

# De Grondwetsherziening onder revisie

## Twee voorstellen tot herziening van de Grondwetsherzieningsprocedure en hun verhouding tot de tussentijdse kiezersraadpleging over voorstellen tot herziening van de Grondwet

R.J.B. Schutgens

### 1. Inleiding: sleutelen aan de Grondwetsherziening

Het lijkt erop dat onze Grondwetsherzieningsprocedure – een rustig bezit sinds 1848<sup>1</sup> – binnen afzienbare tijd meer of minder ingrijpend zal worden aangepast. Op dit moment zijn er namelijk twee afzonderlijke regeringsvoorstellen aanhangig tot wijziging van het herzieningsartikel (art. 137 Grondwet; Gw). Ten eerste is dat het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’, waarmee de regering beoogt te verduidelijken welke Tweede Kamer de tweede lezing van een bepaald Grondwetswijzigingsvoorstel moet verrichten, en waarmee de verplichting wordt geschrapt om de Tweede Kamer tussen de eerste en de tweede lezing van een Grondwetsherziening te ontbinden.<sup>2</sup> Ten tweede wil de regering via het voorstel ‘Invoering van behandeling in verenigde vergadering van de tweede lezing van veranderingen in de Grondwet’ de doorslaggevende invloed temperen die in de huidige tweedelezingsfase aan de Eerste Kamer toekomt.<sup>3</sup> Elk voorstel zou op zich al een duidelijke breuk opleveren met de herzieningsprocedure zoals die ruim anderhalve eeuw heeft gegolden, en reeds daarom lijkt een bespreking daarvan in dit tijdschrift op haar plaats. Er is echter nog een reden voor een bespreking. De regering heeft de twee genoemde voorstellen als het ware als ‘losse projecten’ aan de Kamers voorgelegd in plaats van als één geïntegreerd geheel – wellicht is de haalbaarheid van beide voorstellen verschillend ingeschat. Deze keuze heeft echter tot gevolg dat in de respectieve toelichtingen nauwelijks aandacht is voor de onderlinge verhouding tussen de voorstellen. Deze bijdrage gaat ook daarop in. Bij de beschou-

- 1 Zie art. 196 en 197 Gw 1848. Opgemerkt zij dat de procedure sinds 1848 wel degelijk eenmaal inhoudelijk is aangepast: in 1995 werd de verplichting om ook de Eerste Kamer na publicatie van een verklaringwet te ontbinden geschrapt, zie P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (12de druk), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 96-97 met verdere literatuurverwijzingen.
- 2 *Kamerstukken II* 2020/21, 35419, op 13 oktober 2020 in eerste lezing aangenomen door de Eerste Kamer, zie de wet van 14 oktober 2020, 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 (herijking Grondwetsherzieningsprocedure), *Stb.* 2020, 430. Specifiek over dit voorstel verscheen reeds een mooie bijdrage van de hand van H.M.B. Breunese, ‘Wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure’, *TvCR* 2021, afl. 2, p. 118-130.
- 3 *Kamerstukken II* 2020/21, 35533, thans in eerste lezing aanhangig bij de Eerste Kamer; de Eerste Kamer heeft het voorstel in maart 2021 controversieel verklaard en wacht voor de verdere behandeling het aantreden van een nieuw kabinet af.

R.J.B. Schutgens

wingen zal de aandacht vooral uitgaan naar het belangrijke, ook in de herzieningsvoorstellen omarmde, uitgangspunt dat de kiezer na de afronding van een eerste lezing van een Grondwetsherziening de gelegenheid moet krijgen om zich via nieuwe Tweede Kamerverkiezingen over het aanhangige voorstel uit te laten – kort gezegd het uitgangspunt van een *tussentijdse kiezersraadpleging*. Volgens deze auteur zijn de beide regeringsvoorstellen juist op dit punt minder goed te rijmen.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 geeft de geldende Grondwetsherzieningsprocedure bondig weer. Paragraaf 3 gaat nader in op de gedachte van tussentijdse kiezersraadpleging en het bijzondere mandaat dat daaruit in de tweede-lezingsfase voortvloeit voor de Tweede Kamer. Paragraaf 4 en 5 behandelen de genoemde regeringsvoorstellen afzonderlijk, en paragraaf 6 tot slot geeft een samenhangende beschouwing.

## 2. De vigerende herzieningsprocedure in kort bestek

Voorstellen tot herziening van de Grondwet worden in twee lezingen behandeld. In de eerste lezing komt een wet tot stand die ‘verklaart’ dat een bepaald, in de tekst van die wet zelf gespecificeerd, voorstel tot herziening van de Grondwet in overweging genomen zal worden (art. 137, eerste lid, Gw). Zo’n ‘verklaringswet’ is in beginsel een gewone wet in formele zin, die volgens de reguliere wetsprocedure tot stand komt.<sup>4</sup> Zoals iedere wet in formele zin kan ook een verklaringswet dus in beide Kamers worden aangenomen met een gewone meerderheid (de helft plus een).

‘Na de bekendmaking’ van de verklaringswet in het Staatsblad wordt de Tweede Kamer ontbonden, zo bepaalt artikel 137, derde lid, Gw. Deze ontbinding van de Tweede Kamer houdt – ingevolge de regeling over Kamerontbinding van artikel 64, tweede lid, Gw – van rechtswege een opdracht in tot het organiseren van Tweede Kamerverkiezingen en tot het samenkomen van de nieuw verkozen Tweede Kamer binnen drie maanden. Met de ontbinding van de Tweede Kamer is de ‘eerste lezing’ van de herziening voltooid.

‘Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen’, zo bepaalt artikel 137, vierde lid, Gw, wordt het Grondwetsvoorstel door beide Kamers opnieuw overwogen. Dit is de tweede lezing. Beide Kamers overwegen daarbij het voorstel zoals het in de verklaringswet was opgenomen – dat is immers ook precies het voorstel met het oog waarop er door ontbinding van de Tweede Kamer verkiezingen voor die Kamer zijn gehouden. In de tweede lezing ontbreekt dan ook het recht van amendement.<sup>5</sup> Bovendien kunnen beide Kamers het voorstel slechts aannemen met een meerderheid van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen (als alle leden stemmen dus 100/150 in de Tweede Kamer en 50/75 in de Eerste Kamer).

4 Art. 81-88 Gw. Wel geldt dat de Tweede Kamer krachtens art. 137, tweede lid, Gw (ook) in de eerste-lezingsfase beschikt over de bijzondere bevoegdheid om het voorstel te splitsen en de resulterende delen afzonderlijk in stemming te brengen. Dit splitsingsrecht dient een praktisch doel en wordt hier verder niet besproken.

