

Vergaderjaar 2019–2020

**35 419**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (herijking Grondwetsherzieningsprocedure)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 23 april 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

#### ALGEMEEN

1.	Inleiding	1
2.	Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding	3
3.	De besluitvorming in tweede lezing	3

#### ARTIKELSGEWIJS

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet. Voorgesteld wordt om te verduidelijken dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de Verklaringswet het voorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing overweegt. Verder wordt voorgesteld dat indien deze Tweede Kamer in tweede lezing geen besluit neemt het grond-wetsvoorstel van rechtswege vervalft. De leden van de VVD-fractie merken op dat zij het verduidelijken van de procedure voor het herzien van de Grondwet een goede zaak achten. Graag willen zij de regering hierover een aantal vragen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet. Deze leden zijn met de regering van mening, dat het niet wenselijk is als er over aspecten van de procedure onduidelijkheid bestaat. Deze leden onderschrijven dan ook het streven van de regering om de bestaande Grondwetsherzieningsprocedure te verduidelijken en te bewerkstelligen dat de behandeling van een grondwetsvoorstel sneller wordt afgerond en het parlementaire debat zich kan richten op de inhoud daarvan.

De leden van de CDA-fractie begrijpen, dat met het voorliggende wetsvoorstel geen uitwerking wordt gegeven aan de wens om de zittingsduur van Eerste Kamerleden te verlengen van vier tot zes jaar en de aanbeveling van de Staats-commissie Parlementair stelsel om de tweede lezing van een grondwets-herziening te behandelen in een verenigde vergadering van de Tweede en de Eerste Kamer. Deze leden vragen op welke termijn de regering van plan is de desbetreffende wetsvoorstellen bij de Kamer in te dienen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet. De genoemde leden hebben in dit verband nog enkele vragen over de timing, de samenhang met andere voorstellen en de waarborgen voor tijdige behandeling door de Tweede Kamer die na de eerste lezing zal worden gekozen.

De leden van de D66-fractie willen ingaan op de samenloop met een ander voorstel dat op hetzelfde Grondwetsartikel ziet, en er onder meer toe strekt de verenigde vergadering te belasten met de plicht om de tweede lezing van een voorstel tot grondwetswijziging te overwegen. In het kader van de bestendigheid van onze Grondwet, vragen de genoemde leden zich af of waarom twee voorstellen die op hetzelfde artikel zien in dezelfde periode los van elkaar worden ingediend. Kan de regering nader toelichten waarom daarvoor is gekozen? Anders dan de regering, zien de leden van de D66-fractie wel inhoudelijke samenhang tussen dit voorstel en het voorliggende voorstel. Mochten de beide Kamers gezamenlijk verantwoordelijk worden voor de tweede lezing, dan verandert dat immers de procedure van deze lezing en daarmee bijvoorbeeld wellicht ook de benodigde tijd om de tweede lezing af te ronden. Deze leden willen ook niet onvermeld laten dat dit voorstel tot verenigde vergadering een uitwerking is van een aanbeveling van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en sinds februari bij de Raad van State ligt. Is de regering bereid na advisering door de Raad van State tempo te maken en de beide voorstellen gezamenlijk te behandelen? De leden van de D66-fractie achten dit zeer wenselijk.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorstel voor de herijking van de Grondwetsherzieningsprocedure. Deze leden zijn blij dat er met dit voorstel meer duidelijkheid lijkt te komen over de te volgen procedure. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering wat de actuele planning is voor wat betreft het mogelijke Grondwetsvoorstel om een tweede lezing aan de verenigde vergadering voor te leggen? Wanneer kan de Kamer dit voorstel verwachten?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij begrijpen het belang van een goede regeling met betrekking tot de behandeling van wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing. De kern van het voorliggend

wetvoorstel is wat betreft de aan het woord zijnde leden, het voorstel dat «indien de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de tweede lezing niet afrondt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.»

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet. Deze leden onderschrijven het doel van het wetsvoorstel om meer duidelijkheid te verschaffen over onderdelen van de Grondwetsherzieningsprocedure, met name daar waar het de tweede lezing betreft. Dit, met het oog op een snellere doorlooptijd van de behandeling van een grondwetsvoorstel en voldoende ruimte voor het parlementaire debat over de inhoud van het betreffende grondwetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat er een verduidelijking komt van de grondwettelijke bepalingen over de herzieningsprocedure in tweede lezing. Zij hebben eerder hier al regelmatig aandacht voor gevraagd, onder meer bij de behandeling van de tweede lezing van het wetsvoorstel inzake constitutionele toetsing. Zij hebben een aantal vragen bij deze verklaringswet.

## **2. Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding**

De leden van de SGP-fractie vragen verduidelijking over het moment waarop het wetsvoorstel in eerste lezing moet worden afgerond en bekendgemaakt. In het voorstel wordt gesproken over het moment van verkiezen van de Tweede Kamer. Dit betekent dat de bekendmakingswet uiterlijk tot en met de dag voor de Tweede Kamerverkiezingen bekend gemaakt kan worden. Betekent dit dat het (theoretische) moment van bekendmaken is vervroegd van net voor het aantreden van de nieuwe Kamer naar het moment van verkiezing? Betekent dit dus in theorie dat de Eerste Kamer op de dinsdag voor de verkiezingen van de volgende dag over het wetsvoorstel zou kunnen stemmen en dat de regering het nog dezelfde dag bekendmaakt? Is dat niet een erg laat moment?

## **3. De besluitvorming in tweede lezing**

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat tot op heden, hoewel de Grondwet dat niet met zoveel woorden voorschrijft, voor de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening een afzonderlijk wetsvoorstel wordt ingediend of aanhangig wordt gemaakt. Deze leden vragen of is overwogen om in de Grondwet vast te leggen dat voor de tweede lezing altijd een afzonderlijk wetsvoorstel moet worden ingediend, zowel als het gaat om een voorstel van de regering als om een initiatiefwetsvoorstel. Zijn er redenen om dat niet te doen? Zo ja, welke zijn dat?

Er wordt voorgesteld, zo vervolgen de aan het woord zijnde leden, dat als de Tweede Kamer, die wordt gekozen na de bekendmaking van de Verklaringswet, over het voorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing geen besluit neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt. Dit betreft de rol van de Tweede Kamer. Maar wat als de Eerste Kamer besluit de tweede lezing niet te behandelen en niet af te ronden? Wat betekent dat voor het betreffende grondwetsvoorstel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorts lezen zij in de memorie van toelichting dat de regering bereid is een wetsvoorstel in procedure te brengen om de Wet op de Raad van State in die zin te wijzigen dat het horen van de Afdeling Advisering in de tweede lezing van een Grondwetswijziging achterwege kan blijven, zo de

Kamer daaraan hecht. Er wordt hier een relatie met het opnemen van een bepaling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gelegd. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking van deze passage. Zij vragen de regering daarbij te betrekken het voorgestelde artikel 9.30 over het aanhangig maken van initiatief-wetsvoorstellen in tweede lezing, zoals gedaan door de Werkgroep Van der Staaij in het kader van een algehele herziening van het Reglement van Orde Tweede Kamer (TK 35 322, nr. 4). Hoe beziet de regering het voorgestelde artikel 9.30 in relatie tot dit wetsvoorstel? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Waarom zou in een tweede lezing het horen van de Afdeling Advisering achterwege moeten blijven? Het is immers niet uitgesloten dat een wetsvoorstel in eerste lezing aanzienlijk wordt gewijzigd. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (TK 35 322) dat bij de Kamer aanhangig is, twee artikelen zijn opgenomen over herziening van de Grondwet: artikel 9.29 over spoedige overweging in tweede lezing en artikel 9.30 over aanhangig maken initiatiefwetsvoorstel tweede lezing. De leden van de CDA-fractie vragen de regering, hoe de voorgestelde artikelen zich verhouden tot het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hechten eraan dat de Afdeling advisering van de Raad van State ook over voorstellen in tweede lezing adviseert. Op welke wijze kan in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer worden geborgd dat een initiatiefvoorstel in tweede lezing in alle gevallen zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakt wordt, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering met de voorliggende verklaring twee voorstellen doet. Ten eerste het voorstel om te expliciteren dat de Tweede Kamer die na de bekendmaking van de verklaringswet wordt gekozen de Tweede Kamer is die het voorstel tot Grondwetsherziening in tweede lezing overweegt. Ten tweede dat, als deze Tweede Kamer geen besluit in tweede lezing neemt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt. Vooropgesteld begrijpen de genoemde leden de achtergrond van deze voorstellen. Ze stroken met de gedachte dat door de benodigde verkiezing voorafgaand aan de tweede lezing de kiesgerechtigde inwoners van ons land zich over een voorgestelde grondwetswijziging kunnen uitspreken. Als de behandeling in tweede lezing door de Tweede Kamer of regering zou kunnen worden uitgesteld tot een volgende Tweede Kamer gunstiger is samengesteld, zou dit aan die gedachte afbreuk doen. De voorliggende verklaring sluit deze route af. Aldus begrijpen deze leden de achtergrond goed.

De leden van de D66-fractie delen daarnaast met de regering de opvatting dat het wenselijk is dat de tijdige indiening en behandeling van voorstellen in tweede lezing wordt geborgd en dat er meer duidelijkheid komt over de te volgen procedure. De voorliggende verklaring biedt echter geen totaal-oplossing, maar is slechts een mogelijk onderdeel daarvan. De procedure tijdens de tweede lezing vergt immers nadere verduidelijking in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Ook borgt de voorliggende verklaring de voortvarende indiening en behandeling in tweede lezing nog niet. De genoemde leden lezen in de toelichting voornamelijk wat mogelijk is binnen het huidige recht, niet welke procedurele waarborgen aan een spoedige behandeling kunnen bijdragen. Dit terwijl gedegen waarborgen in hun optiek wel nodig zijn, juist nu de voorliggende vervalbepaling geen enkele uitzonderingsgrond kent. Momenteel ligt een voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde voor, dat zowel op de verduidelijking als bespoe-

diging van de procedure in tweede lezing ziet. Uiteraard gaat de Tweede Kamer over het eigen Reglement van Orde, dus de genoemde leden begrijpen enige terughoudendheid vanuit de regering op dit vlak. Deze is terecht. Gezien de samenhang tussen beide voorstellen, horen de genoemde leden niettemin graag in hoeverre de regering aansluiting heeft gezocht bij het voorstel van de werkgroep Herziening Reglement van Orde? Deelt de regering de mening dat het belangrijk is dat er eerst meer duidelijkheid komt over een mogelijk aangescherpte procedure in tweede lezing, alvorens het voorliggende wetsvoorstel plenair wordt behandeld? De leden van de D66-fractie stellen, gezien het voorgaande, graag nog enkele nadere vragen over de samenhang tussen de voorliggende verklaring en het voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde. Zij zijn benieuwd hoe de regering hier als adviseur van de Kamer tegenover staat. De genoemde leden lezen in artikel 9.29 van het voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde de bepaling dat de fracties of groepen die het initiatiefvoorstel in eerste lezing aanhangig hebben gemaakt meteen bij aanvang van de volgende zitting na de bekendmaking het voorstel tot verandering in de Grondwet in tweede lezing aanhangig maken. Doen zij dit niet binnen zes weken, dan roept de Voorzitter de Kamerleden in een vergadering op om het voorstel aanhangig te maken. Wordt vervolgens niet binnen twee weken aan de oproep gehoor gegeven, dan verzoekt de Voorzitter de regering het betrokken wetsvoorstel in te dienen, zo lezen de leden. Kan de regering zich vinden in de verschillende aspecten van dit voorstel van de werkgroep? Ziet de regering problemen met betrekking tot de verdediging in de Eerste Kamer, als de regering een initiatiefvoorstel in tweede lezing aanhangig maakt? En in hoeverre denkt de regering dat dit voorstel zou kunnen bijdragen aan de tijdige indiening en behandeling van voorstellen in tweede lezing? Voorts constateren deze leden dat artikel 9.30 van het voorstel van de werkgroep bepaalt dat als de Kamer niet over het voorstel tot grondwets-wijziging heeft besloten in de eerste zitting nadat zij is ontbonden, de Voorzitter bij aanvang van de volgende zitting voorstelt het wetsvoorstel als vervallen te beschouwen. Aldus wijkt het voorstel van de werkgroep af van de voorliggende verklaring. Kan de regering nogmaals toelichten waarom hij de eigen vervalbepaling verkiest boven deze route, via het Reglement van Orde?

De leden van de D66-fractie lichten verder graag uit dat de Raad van State de Tweede Kamer in overweging heeft gegeven in haar Reglement van Orde te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer. Hoe staat de regering tegenover deze suggestie, in relatie tot het eigen voorstel?

De leden van de D66-fractie constateren, met de regering, dat een tussentijdse ontbinding de zittingsduur van de Tweede Kamer aanzienlijk korter dan vier jaar kan maken. Zo bedroeg de zittingsduur van de Tweede Kamer ten tijde van de regeerperiode van het kabinet-Balkenende III slechts acht maanden. In hoeverre kan de regering met zekerheid stellen dat er in geval van een zittings-duur van acht maanden of korter altijd een tijdige, gedegen wetsbehandeling mogelijk is? Meer in het bijzonder in geval een grondwetswijziging inzet is van de onderhandelingen tijdens een kabinetsformatie, waarna meteen of binnen afzienbare tijd verkiezingen worden uitgeschreven? Daar komt bij dat de Tweede Kamer ook een demissionaire periode kent, waarin wetgeving controversieel kan worden verklaard. Hoe is geborgd dat die leer niet opgaat voor de Grondwet in tweede lezing? De Tweede Kamer is daarin toch autonoom, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een nadere toelichting van de regering hoe omgegaan zou moeten worden met de situatie waarin een grote grondwetsherziening in tweede lezing bij de

Kamer wordt ingediend, maar door een Kamerontbinding en snelle nieuwe verkiezingen deze Kamerperiode maar een aantal maanden duurt. Is zo'n geval volgens de regering een bijzondere situatie waarin besloten zou moeten kunnen worden om de behandeling van een dergelijke grote herziening met maximaal één periode uit te stellen? En zou er daarom, zo vragen deze leden, een mogelijkheid voor de Kamer moeten kunnen komen om bijvoorbeeld bij 2/3 meerderheid te besluiten om de behandeling van een tweede lezing uit te stellen tot na een volgende verkiezing omdat dat meer recht zou kunnen doen aan een goede behandeling van een grote herziening?

De leden van de PvdA-fractie zien als kern van het voorliggend wetvoorstel het voorstel dat «indien de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de tweede lezing niet afrondt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.» Daarmee wil de regering onder andere voorkomen dat initiatiefwetsvoorstellen waarin grondwetswijzingen aan de orde zijn, niet door de Kamer behandeld gaan worden omdat de initiatiefnemers liever een gunstiger samenstelling na volgende Kamerverkiezingen willen afwachten. Op het punt van het stellen van regels ten aanzien van de tweede lezing heeft evenwel de Kamer al voorstellen tot aanpassing van het Reglement van Orde gedaan. Daarin is een regeling uitgewerkt ter bevordering van de tijdige behandeling van wetsvoorstellen voor de tweede lezing van een grondwets-herziening. Daarin is ook voorzien in een regeling om tweede-lezings-voorstellen, waarvan de behandeling niettemin niet tijdig wordt afgerond, als vervallen te beschouwen. Hoe verhouden de voorstellen tot wijziging van het Reglement van Orde zich tot het voorliggend wetsvoorstel? Acht de regering de voorgestelde regeling in het Reglement van Orde niet afdoende? Dienen de leden van de PvdA-fractie het in voorliggend wetsvoorstel voorgestelde van rechtswege vervallen, te lezen als een soort sluitstuk van hetgeen in het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde wordt voorgesteld? Ziet de regering reden om anders tegen de wijze waarop een initiatiefwetsvoorstel in tweede lezing komt te vervallen aan te kijken, dan het vervallen van een wetsvoorstel van de regering? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? In hoeverre kan het intrekken van een wet door de regering er ook voor zorgen dat een grondwetsvoorstel in tweede lezing komt te vervallen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat met dit voorstel een waarborg wordt gegeven tegen een «politiek uitstel» van de tweede lezing in de Tweede Kamer. In hoeverre is het op basis van het voorliggende voorstel mogelijk dat de Eerste Kamer alsnog besluit tot het «verdagen» van de tweede lezing van de Grondwetswijziging tot een moment waarop er wel een tweederde meerderheid wordt verwacht? Kan de Eerste Kamer wél blijven besluiten om een tweede lezing voorlopig niet te behandelen? Is dat risico niet nog groter bij een verkiezing van deze Kamer in twee helften, omdat hierdoor deze Kamer vaker van samenstelling wijzigt? De leden van de SGP-fractie missen in dit verband een omschrijving van de precieze betekenis van het woord «zodra» bij de overweging door de Eerste Kamer? Wordt hiermee ook gedacht aan een bepaalde termijn? De leden van de SGP-fractie leiden uit het gestelde in § 4.1 af dat de regering in principe van mening is dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over een wetsvoorstel in tweede lezing niet veel toevoegt. Deze leden vragen zich af of deze conclusie juist is. Zo ja, zou ook bij een al dan niet gewijzigd voorstel een dergelijk advies in tweede lezing niet toch van belang kunnen zijn? Hierbij is ook bijvoorbeeld te denken aan een nieuw (weten-schappelijk) inzicht dat in de periode tussen de eerste en tweede lezing is ontstaan of een lacune die op een laat moment wordt ontdekt. In veel gevallen zal dit niet zo zijn en zal ook het advies van de Afdeling advisering snel kunnen worden gegeven.

Als er wel reden is voor een uitvoeriger advies zal meestal alleen maar toe te juichen zijn dat het gegeven wordt. Deelt de regering deze opvatting? Kan op basis van de ervaringen van de achterliggende decennia aangegeven worden hoeveel tijd er gemiddeld zit tussen het moment van het vragen van advies en het moment van het uitbrengen van het advies bij tweede- lezing-voorstellen?

## **ARTIKELSGEWIJS**

Artikel III (additioneel artikel V)

### *Onderdeel 2*

In dit artikelonderdeel, zo merken de leden van de VVD-fractie op, is een samenloopregeling opgenomen in verband met het nog in te dienen wetsvoorstel dat de zittingsduur van de Eerste Kamer wijzigt alsmede dat de verenigde vergadering belast met de behandeling van de tweede lezing van een Grondwetswijziging. De leden van de VVD-fractie vragen waarom dit artikelonderdeel in dit wetsvoorstel is opgenomen? Wanneer wordt dat wetsvoorstel bij de Kamer ingediend? Graag krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie vinden het een opmerkelijke constructie dat in dit wetsvoorstel een additioneel artikel wordt opgenomen over een voorstel tot wijziging van de Grondwet dat nog niet eens bij de Tweede Kamer is ingediend. Is het niet logischer om de hele samenloop bij dat wetsvoorstel, of in een gelijk-tijdig te behandelen zelfstandig voorstel, te regelen in plaats van gedeeltelijk in dit voorstel? Het kan toch immers heel goed zo zijn dat het voornemen om de tweede lezing in een verenigde vergadering te gaan doen op een andere manier geregeld wordt? Wat is in dat geval de toegevoegde waarde van dit additioneel artikel? Betekent het opnemen ervan anders niet dat de Staten-Generaal, bij ongewijzigd aannemen van dit voorstel, eigenlijk bij voorbaat al gebonden worden aan de verwoording van de alternatieve procedure voor de tweede lezing zoals die in dit voorstel wordt gegeven?

Kan tevens worden toegelicht welke vertraging er «te zijner tijd» op zou kunnen treden als dit deel van het additionele artikel niet wordt opgenomen?

De leden van de SGP-fractie vragen zich ten slotte af of het niet mogelijk is om ook in dit voorstel gelijktijdig te regelen dat het additionele artikel na bijvoorbeeld tien jaar verval.

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx