondwetsherziening hooguit een onderdeel is. Wellicht dat de heer Van Heukelum en zijn fractie voorstander zijn van een specifiek Grondwettelijk referendum. Als hij dat wil, wil ik dat best in alle mogelijkheden meenemen. Dat zou in ieder geval wel recht doen aan zijn opmerking dat de kiezers toch echt moeten worden gehoord en wel expliciet. Dat is een mogelijkheid. Het zou mij verrassen, maar niet onaangenaam, als de VVD-fractie daar een warm voorstander van zou zijn.

**De heer Van Heukelum (VVD):** Natuurlijk wil ik niet vooruitlopen op de discussie, maar je kunt natuurlijk de oorspronkelijke bedoeling van artikel 137 invoeren en bij een majeure grondwetswijziging de Kamer weer ontbinden. We hebben in dit land wel eens om minder belangrijke redenen Kamers ontbonden.

**Minister De Graaf:** Ik sluit in dit stadium niets uit. Misschien past hierbij wel de relativerende opmerking dat er natuurlijk ook weer een interpretatiegeschil kan ontstaan over wat een "majeure" grondwetswijziging is en dat vervolgens steeds opnieuw moet worden bekeken of zulks moet leiden tot een aparte ontbinding van de Kamer en een aparte verkiezing, en wat de rechtsgevolgen daarvan zullen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de conventie van 1922: moet een kabinet dan ook aftreden, moet er een nieuwe kabinetsformatie plaatsvinden? Een vraag in het debat is dan ook of dit de stabiliteit van 's lands regeringen en de parlementaire democratie zou versterken. Ik ga dat debat te zijner tijd graag met u aan.

**De heer Platvoet (GroenLinks):** Voorzitter. Ik neem aan dat die notitie nog niet klaar is, dus de minister neemt deze opmerkingen mee? Voor mij geldt dit nadrukkelijk voor twee opmerkingen: dat het overweging verdient om in een herzien artikel 137 vast te leggen dat de regering de tweede lezing onmiddellijk doorzendt na de verkiezingen en dat het verstandig is om een termijn te noemen waarbinnen de tweede lezing door beide Kamers moet worden afgehandeld.

**Minister De Graaf:** Ik kan u

toezeggen dat die onderwerpen daarbij aan de orde zullen komen. Wat de tweede opmerking betreft: het zou niet probleemloos zijn om zo'n termijn in de Grondwet vast te leggen, want een en ander is sterk afhankelijk van de beoordeling van de tweede lezing. U vond dat een formaliteit, op grond van de huidige grondwetsherzieningen kan ik daar niet van spreken, noch in de Eerste Kamer, noch in de Tweede Kamer; er kunnen omstandigheden zijn die fracties brengen tot een nieuwe overweging, die niet per se gelegen is in de verkiezingsuitslag, maar in de aard van het voorstel zelf. Ik vind het buitengewoon moeilijk om nu op voorhand te zeggen dat een vervaltermijn moet worden geïntroduceerd, maar zal deze vraag meenemen in de notitie.

Na deze algemene opmerkingen bij wijze van inleiding kom ik toe aan de specifieke opmerkingen uit de Kamer. Aan de heer Dölle zeg ik met nadruk dat ik geen afstand neem van de Raad van State, mocht die indruk zijn gewekt. Ik heb wel één relativerende kanttekening gezet bij een mogelijk onderwerp van debat: de tekst van de Grondwet vóór 1995. Vele Kamerleden verwezen naar de aanbeveling van de Raad van State aan de regering om in de toekomst terug te keren naar de situatie van vóór 1983, door direct bij de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer ook de tweede lezing in te dienen. De regering is daar voorstander van en heeft zich voorgenomen om dat te doen. Bij de behandeling van de notitie komen we ook te spreken over de vraag of dit moet worden vastgelegd, of dat sprake is van een rechtsplicht. Ik vind het in ieder geval zeer wenselijk om geen begin van debat te hebben over de vraag of de regering om opportunistische redenen zou wachten met indiening. Ik ben het zeer eens met de heer Dölle dat artikel 137, lid 4 op geen enkele wijze een zinledig artikel is: daar staan buitengewoon belangrijke waarborgen in, inhoudende dat niet de oude Tweede Kamer maar pas een nieuwe Tweede Kamer, na verkiezingen, het oordeel over de tweede lezing moet geven. Daarin staat ook dat de regering de tweede lezing dan moet indienen en dat er een gekwalificeerde meerderheid nodig is om een grondwetsherziening in tweede lezing aanvaard te krijgen. Dat zijn buitengewoon belangrijke