5 Splitsing is wel mogelijk, zie art. 137, vijfde lid, Gw.

### 3. De tussentijdse Kamerontbinding: een kiezersraadpleging over een herzieningsvoorstel

Een opvallend aspect van de herzieningsprocedure zoals onze Grondwet die sinds 1848 kent, is de verplichting om de Tweede Kamer tussen de eerste en de tweede lezing te ontbinden.<sup>6</sup> De vraag is wat precies de ratio is van deze – wat ik verder maar noem – ‘tussentijdse Kamerontbinding’. In de hedendaagse literatuur wordt deze ontbinding doorgaans aangemerkt als een manier om de kiezer de gelegenheid te geven om zich (middellijk<sup>7</sup>) uit te spreken over een aanhangig voorstel tot wijziging van de Grondwet.<sup>8</sup> Interessant genoeg werd het doel van die ontbinding blijkens de bondige toelichting op de Grondwet van 1848 – waarin de nog steeds geldende procedure werd geïntroduceerd – bij de introductie daarvan anders gezien. De verplichte ontbinding had blijkens die toelichting de achtergrond, dat

‘(...) eene wijziging in de Grondwet dermate belangrijk moet worden geacht, dat de natie kan verlangen dat dusdanige verandering worde onderzocht en overwogen, door mannen die minder of niet gehecht zijn aan het vroegere, en die door verspreiding van nieuw licht niet anders dan tot bevordering van het goede kunnen medewerken’.<sup>9</sup>

Destijds was de gedachte kennelijk vooral dat de tussentijdse Kamerontbinding ertoe moest leiden dat een Grondwetswijziging niet alleen door de ‘zittende’ Kamers zou worden beoordeeld, maar vervolgens ook door twee ‘vernieuwde’ Kamers, samengesteld uit volksvertegenwoordigers met een ‘vernieuwd’ mandaat.<sup>10</sup> Het fundamentele belang van een Grondwetswijziging vereiste als het ware dat ook een nieuwe ploeg volksvertegenwoordigers, die een aanhangig wijzigingsvoorstel met een frisse blik zouden kunnen bezien, zich daarin moest kunnen vinden. De gedachte dat de tussentijdse Kamerontbinding ertoe zou strekken de kiezer de gelegenheid te geven om zich middellijk *over een aanhangig wijzigingsvoorstel zélf* uit te spreken, werd pas later geformuleerd. Zij komt onder andere duidelijk naar

6 Tot 1995 moest overigens ook de Eerste Kamer worden ontbonden, vgl. voetnoot 1.

7 Zo reeds A.A.H. Struycken, ‘Kamerontbinding en grondwetsherziening’, in: *Verzamelde werken van prof.mr. A.A.H. Struycken*, Arnhem: Gouda Quint 1924, p. 47-60, hier p. 48.

8 Zie bijv. Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 265; P.P.T. Bovend’Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 96-97 en (summier) D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (16de druk), Deventer: Kluwer 2014, p. 194. Zie verder bijv. J.L.W. Broeksteeg, ‘Het plebisitaire element in de procedure van grondwetsherziening’, in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 315-330, i.h.b. par. 3 en J.Th.J. van den Berg, *De aanspraak der Natie. Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer* (oratie Maas-tricht), 2004. Beide laatste auteurs betogen overigens dat aan de gedachte van volksraadpleging tekort wordt gedaan door de verderop in de hoofdtekst genoemde praktijk van uitstel van de Kamerontbinding.

9 Zie *Kamerstukken II 1847/48, LXV*, nr. 52, p. 861, dat strekte tot wijziging van art. 228-230 Gw 1840. Het citaat stamt uit de MvT (*Kamerstukken II 1847/48, XLIX*, nr. 23, p. 356).

10 De verplichte ontbinding van de Eerste Kamer is later geschrapt, zie voetnoot 1. Die verplichting is weliswaar goed te rijmen met het oorspronkelijke doel van de ontbinding, maar nauwelijks met het ‘nieuwe’ doel van een kiezersuitspraak over een Grondwetsvoorstel.

R.J.B. Schutgens

voren in de (regerings-)‘Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid’ uit 1976, waarbij de (latere) toelichting op het voorstel voor artikel 137 Gw aansluit.<sup>11</sup> De tussentijdse Kamerontbinding moet er volgens deze nota voor zorgen dat de Grondwet niet kan worden gewijzigd ‘zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld zich *daarover* uit te spreken’. De regering vindt dat ook in de nieuwe Grondwet van 1983 het ‘centrale element (...) van de kiezersraadpleging onverkort gehandhaafd [dient te] blijven’. ‘Beslissend is’ volgens haar ‘dat de kiezers de gelegenheid hebben zich *over de herziening uit te spreken*’ (cursiveringen toegevoegd).<sup>12</sup> Kort gezegd: blijkens de oorspronkelijke toelichting op de herzieningsbepaling is de ratio van de tussentijdse ontbinding vooral een vernieuwing van het parlement dat namens de bevolking besluit; in latere toelichtingen wordt de ratio van de ontbinding er vooral in gezocht dat de kiezer zich daardoor over de Grondwetswijziging zou kunnen uitlaten.

Overigens was de opvatting van de Grondwetgever 1848 binnen de logica van het toen ingevoerde parlementaire stelsel heel consequent. Men introduceerde destijds een zuiver vertegenwoordigend stelsel.<sup>13</sup> De gedachte daarbij was dat de kiezer niet zelf de inhoud van de wetgeving bepaalt, maar slechts de personen kiest die volgens hem geschikt zijn om die wetgeving – met inachtneming van het algemeen belang – vast te stellen in een onafhankelijk, deliberatief proces.<sup>14</sup> De gedachte dat een tussentijdse Kamerontbinding daartoe het mandaat moet vernieuwen, past daar beter bij dan de gedachte dat die Kamerontbinding tot een kiezersuitspraak *over een voorstel tot Grondwetswijziging* zou (kunnen) leiden. Niettemin is dat laatste wel onmiskenbaar wat de Grondwetgever in 1848 voor ogen had. Dat betekent dat het er naar geldend recht inmiddels voor moet worden gehouden dat de Tweede Kamer die aantreedt als gevolg van de Kamerverkiezingen die zijn gehouden na de publicatie van een verklaringwet, geacht moet worden een bijzondere opdracht te hebben voor de behandeling van het betrokken herzieningsvoorstel, omdat de kiezer bij de samenstelling van die Kamer zijn visie op een aanhangig Grondwetsvoorstel heeft (kunnen) laten meewegen.

11 *Kamerstukken II* 1976/77, 14213, nr. 3, par. 1. In de literatuur werd die gedachte overigens al veel eerder verwoord, getuige bijv. het in voetnoot 7 aangehaalde stuk van Struycken.

12 *Bijlage Handelingen II* 1973/74, 12944, nr. 2, par. 10, inleiding. De nota sluit op dit punt inhoudelijk weer aan bij het eindrapport van de commissie-Cals/Donner, p. 325-340.

13 Uitgebreid: G. Boogaard, ‘De Grondwet waarborgt de “gemengde democratie”. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie’, *RMThemis* 2018, p. 240-249.

14 Vgl. art. 50, 67, derde lid, en 71 Gw.

#### 4. Het eerste regeringsvoorstel: het voorstel 'Herijking Grondwetsherzieningsprocedure'

##### **Artikel 137 Gw (huidige vorm)**

**Lid 3** Na de bekendmaking van de [verklaringswet] (...) wordt de Tweede Kamer ontbonden.

**Lid 4** Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering (...).

##### **Artikel 137 Gw (voorstel) de huidige leden 3 en 4 worden vervangen door:**

**Lid 3** De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de [verklaringswet] overweegt in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel, vervalt dit van rechtswege. Zodra zij het voorstel heeft aangenomen, overweegt de Eerste Kamer dit in tweede lezing. De beide kamers kunnen het voorstel tot verandering alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Het meest 'procedureel-technische' – en daarom waarschijnlijk ook het meest kansrijke – voorstel tot herziening van artikel 137 Gw is het voorstel 'Herijking Grondwetsherzieningsprocedure', waarvan de eerste lezing reeds succesvol is afgerond. Dit voorstel beoogt – door schrapping van de verplichting tot ontbinding – de procedure beter in overeenstemming te brengen met de huidige parlementaire Grondwetsherzieningspraktijk en, belangrijker nog, de betekenis van de tussentijdse kiezersraadpleging te versterken.

Om te beginnen wil het voorstel de verplichte tussentijdse *ontbinding* van de Tweede Kamer vervangen door een verplichte tussentijdse *verkiezing* van die Kamer. Volgens het voorgestelde derde lid (dat de huidige leden 3 en 4 moet vervangen, zie kader) wordt een tweede lezing voortaan verricht door 'de Tweede Kamer die wordt gekozen na bekendmaking van' de verklaringswet, onverschillig of die Kamer nu optrad na een ontbinding of niet.

Hiermee zal de procedure beter bij de wijzigingspraktijk van de afgelopen decennia aansluiten. De Grondwetswijziging van 1948<sup>15</sup> (in verband met de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië) was namelijk de laatste waarbij de Tweede Kamer vlak na de totstandkoming van een verklaringswet werd ontbonden, met de bedoeling om de kiezers snel na de afronding van de eerste lezing over het betrokken wijzigingsvoorstel te raadplegen. Vanaf de Grondwetswijziging van 1953 is de regering ertoe overgegaan om na de totstandkoming van een verklaringswet met de Kamer-

15 D.J. Elzinga & G. Voerman, *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998*, Amsterdam: Uitgeverij L.J. van Veen 2002, p. 92-103.

ontbinding te wachten totdat er sowieso verkiezingen zouden zijn, hetzij omdat de Kamer om politieke redenen wordt ontbonden, hetzij omdat het mandaat van de Kamer toch al afloopt. Op dat moment wordt de Kamer dan – als mosterd na de maaltijd – snel ook nog even ontbonden met het oog op een aanhangig Grondwetsvoorstel. Daarmee is het ontbindingsbesluit zoals vereist door het huidige artikel 137, derde lid, Gw in wezen een formaliteit geworden.<sup>16</sup> Het lijkt (mij) een verbetering dat die formaliteit wordt afgeschaft, terwijl voor de kiezer gewaarborgd blijft om zich tussen de eerste en de tweede lezing desgewenst over een Grondwetsherziening uit te spreken. In het uitzonderlijke geval dat een Grondwetswijziging zo dringend is dat er na afronding van de eerste lezing geen tijd meer is om de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen af te wachten, staat er bovendien niets aan in de weg dat de regering de Kamer wél tussentijds ontbindt om het proces te versnellen.<sup>17</sup>

Belangrijker nog is dat het voorstel enkele tekstuele onvolkomenheden in het derde en vierde lid van artikel 137 Gw (zie kader) remedieert. Het huidige artikel 137 Gw laat er naar de letter in sommige gevallen namelijk ruimte voor dat de Tweede Kamer die een tweede lezing verricht, *niet* werd verkozen met het oog op de tweede lezing van dat voorstel. Dat kan twijfel zaaien over de vraag of de genoemde Kamer wel bevoegd was (en daarmee over de rechtmatigheid van de gevolgde procedure)<sup>18</sup> en het brengt de mogelijkheid van een tussentijdse kiezersraadpleging in het gedrang. Dit probleem bestaat in twee varianten.

Om te beginnen is het wel voorgekomen<sup>19</sup> dat een verklaringswet werd gepubliceerd op enig moment *na* dagtekening van een *besluit* tot ontbinding van de Tweede Kamer, maar *voordat* de ‘ontbinding’ als zodanig daadwerkelijk juridisch van kracht werd. Ingevolge artikel 64 Gw is een Kamerontbinding immers altijd een ‘ontbinding op termijn’: het ontbindingsbesluit houdt een last in tot het organiseren van nieuwe verkiezingen, waarna de daadwerkelijke ontbinding van de vertrekkende Kamer juridisch pas ingaat op het moment dat de nieuw gekozen Kamer

16 Men zou aan het in de Staatscourant gepubliceerde ontbindings-KB nog de functie kunnen toeschrijven dat het aan de kiezer signaleert dat de aanstaande verkiezing mede gaat over een Grondwetswijzigingsvoorstel. In het hedendaagse medialandschap lijkt het echter louter theorie dat de kiezer voor die signalering zou zijn aangewezen op de Staatscourant. In deze zin ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 3, p. 4, tweede alinea (MvT) (hierna: MvT) en uitgebreider Breunese 2021, par. 3.2.

17 Vgl. MvT, p. 4, eerste alinea.

18 Zie over deze ‘gerede twijfel’ aan de te volgen procedure – die in wezen ontstaat door een discrepantie tussen de grammaticale en de teleologische betekenis van art. 137 Gw – ook Breunese 2021, par. 2.2 en 5.1.

19 Zo verschenen er vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2006 nog twee verklaringswetten in het Staatsblad (respectievelijk op 2 november 2006, *Stb.* 2006, 549 en op 15 november 2006, *Stb.* 2006, 564). Het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer dateerde reeds van 4 september 2006 (*Stb.* 2006, 421). De betrokken herzieningsvoorstellen werden door de vlak daarna gekozen Tweede Kamer behandeld. Kritisch over deze gang van zaken in 2006: L. Dragstra & G. Boogaard, ‘In vergaande staat van ontbinding’, *RegelMaat* 2007, p. 115–118. Zie in een reactie hierop de brief van de Minister voor Bestuurlijke vernieuwing (die, mede met een beroep op een tweede precedent uit 1981, betoogt dat de gang van zaken door de beugel kan), *Kamerstukken I* 2006/07, 30471, D.

bijeenkomt. Als er nu in die tussenliggende periode een verklaringswet wordt bekendgemaakt, dan is de vraag of de nieuwe Tweede Kamer ten aanzien van die wet de tweede lezing mag aanvangen,<sup>20</sup> of dat pas haar opvolger dat zou mogen doen. Het geldende artikel 137 Gw laat op dit punt verschillende interpretaties toe. Bij zuiver grammaticale lezing daarvan kunnen alle verklaringswetten, gepubliceerd tot en met de dag voor de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer, door die nieuwe Kamer in tweede lezing worden behandeld. Zuiver taalkundig benaderd kan immers staande worden gehouden dat de Tweede Kamer in dit geval 'na' de bekendmaking 'wordt ontbonden'.

