

Vergaderjaar 2022–2023

36 374 (R2187)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 3 maart 2021 en het nader rapport d.d. 1 juni 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 november 2020, no. 2020002360, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 maart 2021, nr. W01.20.0418/I/K, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2020, no. 2020002360, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, de Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer, met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijziging van de Grondwet houdt in dat de Eerste Kamer de bevoegdheid krijgt om een wetsvoorstel te wijzigen nadat het bij haar is ingediend en vervolgens terug te zenden naar de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer gebruik heeft gemaakt van het wijzigings- en terugzend-

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

recht, dan verliest zij ten aanzien van het desbetreffende voorstel, zo stelt de regering thans voor, haar verwerpingsrecht.

Een belangrijk motief voor invoering van een wijzigings- en terugzendrecht voor de Eerste Kamer is, zo blijkt uit de toelichting, dat hiermee de «rolvastheid» van de Eerste Kamer als chambre de réflexion wordt versterkt. De regering spreekt haar zorg uit over een te sterke politieke manifestatie van de Eerste Kamer. Om dat effect te verminderen verwacht zij dat de Eerste Kamer het voorgestelde wijzigings- terugzendrecht zal benutten om de uitoefening van wat zij blijkens de toelichting beschouwt als de kerntaak van de Eerste Kamer, de bevordering van de kwaliteit van wetgeving, te versterken. Hiermee hangt samen dat de Eerste Kamer op dit moment gebruik maakt van diverse instrumenten om invloed op het wetgevingsproces uit te oefenen zoals het bewerkstelligen van toezeggingen tot nouvelles of reparatiewetgeving. De regering hoopt, zo blijkt uit de toelichting, dat het aantal nouvelles met de invoering van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht zal afnemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de probleemanalyse die met het oog op noodzaak en proportionaliteit aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, alsmede over de effectiviteit van het voorstel. Anders dan de regering ziet zij niet op voorhand in hoe invoering van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht zal leiden tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer, of tot een afname van het aantal nouvelles. Zonder zich over de wenselijkheid van mogelijke alternatieven uit te spreken wijst de Afdeling, gegeven de doelstelling die de regering wenst te bereiken, daarom ter nadere overweging ook op mogelijkheden om een wijzigings- en terugzendrecht anders vorm te geven. De toelichting op het huidige voorstel gaat hier onvoldoende grondig op in. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de samenhang tussen het voorstellen en andere wetsvoorstellen die de Eerste Kamer betreffen, alsmede over de inrichting van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht.

In verband met het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

1. Inhoud wetsvoorstel

a. Inhoud van het wetsvoorstel

De voorgestelde wijziging van de Grondwet houdt in dat ieder Eerste Kamerlid een wijziging van een bij de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel kan initiëren.² Indien de Eerste Kamer het wijzigingsvoorstel aanneemt, wordt het aldus aangepaste wetsvoorstel naar de Tweede Kamer verzonden.³

Deze bevoegdheid tot wijzigen en terugzenden is aan een aantal voorwaarden verbonden. Zo kan zij niet worden gebruikt als het gaat om een voorstel waarvoor de Grondwet een twee derde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen vereist.⁴ Daarnaast is de uitoefening van de

² Artikel II, onderdeel A, tweede lid (artikel 85, tweede lid, Gw).

³ Artikel II, onderdeel A, tweede lid (artikel 85, tweede lid, Gw).

⁴ Artikel II, onderdeel A, tweede lid (artikel 85, tweede lid, Gw). Het gaat hierbij om uitkeringen en belastingen van het koninklijk huis (art. 40 Gw), de vergoeding van de Kamerleden (art. 63 Gw), de goedkeuring van verdragen die afwijken van de Grondwet (art. 91, derde lid, Gw), en de aanpassing van de Grondwet aan een aangenomen Grondwetwijziging (art. 138, eerste lid, aanhef en onder a). Zie onderdeel 6 van de toelichting en het artikelsgewijs deel artikel II, onderdeel A.

bevoegdheid aan een wettelijke termijn gebonden. Binnen twee maanden nadat een wetsvoorstel aan de Eerste Kamer is gezonden moet het wetsvoorstel worden gewijzigd. De Eerste Kamer kan die termijn volgens het voorstel eenmalig verlengen met een periode van twee maanden.⁵

Als de Eerste Kamer gebruik heeft gemaakt van het wijzigings- en terugzendrecht, dan verliest zij ten aanzien van het desbetreffende voorstel haar verwerpingsrecht.⁶ Het is de Tweede Kamer die in dat geval uiteindelijk besluit over de eindtekst. Daarbij geldt dat de Tweede Kamer de wijzigingen die de Eerste Kamer in het wetsvoorstel heeft aangebracht, geheel of gedeeltelijk kan accepteren of wijzigen, dan wel volledig kan verwerpen.⁷ De Tweede Kamer kan niet besluiten artikelen of onderdelen te wijzigen waarvoor de Eerste Kamer geen wijzigingsvoorstel heeft gedaan. Zowel de regering als, indien het om een initiatiefwetsvoorstel gaat, de initiatiefnemers behouden de mogelijkheid om het wetsvoorstel in te trekken, ook nadat de Eerste Kamer het voorstel heeft teruggezonden.⁸

b. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de kabinetsreactie op het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel («Commissie-Remkes») en wijzigt de grondwettelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Eerder zijn voorstellen tot grondwetswijziging ingediend die eveneens de positie van de Eerste Kamer raken. Het gaat om het voorstel om de tweede lezing van grondwetswijzigingen in de verenigde vergadering te behandelen en om het voorstel de Eerste Kamerleden voor zes jaar te kiezen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden wordt gekozen.⁹

Blijkens de toelichting ziet de regering enkele problemen waarvoor het wijzigings- en terugzendrecht naar haar oordeel een oplossing kan bieden. In het bijzonder lijkt de regering zich zorgen te maken over de «rolvastheid» van de Eerste Kamer en over een toenemende spanning tussen enerzijds het politieke karakter van de Eerste Kamer en anderzijds haar rol als chambre de réflexion¹⁰. De Eerste Kamer is niet gebaat bij een sterke politieke profilering, zo stelt de regering. De regering spreekt daarmee haar zorg uit over de sterkere politieke manifestatie, zoals deze zich sinds het begin van vorig decennium heeft voorgedaan. Deze vindt plaats in de Eerste Kamer en tussen de beide Kamers, aldus de toelichting.

De regering stelt dat de digitale keuze tussen het aannemen of verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer «belemmerend werkt bij de uitoefening van de haar tegenwoordig toegedachte constitutionele functie, namelijk het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen». Zij spreekt de verwachting uit dat de Eerste Kamer het wijzigings- en terugzendrecht zal benutten ter bevordering van de kwaliteit van wetgeving. De bedoeling van dit nieuwe instrument is dus om de constitutionele functie van de Eerste Kamer zoals de regering die ziet, namelijk de bevordering van de kwaliteit van wetgeving, te versterken. Zij haalt ook hier de Staatscommissie parlementair stelsel aan. Deze stelt:

⁵ Artikel II, onderdeel A, tweede lid (artikel 85, derde lid, Gw).

⁶ Zo blijkt uit Artikel II, onderdeel B (artikel 86, eerste lid, Gw) en C (artikel 87, eerste lid, Gw).

⁷ Zie Artikel II, onderdeel A (artikel 86, eerste lid, Gw).

⁸ Zie Artikel II, onderdeel C (artikel 87, eerste lid, Gw).

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 533, nr. 2 en Kamerstukken II 2019/20, 35 532, nr. 2. Beide voorstellen zijn in eerste lezing door de Tweede Kamer aangenomen op 8 december 2020 en zijn op 15 januari 2021 door de Eerste Kamer controversieel verklaard.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

«De kans is immers groter dat de Tweede Kamer aanpassingen zal accepteren die betrekking hebben op dit aspect dan aanpassingen die ingaan tegen de politieke hoofdlijnen waarvoor een meerderheid in de Tweede Kamer bestaat.»¹¹

Een met het voorgaande samenhangend probleem is volgens de regering de wijze waarop de Kamer op andere manieren dan waarin de Grondwet expliciet voorziet, invloed uitoefent op het wetgevingsproces. De toelichting wijst met name op novelles. Daartegen bestaan, naast de principiële bezwaren die hiertegen in het verleden zijn ingebracht, ook meer praktische bezwaren. Novelles komen de snelheid en efficiency van het wetgevingsproces niet ten goede, aldus de toelichting.¹²

Naast het uitlokken van novelles gebruikt de Eerste Kamer ook andere instrumenten om invloed uit te oefenen, zoals het aannemen van moties, het afdwingen van toezeggingen tot onder meer reparatiewetgeving en van een slechts gedeeltelijke inwerkingtreding van het aanhangige wetsvoorstel.¹³ Ook kan in dit kader gewezen worden op het intrekken van voorstellen door de regering, vanwege de verwachting dat een voorstel in de Eerste Kamer zal sneuvelen. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat de regering verwacht dat het invoeren van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht, een matigende werking zal hebben op de inzet van bovengenoemde instrumenten.