## De Graaf

beschermingsconstructies voor de Grondwet. Nog daargelaten of we in de toekomst naar een andere vorm van de herzieningsprocedure moeten kijken, ik wil op dit moment de betekenis van artikel 137, lid 4 allerminst relativeren. Ik ben met hem ook zeer van mening dat het recht van het parlement noch van de kiezers teniet wordt gedaan of beperkt, nu in de periode 2000-2003 de kiezers zelfs twee keer hebben kunnen oordelen over herzieningen.

Ik meende niet te hebben gesproken van een "fictie" met betrekking tot de betekenis van de Kamerontbinding en de uitspraak van kiezers over een grondwetsherziening. Ook ik vind dat zoiets te zwaar zou zijn aangezet. Wel kunnen wij in de praktijk waarnemen dat voorgenomen wijzigingen van de Grondwet niet echt een doorslaggevende rol bij verkiezingen plegen te spelen. Ik sluit niet uit dat dit in de toekomst wel het geval kan zijn; de voorbeelden van de heer Dölle dienaangaande waren duidelijk. Aan mij kan niet de uitspraak worden ontlokt dat het geen zin heeft om het oordeel van de kiezers te vragen over een wijziging van de Grondwet. Ik zal aan dit gegeven zeker aandacht besteden in de toegezegde nota.

De heer Dölle vroeg ook naar het plotselinge precedent dat recht kan scheppen. Hij wees zelf al op de interpretatie van Van der Pot en Donner, Kranenburg kan nog aan die namen worden toegevoegd. Dat standpunt wordt ontleend aan de staatskundige praktijk. Ik zei al in eerste termijn dat een precedent op zichzelf niet betekent dat er nieuw ongeschreven staatsrecht wordt geïntroduceerd, dat er een conventie ontstaat. Daarvoor is op zichzelf meer nodig: een precedent kan later immers slechts een incident blijken. Maar als het zich voordoet, kan in het staatsrecht sprake zijn van rechtsvorming. Voor alle duidelijkheid: bij de interpretatie van artikel 137 gaat het mij niet om het al dan niet ontstaan van een staatsrechtelijke conventie, omdat ik meen dat de tekst deze ruimte al biedt.

De heer Dölle (CDA): Ik heb deze vraag gesteld vanwege uw opvatting dat het geschreven recht aan de kant kan worden gezet door, als bij een bliksemslag, in een precedent geboren ongeschreven recht. Die opvatting is nogal brisant. Er is één voorbeeld van, uit 1868. Ik wilde te

weten komen of de regering dat standpunt ook huldigt en of zij erop terugkomt in de notitie.

Minister **De Graaf**: Ik wil de notitie niet uitbreiden tot de volledige werking van het parlementaire stelsel, hoe boeiend dat ook is. Ik heb zojuist de kaders van de opvatting van de regering weergegeven. Overigens ben ik van mening dat het precedent op zich niet voldoende is voor rechtsvorming; het moet ook leiden tot een breed gedragen opvatting, een opinio necessitatis.

De heer Dölle (CDA): Dat betekent dus dat, als een bepaald gedrag zich na het precedent vele malen niet vertoont of juist wel, gewoonrecht ontstaat. Vandaar mijn vraag.

Minister **De Graaf**: Als na het precedent, hetzelfde gedrag zich een volgende keer vertoont, kan dat als het ware een aanvaarding zijn van het precedent. Het is ook mogelijk dat zich een incident heeft voorgedaan dat lange tijd door omstandigheden niet wordt herhaald, maar dat desondanks rechtsvorming heeft plaatsgevonden. De reden dat de herhaling zich niet voordoet, kan zijn dat de rechtsopinions zijn gewijzigd.

De heer Engels (D66): Volgens mij kan het nog sterker: een precedent waaraan een opinio necessitatis is verbonden, waardoor dus een regel van staatsrecht is ontstaan, kan later door een gewoonte, niet zijnde een rechtsregel, opzij worden gezet, althans niet meer relevant wordt geacht.

Minister **De Graaf**: Ik kan mij slechts in toenemende mate verheugen op de discussies over deze onderwerpen in de Kamer!

De heer Engels vreesde voor een zeker functieverlies van de Grondwet als deze te zeer is gefixeerd. Ook sprak hij van de wenselijkheid van een ruim grondwettelijk aanpassingsvermogen. Dit lijkt mij bij uitstek een onderwerp om te bespreken als de toegezegde notitie de Kamer heeft bereikt.

Ik heb impliciet al gereageerd op de opmerking van de heer Van Henkelum: in tegenstelling tot hetgeen prof. Van den Berg in zijn Maastrichtse oratie zei, vind ik deze discussie wel degelijk interessant en relevant. Juist het debat in deze

Kamer is relevant voor de staatsrechtwetenschap en latere interpretaties van artikelen. Niet alleen is dit een debat in de verhouding tussen regering en parlement, maar ik ervaar staatsrechtelijke en grondwettelijke debatten in deze Kamer bij uitstek als een element in de verdieping en kennis van het recht en staatsrecht. Zo wordt het ook in de staatsrechtwetenschap gebruikt. Deze Kamer heeft dus wat dat betreft een groot gehoor ± al blijkt dit niet uit de bezetting van de publieke tribune vanochtend.

De heer Holdijk merkte terecht op dat in dit debat voor ieder standpunt wel een rechtvaardiging is te vinden, maar dus ook contra-argumenten. Ik vind het daarom jammer dat hij in zijn termijn concludeerde dat er strijd is met de grondwetbepaling, zonder die conclusie van argumenten te voorzien. Hij vroeg aan wie dat is te wijten. Ik wil niet spreken in termen van verwijten. De heer Platvoet vond in dit verband zelfs dat ik het boetekleed moest aantrekken voor eerdere kabinetten. Mijn antwoord luidt als volgt. Ik heb geconstateerd dat sinds 1983 het gebruik ± en niet meer dan dat; er moeten vooral geen staatsrechtelijke consequenties aan worden verbonden ± is ontstaan dat kabinetten niet meer direct na samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer tweede lezingen indienen. Ook heb ik kunnen constateren dat de Tweede Kamer in een aantal gevallen ruim de tijd nam om tot een behandeling over te gaan. Het ware wenselijker ± en dat lijkt mij ook een communis opinio in deze Kamer ± als het kabinet direct na samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer tweede lezingen indient en dat de Tweede Kamer ten spoedigste overgaat tot de behandeling daarvan. Dat is niet gebeurd. Daarvoor waren elke keer waarschijnlijk wel omstandigheden aan te wijzen, dus ik wil hierover niet in oordelende zin spreken. Als er een boetekleed moet worden aangetrokken, ben ik de eerste die dat wil doen, zeker ook voor de periode waarvoor ik geen verantwoordelijkheid heb gedragen. Ik zie daar echter geen nut en noodzaak toe.

De heer Holdijk (SGP): Voorzitter. Zou men niet op zijn minst de kwalificatie "nonchalance" op de regering en de Tweede Kamer mogen toepassen?

## De Graaf

Minister **De Graaf**: Ik meen dat de achterliggende reden voor snel handelen van zowel Tweede Kamer als regering in de afgelopen jaren wat uit het zicht is geraakt. Het was wenselijker geweest als zij dat zicht wel hadden gehad. Of dit nu nonchalance is of bedachtzaamheid of wat dan ook, daar wil ik niet in treden.

De heer Holdijk vroeg verder of het schuiven met grondwetsherzieningsbehandeling verwerpelijk is, en niet alleen onwenselijk. Welnu, dat hangt sterk af van de argumentatie en de redengeving. Ik kan dus niet eenduidig zeggen dat iets verwerpelijk is, ik kan in ieder geval zeggen dat ik dat niet wenselijk vind, welke reden zich ook heeft voorgedaan.