Gangbaarder is een teleologische interpretatie van beide artikelleden, die aansluit bij de 'ratio-nieuwe stijl' van de tussentijdse Kamerontbinding (zie par. 3). De gedachte is dan dat de hele exercitie van ontbinding en verkiezingen de kiezer een reële kans moet bieden om zich (middellijk) over een aanhangig Grondwetsherzieningsvoorstel uit te spreken. In deze benadering mogen wijzigingsvoorstellen slechts door een bepaalde Tweede Kamer in tweede lezing worden behandeld, als de betrokken verklaringswet uiterlijk de dag voor de verkiezingen voor die Tweede Kamer werd bekendgemaakt.<sup>21</sup> Alleen in dat geval is het immers (nog net) mogelijk dat de kiezer de verklaringswet meeweegt bij de keuze op welke volksvertegenwoordiger hij zijn stem uitbrengt.

De formulering van het voorstel 'Herijking Grondwetsherzieningsprocedure' scheidt op dit punt duidelijkheid. De wettelijke norm zal voortaan ook naar de letter haar ratio beter bewaken (zie kader). Het beoogde derde lid bepaalt immers dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet, de tweede lezing van het voorstel verricht. Opgemerkt zij dat de regering zich in het verleden herhaalde malen op het standpunt heeft gesteld dat verklaringswetten bij voorkeur nog eerder bekend worden gemaakt dan de dag voor de verkiezingen, en wel voorafgaand aan het ontbindingsbesluit.<sup>22</sup> Dat standpunt valt te onderschrijven: wil de kiezer een Grondwetswijzigingsvoorstel daadwerkelijk kunnen 'meenemen' bij zijn keuze voor een volksvertegenwoordiger, dan moet er ook een reële mogelijkheid zijn geweest om dat voorstel tijdens de campagne voorafgaand aan de verkiezingen aan de orde te stellen en daarover standpunten uit te dragen. Een dag tijd is daarvoor wel erg krap.<sup>23</sup>

Overigens hebben Dragstra en Boogaard in dit tijdschrift ooit met verve betoogd dat de tussentijdse ontbinding de kiezer niet alleen in staat moet stellen om zich

20 Mits – naar geldend recht – het reeds genomen ontbindingsbesluit alsnog zo wordt geamendeerd dat de ontbinding waartoe reeds besloten was tevens geacht wordt te strekken tot het voldoen aan de ontbindingsverplichting van art. 137, derde lid, Gw met het oog op een bepaald herzieningsvoorstel. Zie voor zo'n amenderend KB het besluit van 15 september 2006, *Stb.* 2006, 565.

21 Als het om reguliere verkiezingen gaat, zal er nog snel een KB tot ontbinding tot stand moeten komen om aan de eis van 'ontbinding' te voldoen; waren de verkiezingen reeds van een eerder ontbindingsbesluit het gevolg, dan zou de motivering van dat besluit alsnog moeten worden aangevuld. Het zijn formalistische exercities.

22 Zie o.a. *Kamerstukken II* 2009/10, 31570, nr. 14, p. 7 sub d en *Kamerstukken II* 2006/07, 31012, nr. 4.

23 Enige nuancering is op dit punt wel mogelijk: juist voorstellen die voor de kiezer 'interessant' zijn, zullen ook in de periode dat zij in eerste lezing aanhangig zijn waarschijnlijk wel (media-)aandacht trekken, zodat de kiezer al eerder weet dat het voorstel waarschijnlijk aan de orde zal zijn.

R.J.B. Schutgens

via zijn actief kiesrecht over een aanhangige Grondwetswijziging uit te spreken, maar ook om zich desgewenst verkiesbaar te stellen teneinde een bepaalde visie op een Grondwetswijziging uit te dragen.<sup>24</sup> Dat betekent volgens hen dat alleen verklaringswetten die zijn gepubliceerd voorafgaand aan het ontbindingsbesluit, door de nieuw gekozen Tweede Kamer behandeld mogen worden. Mede geïnspireerd hierop heeft deze auteur bij de internetconsultatie over het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ opgemerkt dat het zuiverder zou zijn als het nieuwe derde lid zou bepalen dat de Tweede Kamer *voor wier verkiezing de kandidaatstellingsprocedure is aangevangen* na de bekendmaking van de verklaringswet, de tweede lezing verricht. De memorie van toelichting geeft drie tegenargumenten.<sup>25</sup> Wijzigingsvoorstellen van maatschappelijk belang zullen de nodige media-aandacht trekken, zodat de kiezer daarvan al tijdens de behandeling van de verklaringswet (en niet pas na haar publicatie) op de hoogte zal kunnen raken. Bovendien is het hele proces van kandidaatstelling zo complex, dat daarmee al lang vóór het kieswettelijke moment van kandidaatstelling moet worden aangevangen, zodat de gesuggereerde beperking nog onvoldoende zou zijn om steeds te verzekeren dat kiezers ook van hun passieve kiesrecht gebruik kunnen maken met het oog op een bepaald wijzigingsvoorstel. Tot slot is het ‘primaire’ doel van de tussentijdse verkiezing volgens de toelichting, dat de kiezer met het oog op een Grondwetswijzigingsvoorstel van zijn actief kiesrecht gebruik kan maken. Deze argumentatie lijkt (mij) weliswaar niet heel principieel, maar vanuit een pragmatisch oogpunt toch wel te begrijpen.