2. De positie van de Eerste Kamer

a. Inleiding

De memorie van toelichting bevat een aantal aannames over de (gewenste) positie en taakopvatting van de Eerste Kamer. De Afdeling acht het van belang om met het oog daarop in algemene zin in te gaan op de constitutionele positie van de Eerste Kamer. Dit is nodig om vervolgens te kunnen afwegen of in de toelichting voldoende inzichtelijk is gemaakt dat er sprake is van een probleem dat met dit wetsvoorstel kan worden opgelost.¹⁴ Meer concreet: is er sprake van een situatie waarin de Eerste Kamer haar rol en positie in het wetgevingsproces minder goed waarmaakt, of kan waarmaken, en zo ja, in hoeverre kan dit door het invoeren van het wijzigings- en terugzendrecht zoals voorgesteld, worden ondervangen? Daarbij is van belang dat dit voorstel niet op zichzelf staat, maar in relatie staat tot andere voorstellen die op dit moment in bespreking zijn en die eveneens zien op de verhouding tussen de Eerste en Tweede Kamer.¹⁵

b. De positie en taakopvatting van de Eerste Kamer volgens de regering

De regering beschrijft de constitutionele positie van de Eerste Kamer als volgt: zij richt zich, met enige distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek, op het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.¹⁶ Deze visie op de positie van de Eerste Kamer, in het bijzonder ook in vergelijking met de positie van de Tweede Kamer, komt meermaals in de toelichting terug, zo ook daar waar het gaat om de vormgeving van het terugzendrecht. Door het finale oordeel over voorstellen die de Eerste Kamer terugzendt

¹¹ Toelichting, paragraaf 3.

¹² Toelichting, paragraaf 2.

¹³ Toelichting, paragraaf 2.

¹⁴ Zie punt 3 van dit advies.

¹⁵ Zie verder hierna punt 4.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 1. Zie ook Kamerstukken I/II 2018/19, 34 430, nr.16, p. 8.

over te laten aan de Tweede Kamer, wordt de centrale rol van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces nadrukkelijker gewaarborgd, aldus de toelichting.¹⁷

De regering constateert dat er gedurende de afgelopen decennia een actievere en intensievere betrokkenheid van de Eerste Kamer waarneembaar is in het proces van de totstandkoming van wetten.¹⁸ Voorts signaleert de regering dat, met de toegenomen electorale volatiliteit en partijfragmentatie, er toenemende verschillen zijn in de politieke samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer. Hierdoor neemt het risico op botsingen tussen de Kamers toe, maar groeit tevens de spanning tussen enerzijds het politieke karakter van de Eerste Kamer en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion*.¹⁹ Vanuit deze rol is de Eerste Kamer niet gebaat bij een sterke politieke profilering, aldus de toelichting.²⁰

c. De positie van de Eerste Kamer nader bekeken

De Grondwet biedt enkele aanknopingspunten bij het identificeren van de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Uit artikel 51 Grondwet kan worden opgemaakt dat het politieke primaat bij de, in dat artikel eerstgenoemde, Tweede Kamer ligt.²¹ Daarnaast kan gewezen worden op de verschillen in wetgevingsbevoegdheden van de Tweede en Eerste Kamer. De Eerste Kamer bezit anders dan de Tweede Kamer geen initiatiefrecht of amendementsrecht. Ook kan uit de wijze van verkiezing worden afgeleid dat de Tweede Kamer vanwege zijn «rechtstreeks» kiezersmandaat het politieke primaat heeft.²² Hierbij speelt ook een rol dat de totstandkoming van een nieuw kabinet stoelt op een regeerakkoord dat bestaat uit afspraken die alleen tussen fracties in de Tweede Kamer worden gemaakt.

De Grondwet normeert de bevoegdheid van de Eerste Kamer bij het beoordelen van wetsvoorstellen niet expliciet. In de staatsrechtelijke literatuur wordt echter veelal, vanwege de bovengenoemde verschillen tussen Tweede en Eerste Kamer, uitgegaan van het gebruik (dan wel de conventie) dat de Eerste Kamer zich in politiek opzicht terughoudend opstelt.

Bij de beoordeling van wetsvoorstellen toetst de Eerste Kamer wetgeving in het bijzonder op kwaliteit, in het bijzonder op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Onder dat laatste valt ook een toets inzake uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.²³ Over de mate waarin deze beoordeling bepalend is, bestaat echter geen overeenstemming. Meerdere auteurs stellen dat ook in de Eerste Kamer politieke overwe-

¹⁷ Toelichting, paragraaf 4.

¹⁸ Toelichting, paragraaf 4. De regering verwijst hierbij naar het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 298.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 4.

²⁰ Toelichting, paragraaf 4.

²¹ Zie o.a. P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12^e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 40; J.L.W. Broeksteeg, «De Eerste Kamer als politiek orgaan», in: J. Th. J. van den Berg, e.a., *Het parlement*, Nijmegen: Wolf legal publishers 2006, p. 173.

²² P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12^e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 40–41.

²³ De Eerste Kamer zelf stelt dit zelf ook, o.a. het Jaarbericht 2018–2019 en de «Aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit». Zie o.a. ook A.W. Heringa, e.a., *Staatsrecht*, 13^e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 14, p. 17, p. 162; P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12^e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 40–41.

gingen uiteindelijk de doorslag geven bij het beoordelen van wetgeving.²⁴ De Eerste Kamer is en blijft een zelfstandig politiek college dat gezien de wijze van samenstelling bestaat uit politieke fracties en niet uit individuele deskundigen.²⁵ In dat licht bezien is ook van belang dat de grens tussen een politieke afweging en een beoordeling louter op basis van de kwaliteit van het wetsvoorstel niet altijd duidelijk is. Politieke motieven kunnen en zullen in de praktijk ook een rol spelen bij de beoordeling van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

d. De Eerste Kamer politieker?

De parlementaire geschiedenis sinds de invoering van het algemeen kiesrecht laat zien dat bij tijd en wijle het politieke karakter van de Eerste Kamer zichtbaarder wordt. Hierbij kan het gaan over een specifiek onderwerp, maar er zijn ook perioden aan te wijzen waarin de Eerste Kamer zich in structurelere zin politieker heeft gemanifesteerd. Daaraan lijken niet steeds dezelfde oorzaken ten grondslag te hebben gelegen.

Van een uitdrukkelijker politieke manifestatie van de Eerste Kamer was bijvoorbeeld sprake aan het begin van de twintigste eeuw. De oorzaak daarvan in die periode lag met name in het feit dat de Eerste Kamer toen een andere politieke samenstelling had dan de Tweede Kamer.²⁶ Later waren er met name eind jaren '80 en begin jaren '90 van de vorige eeuw eveneens momenten waarin het politieke belang van de Eerste Kamer explicieter naar voren kwam. Dit leidde in die tijd soms tot scherpe tegenstellingen tussen de Eerste Kamer enerzijds en regering en Tweede Kamer anderzijds.²⁷ De meest recente periode van duidelijke politieke manifestatie begon in 2010.

Er zijn diverse verklaringen mogelijk voor de sterkere politieke manifestatie zoals deze vanaf eind jaren '80 van de vorige eeuw op sommige momenten zichtbaar is geworden. Van belang is waarschijnlijk de veranderde procedure van verkiezing van de Eerste Kamer sinds de grondwetswijziging van 1983, waardoor het mogelijk is dat deze een actueler mandaat heeft dan de Tweede Kamer.²⁸ Ook zou gewezen kunnen worden op een andere samenstelling van de fracties van de Eerste Kamer, waarin meer dan vroeger de (partij)politieke achtergrond en ervaring een rol spelen. In het bijzonder het laatste komt sinds 2010 nadrukkelijker naar voren.

Een toegenomen politieke manifestatie door de Eerste Kamer ten tijde van de kabinetten-Rutte kan waarschijnlijk ook mede verklaard worden door het feit dat de coalities, anders dan in de Tweede Kamer, niet konden steunen op een meerderheid in de Eerste Kamer.²⁹ In deze periode gebruikte de Eerste Kamer in totaal iets vaker dan voorheen de instrumenten van verwerping en van (het uitlokken van) een novelle, en trok de regering ook vaker voorstellen in waarvan zij instemming van de Eerste

²⁴ Zie o.a. N.A.A. Baakman, *Over het belang van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (maar vooral over de onzin die daarover verkocht wordt)*, Maastricht: Uitgeverij Gianni 2020; B. van den Braak, «Conventie of mythe», column website parlement en Politiek (beschikbaar via www.parlement.com). B. van den Braak, «Een nogal bescheiden «oplossing»», column website Montesquieu Instituut (beschikbaar via www.montesquieu-instituut.nl).