Het spijt mij zeer dat ik sterk afstand moet nemen van de woorden van de heer Van Raak. Eerlijk gezegd vond ik zijn woorden op het randje en ook lichtelijk infaam. Hij verweet mij niet netjes te zijn, niet zorgvuldig te zijn en ook dat ik de spelregels naar mijn hand wil zetten voor eigen politieke doeleinden. We hebben het hier over een staatsrechtelijk belangrijk debat over de interpretatie van artikel 137, lid 4, waarbij de regering zich schaart achter de Raad van State, daaraan zelf advies heeft gevraagd ± overigens ook op suggestie van leden van de Eerste Kamer en Tweede Kamer, maar ik heb dit nadrukkelijk gedaan omdat ik het erg nuttig vond ± ik heb de argumentatie van de Raad van State beoordeeld en voorzien van kanttekeningen, ook in dit debat. Ik werp het verre van mij dat ik de Grondwet en artikel 137, lid 4 naar eigen hand zet voor politieke of partijpolitieke doeleinden. Ik vind het buitengewoon te betreuren dat dergelijke kwalificaties in een op zichzelf buitengewoon relevant en diepgravend debat worden gehanteerd.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil de kwalificatie "naar de hand zetten" terugnemen. Daarvoor in de plaats wil ik zeggen: "een argumentatie die mijn fractie niet heeft kunnen overtuigen".

Minister **De Graaf**: Maar dat is uw volste recht, ik kan u niet dwingen overtuigd te zijn door mijn woorden; ik nam afstand van het overige dat u daarvan had gezegd.

Overigens begreep ik niet goed wat de heer Van Raak bedoelde met de rol van de oppositie. De grondwetsherzieningsprocedure met de gekwalificeerde meerderheid beoogt niet, ook niet in oorsprong, om de oppositie te beschermen tegen een meerderheid die een regering steunt; het beoogt het noodzakelijk stellen van een groter draagvlak voor wijzigingen van de Grondwet dan een gewone meerderheid. De heer Van Raak gaat uit van de foute veronderstelling dat de wijzigingen van de Grondwet in tweede lezing altijd de doeleinden en het belang van het zittende kabinet dienen en dat de oppositie moet worden overtuigd; het kan heel wel voorkomen dat het zittende kabinet een tweede lezing indient waar het zelf inhoudelijk niet achter staat. Zulks gebeurde bijvoorbeeld bij de recente grondwetsherzieningsvoorstellen omwille van het referendum.

Het is natuurlijk ook goed mogelijk dat de steun voor een dergelijke tweede lezing helemaal niet langs de lijnen van meerderheid en oppositie verloopt, maar juist dwars daardoorheen, of sterker nog, dat de oppositie een groot voorstander is van wijzigingen in de Grondwet maar een op dat moment optredende Kamermeerderheid die het kabinet schraagt, juist niet. Dat lijkt me dus niet de oorspronkelijke gedachte. De gedachte is wel dat uit Kameruitspraken een breed draagvlak moet blijken voor de grondwetsherziening, breder dan slechts een gewone meerderheid.

Ik heb al gereageerd op de vraag van de heer Van Raak om meer parlementair debat over de interpretaties van de Grondwet.

De heer Platvoet wees op de verbinding tussen lid 3 en lid 4 van artikel 137. Hij noemde dat een nieuw argument. Eerlijk gezegd beoogde ikzelf in mijn eerste termijn juist die link tussen de betekenissen van die leden duidelijk te leggen. Ik acht het niet echt een nieuw argument in de discussie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het ligt natuurlijk aan mij dat de minister de essentie van mijn opmerking niet begrepen heeft. In lid 4 wordt gesproken over de nieuwe Tweede Kamer. Ik bedoelde te zeggen dat dit expliciet de nieuwe Tweede Kamer betreft die na de ontbinding op grond van verkiezingen tot stand is

gekomen. Dat laat dus geen ruimte dat een nieuwe Tweede Kamer die daarna aan het roer komt, die tweede lezing kan afhandelen. Ik heb juist gezegd dat de Tweede Kamer, de regering of een gemeenteraad van alle tijden zijn. Als lid 4 duidelijk had willen maken dat het geeft niet welke Tweede Kamer die tweede lezing zou kunnen afhandelen, had het woord "nieuwe" niet toegevoegd hoeven te worden. Dat was de portee van mijn opmerking.