Een tweede geval waarin de onduidelijke formulering van het huidige artikel 137 Gw toelaat dat de ‘verkeerde’ Tweede Kamer(s) een voorstel in tweede lezing behandelt (of behandelen), doet zich voor als de na bekendmaking van een verklaringswet gekozen Tweede Kamer die tweede lezing niet weet af te ronden. Dit is problematisch omdat juist de (via tussentijdse Kamerontbinding uitgeschreven) verkiezingen waren bedoeld om de kiezer de gelegenheid te geven (mede) vanwege zijn ideeën over een Grondwetswijzigingsvoorstel op een bepaalde volksvertegenwoordiger te stemmen. Het ligt dan ook in de rede dat *deze* Kamer de tweede lezing verricht; haar opvolgster moet dan ook geacht worden niet bevoegd te zijn om die tweede lezing dan alsnog te voltooien. Eigenlijk wordt de kiezer ‘genept’ als de Kamer die optrad na een tussentijdse ontbinding de afronding van een tweede lezing naar een opvolgster doorschuift. Dat is nog sterker het geval wanneer ook haar opvolgster haar werk zou laten liggen, wellicht in de hoop dat in enige daarop volgende Kamer wél een tweederdemeerderheid voor een bepaald voorstel te vinden zal zijn. Zo wordt het voor de kiezer (en overigens ook voor de betrokken ambtsdragers) onvoorspelbaar wanneer een voorstel opeens wél in tweede lezing behan-

24 Zie voetnoot 19. De bewerkers van *Constitutioneel recht* sluiten zich in de 7de druk uit 2016 bij deze visie aan, zie Bovend’Eert e.a. 2016, p. 96.

25 *Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 3, p. 7-8.



deld kan worden. Een en ander is een vorm van vals spel die de kiezersraadpleging over een Grondwetsvoorstel vertroebelt.<sup>26</sup>

Dat gevaar reëel is, kan worden geïllustreerd aan de hand van de tweede lezing van het voorstel-Halsema (een Grondwetswijzigingsvoorstel tot gedeeltelijke schrapping van het toetsingsverbod). De behandeling van de tweede lezing van dat voorstel kwam stil te liggen toen de Kamerleden die de verdediging van dat voorstel in tweede lezing voerden, op zeker moment niet meer schriftelijk reageerden op de vragen van hun collega-Kamerleden. Van de zijde van GroenLinks is later toegegeven dat dit een bewuste strategie was, omdat men bespeurde dat een tweederde-meerderheid er op dat moment waarschijnlijk niet in zou zitten. Pas twee verkiezingen verder werd de tweede lezing in de Tweede Kamer weer opgepakt, overigens met de conclusie dat het voorstel geacht moest worden te zijn vervallen.<sup>27</sup>

Naar de letter biedt het huidige artikel 137 vierde lid, Gw voor zulk (al dan niet strategisch) uitstelgedrag alle ruimte. Bepaald is immers slechts dat na de totstandkoming van een verklaringswet de Tweede Kamer wordt ontbonden, gevolgd door: ‘*Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers (...)*’ (cursivering toegevoegd). Zolang de tweede lezing dus maar op enig moment ná de samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer wordt verricht, is naar de letter aan de Grondwet voldaan (zelfs als dat bij wijze van spreken decennia later zou gebeuren). Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 137 Gw (zie kader) verheft terecht boven alle twijfel dat alleen die Kamer waarvan de kiezer kon verwachten dat die de tweede lezing zou behandelen, ook tot het afronden van die tweede lezing bevoegd is. Komt die Kamer niet tot een besluit over het voorstel, dan vervalt het van rechtswege.<sup>28</sup>

Beide genoemde tekstuele wijzigingen (verklaringswet moet zijn gepubliceerd voor de verkiezingen van de tweedelezings-Tweede Kamer; de voor een tweede lezing gekozen Tweede Kamer is exclusief bevoegd) zorgen er dus voor dat de kiezersraadpleging tussen de eerste en de tweede lezing beter tot haar recht komt.

- 26 Deze problematiek lijkt een onvoorziene consequentie van de wijziging van art. 137 Gw in 1995. Vanaf 1848 werd na de bekendmaking van een verklaringswet ook de Eerste Kamer ontbonden. Dat laatste werd in de loop der jaren echter in toenemende mate als overlast gevend ervaren, terwijl het als ‘kiezersraadpleging’ weinig opleverde (uitgebreider: Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 265). De verplichting tot tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer werd daarom geschrapt. Daartoe werd het vierde lid van art. 137 Gw echter op een ongelukkige wijze geherformuleerd. Van 1983 tot 1995 bepaalde het derde lid dat na de bekendmaking van een verklaringswet ‘de kamers der Staten-Generaal’ worden ontbonden. Het vierde lid bepaalde vervolgens: ‘*De nieuwe Kamers overwegen het voorstel*’ (curs. toegevoegd). Deze oude formulering stelde buiten kijf dat uitsluitend de na ontbinding gekozen Kamers bevoegd waren om de tweede lezing te verrichten. Het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ corrigeert op dit punt terecht de ongelukkige herformulering uit 1995.
- 27 Zie voor een nadere bespreking van dit geval o.a. R.J.B. Schutgens, ‘De ontbinding ontleed’, AA 2018/59. Vgl. ook Breunese 2021, par. 5.1.
- 28 Omdat Kamers soms erg kort zitten in verband met een vroegtijdige kabinetsval (denk aan het kabinet-Balkenende I en -Rutte I), is het zaak zo snel mogelijk na de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer de behandeling van een Grondwetswijzigingsvoorstel ter hand te nemen. De MvT doet daar enkele suggesties voor.

## 5. Het voorstel ‘Tweede lezing in verenigde vergadering’

Het tweede aanhangige voorstel tot wijziging van artikel 137 Gw moet kort gezegd bewerkstelligen dat de tweede lezing voortaan niet meer wordt verricht door de Tweede en de Eerste Kamer afzonderlijk, maar door beide Kamers tegelijkertijd, in verenigde vergadering. Voor die verenigde vergadering blijft dan de eis gelden van een tweederdemeerderheid van het (totale) aantal uitgebrachte stemmen (als allen meestemmen dus 150/225). Dit voorstel is overgenomen van de Staatscommissie parlementair stelsel, die in 2018 adviseerde over mogelijkheden om het functioneren en de representativiteit van ons tweekamerstelsel te versterken.<sup>29</sup> In het voetspoor van die commissie noemt de regering het onwenselijk dat – zoals naar geldend recht het geval is – een beperkte minderheid van slechts 26 senatoren een Grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing nog kan tegenhouden nadat het in de Tweede Kamer al een ruime meerderheid heeft verworven van minstens twee derde van de leden.<sup>30</sup> Dat bezwaar geldt temeer omdat, aldus de regering, de Tweede Kamer waarin die steun van twee derde van de leden voor het voorstel bestond, een Tweede Kamer is die is verkozen ná publicatie van de betrokken verklaringswet,<sup>31</sup> juist zodat de kiezer de gelegenheid zou hebben om via zijn keuze voor bepaalde kandidaten (mede) zijn ideeën over het betrokken herzieningsvoorstel tot uitdrukking te brengen. In tweede lezing beschikt de Tweede Kamer dus over een bijzonder mandaat van de kiezer om over het daar aanhangige voorstel te besluiten, terwijl voor de Eerste Kamer juist geldt dat zij indirect is verkozen en haar samenstelling voor de tweede lezing niet ‘vernieuwd’ hoeft te zijn. Dat verschil in democratische legitimatie wordt volgens de regering vooral dan problematisch als in de Eerste Kamer de vereiste tweederdemeerderheid nèt niet gehaald wordt. Dat dergelijke situaties, zo zij toegevoegd, niet theoretisch zijn, wordt geïllustreerd door de beroemde ‘nacht van Wiegel’, waarin in de Eerste Kamer een Grondwetswijzigingsvoorstel tot invoering van een referendum sneuvelde terwijl het in die Kamer 49 stemmen vóór verwierf.<sup>32</sup> De regering noemt dergelijke situaties ‘zeer onwenselijk’, omdat die ‘rechtstreeks ingaan tegen de bedoelingen van de tweede lezing, namelijk het faciliteren van volksinvloed via een verplichte tussenliggende Tweede Kamerverkiezing’.<sup>33</sup>

Interessant is dat de regering opmerkt dat het voorstel ‘niet bedoeld is om het makkelijker te maken om de Grondwet te wijzigen’.<sup>34</sup> Het is primair bedoeld om te voorkomen dat beide Kamers inzake een Grondwetswijzigingsvoorstel ‘tegenover elkaar komen te staan’.<sup>35</sup> Hoewel dus kennelijk niet wordt beoogd in tweede lezing het halen van de drempel van een tweederdemeerderheid te vereenvoudigen, is dat

29 *Lage drempels, hoge dijken*, p. 312-314.

30 Zie MvT, p. 1-3.

31 Hetzij na ontbinding van de Tweede Kamer, hetzij, als het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ wordt aangenomen, doordat de eerstvolgende nieuwe verkiezing van die Kamer is afgewacht voordat de tweede lezing werd aangevangen.

32 Uitgebreid: J. van Merriënboer, ‘Carambole! De nacht van Wiegel in de parlementaire geschiedenis’, in: *Jaarboek parlementaire geschiedenis*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999, p. 59-71, hier p. 59.

33 Zie MvT, p. 3.

34 Zie MvT, p. 5.

35 Zie MvT, p. 7.

natuurlijk wel een belangrijk effect van het voorstel. Immers, in alle gevallen waarin een voorstel al onder de huidige procedure zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer een tweederdemeerderheid verwerft, zou het óók in verenigde vergadering die tweederdemeerderheid halen. Het omgekeerde geldt echter niet. Er zijn allerlei ‘getalscombinaties’ mogelijk waarbij een voorstel wel een tweederdemeerderheid uit het totaal zou kunnen verwerven (dat wil zeggen minimaal 150 stemmen op een totaal van 225), maar waarbij die tweederdemeerderheid is opgebouwd uit een meer dan tweederdemeerderheid in de ene Kamer in combinatie met een kleinere dan tweederdemeerderheid in de andere. In dergelijke gevallen redt een voorstel het nu niet, maar zou het onder de voorgestelde nieuwe procedure wel de eindstreep halen.

Een illustratie. Een voorstel dat in tweede lezing in de Tweede Kamer 90 tegen 60 stemmen verwerft, zal op dit moment sneuvelen. In een verenigde vergadering kan het de eindstreep wel halen, op voorwaarde dat er een meerderheid van 60 senatoren voorstemt. Uitgaande van volledige aanwezigheid in beide Kamers zijn de twee uiterste situaties de volgende: enerzijds kan een unanieme Tweede Kamer (150 leden) in verenigde vergadering een voorstel aan een tweederdemeerderheid helpen dat in de *Chambre de réflexion* nul voorstanders heeft; anderzijds is het mogelijk dat een unanieme Eerste Kamer (75 leden) een voorstel aan een tweederdemeerderheid helpt dat in de Tweede Kamer slechts 75 stemmen haalt, en in die Kamer dus niet eens een gewone meerderheid weet te verwerven.

De nieuwe procedure heeft het gevolg dat het ‘vetorecht’ dat in beide Kamers toekomt aan een minderheid van ‘een derde plus een’, voor beide Kamers wordt verzwakt, doordat een dergelijke minderheid voortaan *overruled* kan worden door een (zij het zeer grote) meerderheid in de andere Kamer. In wezen verwatert van *beide* Kamers het vetorecht, zij het dat het veto van de Eerste Kamer in sterkere mate verzwakt dan dat van de Tweede Kamer omdat de Tweede Kamer door haar grotere ledental gemakkelijker de Eerste Kamer kan *overrulen* dan andersom. Voor dit effect van het voorstel is mijns inziens ten onrechte geen aandacht in de toelichting; ik kom er hierna op terug.

## 6. Beschouwing

Wat nu van een en ander te denken? Hieronder wordt toegelicht waarom (volgens deze auteur) enerzijds het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ duidelijke verbeteringen oplevert, terwijl anderzijds de invoering van het voorstel ‘Tweede lezing in verenigde vergadering’ aan dat eerstgenoemde voorstel juist weer afbreuk zou doen. Bovendien valt dat voorstel lastig te rijmen met de rol die in ons parlementaire stelsel aan onze Eerste Kamer is toebedacht.

R.J.B. Schutgens

Zoals gezegd versterkt het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ de mogelijkheid voor de kiezer die dat wenst, om via zijn stem invloed uit te oefenen op de tweede lezing bij een Grondwetsherziening. Daarmee versterkt het voorstel een gedachte die al decennia gemeengoed is en die – voor zover ik dat zie – ook nauwelijks serieus wordt bestreden in de (rechtsgeleerde of andere) literatuur. Recente publicaties waarin wordt betoogd dat een Grondwetswijziging wel in één lezing zou kunnen plaatsvinden omdat de mogelijkheid van een kiezersuitspraak over herzieningsvoorstellen overbodig zou zijn, zijn (mij) eigenlijk niet bekend. Dat lijkt mij terecht: in een volwassen democratie moet de kiezer in ieder geval de káns krijgen om invloed uit te oefenen op Grondwetsherzieningen.

Het gegeven dat herzieningsvoorstellen de laatste decennia nauwelijks een rol speelden in de verkiezingsdebatten en waarschijnlijk bij de meeste kiezers ook geen rol spelen bij het bepalen van hun stem, doet daar mijns inziens niet aan af. Veel herzieningsvoorstellen zijn ook niet zo spannend en leggen het daarom als campagneonderwerp begrijpelijkerwijs af tegen andere die kiezers directer raken (van coronazorg tot toeslagenaffaire). Het staat echter buiten kijf dat zodra er ooit een wijzigingsvoorstel wordt gedaan dat (wel) een grote maatschappelijke of morele betekenis heeft – men denke maar aan controversiële zaken als invoering van een grondwettelijk verbod op abortus of het homohuwelijk of afschaffing van de monarchie –, dit voorstel wel degelijk een substantiële rol zal spelen bij de verkiezingen. Immers, de tussentijdse kiezersraadpleging zal dan ongetwijfeld wél door veel kiezers worden aangegrepen om hun ideeën over dergelijke voorstellen (mede) in hun stem voor een kandidaat of partij tot uitdrukking te laten komen.