²⁵ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 65.

²⁶ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 58.

²⁷ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 58–60.

²⁸ Zie o.a. A.W. Heringa, e.a., *Staatsrecht*, 13e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 134.

²⁹ E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 81–82.

Kamer niet waarschijnlijk achtte.³⁰ Daarbij ging het om zeer geringe percentages van het totale aantal door de Eerste Kamer behandelde wetsvoorstellen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de Eerste Kamer niet alleen zo nu en dan novelles bewerkstelligt maar ook met enige regelmaat vraagt om een wetsvoorstel die de wet in een later stadium, na bekendmaking en inwerkingtreding, middels reparatiewetgeving moet wijzigen. Ook in zo'n geval kunnen naast overwegingen van wetgevingskwaliteit politieke motieven een rol spelen.

In verband met het voorgaande wordt sinds 2010 ook wel een verandering in de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer waargenomen. In het geval de regeringscoalitie geen meerderheid heeft in de Eerste Kamer wordt daar in bepaalde gevallen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op geanticipeerd. In een poging om in een later stadium zich van steun van een meerderheid in de Eerste Kamer te verzekeren ontstaan soms onderhandelingen tussen de coalitie en een of meer oppositiefracties in de Tweede Kamer. Deze gang van zaken kan van invloed zijn op de opstelling en bewegingsruimte van bepaalde fracties in de Eerste Kamer en daarmee indirect ook op de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer als zodanig.

De appreciatie van deze ontwikkelingen en cijfers kan verschillen. Gesteld zou kunnen worden dat zij niet zozeer lijken te wijzen op een daadwerkelijke en structurele verandering van de taakopvatting en positie van de Eerste Kamer maar dat in bepaalde periodes onder invloed van politieke omstandigheden alleen sprake is van andere accenten. Sommige staatsrechtelijke auteurs, alsmede de Staatscommissie parlementair stelsel, zetten het bezwaar van een te stevige politieke manifestatie van de Eerste Kamer echter zwaarder aan.³¹ Tegen die achtergrond kwam de Staatscommissie met voorstellen tot grondwettelijke wijziging van de positie van de Eerste Kamer.

3. Probleemanalyse en voorgestelde oplossing

a. Ter inleiding

Het wijzigings- en terugzendrecht brengt een belangrijke wijziging van de bevoegdheden van de Eerste Kamer en van de verhoudingen in het tweekamerstelsel met zich mee. Juist omdat het een fundamentele wijziging betreft, zal de noodzaak hiervan op overtuigende wijze moeten worden gemotiveerd. In dat kader is van belang om te overwegen welke effecten de voorgestelde wijziging kan hebben op het staatsbestel als geheel.³² Het feit dat het voorstel overwegend positieve reacties opriep in beide Kamers, zoals de toelichting vermeldt, is in dat verband relevant, maar nog niet voldoende.³³ Het onderhavige voorstel tot grondwetswijziging behoeft een zelfstandige inhoudelijke motivering.

³⁰ Aldus de Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 297. Zie hierna punt 3b.

³¹ Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 296. Zie ook E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 82.

³² Zie ook punt 2, a en e, van het advies van 17 juni 2020 over het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet (W01.20.0036/I).

³³ Toelichting, paragraaf 1.

Hiervoor kwam reeds aan de orde welke problemen de regering ziet in de rol en positie van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel. Kort samengevat spreekt de regering in het bijzonder haar zorgen uit over een te grote politieke manifestatie van de Eerste Kamer, waardoor zij haar klassieke rol als chambre de réflexion minder goed zou kunnen waarmaken. De vraag die in het navolgende aan de orde komt is in hoeverre de regering overtuigend motiveert dat hier sprake is van een dusdanig probleem dat een grondwetswijziging zoals hier aan de orde gerechtvaardigd is (punt b). Vervolgens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het invoeren van een wijzigings- en terugzendrecht zoals vormgegeven in het wetsvoorstel effectief zal bijdragen aan de oplossing van dit probleem (punt c). Zoals hiervoor al aan de orde kwam verwacht de regering dat met dit instrument, de Eerste Kamer «rolvaster» zal worden ten aanzien de bevordering van kwaliteit van wetgeving.³⁴ Ten slotte wordt aandacht besteed aan mogelijke alternatieven (punt d).

b. Kanttekeningen bij de probleemstelling

Bij de problemen die de regering signaleert en de wijze waarop zij deze in de toelichting beschrijft, kunnen enkele kanttekeningen geplaatst worden. De Afdeling concludeert in verband daarmee dat de probleemanalyse in de toelichting, mede in het licht van de beschouwingen van de Staatscommissie parlementair stelsel, nadere verdieping behoeft.

Dat geldt allereerst voor het door de regering gestelde probleem inzake het gebruik van bevoegdheden die losstaan van de «digitale keuze» die de Eerste Kamer volgens de Grondwet kan maken met betrekking tot wetsvoorstellen, namelijk verwerpen of aannemen. Zo is het aantal novelles dat de regering indient vanwege de behandeling in de Eerste Kamer relatief klein. Sinds de start van het kabinet Rutte I in 2010, het begin van een recente periode waarin de Eerste Kamer zich zoals gezegd nadrukkelijker politiek lijkt te hebben gemanifesteerd, werden er 15 inhoudelijke novelles om deze reden ingediend.³⁵ Ook het aantal wetsvoorstellen dat werd ingetrokken wegens onvoldoende draagvlak of kritiek in de Eerste Kamer kan als relatief gering worden beschouwd.³⁶ Het kabinet Rutte I (2010–2012) trok om die reden vier wetsvoorstellen in.³⁷ Bij het kabinet Rutte II (2012–2017) ging het om drie wetsvoorstellen.³⁸ Het kabinet Rutte III (2017–2021) trok tot 1 januari 2021 om die reden vijf wetsvoorstellen in. Ook uit het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel blijkt dat het gaat om relatief kleine percentages van het aantal behandelde voorstellen.³⁹ Ook bij moties gaat het om relatief kleine aantallen gaat, al is ook hier sinds 2010 sprake van een zekere stijging.⁴⁰

³⁴ Toelichting, paragraaf 3.

³⁵ In totaal betrof het tot 1 januari 2021 25 novelles, waarvan er 10 niet vanwege de Eerste Kamer of om technische redenen werden ingediend. Novelles vanaf 1963, beschikbaar via www.eerstekamer.nl.

³⁶ Ingetrokken wetsvoorstellen bij Eerste Kamer, beschikbaar via www.eerstekamer.nl.

³⁷ Daarnaast werd één wetsvoorstel ingetrokken wegens de uitwerking van het Stabiliteitsprogramma Nederland 2012.

³⁸ Daarnaast werd 1 wetsvoorstel ingetrokken wegens de uitwerking van het pensioenakkoord tussen VVD, PvdA, D66, ChristenUnie en SGP en werd het wetsvoorstel inzake de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting ingetrokken wegens beperkt draagvlak voor dit wetsvoorstel in het algemeen.

³⁹ Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 298.

⁴⁰ Zie o.a. E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling, R. Nehmelman (red.), *Instituten van de Staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 81. Zie ook *Statistieken*, beschikbaar via www.eerstekamer.nl.

De Afdeling realiseert zich dat een politiekere rol van de Eerste Kamer niet enkel kan worden afgeleid uit gebruikmaking van bovengenoemde instrumenten, maar zij wijst er gelet op de bovengenoemde aantallen wel op dat, in verhouding tot het aantal wetsvoorstellen dat de Eerste Kamer jaarlijks behandelt, deze instrumenten niet vaak worden ingezet. Verder kan worden opgemerkt dat een succesvolle inzet van deze instrumenten door de Eerste Kamer niet alleen afhangt van de Kamer zelf. Er is immers altijd medewerking van de regering (en in bepaalde gevallen ook de Tweede Kamer) vereist. Indien de regering bijvoorbeeld een novelle niet wenselijk acht, kan zij er op basis van haar eigen verantwoordelijkheid als medewetgever ook voor kiezen haar standpunt te handhaven en geen (aanvullend) wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen. Ook behoudt de regering het recht een motie naast zich neer te leggen. Het is in dat geval aan de Eerste Kamer om zich daartoe te verhouden.