Minister **De Graaf**: Dat begrijp ik. Ik dank de heer Platvoet dat hij dit heeft herhaald. Mijn stelling is dat uit die woorden voortvloeit dat de Kamer die nog in functie is voordat de nieuwe Kamer optreedt, in ieder geval niet de tweede lezing mag behandelen. Zoals u weet, zou zich dat in theorie kunnen voordoen als daarvoor niet een uitdrukkelijk grondwettelijk voorschrift zou bestaan.

De heer Platvoet heeft ook nog gevraagd hoe het gaat met initiatiefvoorstellen in tweede lezing. Daarover is overigens niet zo heel veel historie. Naar mijn oordeel moet de lijn zijn dat als het lid van de oude Kamer die een initiatiefvoorstel in eerste lezing heeft ingediend, ook in de nieuwe Kamer zitting heeft, die ervoor zorgt dat het wordt ingediend bij de Kamers in tweede lezing. Als het betrokken lid geen lid meer is van de nieuwe Kamer, is die taak weggelegd voor een ander lid van de desbetreffende fractie. Als dat niet het geval is, zou de regering het moeten doen omdat uit de Grondwet voortvloeit dat die tweede lezing móet plaatsvinden.

Voorzitter. Ik denk dat ik de meeste vragen in tweede termijn heb beantwoord. Ik hoop dat dit debat ertoe heeft bijgedragen dat er begrip bestaat voor de interpretatie van de regering, maar ook voor het feit dat artikel 137, lid 4 geen grote eenduidigheid heeft, noch in de historie noch in de feitelijke tekst. Zonder dat dit nu moet leiden tot vertraging van wat dan ook, lijkt het mij alleszins wenselijk dat over de toekomst van deze bepaling aan de hand van een notitie over de grondwetsherzieningsprocedure nader van gedachten kan worden gewisseld tussen de regering en de beide Kamers.

De beraadslaging wordt gesloten.



## De Graaf

De **voorzitter**: Ik heb er kennis van genomen dat de beraadslaging mogelijk wordt heropend voor het indienen van moties.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Regels betreffende de financiering van de sociale verzekeringen (Wet financiering sociale verzekeringen) (29529);**
- **Invoering van de Wet financiering sociale verzekeringen (Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen) (29531).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Van Driel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Wij spreken vandaag als het ware over de staart van WALVIS. Wij hebben twee wetsvoorstellen voor de vakantie behandeld en vandaag behandelen wij er ook nog twee. Ik heb vanochtend de tekst van mijn inbreng laten verspreiden, maar was toen nog niet bekend met de brief die vrijdag naar de beide Kamers is gegaan. Ik zal mijn tekst waar nodig enigszins aanpassen.

Wat ons betreft, zit het venijn een beetje in de staart. Wij zijn over het algemeen positief over de hele operatie. Het vereenvoudigen van het loonbegrip, het onderbrengen van de inning van premies bij de Belastingdienst met overigens blijvende beleidsverantwoordelijkheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de administratieve vereenvoudiging op een aantal punten en de daarmee bereikte lastenverlichting zijn allemaal zaken die onze goedkeuring kunnen wegdragen. Ik kan mij voorstellen dat de minister en de staatssecretaris met trots en voldoening naar deze operatie kijken, in de verwachting dat zij met succes wordt afgerond.

Wij hebben echter een paar vraagtekens en enkele punten van kritiek. Laat ik beginnen met de voortgang van de operatie. Toen wij op 22 juni 2004 met elkaar spraken, heeft mijn fractie gepleit voor méér extern toezicht en voor een grotere rol van de Algemene Rekenkamer. De staatssecretaris en de minister

hebben die optie toen afgewezen. Ik citeer de minister: "Wij hebben serieus overwogen of deze majeure operatie nog een bijzondere borging zou moeten hebben langs bepaalde toezichtlijnen. Zoals de staatssecretaris zelf heeft aangegeven, zagen wij geen extra meerwaarde in deze constructie." Twee dagen later zegt de staatssecretaris in de Tweede Kamer extra rapportages toe en belooft hij de Algemene Rekenkamer te zullen inschakelen. Dat is wel een heel snelle bekering! Was alleen de druk van de Tweede Kamer groter of was er inmiddels iets gebeurd? Hadden de minister en de staatssecretaris op dat moment al inzicht in de in augustus uitgebrachte voortgangsrapportage? Ik wil hierop graag een concreet antwoord want die rapportage was niet op alle punten even positief. Inmiddels is het zover dat de vaste Kamercommissie de Algemene Rekenkamer heeft ingeschakeld. Het gaat dus de goede kant op en dat is naar mijn gevoel ook nodig! Ik ga er wel van uit dat het er nu niet slechter voorstaat dan in augustus. Kan de minister dat bevestigen?