Gegeven deze principiële keuze lijkt het voorstel ‘Herijking Grondwetsherzieningsprocedure’ mij winst. Door het schrappen van de verplichting tot ontbinding wordt een obsoleete formaliteit uit ons recht verwijderd, zonder dat door die schrapping de gedachte van een tussentijdse kiezersraadpleging in het gedrang komt. De belangrijkste winst is echter dat de voorgestelde tekst boven alle twijfel verheft ‘welke’ Tweede Kamer – gelet op het moment van publicatie van de betrokken verklaringswet – bevoegd is voor de tweede lezing van een herzieningsvoorstel. Door dat te doen wordt verzekerd dat de kiezer altijd een reële mogelijkheid heeft om zijn stem (mede) van een herzieningsvoorstel te laten afhangen. Doordat een in tweede lezing aanhangig voorstel voortaan zou vervallen als de daartoe verkozen Tweede Kamer de tweede lezing niet afrondt, wordt doorschuiven van de behandeling naar een opvolgster onmogelijk gemaakt. Daardoor weet de kiezer dat áls hij zijn stem mede van een herzieningsvoorstel laat afhangen, die stem ook echt ‘doorwerkt’ in de tweede lezing. Kort en goed: de kiezersraadpleging over Grondwetsherzienings-

voorstellen wordt versterkt, terwijl de procedure daaromtrent wordt vereenvoudigd en verduidelijkt.<sup>36</sup>

Op het voorstel ‘Tweede lezing in verenigde vergadering’ valt volgens mij meer af te dingen. Dat voorstel vertrekt vanuit de correcte observatie dat naar geldend recht een kleine minderheid van 26 niet rechtstreeks verkozen senatoren een wijzigingsvoorstel met een veto kan treffen dat in de Tweede Kamer reeds steun ondervond van een meerderheid van twee derde of meer van die rechtstreeks – en juist mede voor de behandeling van dat voorstel – verkozen Tweede Kamer. De regering acht dit onwenselijk, vooral omdat beide Kamers daardoor ‘tegenover elkaar’ kunnen komen te staan.

Het is juist dat een tweede lezing in verenigde vergadering die kans op een ‘botsing’ tussen beide Kamers verkleint; hetzij omdat het in het verband van de verenigde vergadering minder ‘zichtbaar’ is dat een kleine minderheid van senatoren ‘schuld’ heeft aan het stranden van een voorstel, hetzij omdat een dergelijke minderheid in verenigde vergadering soms kan en zal worden *overruled* (zie par. 5). Bovendien zal een kleine minderheid aan senatoren minder gemakkelijk een voorstel kunnen wegstemmen dat op een tweederdemeerderheid kan rekenen van de Tweede Kamerleden, die juist met het oog op de tweede lezing van het betrokken voorstel opnieuw waren verkozen. In sommige gevallen zal dit voorstel dus ook de bijzondere rol versterken die de Tweede Kamer in de tweede lezing toekomt, omdat het veto van de Eerste Kamer wordt verzwakt.

Daarvoor wordt echter wel duidelijk een prijs betaald. Om te beginnen wordt, zoals in de vorige paragraaf uitgelegd, ook het veto van de Tweede Kamer verzwakt. Daarmee zijn er dus evenzeer gevallen waarin de rol van de Tweede Kamer in de tweedelezingsfase juist wordt verzwakt. Zoals hiervoor uitgelegd, kunnen zich gevallen voordoen waarin een voorstel dat in de – van een bijzonder mandaat voor-

36 Deze lof doet er natuurlijk niet aan af dat een Tweede Kamerverkiezing geen goede manier is om de kiezer over één thema te raadplegen. De kiezer kan daarbij in de positie komen dat hij het belang dat een Grondwetsvoorstel voor hem heeft, moet afwegen tegen het belang van geheel andere thematieken. Kandidaten die qua ‘Grondwetsvisie’ bij een bepaalde kiezer aansluiten, kunnen immers zeer wel op andere belangrijke terreinen (van zorg tot belasting) standpunten verkondigen waar die kiezer zich niet in kan vinden. Dat kan een lastige afweging opleveren en bovendien vertroebelt het de peiling over het aanhangige herzieningsvoorstel. Daar komt bij dat de ‘peiling via verkiezingen’ ook verwatert als er meerdere herzieningsvoorstellen van uiteenlopende aard voor de tweede lezing gereed zijn (Breunese 2021, p. 118 noemt de acht (!) voorstellen die de in 2021 verkozen Tweede Kamer in tweede lezing zal moeten behandelen). In R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, ‘Grondwetherzieningsreferenda’, in: B.J. van Ettekoven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur* (liber amicorum P.H. Donner), Den Haag: Boom juridisch 2018, is betoogd dat een facultatief referendum tussen de eerste en tweede lezing een zuiverdere kiezersraadpleging kan opleveren. In de vele gevallen waarin de kiezer een herzieningsvoorstel geen referendum waard zal vinden, kan de tweede lezing dan worden verricht zonder dat aan de Tweede Kamer nog een bijzonder mandaat daartoe toebedacht hoeft te worden. De tussentijdse kiezersraadpleging zou dan weer de negentiende-eeuwse functie kunnen herkrijgen van het ‘verfrissen’ van de blik. ‘Doorschuiven’ zou minder problematisch worden. Ik maak mij geen illusies over de haalbaarheid van een dergelijk voorstel. Overigens is inmiddels succesvol de eerste lezing afgerond van het initiatiefvoorstel-Van Raak (wet van 1 februari 2021, *Stb.* 2021, 58) tot invoering van een correctief referendum. Daarin worden juist Grondwetsherzieningen van referendabiliteit uitgezonderd, zie art. 89b sub c. Hier ontbreekt de ruimte voor een beschouwing over deze wat verrassende (en nauwelijks toegelichte) keuze.

R.J.B. Schutgens

ziene – Tweede Kamer *geen* tweederdemeerderheid verwerft, dat in verenigde vergadering wel doet, zolang er maar voldoende (niet rechtstreeks verkozen) senatoren vóór dat voorstel stemmen. Zulke gevallen staan ons op dit moment niet helder voor ogen, maar dat komt omdat de voorstellen waarvoor dit zou gelden, onder de huidige procedure per definitie de Eerste Kamer niet halen. Zulke gevallen zullen zich in de toekomst ongetwijfeld wel gaan voordoen, en dat leidt dan mijns inziens juist tot verwatering van de bevoegdheden van de Tweede Kamer in de tweede lezing. Dat lijkt lastig te rijmen met de principiële keuze voor bevestiging van het bijzondere mandaat van die Kamer in de tweede lezing. Daar komt mijns inziens bij dat de rol van de Tweede Kamer in de verenigde vergadering ook minder ‘zichtbaar’ wordt – die Kamer heeft minder duidelijk en zichtbaar een eigen rol in de tweede lezing en dat lijkt mij een bijkomende reden om te concluderen dat de behandeling in verenigde vergadering de rol van de Tweede Kamer in de tweede lezing doet verwateren. Een dergelijke verwatering lijkt mij juist ongewenst bij maatschappelijk controversiële herzieningsvoorstellen waarbij de kiezersraadpleging ‘haar volle rol herkrijgt’ (zoals hiervoor genoemd) – dat wil zeggen juist die situaties met het oog waarop de regering (terecht) aan die kiezersraadpleging vasthoudt.

Als men de rol van de Eerste Kamer zou willen herijken zuiver om het bijzondere tweedelezingsmandaat van de Tweede Kamer nog verder te versterken, dan lijkt het beter om de Eerste Kamer in tweede lezing helemaal geen rol meer toe te kennen.<sup>37</sup> Het is geen vreemde gedachte dat de bijzondere kiezersopdracht die de Tweede Kamer heeft voor het verrichten van tweede lezingen – gevoegd bij de eis van een tweederdemeerderheid – een zo sterke ‘democratische’ legitimatie verzekert dat het gerechtvaardigd is om de Eerste Kamer in de tweede lezing buiten de procedure te houden.

Persoonlijk zou ik er echter voor pleiten dat de rol die de Eerste Kamer in de herzieningsprocedure speelt, zo veel mogelijk consistent is met de rol van die Kamer in ons wetgevingsproces in het algemeen. Wij beschikken over een tweekamerstelsel waarbinnen aan de Eerste Kamer een eigen rol van *Chambre de réflexion* toekomt. Als ik het goed zie, geniet die *Chambre de réflexion*-rol nog steeds een vrij brede steun, in ieder geval in de politiek.<sup>38</sup> In ieder geval is het een rol die aan ons hele wetgevingsproces ten grondslag ligt. Alle formele wetgeving behoeft de instemming van de *Chambre de réflexion* en dat uitgangspunt wordt in algemene zin door het voorstel ‘Tweede lezing in verenigde vergadering’ niet verlaten. Problematisch lijkt het mij dat de argumenten die worden gegeven voor het verwateren van de rol van de Eerste Kamer door haar – voor tweedelezingsvoorstellen – in een verenigde vergadering te laten opgaan (de Kamers moeten niet tegenover elkaar komen te staan; de Eerste Kamer heeft een minder direct kiezersmandaat; en in verenigde vergadering kunnen de beide Kamers van elkaars expertise en argumenten profite-

37 De regering noemt en verwerpt die mogelijkheid in haar reactie op het advies van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2019/20, 35533, nr. 4, p. 6, vierde alinea.

38 Ter illustratie zij verwezen naar het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 293 met verdere verwijzingen. Een publieksonderzoek heeft de commissie op dit punt overigens niet gedaan, en er is er mij ook geen bekend.

ren) in wezen altijd aangevoerd zouden kunnen worden tegen de rol van de Eerste Kamer in ons wetgevingsproces. Het lijkt mij in ieder geval lastig uit te leggen waarom bij alle wetgeving – ook heel ingrijpende – de Eerste Kamer een volwaardige rol als zelfstandige Kamer speelt, juist omdat zij – als *indirect* gekozen Kamer – een waardevolle heroverwegende functie kan hebben, terwijl dat niet zou gelden als het om héél belangrijke wetgeving gaat, namelijk de Grondwet.

Het ligt in mijn ogen dan ook meer voor de hand om beide Kamers ook in de tweede lezing een eigen, zelfstandige rol te laten behouden. De Tweede Kamer, omdat zij een bijzonder kiezersmandaat heeft voor die tweede lezing, de Eerste Kamer omdat ook bij Grondwetsvoorstellen de rol van Kamer van heroverweging van waarde is. Voor zover men zou menen dat het onwenselijk is dat een zeer kleine minderheid van senatoren in tweede lezing nog een voorstel kan tegenhouden dat een tweederdemeerderheid verwierf in de speciaal voor die tweede lezing verkozen Tweede Kamer – niet zo'n vreemde gedachte –, ligt het meer voor de hand om in tweede lezing de eis van een tweederdemeerderheid in de Eerste Kamer te vervangen door een gewone meerderheid. De Eerste Kamer blijft dan de heroverwegingskamer die zij in het wetgevingsproces verder altijd is; vanwege het bijzondere mandaat van de Tweede Kamer in de tweede lezing wordt dan wel afscheid genomen van de situatie waarin een kleine minderheid in de heroverwegingskamer een Grondwetsherziening kan tegenhouden.<sup>39</sup> In die vorm zouden beide voorstellen mijns inziens beter harmoniëren met elkaar en met ons gewone wetgevingsproces.<sup>40</sup>

- 39 Overigens verwerpt de regering dit alternatief in haar reactie op het kritische advies van de Raad van State, zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35533, nr. 4, p. 6, vijfde alinea. Volgens haar zou het dan mogelijk blijven 'dat de eerste kamer als apart instituut een wijziging verhindert waarvoor in een zorgvuldig en democratisch proces grote steun is verworven'. Deze mogelijkheid lijkt mij echter inherent aan de rol van een Kamer van heroverweging.
- 40 Een meelezer opperde het volgende tegenargument. Vooral als de samenstelling van de Eerste Kamer tussen de eerste en de tweede lezing niet is veranderd – soms is dat het geval –, zou de suggestie om ook voor de tweede lezing in de Eerste Kamer voortaan een gewone meerderheid voldoende te achten, tot gevolg hebben dat de tweede lezing wel érg op de eerste zou gaan lijken. Zij zou dan mogelijk niet zoveel meer toevoegen. Voor deze gedachte is wel wat te zeggen. Wie haar overtuigend vindt, zou uitkomen bij het geheel schrappen van de rol van de Eerste Kamer in de tweede lezing. Mij lijkt echter dat ook in tweede lezing de heroverweging van waarde blijft. Als ik mij niet vergis, is het vaker wel dan niet zo dat de Eerste Kamer bij de tweede lezing wel degelijk een nieuwe samenstelling heeft. Ook als dat niet het geval is, blijft 'heroverweging' echter zinvol met het oog op wat er inmiddels aan (nieuwe) maatschappelijke en politieke inzichten kan zijn verkregen. Bovendien sluit het vasthouden aan de regel dat ook in tweede lezing beide Kamers moeten instemmen, beter aan bij de – m.i. van oudsher mede aan de zware wijzigingsprocedure ten grondslag gelegde – gedachte dat Grondwetswijzigingen van zo groot belang zijn, dat daarvoor moet blijken van een voldoende duurzame steun in beide Kamers.