Daarbij tekent de Afdeling aan dat de Eerste Kamer ook maar sporadisch gebruik maakt van haar grondwettelijke bevoegdheid om wetsvoorstellen te verwerpen. Van 1945 tot 2010 waren het er 54, waarbij het aantal verworpen wetsvoorstellen sinds 1983 toenam.⁴¹ In de periode 1983–1987 werden er elf wetsvoorstellen verworpen.⁴² Sinds de start van het kabinet Rutte I zijn er achttien wetsvoorstellen door de Eerste Kamer verworpen.⁴³ Hoewel dit er absoluut gezien duidelijk meer zijn dan in de periode vóór 2010, gaat het percentueel gezien om kleine aantallen.⁴⁴

Met het oog op het voorgaande wijst de Afdeling er, wellicht ten overvloede, op dat op grond van het verwerpen van een aantal wetsvoorstellen niet noodzakelijkerwijs een grotere politieke manifestatie kan worden vastgesteld. Daarvoor zou meer inzicht moeten bestaan in de motieven die in die gevallen aan de verwerping ten grondslag hebben gelegen. Omgekeerd geldt ook dat het aannemen van een wetsvoorstel ook een politieke keuze kan zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er over de wetgevingskwaliteit of uitvoerbaarheid van het voorstel twijfels bestaan, maar het door de Eerste Kamer, mede gelet op de gang van zaken in de Tweede Kamer, toch wordt aanvaard.

Zoals uit het voorgaande bleek (punt 2) onderkent de Afdeling dat er in de parlementaire geschiedenis momenten en perioden zijn aan te wijzen waarin de Eerste Kamer zich uitdrukkelijker politiek heeft gemanifesteerd. Zij constateert voorts dat daarvan tot op zekere hoogte wellicht ook sprake is sinds 2010 en dat de ontwikkelingen sindsdien in elk geval geleid hebben tot een hernieuwde discussie over de rol en de positie van de Eerste Kamer.

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft er in dit verband op gewezen dat vanaf 2010 achtereenvolgende kabinetten langere periodes hebben geregeerd zonder vaste coalitiemeerderheid in de Eerste Kamer. Dit leidde meer dan eens tot onderhandelingen tussen kabinet en coalitie- en oppositiefracties in de Tweede Kamer in de (meestal terechte) verwachting dat een verbreding van de politieke steun in de Tweede

⁴¹ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, 12e druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 55.

⁴² Verworpen wetsvoorstellen bij Eerste Kamer, beschikbaar via www.eerstekamer.nl.

⁴³ Tijdens de regeerperiode van het Kabinet Rutte I werden vijf wetsvoorstellen verworpen (waarvan twee initiatiefwetsvoorstellen). Tijdens de regeerperiode van het Kabinet Rutte II werden acht wetsvoorstellen verworpen (waarvan vier initiatiefwetsvoorstellen). Tijdens de regeerperiode van het Kabinet Rutte III werden tot 1 januari 2021 vijf wetsvoorstellen verworpen (waarvan één initiatiefwetsvoorstel). Zie «Verworpen wetsvoorstellen» (beschikbaar via www.eerstekamer.nl).

⁴⁴ De afgelopen jaren handelde de Eerste Kamer ruim 200 wetsvoorstellen per jaar af. Kerncijfers, beschikbaar via www.eerstekamer.nl.

Kamer ertoe leidt dat een wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer wordt aangenomen.⁴⁵ Volgens de Staatscommissie ondergraaft dit proces de meerwaarde en de eigen rol die de Eerste Kamer in het staatsbestel vervult.⁴⁶ De inhoud van de uitvoerige analyse van de Staatscommissie op dit punt komt in de toelichting slechts summier aan bod waarbij ook niet expliciet blijkt in hoeverre de regering deze analyse deelt. Daardoor wordt uit de toelichting niet voldoende duidelijk waarin volgens de regering de politiekere manifestatie van de Eerste Kamer precies is gelegen.

In het licht van het voorgaande concludeert de Afdeling dat de probleem-analyse in de toelichting verdieping behoeft met het oog op de vraag of sprake is van een dusdanig, ook met concrete feiten te onderbouwen, probleem dat het de voorgestelde wijziging in de verhoudingen in het tweekamerstelsel rechtvaardigt. Daarbij speelt een rol dat het om een grondwetswijziging gaat die raakt aan een wezenlijk onderdeel van het parlementair stelsel: de verhouding tussen de beide Kamers. Voor een dergelijke wijziging is een grondige en deugdelijke motivering noodzakelijk.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom en in hoeverre de huidige rol-opvatting van de Eerste Kamer in structurele zin zodanig problematisch is dat de voorgestelde grondwetswijziging noodzakelijk en proportioneel is.

Het probleem dat dit voorstel beoogt te adresseren, is dat de Eerste Kamer als onderdeel van de wetgevende macht een grondwettelijk instrument ontbeert om concrete verbeteringen te maken in wetsvoorstellen. De Grondwet regelt slechts dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel kan verwerpen of aannemen. Deze digitale keuze paste bij de haar oorspronkelijk in de 19^e eeuw toegedachte functie om de Koning te beschermen, maar werkt belemmerend bij de uitoefening van haar tegenwoordige rol, die steeds meer is komen te liggen bij de beoordeling van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook de Afdeling constateert dat de Eerste Kamer bij de beoordeling van wetsvoorstellen in het bijzonder op kwaliteit toetst en daarbinnen op de bovengenoemde aspecten. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de Eerste Kamer een grondwettelijk instrument te geven dat zo goed mogelijk aansluit bij deze functie en bij de huidige rolverdeling binnen het tweekamerstelsel.

Bij haar analyse van dit vraagstuk gaat de Afdeling ervan uit dat de regering van oordeel is dat de Eerste Kamer haar rol minder goed kan waarmaken doordat er sprake is van een te sterke politieke manifestatie van de Eerste Kamer. De Afdeling verwijst hierbij naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting. In de versie die aan de Afdeling was voorgelegd, werden in die paragraaf twee ontwikkelingen gesignaleerd die op dit moment pleiten voor een debat over het functioneren van het tweekamerstelsel.

De eerste ontwikkeling is de groeiende spanning tussen enerzijds het politieke karakter dat de Eerste Kamer als (getrapt) gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering. De zorgen hierover lagen aan

⁴⁵ Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018, p. 296.

⁴⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, a.w., p. 298.

de basis om een wijziging voor te stellen in de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer (Kamerstuk 35 532). Deze ontwikkeling werd aan het begin van paragraaf 4 beschreven om de bredere context te schetsen, maar ze vormt niet de aanleiding om een terugzendrecht voor te stellen en kan in die zin verwarrend werken. Om deze reden is deze alinea uit de toelichting geschrapt.

De tweede ontwikkeling die in paragraaf 4 werd beschreven, vormt wel (mede) de motivering van het voorstel, zoals uitvoeriger beschreven in paragraaf 2. Deze ontwikkeling betreft de steeds actievere en intensievere betrokkenheid van de Eerste Kamer in het proces van de totstandkoming van wetten. Deze ontwikkeling is de afgelopen decennia duidelijk waarneembaar, zoals blijkt uit het eindrapport van de Staatscommissie (p. 298), en sluit aan bij de veranderde visie op de rol van de Eerste Kamer, waarin de focus steeds meer is komen te liggen bij de beoordeling van de kwaliteit van wetsvoorstellen. Zoals gezegd kent de Grondwet de Eerste Kamer hiervoor geen adequaat instrument toe en dit probleem vormt de aanleiding om voor te stellen een terugzendrecht in te voeren.

De aanleiding voor het wetsvoorstel ligt dus niet in een overtuiging dat de rolopvatting van de Eerste Kamer problematisch zou zijn en het voorstel heeft ook niet tot doel om die rolopvatting te wijzigen. Daarom was in de memorie van toelichting ook geen analyse opgenomen die een dergelijke overtuiging zou moeten onderbouwen. Er is daarentegen juist naar gestreefd om de vormgeving van het terugzendrecht zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de bestaande rolverdeling in het tweekamerstelsel. Het voorstel kan in die zin ondersteunend zijn aan de bestaande rol (en in die zin dus ook aan de rolvastheid) van de Eerste Kamer.