Het oordeel van de Inspectie voor werk en inkomen over dit project was redelijk vernietigend. Zo staat bij de conclusies over de haalbaarheid van de volledige invoer van WALVIS en de Wet financiering sociale verzekeringen dat de inspectie van oordeel is dat volledige invoering per 2006 onvoldoende is gewaarborgd. Allereerst zijn de veranderprocessen bij UWV en Belastingdienst onvoldoende op elkaar afgestemd. Op de tweede plaats is de projectsturing van het veranderproces WALVIS en de Wet financiering sociale verzekeringen door het UWV onvoldoende. Op de derde plaats is de ontwikkeling van wet- en regelgeving vertraagd en heeft de inhoud daarvan wijzigingen ondergaan die grote invloed hebben op het ontwikkelings- en het invoeringsproces. Het is een harde conclusie die ook tamelijk goed wordt onderbouwd. En dat is nog niet alles.

De inspectie constateert ook dat in de periode 2006 tot 2008 geen verlaging van administratieve lasten van werkgevers plaats zal vinden alsmede geen verlaging van de uitvoeringskosten van het UWV. Daarnaast wordt het in een aantal gevallen praktisch onmogelijk om te voldoen aan de huidige administra-

tieve termijnen voor het vaststellen van een uitkering. Dit leidt tot extra voorschotten en extra administratie en de komende jaren in ieder geval tot minder rechtmatigheid en tot extra werklast bij het UWV.

Bezien in het licht van de opvattingen van de inspectie, waren de opvattingen van de minister en de staatssecretaris in juni op zijn minst lichtzinnig te noemen. Ik hoop nu maar dat in de toekomst de bij dit project betrokken personen er wat minder lichtzinnig mee zullen omgaan. De conclusie van mijn fractie is dat er op 22 juni voldoende reden tot zorg was en dat toen niet geheel is weggenomen. Dat is ook nu nog niet het geval. Wellicht dat de minister en de staatssecretaris hierop nu wél wat serieuzer willen ingaan? Wij zouden graag de meest actuele stand van zaken te horen krijgen. Wij willen ook graag weten welk deel van het project wél op 31 december 2005 is afgerond en welk deel niet. In de brief van afgelopen vrijdag zitten al de eerste barsten en onzekerheden. Er staat o.a. dat bepaalde niet zo urgente delen van de uitvoering zijn uitgesteld. In mijn ogen is dat vaak een eerste stap. Wij zien ook dat de ketentest niet op tijd kan worden doorgevoerd. In tegenstelling tot een halfjaar geleden wordt er nu ook over een terugvalscenario gesproken. Een plan B is op zichzelf niet verkeerd, maar het geeft wel aan dat het allemaal niet zo vlot gaat als in juni met zoveel overtuiging en speelsheid beweerd werd. Wat wordt er wél gehaald op 1 januari 2006?

Er is dus niet veel lastenverlichting in 2006, 2007 en 2008, maar er zal toch wel iets gerealiseerd worden. Welke bedragen zijn er wel in te boeken voor die jaren? En hoe wordt de komende jaren met de werklast van het UWV omgegaan? Neemt de regering de geringere rechtmatigheid voor lief? Kortom, mijn fractie wil graag de precieze stand van zaken weten. Wat wordt er wel gerealiseerd en wat niet? Achten de bewindslieden de datum van 1 januari 2006 nog haalbaar om alle wijzigingen in de WAO, de Ziekenfondswet, de WW en WALVIS in te voeren? Zo nee, welke prioriteiten zijn er dan? De bewindslieden zijn relatief optimistisch in de brief, maar ik heb niet het gevoel dat dit optimisme door de feiten wordt gestaafd. Ik wil graag een mondelinge toelichting.