De memorie van toelichting is aangepast om de aanleiding van het wetsvoorstel duidelijker tot uitdrukking te brengen. Paragraaf 4 is hiervoor ingekort en geeft nog slechts weer hoe het vorige kabinet in 2020 op de aanbeveling van de staatscommissie reageerde. In paragraaf 2 is de aanleiding van het wetsvoorstel uiteengezet, zoals hierboven kort weergegeven.

c. Effectiviteit van het wetsvoorstel

Zoals hiervoor uiteengezet beoogt de regering de Eerste Kamer beter in staat te stellen haar taak als bewaker van de kwaliteit van wetgeving uit te oefenen. In zoverre heeft het voorstel voordelen. Het breidt het instrumentarium van de Eerste Kamer uit om de kwaliteit door middel van concrete voorstellen tot wijziging te beïnvloeden. Gelijktijdig hoopt de regering dat de Eerste Kamer minder geneigd zal zijn gebruik te maken van andere instrumenten, zoals (maar niet uitsluitend) de novelle. In het verlengde hiervan zou het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht de rolvastheid van de Eerste Kamer, als hoeder van met name de kwaliteit van wetgeving, moeten bevorderen.

De vraag is echter of het wetsvoorstel, gegeven de doelstelling van de regering, voldoende effectief is. De Eerste Kamer blijft volgens het voorstel de vrijheid houden om een wetsvoorstel volgens de bestaande procedure te behandelen en behoudt in dat verband het bestaande vetorecht. Dat laatste kan in veel gevallen een aantrekkelijke keuze zijn aangezien volgens het voorstel de Eerste Kamer bij het wijzigen en terugzenden het laatste woord over het betreffende wetsvoorstel uit handen geeft. Tegen die achtergrond kan ook het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht, en het wel of niet gebruiken hiervan, inzet worden van politieke overwegingen en in die zin van invloed zijn op de machtsverhouding en rolverdeling tussen Tweede en Eerste Kamer.

Het is gezien het bovenstaande dan ook voorzienbaar dat de Eerste Kamer volgens de reguliere procedure óf het wetsvoorstel aanvaardt óf in het geval er serieuze bezwaren tegen het voorstel bestaan, in debat zal gaan met de regering met behoud van het vetorecht als drukmiddel. Geen enkele regel verbiedt de Eerste Kamer om in dat geval gebruik te blijven maken van de eerder beschreven instrumenten (waaronder de novelle) en het wijzigen en terugzenden aan de Tweede Kamer achterwege te laten. Bij de laatste zal ook een rol spelen dat de in het wetsvoorstel gestelde termijnen voor een eventueel besluit tot het wijzigen binnen in beginsel twee maanden moet worden genomen (zie hierna punt 5). Ook die korte termijn kan ertoe bijdragen dat het volgen van de bestaande procedure een logische optie is. Ook zou de situatie zich kunnen voordoen dat er weliswaar binnen de gestelde termijn wordt besloten over de wijzigingen, maar er gewacht wordt met het terugzenden van het voorstel. De tekst van het wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg.⁴⁷ Die tijd kan benut worden om met de regering in gesprek te gaan en alsnog te komen tot een novelle.

Dit alles doet de vraag rijzen of het terugzendrecht zoals nu wordt voorgesteld, niet slechts zelden zal worden gebruikt en dan alleen in die gevallen waarin de Eerste Kamer relatief marginale aanpassingen beoogt. Aan werkelijke rolvastheid van de Eerste Kamer zoals de regering blijkens de toelichting beoogt zal het in dat scenario niet of nauwelijks bijdragen. De Eerste Kamer behoudt de bestaande grondwettelijke ruimte om ook in politieke zin de beoordelingen en afwegingen te maken die het goedgevindt en daartoe in laatste instantie het vetorecht te gebruiken. Dit zou er wellicht zelfs toe kunnen leiden dat de positie van de Eerste Kamer met het voorstel wordt versterkt, aangezien zij naast het bestaande vetorecht een aanvullend instrument tot haar beschikking krijgt om invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande, in de toelichting nader in te gaan op de te verwachten effectiviteit van het voorstel. In het bijzonder adviseert zij in te gaan op het te verwachten effect van het behoud van het vetorecht enerzijds en gebruikmaking van het wijzigings- en terugzendrecht (inclusief het verlies van het vetorecht) anderzijds. In het verlengde hiervan zou in de toelichting nader moeten worden gemotiveerd waarom de regering verwacht dat als gevolg van het wetsvoorstel het gebruik van instrumenten zoals het bewerkstelligen van een novelle, zal afnemen.

De Afdeling merkt terecht op dat dit wetsvoorstel een belangrijke wijziging oplevert in de grondwettelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer. Ik deel de verwachting van de Afdeling dat het voorgestelde terugzendrecht de positie van de Eerste Kamer kan versterken en met de Afdeling beschouw ik het als een voordeel van dit wetsvoorstel dat het instrumentarium van de Eerste Kamer uitgebreid wordt om de kwaliteit van wetsvoorstellen door middel van concrete voorstellen tot wijziging te beïnvloeden.

In reactie op de verwachting van de Afdeling dat het voorzienbaar is dat het terugzendrecht niet gebruikt zal worden indien de Eerste Kamer serieuze bezwaren heeft tegen een wetsvoorstel, moet vooropgesteld worden dat het aan de leden van de Eerste Kamer zelf is om te bepalen hoe en wanneer zij een bevoegdheid inzetten. De Grondwetgever beoogt

⁴⁷ Ingevolge het voorgestelde artikel 85, tweede lid, moet immers enkel binnen twee maanden (met de mogelijkheid van een verlenging met twee maanden) worden besloten tot wijziging van het wetsvoorstel. Over een termijn van terugzending bepaalt het voorstel niets.

de Kamers zo veel mogelijk vrijheid te laten bij het gebruik van hun bevoegdheden.

Anders dan de Afdeling lijkt aan te nemen, wordt dit wetsvoorstel niet gemotiveerd door de verwachting dat er minder gebruik zal worden gemaakt van de novelle. De memorie van toelichting spreekt hierover geen verwachtingen uit en ook in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel is deze verwachting niet geuit. De Staatscommissie zelf uitte deze verwachting wel, voor zover novelles gebruikt worden om wensen van de Eerste Kamer te realiseren, maar noemde dit een mogelijk neveneffect en voerde het niet aan als een zelfstandig argument voor de aanbeveling om een terugzendrecht in te voeren.

Los hiervan is het echter geen onredelijke verwachting dat invoering van een terugzendrecht de behoefte aan inhoudelijke, door de Eerste Kamer afgedwongen novelles zal doen afnemen. Het terugzendrecht wordt immers voorgesteld om de Eerste Kamer zelf de gelegenheid te geven om wijzigingen te maken in wetsvoorstellen. De Afdeling merkt terecht op dat de Eerste Kamer in een concreet geval ervan af kan zien om de wijzigingsbevoegdheid in te zetten, omdat de verwachting is dat er in de Tweede Kamer onvoldoende steun is voor de wijziging. In dat geval zou een novelle echter ook geen uitkomst bieden, omdat de Tweede Kamer daar immers ook mee in moet stemmen.

De memorie van toelichting is aangevuld met deze overwegingen.

d. Alternatieven

Indien deze analyse juist is en het niet in de rede ligt dat het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht een substantiële bijdrage gaat leveren aan de door de regering gewenste rolvastheid van de Eerste Kamer, rijst ook de vraag of de alternatieven voldoende zijn afgewogen. Zonder zich uit te spreken over de wenselijkheid van deze alternatieven, zou volgens de Afdeling gesteld kunnen worden dat als de regering het door haar gesignaleerde risico van een te politieke Eerste Kamer zou willen beperken, bepaalde alternatieven wellicht meer voor de hand liggen.

Afgezien van voorstellen van geheel andere aard (zoals bijvoorbeeld het reeds aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer) valt daarbij te denken aan het voorstel dat eerder werd gedaan door de commissie-De Koning en in het rapport van de Nationale Conventie 2006. Hierbij zou de Eerste Kamer een wetsvoorstel eenmaal kunnen terugzenden, waarna de Tweede Kamer het voorstel in tweede lezing behandelt en eventueel amendeert. Na aanvaarding gaat het voorstel opnieuw naar de Eerste Kamer, die de eindbeslissing neemt. In vergelijking met het voorliggende voorstel zou de Eerste Kamer wellicht eerder geneigd zijn van het terugzendrecht gebruik te maken, omdat zij uiteindelijk het laatste woord houdt.⁴⁸ Datzelfde geldt in zekere mate voor het alternatief waarbij de Eerste Kamer eveneens het laatste woord houdt na terugzending, maar waarbij voor verwerping in dat geval een tweederdemeerderheid vereist is.⁴⁹

⁴⁸ In de toelichting wordt in de paragrafen 5 en 7 aan deze optie gerefereerd onder de noemer «suspensief vetorecht». Over de juistheid van deze term kan worden gediscussieerd omdat hierbij juist het vetorecht niet langer aan de Eerste Kamer toekomt.

⁴⁹ Zoals besproken in de notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer». Zie ook toelichting, paragraaf 5.

Een verdergaand alternatief is invoering van een bevoegdheid waarbij de Eerste Kamer een voorstel alleen kan aannemen of terugzenden en dus niet langer verwerpen.⁵⁰ Dit alternatief heeft tot gevolg dat het bestaande evenwicht tussen de beide Kamers substantieel wordt gewijzigd. Daartoe zou niet dan na een ingrijpende herbezinning van het tweekamerstelsel als geheel, moeten worden overgegaan ook omdat als belangrijk nadeel van deze variant kan worden beschouwd dat door het ontnemen aan de Eerste Kamer van het vetorecht, de rol van deze Kamer substantieel wordt gereduceerd.⁵¹ Anderzijds worden hiermee wel de onderscheiden rollen van de Tweede en Eerste Kamer duidelijker gemarkeerd en krijgt het terugzendrecht in die specifieke context meer betekenis. Hierdoor zou wellicht effectiever dan met het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden bijgedragen aan de doelstelling die de regering blijkens de toelichting met het wetsvoorstel nastreeft.

De Afdeling adviseert mede in het licht van het onder 3 a tot en met c opgemerkte in de toelichting nader in te gaan op deze en mogelijk andere alternatieven en de voor- en nadelen ervan.

Er zijn veel varianten mogelijk en elke variant heeft eigen voor- en nadelen, zoals de Afdeling nadrukkelijk ook zelf onderkent. De voorgestelde variant sluit aan bij de keuze van de Staatscommissie, die na een grondige afweging van die voor- en nadelen kiest voor een variant waarbij de Eerste Kamer een eigen instrument krijgt om de kwaliteit van wetsvoorstellen te verbeteren, met respect voor het primaat van de Tweede Kamer. Ten overvloede zij hier nogmaals opgemerkt dat het beoogde doel van het wetsvoorstel niet is de Eerste Kamer minder politiek te maken.

In paragraaf 7 van de memorie van toelichting is een overzicht gegeven van de varianten van het terugzendrecht die door de regering zijn overwogen, waarbij is aangegeven waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

De eerste variant waar de Afdeling op wijst, werd, zoals de Afdeling ook constateert, eerder voorgesteld door de Commissie-De Koning en door de Nationale Conventie. In deze variant zou de Tweede Kamer na terugzending een wetsvoorstel kunnen aanpassen, waarna het opnieuw bij de Eerste Kamer wordt ingediend voor een finale beoordeling. De Eerste Kamer krijgt in deze variant geen wijzigingsbevoegdheid. Verder heeft deze variant als nadeel dat de wetgevingsprocedure verlengd wordt met een extra behandeling in de Eerste Kamer. En een derde nadeel is dat hij de positie van de Eerste Kamer verzwakt ten opzichte van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer (Kamerstuk 30 184, nr. 14, p. 7).

In de tweede variant houdt de Eerste Kamer eveneens het laatste woord na terugzending, maar is voor verwerping in dat geval een tweederde-meerderheid vereist. Ook deze variant heeft als nadeel dat de procedure verlengd wordt met een extra behandeling in de Eerste Kamer. Wat het effect zal zijn van het extra vereiste van een tweederde-meerderheid valt niet goed te voorspellen. Met de Staatscommissie ben ik van mening dat er geen noodzaak is om de procedure voor terugzending op deze manier te verlengen en te compliceren.

⁵⁰ Toelichting, paragraaf 5.

⁵¹ Zie ook de opmerkingen van de Commissie Cals/Donner. Bijlage bij Kamerstukken II 1970/71, 9181, nr. 25.

Een derde alternatief is de invoering van een bevoegdheid waarbij de Eerste Kamer een voorstel alleen kan aannemen of terugzenden. Zij verliest dan dus de bevoegdheid om wetsvoorstellen te verwerpen. Ook dit alternatief is door de regering overwogen. Met de Afdeling ben ik van mening dat deze variant een ingrijpende herbezinning van het tweekamerstelsel als geheel zou vergen, die op dit moment niet aan de orde is.

4. Samenhang verschillende voorstellen

De probleemanalyse kan niet los worden gezien van het feit dat er meerdere voorstellen worden overwogen die raken aan de positie van de Eerste Kamer binnen het tweekamerstelsel. Het gaat daarbij onder meer om het voorstel om de tweede lezing bij grondwetsherzieningen in verenigde vergadering te behandelen⁵² en de voorgestelde aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer.⁵³ Tevens heeft de regering onlangs bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend om het kiesrecht voor de Eerste Kamer ook toe te kennen aan kiezers met de Nederlandse nationaliteit buiten Nederland.⁵⁴

Al deze onderwerpen en de voorstellen die daarop betrekking hebben zijn nu nog afzonderlijk in behandeling en elk van deze voorstellen raakt aan het functioneren van het tweekamerstelsel en de samenstelling en positie van de Eerste Kamer daarbinnen. Dit roept, in het verlengde van hetgeen de Afdeling in recente eerdere adviezen heeft opgemerkt, de vraag op wat de samenhang is tussen enerzijds het onderhavige voorstel en anderzijds de andere, hiervoor genoemde (grond)wetswijzigingen.

Het valt op dat de toelichting hier niet uitgebreid op ingaat, terwijl deze onderwerpen niet goed los van elkaar kunnen worden beoordeeld. Veranderingen in het staatkundig bestel moeten in samenhang worden gezien omdat sommige wijzigingen niet samengaan, terwijl andere elkaar juist kunnen versterken. Dit betekent niet dat elke wijziging van de Grondwet alleen kan worden doorgevoerd in het kader van een volledige herziening, maar wel dat steeds voldoende acht moet worden geslagen op onderlinge afhankelijkheden binnen het stelsel. Dit geldt te meer ingeval diverse op elkaar inwerkende grondwetswijzigingen min of meer gelijktijdig in discussie zijn. Bij dit voorstel is in het bijzonder het voorstel voor de aanpassing van de verkiezingswijze van de Eerste Kamer relevant omdat ook dat voorstel is geplaatst in de sleutel van het tegengaan van té politiek optreden door de Eerste Kamer.

Het tegelijkertijd veranderen van verschillende aspecten van de verhouding tussen de beide Kamers brengt voorts het risico met zich dat het eindresultaat niet in evenwicht is. Als sprake is van één gevoeld probleem, te weten een té politieke Eerste Kamer, en hiervoor worden verschillende, los van elkaar staande, oplossingen doorgevoerd zonder dat over het eindperspectief een helder beeld bestaat kan dit zich eerder voordoen. Dit vraagt een betere motivering in de toelichting.⁵⁵

⁵² Kamerstukken II 2019/20, 35 533, nr. 2.

⁵³ Kamerstukken II 2019/20, 35 532, nr. 2.

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 418, nr. 2.

⁵⁵ Zie ook punt 2b van het advies van 29 april 2020 over het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verkiezing en de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (W01.20.0037/I) en punt 2e van het advies van 17 juni 2020 over het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet strekkende tot invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet (W01.20.0036).

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang tussen de verschillende voorstellen over de Eerste Kamer. Daarbij adviseert zij in te gaan op de vraag in hoeverre het beoogde eindresultaat aansluit bij de door de regering gewenste rol van de Eerste Kamer in het staatsbestel.

De verschillende wetsvoorstellen waaraan de Afdeling refereert, hebben elk een eigen doelstelling en motivering en kunnen daarom ook apart van elkaar op hun eigen merites beoordeeld worden.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft gemeen met het wetsvoorstel over de verkiezingswijze (Kamerstuk 35 532) en het wetsvoorstel over de behandeling van tweede lezingen van grondwetswijzigingen in de verenigde vergadering (Kamerstuk 35 533) dat het beoogt bij te dragen aan een goed functioneren van het tweekamerstelsel. Hieraan ligt geen gewijzigde visie op het tweekamerstelsel ten grondslag. Het politieke primaat ligt bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer functioneert op iets meer afstand van de dagelijkse politiek met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van de wetsvoorstellen die bij haar worden ingediend. Het doel van elk van de drie genoemde voorstellen is om belemmeringen voor een goed functioneren van het tweekamerstelsel weg te nemen.

In de memorie van toelichting is de verhouding tussen de betreffende voorstellen, waaronder ook de recente wijziging van de Grondwet met betrekking tot de instelling van een kiescollege voor niet-ingezetenen, nader uiteengezet.

5. Inrichting van het wijzigings- en terugzendrecht

a. Inleiding

In samenhang met de voorgaande staatsrechtelijke punten, zijn er vragen te stellen over de inrichting van het voorgestelde terugzendrecht. Bij elk van de hierna te benoemen elementen speelt naast de veranderende verhouding tussen de actoren in het wetgevingsproces die het gevolg zullen zijn van het wetsvoorstel, ook de kwaliteit van wetgeving en van het wetgevingsproces als zodanig een rol. De vraag rijst of met het wijzigings- en terugzendrecht in de voorgestelde vorm en uitwerking het wetgevingsproces niet onnodig complexer zou kunnen worden en in verband daarmee niet ook de kwaliteit van wetgeving wordt aangetast. Hiermee zou het voorstel onbedoeld het tegenovergestelde kunnen bewerkstelligen van wat de regering ermee beoogt.

Tegen deze achtergrond wijst de Afdeling op de volgende elementen.

b. Termijn

Het voorstel regelt dat de Eerste Kamer binnen twee maanden na binnenkomst van een wetsvoorstel moet besluiten of zij gebruik wil maken van het terugzendrecht. Deze termijn kan eenmaal worden verlengd met twee maanden. De toelichting stelt dat gelet op de gemiddelde behandeltermijn van voorstellen door de Eerste Kamer deze termijn afdoende moet zijn.⁵⁶ Hierbij kunnen enkele vragen gesteld worden.

De Eerste Kamer kent net als de Tweede Kamer een voorbereiding van het wetsvoorstel via commissies, uitmondend in een plenair debat en een gedachtewisseling met de regering.⁵⁷ Ervan uitgaande dat deze werkwijze ook in dit geval zal worden toegepast, is het niet alleen aan de Kamer zelf

⁵⁶ Toelichting, paragraaf 6.

⁵⁷ In voorkomende gevallen ook met initiatiefnemers uit de Tweede Kamer.

hoe lang dit duurt, maar is zij ook afhankelijk van de snelheid van reageren van de regering op bijvoorbeeld schriftelijke vragen. Daarnaast vergaderen commissies van de Eerste Kamer maar één keer per week en moet na de voorbereiding door de commissie, vaak in meerdere rondes van schriftelijke vragen en antwoorden van de regering, nog plenair over het voorstel gediscussieerd worden. Juist bij de uit een oogpunt van kwaliteit ingewikkelde voorstellen waarbij gebruik van het terugzendrecht wellicht het meest aangewezen is, zal de termijn van 2 maanden daarom zeer kort zijn.

Daarbij dient ook in aanmerking te worden genomen dat voordat het voorstel wordt teruggezonden overeenstemming in de Eerste Kamer zal moeten worden bereikt over de inhoud en de tekst van de wijzigingen die in het voorstel zouden moeten worden aangebracht. Het voorstel lijkt daarbij uit te gaan van een werkwijze van de Eerste Kamer inzake amendementen die overeenkomt met die nu in de Tweede Kamer wordt gebruikt. Dit betekent dat individuele leden, al dan niet gezamenlijk, tijdens de plenaire vergadering amendementen kunnen indienen waarover vervolgens gedebatteerd en gestemd wordt.⁵⁸

In dat kader is het voorts goed denkbaar dat de Eerste Kamer over te overwegen wijzigingen het oordeel van de regering wil weten, een deskundigenbijeenkomst wil organiseren of eventueel advies wil vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Zeker gelet op het oogmerk van het verbeteren van de kwaliteit van wetgeving moet voorkomen worden dat de Eerste Kamer een voorstel tot aanpassing van een wetsvoorstel niet zorgvuldig kan voorbereiden omdat de termijn hiervoor te kort is. Met het oog daarop kan een te korte termijn ertoe leiden dat van de optie van het terugzenden geen gebruik wordt gemaakt (zie hiervoor punt 3c).

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de haalbaarheid van de gestelde termijnen en indien nodig in het wetsvoorstel te voorzien in een langere termijn.

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot een heroverweging van het voorstel om het wijzigingsrecht van de Eerste Kamer te koppelen aan een termijn. De Afdeling wijst er terecht op dat twee maanden (met een mogelijkheid van een eenmalige verlenging met twee maanden) onder omstandigheden te kort kunnen zijn voor een zorgvuldige behandeling van een ingewikkeld wetsvoorstel, zeker bij wijzigingsvoorstellen waarover nog gedebatteerd moet worden en waaraan soms nog een adviesaanvraag bij de Afdeling advisering of een deskundigenbijeenkomst vooraf gaat. Ook kan het halen van de termijn afhankelijk zijn van de termijn waarbinnen de regering reageert op een verslag of en nader verslag. Een alternatief zou zijn om een langere termijn in het wetsvoorstel op te nemen. Een termijn die in ieder voorkomend geval voldoende tijd biedt voor een zorgvuldige behandeling zou echter zeer lang moeten zijn, zodat er ook bij omvangrijke en ingewikkelde wetsvoorstellen voldoende tijd zou zijn voor het indienen en overwegen van amendementen. Een dergelijke lange termijn zou niet of nauwelijks bijdragen aan het voorkomen van vertraging van het wetgevingsproces. Op grond van deze afwegingen is besloten om het wijzigingsrecht niet te koppelen aan een termijn.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in deze zin aangepast.

⁵⁸ Toelichting, paragraaf 6.

c. Wijzigingen door de Tweede Kamer

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de Tweede Kamer, nadat een wetsvoorstel door de Eerste Kamer is teruggezonden, de door de Eerste Kamer aangebrachte wijzigingen, wijzigt.⁵⁹ Volgens de toelichting kunnen amendementen in deze fase nog slechts tot doel hebben om de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft aangebracht geheel of ten dele te wijzigen.⁶⁰ Concreet betekent dit dat de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft om alle door de Eerste Kamer aangebrachte wijzigingen ongedaan te maken en het wetsvoorstel in oorspronkelijke vorm aan te nemen. Het is echter ook mogelijk dat de Tweede Kamer wijzigingen aanbrengt in de door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen, of dat de Tweede Kamer een door de Eerste Kamer geschrapte bepaling gedeeltelijk weer in het wetsvoorstel voegt.

De Afdeling betwijfelt of de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel voldoende is afgebakend. Dit betreft met name de situatie waarbij een wijziging die is aangebracht door de Eerste Kamer, ten dele wordt teruggedraaid of gewijzigd door de Tweede Kamer. Dit zou kunnen betekenen dat er een bepaling overblijft die een andere werking en betekenis heeft dan bedoeld was met de oorspronkelijke bepaling. Ook kan hierdoor een situatie ontstaan dat uit wetstechnisch oogpunt of vanwege de noodzakelijke coherentie tussen de gewijzigde bepaling en de rest van het voorstel, ook andere, niet door de Eerste Kamer gewijzigde bepalingen zouden moeten worden gewijzigd. Dit laatste kan in de voorgestelde procedure moeilijk worden gerealiseerd omdat de Tweede Kamer tot zodanige wijziging volgens de letter van het wetsvoorstel niet bevoegd is. Dit zou tot nadere discussies, en in bepaalde gevallen een grotere tegenstelling, tussen de Eerste en Tweede Kamer kunnen leiden en daarmee het beoogde effect en de werkbaarheid van het door de regering voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht kunnen aantasten. Voorts kan het voorstel ertoe leiden dat twee verschillende parlementaire procedures van totstandkoming van wetgeving gaan ontstaan.

De Afdeling adviseert de afbakening van de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel opnieuw te overwegen. Indien zij blijft bij de huidige tekst op dit punt, adviseert zij in de toelichting op de bovengenoemde knelpunten in te gaan.

Bij de afbakening van de bevoegdheid van de Tweede Kamer ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel moet een balans worden gezocht tussen verschillende belangen. De Afdeling wijst terecht op het belang dat de afbakening van de bevoegdheid van de Tweede Kamer voldoende helder is en niet moet leiden tot nadere discussies over de precieze reikwijdte van de bevoegdheid. Daarom is besloten om de bevoegdheid van de Tweede Kamer te beperken tot het aannemen of verwerpen van amendementen. Dit betekent dat de Tweede Kamer kan besluiten om een amendement van de Eerste Kamer (deels) aan te nemen of te verwerpen, maar dat zij niet bevoegd is om een amendement te wijzigen.

Deze nadere afbakening van de bevoegdheid van de Tweede Kamer betekent dat het onderhavige voorstel geen betrekking kan hebben op voorstellen van rijkswet. Artikel 17, vierde lid, van het Statuut regelt dat de Gevolmachtigde Ministers en de bijzondere gedelegeerden van de Staten van Aruba, Curaçao of Sint Maarten bij de behandeling van een voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer amendementen kunnen indienen, terwijl

⁵⁹ Artikel II, onderdeel A, tweede lid (artikel 85, vierde lid, Gw).

⁶⁰ Toelichting, paragraaf 6.

de Tweede Kamer niet bevoegd is om dergelijke amendementen aan te nemen.

Om het terugzendrecht – in de vorm die nu wordt voorgesteld – ook toepasbaar te maken in de procedure van rijkswetgeving zou derhalve een wijziging van het Statuut noodzakelijk zijn. Het onderhavige voorstel voegt een additioneel artikel aan de Grondwet toe dat ervoor zorgt dat de uitzondering voor voorstellen van rijkswet vervalt op het moment dat de bedoelde wijziging van het Statuut in werking is getreden.

Het wetsvoorstel is in deze zin aangepast. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting is nader beschreven wat de voorgestelde afbakening inhoudt en hoe het proces van wijziging en terugzending er precies komt uit te zien.

d. Andere actoren in het proces

In aanvulling op het voorgaande valt op dat de toelichting nauwelijks ingaat op de rol van de andere actoren in het wetgevingsproces. Hierbij gaat het met name om de rol van de regering of die van initiatiefnemers uit de Tweede Kamer, maar ook die van de Afdeling advisering. De toelichting stelt dat de regering niet bevoegd is om wijzigingen aan te brengen in het voorstel nadat het door de Eerste Kamer in gewijzigde vorm is teruggezonden aan de Tweede Kamer. De toelichting stelt dat dit niet wenselijk is omdat het voorstel beoogt, zoals de toelichting het verwoordt, «een communicatiekanaal» te openen tussen beide Kamers.⁶¹ Dit laatste miskent dat de regering een integraal onderdeel is van de wetgevende macht en dat het kan voorkomen dat wijzigingen die de Eerste Kamer voorstelt in de ogen van de regering aanpassing behoeven.

Daarnaast kan ook de regering, los van de Kamers, het wenselijk vinden om over bepaalde voorgestelde wijzigingen een advies van de Afdeling advisering te vragen. Daarover stelt de toelichting enerzijds dat de regering en de Tweede Kamer de mogelijkheid hebben om advies te vragen en anderzijds dat gezien moet worden of de Wet op de Raad van State na aanneming van het voorstel aanpassing behoeft.⁶² Hiermee wordt uit de toelichting niet duidelijk of er in die fase nu al wel een bevoegdheid zou zijn, of nog niet.⁶³

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van invoering van het wijzigings- en terugzendrecht op de andere actoren in het wetgevingsproces.

De Afdeling vraagt aandacht voor het feit dat de regering de behoefte kan voelen om een door de Eerste Kamer teruggezonden wetsvoorstel te wijzigen.

Zoals de Afdeling bij punt 5.c terecht opmerkt, is het van belang dat helder is welke ruimte de Tweede Kamer heeft ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel. Daarom is besloten om de bevoegdheid van de Tweede Kamer ten aanzien van een teruggezonden wetsvoorstel nader af te bakenen. De beoogde helderheid zou deels tenietgedaan worden als de regering wél de mogelijkheid zou krijgen om een amendement van de Eerste Kamer aan te passen, of anderszins het voorstel te wijzigen voordat de Tweede Kamer erover stemt. De tweede behandeling door de Tweede

⁶¹ Toelichting, paragraaf 6.

⁶² Toelichting, paragraaf 6.

⁶³ Zie bijvoorbeeld ook artikel 17, tweede lid, van de Wet op de Raad van State, waaruit blijkt dat de regering de Afdeling kan horen over alle aangelegenheden waaromtrent zij dit nodig acht.

Kamer is bedoeld om een oordeel te kunnen geven over de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft gemaakt. Zoals de Afdeling bij punt 5.c terecht opmerkt, werkt het complicerend als de Tweede Kamer de wijzigingen van de Eerste Kamer zou kunnen wijzigen. Ditzelfde geldt voor een wijzigingsbevoegdheid voor de regering in deze fase.

Als alternatief is overwogen om de regering in een eerdere fase de bevoegdheid toe te kennen om een wetsvoorstel te wijzigen, namelijk wanneer het voorstel nog in behandeling is bij de Eerste Kamer. Het kan in deze fase onder omstandigheden de voorkeur genieten dat de regering het voortouw neemt, bijvoorbeeld omdat de gewenste wijzigingen veelomvattend of technisch complex zijn. Toch wordt een dergelijke bevoegdheid niet voorgesteld.

Een wijzigingsrecht van de regering in deze fase zou de procedure complexer maken, mede omdat voorkomen zou moeten worden dat de regering de Eerste Kamer door het indienen van een nota van wijziging zou kunnen dwingen om een keuze te maken tussen terugzending (het voorstel is immers gewijzigd) of verwerping. Een verdere complicatie is dat ook overwogen zou moeten worden om een wijzigingsbevoegdheid ten aanzien van initiatiefvoorstellen te creëren, waarbij dan de vraag opkomt wie bevoegd zou moeten zijn om wijzigingen te maken: de Kamerleden die het voorstel in de Tweede Kamer aanhangig hebben gemaakt, de Kamerleden die op grond van artikel 85 van de Grondwet zijn aangewezen om het voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen, of de Tweede Kamer zelf.

Daar komt bij dat het in deze fase nadrukkelijk aan de Eerste Kamer zou moeten zijn om aan te geven hoe het wetsvoorstel verbeterd kan worden. Uiteraard zal daarbij wel (net als in de Tweede Kamer) een beroep kunnen worden gedaan op ambtelijke bijstand vanuit het ministerie.

Tot slot lijkt het ook niet per se nodig om de regering de bevoegdheid toe te kennen om een teruggezonden voorstel te kunnen wijzigen, gezien de mogelijkheden die de regering reeds heeft om invloed uit te oefenen op een wetsvoorstel. In het debat in de Eerste Kamer kan de regering aangeven dat een amendement naar haar oordeel aanpassing behoeft. Als een amendement desondanks ongewijzigd door de Eerste Kamer wordt aangenomen, kan de regering de Tweede Kamer adviseren om het amendement niet aan te nemen. Ook kan de regering besluiten om het wetsvoorstel in te trekken (als het om een regeringsvoorstel gaat) of in het uiterste geval overwegen om het voorstel niet te bekrachtigen. Ook kan de regering een voorstel voor een herstelwet indienen.

Op grond van deze overwegingen gaat de voorkeur uit naar een regeling waarin alleen de Eerste Kamer zelf bevoegd is om wijzigingen te maken in een voorstel dat aan haar is gezonden. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

De memorie van toelichting creëerde ten onrechte twijfel over de vraag in hoeverre het mogelijk is om na terugzending van een wetsvoorstel advies in te winnen bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De regering wil de mogelijkheid om advies in te winnen niet beperken en deze moet dus ook bestaan in de fase na terugzending. De Wet op de Raad van State hoeft hiervoor niet gewijzigd te worden. Dit is verhelderd in de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert het voorstel van rijkswet niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten, tenzij het is aangepast.

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verbeteringen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen:

- In artikel II, onderdeel A, is een tweede lid toegevoegd dat bepaalt dat in artikel 85, eerste lid, van de Grondwet de zinsnede «die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden» vervalt. Met deze zinsnede beoogt de Grondwet thans duidelijk te maken dat de Eerste Kamer niet bevoegd is om wijzigingen in een wetsvoorstel te maken. Deze zinsnede moet dus vervallen indien de Eerste Kamer een wijzigingsrecht krijgt.
- In artikel II, onderdeel A, is in het voorgestelde tweede lid, onder b, van artikel 85 van de Grondwet de opsomming van bepalingen die voorschrijven dat de kamers een wet alleen kunnen aannemen met ten minste twee derde van de stemmen vervangen door een algemene aanduiding van deze categorie. Als gevolg van deze wijziging is geen behoefte meer aan het aanvankelijk – in de versie van het voorstel die aan de Afdeling is voorgelegd – voorgestelde additionele artikel VII, dat de samenloop regelde met het voorstel om in de Grondwet te regelen dat de tweede lezing van grondwetswijzigingen door de kamers in verenigde vergadering wordt behandeld.
- In artikel II, onderdeel A, derde lid, is aan het voorgestelde tweede lid van artikel 85 van de Grondwet een onderdeel c toegevoegd dat regelt dat een voorstel van wet als bedoeld in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, niet door de Eerste Kamer kan worden gewijzigd.
- In artikel II, onderdeel A, derde lid, is aan het voorgestelde tweede lid van artikel 85 van de Grondwet een onderdeel d toegevoegd dat regelt dat een voorstel van wet dat door of vanwege de Koning op het in artikel 65 bedoelde tijdstip is ingediend en dat noodzakelijk is voor de uitvoering van een algemene begrotingswet als bedoeld in artikel 105, tweede lid, niet door de Eerste Kamer kan worden gewijzigd.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot