

Vergaderjaar 2009–2010

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

In de brief van 26 januari 2009 over de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet kondigde het kabinet aan dat het de Kamer zou informeren over zijn standpunt inzake wijziging van de procedure voor herziening van de Grondwet¹, een toezegging die nog eens werd bevestigd bij brief van 15 april 2009 aan de Eerste Kamer.² Deze notitie, die ik u mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, doe toekomen, dient ter uitvoering van deze toezegging.

De notitie is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 beschrijft de voorgeschiedenis van de toezegging. In paragraaf 2 worden de door het kabinet gehanteerde uitgangspunten uiteengezet. Paragraaf 3 schetst vervolgens kort de huidige procedure van grondwetsherziening. De paragrafen 4 en 5 gaan in op de situaties van 2003 en 2006, in de volgorde waarin de destijds gerezen vraagstukken zich kunnen voordoen: paragraaf 4 gaat in op de bekendmaking van de verklaringswet in eerste lezing (2006) en paragraaf 5 op de behandeling van de tweede lezing door de Tweede Kamer (2003). In paragraaf 6 wordt nog afzonderlijk ingegaan op de bekrachtiging van een voorstel tot wijziging van de Grondwet, in het bijzonder de bekrachtiging in eerste lezing van voorstellen op initiatief van de Tweede Kamer en de afronding van een voorstel in een demissionaire periode. Dit naar aanleiding van respectievelijk de brief van 18 september 2009 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer en de brief van 2 oktober 2009 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer. In paragraaf 7 worden enkele conclusies getrokken.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 570, nr. 8.

² Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VII, F.

1. Voorgeschiedenis

De aanleiding voor het kabinet om de regeling van de herzieningsprocedure aan de orde te stellen, ligt in de discussies over twee concrete vraagstukken die zich in 2003 en 2006 voordeden bij de totstandkoming van grondwetswijzigingen.

In 2003 deed zich de vraag voor of een Tweede Kamer die niet rechtstreeks volgt uit de ontbindingsverkiezingen bevoegd is de tweede lezing te behandelen.

Het toenmalige kabinet oordeelde dat de Grondwet (GW) zich er niet tegen verzet dat de Tweede Kamer die daartoe grondwettelijk is gekozen, bepaalt of zij de behandeling van de voorstellen in haar zittingsperiode in tweede lezing voltooit, dan wel dit overlaat aan de Tweede Kamer die na de volgende verkiezingen wordt samengesteld.¹ Op verzoek van de voorzitter van de Tweede Kamer won de regering advies in bij de Raad van State.² Daaropvolgend vond een aantal debatten plaats in respectievelijk de Tweede en Eerste Kamer, waarna elk van de Kamers concludeerde dat de behandeling van de grondwetsvoorstellen door haar kon worden voortgezet.³

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zag het kabinet geen directe noodzaak om de Grondwet te wijzigen op het punt van de tweede lezing, maar zegde het wel toe te bezien of de procedure van grondwetsherziening meer in het algemeen aanpassing behoeft, waarbij ook het onderdeel tweede lezing zou worden betrokken.⁴

In het najaar van 2006 deed zich een tweede vraagstuk voor in de herzieningsprocedure, doordat het besluit tot Kamerontbinding reeds genomen was voordat de eerste lezing van twee grondwetswijzigingsvoorstellen⁵ was afgerond. De verklaringswetten werden vervolgens bekendgemaakt vóór de verkiezingen van 22 november 2006 maar ná het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer (4 september 2006) en na de dag van kandidaatstelling (10 oktober 2006).

In de Eerste Kamer werden bij de behandeling van de twee wetsvoorstellen, op respectievelijk 31 oktober en 14 november 2006, vragen gesteld over de relatie tussen het tijdstip van de bekendmaking van de verklaringswet en de naderende verkiezingen.⁶ Bij brief van 18 december 2006 reageerde de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op de door senator Dölle (CDA) naar voren gebrachte bezwaren van de promovendi Dragstra en Boogaard tegen de gevolgde procedure.⁷ In zijn advies over de grondwetswijzigingsvoorstellen in tweede lezing ging de Raad van State uitgebreid in op de gevolgde procedure.⁸ Ook in de Tweede en Eerste Kamer werd hierover nog uitvoerig van gedachten gewisseld.⁹

In beide kwesties beval de Raad van State aan om bij een volgende grondwetsherziening de procedure van grondwetsherziening tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden en – zonodig – tot een duidelijker tekst te komen. Het kabinet zegde toe daartoe de nodige initiatieven te ontplooiën.¹⁰

De vraag of de herzieningsprocedure meer fundamenteel moet worden gewijzigd vond zijn weg in de opdrachtverlening aan de Nationale Conventie.¹¹ Over het advies van de Nationale Conventie nam dit kabinet een standpunt in bij brief van 4 december 2007.¹² Hierin werd het voorstel van de Conventie afgewezen om in plaats van tussentijdse ontbinding te komen tot een grondwetsreferendum.

De discussiepunten uit 2003 en 2006 werden vervolgens door het kabinet vermeld in de voorgenomen opdracht aan de staatscommissie Grondwet.¹³ Naar aanleiding van het overleg met de Tweede Kamer over de opdrachtverlening besloot het kabinet de herzieningsprocedure niet in

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 49.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 47; 29 200 VII, nr. 50; Kamerstukken I 2003/04, 28 726, B; Handelingen I 2004/05, nr. 10, blz. 435–459 en Handelingen I 2004/05, nr. 12, blz. 568–573.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36; zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 55.

⁵ Voorstel van wet dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (Kst. 29 978) en voorstel van wet dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsonbekwamen van het kiesrecht (kst. 30 471).

⁶ Kamerstukken I 2006/07, 29 978, A; 29 978, B; Handelingen I 2006/07, nr. 4, blz. 140, 143–144 en 154; Handelingen I 2006/07, nr. 7, blz. 287 en 297.

⁷ Kamerstukken I 2006/07, 30 471, D.

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 31 012 en 31 013, nr. 4.

⁹ Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 5 en nr. 6; Handelingen II 2007/08, nr. 31, blz. 2455–2462; Kamerstukken I 2007/08, 31 012, A en B; Handelingen I 2007/08, nr. 34, blz. 1416–1446.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 4 en 2006/07, 31 012, nr. 4, p. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 4.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 14.

¹³ Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 2 en 31 570, nr. 3, p. 34.

de opdracht aan de staatscommissie op te nemen, maar de Kamer afzonderlijk te informeren over zijn standpunt hierover.¹

2. Uitgangspunten

In de herzieningsprocedure van onze Grondwet moet een balans gevonden worden tussen enerzijds duurzaamheid en stabiliteit van het staatsbestel en anderzijds de mogelijkheid dat veranderingen in de meerderheidsopvatting over de fundamentele kenmerken van dat staatsbestel hun weerslag kunnen krijgen in de Grondwet.

De Grondwet heeft door haar inhoud een bijzondere plaats in de Nederlandse rechtsorde. Ze bevat kortweg de grondrechten van burgers, de hoofdlijnen van de staatsinrichting, de bevoegdheden van de belangrijkste staatsinstellingen en de beginselen van het decentrale bestuur. Aan die inhoud is van oudsher de gedachte verbonden dat voor wijziging van de Grondwet een bijzondere en zware procedure moet worden gevolgd. Een bijzondere procedure onderstreept dat de Grondwet de wetgever bindt en dat zij daarom niet door de gewone wetgever moet kunnen worden gewijzigd. De zwaarte van de procedure beoogt ook een groter draagvlak dan een gewone meerderheid noodzakelijk te maken voor wijzigingen van de Grondwet. Zo worden minderheden beschermd tegen een te lichtvaardige wijziging van de grondslagen van ons staatsbestel. Dit bevordert de duurzaamheid van de Grondwet en maakt haar tot één van de factoren die bijdraagt aan de stabiliteit in onze rechtsorde. Om te voorkomen dat de Grondwet een star en onveranderbaar document wordt, of sterk achterloopt op de ontwikkelingen in de samenleving en daarmee zijn materiële betekenis kan verliezen, dient deze procedure echter niet te rigide te zijn. De Grondwet moet dus niet alleen duurzaam maar ook veranderbaar zijn.

In de huidige herzieningsprocedure zijn de volgende waarborgen neergelegd²:

- twee lezingen; dat voorkomt overijling;
- ontbinding van de Tweede Kamer en kiezersraadpleging; deze zorgt ervoor dat de kiezers zich over het voorstel kunnen uitspreken en dat de Tweede Kamer zich in verschillende samenstelling buigt over de eerste en tweede lezing; de zittende Staten-Generaal kan dus niet (samen met de regering) buiten de kiezers om een grondwetsherziening tot stand brengen;
- versterkte meerderheid in de tweede lezing; dit garandeert dat het voorstel brede steun heeft en het beschermt minderheden tegen een te lichtvaardige wijziging van onze Grondwet.

Het kabinet acht de huidige balans tussen een duurzame en veranderbare grondwet voldoende in evenwicht en wil bovenstaande waarborgen met de achterliggende doelstellingen in stand houden. Het kabinet staat dan ook geen versoepeling voor van de herzieningsprocedure. Tegelijkertijd wenst het de herzieningsprocedure niet onnodig te bemoeilijken. De procedure moet praktisch werkbaar blijven.

Met dat doel wil het kabinet in deze notitie nog eens de discussiepunten uit 2003 en 2006 onder de loep nemen. De centrale vraag zal zijn of aanvullingen of verduidelijkingen nodig zijn in de huidige tekst van de Grondwet. Uitgangspunt is voor het kabinet dat herhaling van de situaties uit 2003 en 2006 zo mogelijk wordt voorkomen en dat er tegelijkertijd constitutionele duidelijkheid is indien zich een dergelijke situatie toch onverhoopt voordoet. In deze notitie worden daartoe enkele opties geschetst, over de wenselijkheid waarvan het kabinet graag nader met u van gedachten wisselt.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 570, nr. 6, nr. 8 en nr. 9.

² Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 20.

3. De huidige herzieningsprocedure

De regeling voor herziening van de Grondwet is neergelegd in artikel 137 GW.¹

Op basis van dit artikel kunnen in de procedure van grondwetswijziging vijf stappen worden onderscheiden²:

1. Indiening door de regering of de Tweede Kamer (op initiatief van één of meer leden) van een voorstel dat verklaart dat een wijziging van de Grondwet in overweging zal worden genomen, de zogenoemde verklaaringwet (lid 1).
2. De aanvaarding, bekrachtiging én bekendmaking van dit wetsvoorstel volgens de reguliere procedure van wetgeving (lid 3 en artikelen 87 en 88 GW).
3. De ontbinding van de Tweede Kamer, voorafgegaan door verkiezingen (lid 3 en artikel 64 GW).
4. Het na verkiezing en installatie van de nieuwe Tweede Kamer opnieuw voorleggen van het voorstel in tweede lezing aan beide Kamers (lid 4). Het voorstel kan in deze fase niet meer gewijzigd worden.
5. De aanvaarding van het voorstel door beide Kamers met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen en de bekrachtiging en bekendmaking van het wetsvoorstel door de regering (lid 4 en artikelen 87 en 88 GW).

De huidige regeling is sinds de grondwetsherziening van 1983 in de Grondwet opgenomen. De vereisten van twee lezingen en een versterkte meerderheid in tweede lezing kennen we al sinds 1814. In 1848 werd de tussentijdse ontbinding van de Kamers grondwettelijk verankerd. In 1995 is de verplichte tussentijdse ontbinding van de Eerste Kamer geschrapt.

¹ Artikel 137 luidt:

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.

2. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.

3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid wordt de Tweede Kamer ontbonden.

4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

5. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

² Zie ook Kamerstukken I 2008/09, 28 331, I.

³ Artikel 64 GW luidt:

1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.

2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.

3. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.

4. [...].

De wijze van ontbinding (stap 3) is geregeld in artikel 64, eerste tot en met derde lid, GW.³ Uit dit grondwetsartikel volgt dat na dagtekening van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer, deze binnen drie maanden wordt ontbonden. Het ontbindingsbesluit bewerkstelligt dus een ontbinding *op termijn*.

De ontbinding zelf kan alleen plaatsvinden ná een nieuwe verkiezing voor de ontbonden Kamer (artikel 64, tweede lid, GW). De dag van stemming is de drieënveertigste dag na de dag van kandidaatstelling (artikel J1 Kieswet). Kandidaatstelling vindt bij tussentijdse ontbinding plaats binnen veertig dagen na dagtekening van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer (artikel F2 Kieswet). De dag van de verkiezingen is dus maximaal drieëntachtig dagen na de dagtekening van het ontbindingsbesluit.

Het tijdstip waarop het ontbindingsbesluit dient te worden genomen is niet gebonden aan regels. Bij vervroegde verkiezingen moet er voor de dagtekening van het ontbindingsbesluit – en daarmee het vastleggen van de dag van kandidaatstelling en van de verkiezingen en ontbinding (artikel F2 jo. J1, eerste lid Kieswet jo. artikel 64 GW) – rekening mee worden gehouden dat de kiezers voldoende tijd hebben om zich te organiseren, terwijl het anderzijds wenselijk is dat een eventuele demissionaire periode zo kort mogelijk duurt. Bij tussentijdse verkiezingen als gevolg van de val van een kabinet pleegt het ontbindingsbesluit in de praktijk niet direct op de dag van de ontslagaanvraag te worden genomen. In de praktijk zit er een periode van ongeveer één tot drie maanden tussen de ontslagaanvraag van het kabinet en het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer, waardoor verkiezingen in zo'n geval een klein halfjaar na de val van het

kabinet plaatsvinden. Als het ontbindingsbesluit eenmaal is genomen, kunnen de verkiezingen niet worden uitgesteld.¹ De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen Kamer voor het eerst samenkomt (artikel 64, derde lid, GW). Tussen de dag van de verkiezingen en de dag van ontbinding en eerste samenkomst zitten acht dagen, zo kan worden opgemaakt uit de Kieswet (artikel C1 Kieswet) of, in geval van tussentijdse ontbinding uit het koninklijk besluit tot ontbinding.²

4. Bekendmaking verklaringswet na bekendmaking ontbindingsbesluit (situatie 2006)

a. Wat deed zich voor?

De val van het kabinet-Balkenende II op 30 juni 2006 leidde tot vervroegde verkiezingen. Op 4 september werd het daartoe strekkende besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer genomen, waarin de dag van kandidaatstelling werd vastgesteld op 10 oktober 2006 en de ontbinding en dag van eerste samenkomst op 30 november 2006.³ Hieruit volgde dat de verkiezingen plaats zouden vinden op 22 november 2006 (artikel J1 Kieswet).

In die tijd waren er twee eerste-lezingsvoorstellen in behandeling bij de Tweede Kamer.⁴ Eén van de twee voorstellen werd in de Tweede Kamer behandeld en aanvaard ná de val van het kabinet, maar vóór de dag van kandidaatstelling. Behandeling en aanvaarding in de Eerste Kamer vond bij beide wetsvoorstellen plaats ná de dag van kandidaatstelling. De verklaringswetten werden vervolgens bekendgemaakt op respectievelijk 14 november en 17 november. Dat was in beide gevallen dus ná het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer en na de dag van kandidaatstelling, maar vóór de dag van de verkiezingen en de ontbinding van de Tweede Kamer. Het ontbindingsbesluit werd op 15 november aangevuld, om nader vast te stellen dat de verkiezingen tevens in het teken stonden van de voorgenomen wijzigingen van de Grondwet.⁵

Een chronologie van de gebeurtenissen is te vinden in *bijlage I*.

b. Wanneer kan deze situatie zich voordoen?

Het betreft hier een situatie waarin verkiezingen interfereren met de behandeling van een verklaringswet. Het is in de grondwetsgeschiedenis één keer eerder voorgekomen dat de verklaringswet niet was bekendgemaakt vóór het ontbindingsbesluit. In 1981 werden bij de grote grondwetsherziening acht verklaringswetten bekendgemaakt ná het ontbindingsbesluit. Dit weliswaar vóór de kandidaatstelling voor de Eerste Kamer (die toen ook nog ontbonden werd), maar ná de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer.⁶ De in 2006 gerezen discussie is destijds niet ontstaan.

De situatie uit 1981 illustreert dat het vraagstuk zich niet alleen voor kan doen bij vervroegde verkiezingen als gevolg van de tussentijdse val van een kabinet. De kans dat het vraagstuk zich weer voordoet is vermoedelijk wel groter bij vervroegde verkiezingen, aangezien in zulke gevallen de afronding van lopende procedures veel moeilijker valt te plannen dan bij reguliere verkiezingen. In 1981 en 2006 vond de afronding van de eerste lezing plaats onder een missionair (romp)kabinet. Het is ook denkbaar dat een eerste lezing wordt afgerond onder een demissionair kabinet, al lijkt die kans niet zo groot.⁷ In paragraaf 6 wordt hier nader op ingegaan.

c. Constitutionele waardering van de gevolgde procedure

In het debat met de Kamers der Staten-Generaal werd de vraag gesteld of

¹ Kamerstukken I 2006/07, 30 471, D, p. 4.

² Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 458.

³ Staatscourant 2006, nr. 184, p. 8.

⁴ Voorstel van wet dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling inzake het voorzitterschap van de gemeenteraad en van provinciale staten (Kst. 29 978) en voorstel van wet dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het vervallen van de bepaling over het uitsluiten van wilsontkenners van het kiesrecht (Kst. 30 471).

⁵ Staatscourant 2006, nr. 225, p. 7.

⁶ Kamerstukken I 2006/07, 30 471, D, p. 3.

⁷ Kamerstukken I 2008/09, 28 331, I, p. 6.

het constitutioneel juist is als de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling met de tweede lezing aanvangt in het geval dat de verklaringswet is bekendgemaakt vóór de ontbinding, maar na de bekendmaking van het ontbindingsbesluit én na de dag van kandidaatstelling. Het antwoord op die vraag was bevestigend. Artikel 137, lid 3, stelt dat na de bekendmaking van de verklaringswet de Tweede Kamer wordt ontbonden. De tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel en de literatuur erover geven geen uitsluitel of aanknopingspunten over het tijdstip waarop de verklaringswetten in het Staatsblad geplaatst behoren te worden.¹ De Grondwet schrijft alleen voor dat na de bekendmaking van de verklaringswet de Tweede Kamer wordt ontbonden en dat een nieuwe Tweede Kamer de tweede lezing behandelt. De in 2006 gevolgde procedure was en is dus niet constitutioneel.

Dit is een belangrijke constatering, maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag of de gevolgde procedure ook het meest wenselijk is en of de Grondwet eigenlijk niet strikter zou moeten zijn op dit punt. In de discussies daarover ging het vooral over het belang dat moet worden gehecht aan de bekendmakingsdatum voor het tot zijn recht komen van de kiezersraadpleging: het feit dat de Kamerontbinding er mede toe strekt de kiezers in staat te stellen hun oordeel over de voorgenomen wijziging van de Grondwet te betrekken bij het uitbrengen van hun stem of bij de overwegingen om zich al of niet kandidaat te stellen.

De kiezersraadpleging heeft, sinds haar intrede in 1848, sterk aan betekenis ingeboet, doordat grondwetswijzigingen meestal maatschappelijk niet erg controversieel zijn en grondwetsontbindingen bovendien plegen samen te vallen met periodieke of tussentijdse verkiezingen. De uitslag van de verkiezingen wordt in de praktijk bepaald door opvattingen over het algemene regeringsbeleid. Dat is doorgaans niet anders wanneer de Tweede Kamer mede is ontbonden krachtens artikel 137 GW. Veel kiezers zullen zich in dat geval niet ervan bewust zijn dat zij met hun stem ook een mandaat voor grondwetsherziening afgeven, laat staan dat zij hun keus daardoor zullen laten bepalen.²

De Raad van State deed in het advies over de voorgenomen opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet de suggestie de kiezersraadpleging te versterken door de Tweede Kamer vervroegd te ontbinden na voltooiing van een grondwetsherziening in eerste lezing.³ Het effect daarvan kan echter sterk worden gerelativeerd. Vanwege de aanleiding voor de ontbinding zal de kiezer zich in dat geval mogelijk meer dan anders bewust zijn van het feit dat hij met zijn stem mandaat verleent voor grondwetsherziening, maar aangezien er een nieuwe Tweede Kamer zal worden gekozen zal de kiezer met zijn stem vermoedelijk ook en zelfs in de eerste plaats zijn opvatting willen geven over het te voeren algemeen regeringsbeleid. In de praktijk zal er daarom geen verschil zijn met algemene verkiezingen op een regulier tijdstip. Ook indien het kabinet niet zijn ontslag aanbiedt aan de vooravond van de verkiezingen, verandert er in beginsel niets aan de aard van de verkiezingen.⁴ Immers, ook na dergelijke verkiezingen zal de samenstelling en mogelijk het voortbestaan van het kabinet ter discussie komen te staan in het licht van de gewijzigde krachtsverhoudingen. Het kabinetsbeleid blijft dus in zekere verband met grondwetsontbinding zal daarom vermoedelijk alleen bewerkstelligen dat het parlement in de praktijk vaker wordt ontbonden. Dat resultaat acht het kabinet ongewenst.

De ook wel gedane suggestie om de kiezersraadpleging te versterken door een grondwetsreferendum in te voeren, wees het kabinet reeds af in zijn standpunt op het advies van de Nationale Conventie.⁵

¹ Zie ook Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4, p. 4.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 3.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 21.

⁴ Anders dan de Raad van State lijkt te suggereren in zijn advies van 5 februari 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4, p. 2.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 14, p. 10.

De kiezersraadpleging over voorgenomen grondwetswijzigingen bij ontbindingsverkiezingen staat in de praktijk dus sterk op de achtergrond. De gedachte om de tussentijdse ontbinding, en daarmee de kiezersraadpleging, dan maar af te schaffen, vindt bij het kabinet echter geen weerklank. Het kabinet is namelijk, net als de Raad van State¹, van opvatting dat de waarborg van de kiezersraadpleging onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen, vooral in gevallen waarin een grondwetswijziging wel tot hevige discussie in de samenleving leidt. In zo'n geval zal die discussie uit de aard der zaak echter niet pas losbranden na de bekendmaking van de betrokken verklaringswet, maar al tijdens of voorafgaand aan de discussies in de Kamers bij de behandeling van het voorstel.

Het kabinet hecht derhalve aan het behoud van de kiezersraadpleging als element van de herzieningsprocedure, maar meent dat het belang daarvan voor het tijdstip van bekendmaking van de verklaringswet sterk moet worden gerelativeerd. Wel rijst de vraag of het wenselijk is om in de Grondwet een duidelijkere bepaling over het bekendmakingstijdstip op te nemen, teneinde in de toekomst discussies hierover overbodig te maken. Een ondubbelzinnig criterium voor het moment waarop de verklaringswetten uiterlijk bekend moeten zijn gemaakt voorkomt immers niet alleen discussie over de constitutionele spelregels maar legt tevens duidelijk vast of de tweede-lezingsvoorstellen na de verkiezingen meteen kunnen worden ingediend bij de nieuw gekozen Kamer. Als verklaringswetten na het in de Grondwet vastgelegde tijdstip worden bekendgemaakt, is de consequentie namelijk dat de tweede-lezingsvoorstellen pas na de daaropvolgende verkiezingen kunnen worden ingediend. Een na de betreffende datum bekendgemaakte verklaringswet is dan dus pas inzet van de volgende verkiezingen. De tweede lezing loopt hierdoor maximaal vier jaar vertraging op – en maximaal vijf jaar in geval van een Kamer gekozen na ontbinding van de Kamer (artikel C2 Kieswet).

d. Opties

Het heeft zonder meer de voorkeur dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt.² Dat staat niet ter discussie. De vraag is welk tijdstip als fatale termijn zou moeten gelden voor de bekendmaking van de verklaringswet in het Staatsblad. Er zijn vier data die daarvoor in aanmerking kunnen komen.

1. dag van dagtekening of dag van bekendmaking ontbindingsbesluit
Tussen de dagtekening en bekendmaking van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer zit in de praktijk enkele dagen.³ Het in de Grondwet vastleggen van de dag waarop het ontbindingsbesluit wordt genomen als uiterste datum voor bekendmaking, zou betekenen dat de valbijl voor de mogelijkheid van indiening van de tweede lezing bij de nieuw gekozen Kamer valt maximaal drieëntachtig dagen voor de dag van de verkiezingen (zie paragraaf 3). Als in de Grondwet de dag van bekendmaking van het ontbindingsbesluit als uiterste datum voor bekendmaking van de verklaringswet zou worden vastgelegd, ligt de valbijl dus enkele dagen later.

2. dag van kandidaatstelling

De dag van kandidaatstelling als uiterste datum betekent dat de valbijl voor de mogelijkheid van indiening van de tweede lezing bij de nieuw gekozen Kamer valt drieënveertig dagen voor de dag van de verkiezingen (zie paragraaf 3).

3. dag van verkiezingen

Volgens dit criterium dient de verklaringswet bekend te worden gemaakt

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4, p. 4.

² Zie bijv. Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4 en Kamerstukken II 1997/98, 25 442 nr. 231c in relatie tot Stb. 1998, nr. 147.

³ In 2006 zaten hier echter 17 dagen tussen.

voorafgaand aan de dag van de verkiezingen voor de nieuwe Tweede Kamer, en daarmee vanzelf ook vóór de dag van de ontbinding van de oude Tweede Kamer, welke acht dagen na de verkiezingen plaatsvindt.

4. dag van ontbinding

Volgens dit criterium dient de verklaringwet uiterlijk vóór de ontbinding van de Tweede Kamer te worden bekendgemaakt. Een letterlijke interpretatie van de huidige tekst van artikel 137, derde lid, GW laat de mogelijkheid open dat een verklaringwet bekend wordt gemaakt na de dag van verkiezingen maar voor de dag van ontbinding.¹

Ad 1. Ontbindingsbesluit

De bekendmaking van het ontbindingsbesluit is in onze huidige constitutie niet bepalend voor de vraag of de eerste lezing deel uitmaakt van de ontbindingsverkiezingen. In de discussie in 2006 is door het vorige en huidige kabinet, evenals door de Raad van State, wel benadrukt dat het van zorgvuldigheid getuigt als verklaringswetten worden bekendgemaakt vóórdat het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer is bekendgemaakt.² Ook door eerdere kabinetten is gesteld dat bekendmaking van de verklaringwet voor de bekendmaking van het ontbindingsbesluit de gewenste praktijk is.³ Dat standpunt is het kabinet nog steeds toegedaan en het streven moet daar dan ook voortdurend op zijn gericht. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Kamers om daartoe eerste-lezingsvoorstellen na indiening voortvarend te behandelen.

Het tijdstip van bekendmaking van het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer dient naar de opvatting van het kabinet echter niet grondwettelijk te worden vastgelegd als het uiterste tijdstip waarop verklaringswetten kunnen worden bekendgemaakt. Dit vanwege de aard van het ontbindingsbesluit. Het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer legt vast dat de ontbinding van de Tweede Kamer *zal* plaatsvinden op een bepaalde datum. Bij tussentijdse ontbinding wordt door vaststelling van de dag van kandidaatstelling in het ontbindingsbesluit via de band van de Kieswet voorts de dag van de stemming vastgesteld (zie paragraaf 3, slot). Het is daarbij geen eis van Grondwet noch Kieswet dat in het ontbindingsbesluit staat vermeld dat de ontbinding plaatsvindt op de grond van artikel 137, derde lid, GW (dit is overigens wel gebruikelijk; in 2006 werd hiertoe het ontbindingsbesluit aangevuld).

Behalve dat het ontbindingsbesluit de datum van de ontbinding vastlegt of vermeldt, heeft het besluit voor het verloop van de herzieningsprocedure geen betekenis. Door het ontbindingsbesluit als fatale termijn te hanteren, zou naar het oordeel van het kabinet een te groot en constitutioneel ongewenst gewicht komen te liggen op het besluit als zodanig.

Ad 2. Kandidaatstelling

Het kabinet ziet evenmin aanleiding om de dag van kandidaatstelling als het uiterste tijdstip van bekendmaking in de Grondwet vast te leggen. Door het algemene karakter van de ontbindingsverkiezingen zal kandidaatstelling louter met het oog op een voorgenomen wijziging van de Grondwet doorgaans niet aan de orde zijn. Daarvoor kan wel aanleiding bestaan in het geval de grondwetsherziening tot grote maatschappelijke discussie leidt. Indien in een dergelijk geval de verklaringswetten onverhoopt niet bekendgemaakt worden voor de dag van kandidaatstelling, is er echter geen enkele reden om met de voorbereidingen of een eventuele kandidaatstelling te wachten tot na bekendmaking van de wet. De behandeling van de eerste lezing is immers ruime tijd daarvoor al begonnen en de eventuele maatschappelijke discussie daarover heeft de kiezer dan al gealarmeerd. Ook indien de verklaringswetten niet bekendgemaakt zouden worden voor het ontbindingsbesluit zullen de wetsvoorstellen in

¹ Kamerstukken I 2006/07, 29 978, B, p. 8 en Kamerstukken II 2001/02, 28 051 en 28 081, nr. 233a.

² Zie bijv. Kamerstukken II 2006/07, 31 012, nr. 4 en 31 012, nr. 6, p. 2.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 442, nr. 231c; Handelingen II 1970/71, 20 januari 1971, blz. 2347.

bijna alle gevallen in elk geval door de Tweede Kamer aanvaard zijn vóór de dag van kandidaatstelling. Dat was ook in 1981 en 2006 het geval.

Het vastleggen van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn doet overigens ook geen recht aan de wijze waarop de kandidaatstelling verloopt. Maanden voor de dag van kandidaatstelling is het interne proces van kandidaatstelling binnen geregistreerde groeperingen reeds gaande. De dag van kandidaatstelling is derhalve slechts het formele sluitstuk van de kandidaatstelling. Voor nieuwe groeperingen is bij bekendmaking van de verklaringswet kort voor de dag van kandidaatstelling, voorts de tijd ruim te kort om naar aanleiding daarvan een nieuwe groepering te registreren (die termijn eindigt op grond van artikel G1, eerste lid, van de Kieswet op de 43e dag voor de kandidaatstelling) en feitelijk ook te kort voor de organisatie die gepaard gaat met de inlevering van kandidatenlijsten zonder aanduiding boven de lijst.¹

Met het neerleggen in de Grondwet van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn zou naar het oordeel van het kabinet derhalve een te groot gewicht worden gelegd bij het formele sluitstuk van de kandidaatstellingsprocedure. Een fatale termijn aan het begin van het proces van kandidaatstelling, in de praktijk enkele maanden vóór het nemen van het ontbindingsbesluit, zou de mogelijkheid om tot herziening van de Grondwet over te gaan zeer ernstig bemoeilijken en tot een praktisch onwerkbaar herzieningsprocedure leiden. Dat vindt het kabinet onnodig en ongewenst.

Ad 3 en 4. Verkiezingen en ontbinding

De dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen heeft naar het oordeel van het kabinet de voorkeur als uiterste datum voor bekendmaking van de verklaringswetten. Hantering van dat criterium is reeds nu constitutioneel toelaatbaar.

Het kabinet acht de datum van ontbinding van de Tweede Kamer onjuist als uiterste datum voor bekendmaking van de verklaringswet.² Hoewel het praktische belang van de bekendmakingsdatum voor de kiezersraadpleging gerelativeerd dient te worden (zie subparagraaf c), moet de keuze voor de fatale termijn wel zo goed mogelijk aansluiten bij de ratio van de herzieningsprocedure, waar de kiezersraadpleging een onderdeel van is. De – vrij theoretische – mogelijkheid dat in de acht dagen tussen de dag van de verkiezingen en ontbinding de verklaringswet nog zou worden bekendgemaakt, acht het kabinet daarom ongewenst. Bij de afronding van de verklaringswet dient bovendien geen rekening te kunnen worden gehouden met de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer.

Aangezien een letterlijke interpretatie van de huidige tekst van artikel 137, derde lid, GW de mogelijkheid openlaat dat een verklaringswet bekend wordt gemaakt na de dag van verkiezingen maar voor de dag van ontbinding, acht het kabinet het voorstelbaar dat deze mogelijkheid wordt uitgesloten in de tekst van de Grondwet.

Uiterste bekendmaking voorafgaand aan de dag van de verkiezingen acht het kabinet derhalve het meest wenselijke grondwettelijke criterium. Daarbij dient er nog eens op te worden gewezen dat het een *uiterste* datum van bekendmaking betreft en dat het zeer gewenst is de verklaringswetten eerder bekend te maken, vóór het bekendmaken van het ontbindingsbesluit, en dus ook vóór de dag van kandidaatstelling. In bijzondere omstandigheden kan echter aanleiding bestaan van deze hoofdregel af te wijken.

In dat verband zou overigens nog overwogen kunnen worden zowel hoofdregel als uitzonderingsmogelijkheid in de Grondwet vast te leggen. De uitzonderingsmogelijkheid is dan dat onder omstandigheden mag worden afgeweken van de hoofdregel dat de verklaringswet wordt

¹ Kamerstukken I 2006/07, 30 471, D, p. 4.

² Zie ook Kamerstukken II 2001/02, 28 051 en 28 081, nr. 233a.

bekendgemaakt vóór de bekendmaking van het ontbindingsbesluit. Een dergelijk criterium acht het kabinet echter niet werkbaar. De omstandigheden die afwijking van de hoofdregel rechtvaardigen, zijn immers niet op voorhand limitatief te omschrijven. Daarmee zou er juist onduidelijkheid ontstaan over de grondwettigheid in geval zich een dergelijke situatie voordoet.

Indien bekendmaking vóór de dag van de verkiezingen als criterium geldt en de verklaringswetten niet bekendgemaakt kunnen worden vóór het ontbindingsbesluit, kan er voorts op worden gewezen dat de Kamers en regering een eigen afweging kunnen maken of men medewerking wil verlenen aan afronding van de eerste lezing vóór de dag van de verkiezingen. Indien Kamers en regering om hen moverende redenen kiezen voor afronding, bestaat met het criterium van bekendmaking voor de dag van de verkiezingen geen onduidelijkheid over de grondwettelijke consequenties.

e. Conclusie

Het kabinet heeft, gelet op bovenstaande afwegingen, een voorkeur om vast te houden aan het criterium dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen als de *uiterste* datum geldt waarop de verklaringswetten bekend gemaakt dienen te zijn. Aangezien een letterlijke interpretatie van de huidige tekst van artikel 137, derde lid, GW de mogelijkheid openlaat dat een verklaringswet bekend wordt gemaakt na de dag van verkiezingen maar voor de dag van ontbinding, acht het kabinet het voorstelbaar dat deze mogelijkheid wordt uitgesloten in de tekst van de Grondwet.

5. Tweede lezing door Kamer die niet volgt uit grondwetsontbinding (situatie 2003)

a. Wat deed zich voor?

Na de Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 zijn vier tweede-lezingsvoorstellen ingediend.¹ De behandeling van deze voorstellen werd niet voltooid vóór de volgende ontbinding van de Tweede Kamer op 30 januari 2003.

Het was daardoor niet de Tweede Kamer die volgde uit de grondwetsontbinding die de tweede lezingen afrondde, maar de daaropvolgende Kamer.

De oorzaak was tweeledig: het kabinet-Balkenende I kwam na 86 dagen ten val, met vervroegde verkiezingen tot gevolg, en de voorstellen waren niet, zoals te doen gebruikelijk, op of kort na de eerste dag van samenkomen van de nieuwe Kamer ingediend. Dat de tweede-lezingsvoorstellen over de samenwerkingsscholen en de tijdelijke vervanging bij zwangerschap op een later moment werden ingediend had als reden dat bij de behandeling van deze voorstellen in eerste lezing te kennen was gegeven dat ten behoeve van de behandeling in tweede lezing door de regering duidelijkheid zou moeten worden geboden over de noodzakelijke uitvoeringswetgeving.²

Een chronologie van de gebeurtenissen is te vinden in *bijlage II*.

b. Wanneer kan deze situatie zich voordoen?

Dit was de eerste keer dat de Tweede Kamer een tweede-lezingsvoorstel niet tijdig kon afronden. Het is in zoverre een unieke situatie. Bij bijvoorbeeld de grondwetsherziening van 1983 was er, in verband met vervroegde verkiezingen na de val van het kabinet-Van Agt II, ook een

¹ Het betreft de voorstellen met betrekking tot het correctief wetgevingsreferendum (Kamerstukken II 2001/02, 28 515), de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (Kamerstukken II 2001/02, 28 509), samenwerkingsscholen (Kamerstukken II 2001/02, 28 726) en de tijdelijke vervanging van leden van de Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte (Kamerstukken II 2001/02, 28 727).

² Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 38.

relatief korte zittingsperiode van de Tweede Kamer. Desondanks konden de tweede-lezingsvoorstellen in de periode tussen 10 juni 1981 en 16 september 1982 tijdig worden afgerond. De tweede-lezingsvoorstellen waren daarbij vrijwel direct na de dag van eerste samenkomst ingediend. Uit *bijlage 3* blijkt dat dit gebruik na de herziening van 1986 niet meer is gevolgd en dat hier dus tijdswinst valt te behalen.

De situatie dat de Tweede Kamer een tweede-lezingsvoorstel niet tijdig kan afronden zou zich sneller kunnen voordoen als de verklaringswet bekend wordt gemaakt kort voor de verkiezingen. Dan zal het soms niet mogelijk zijn om de tweede lezing in te dienen op of kort na de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Kamer. De advisering van de Raad van State over het tweede-lezingsvoorstel dient immers nog plaats te vinden, alvorens de regering het tweede-lezingsvoorstel aanhangig kan maken. Dit deed zich in 2006 voor (zie paragraaf 4). Het is geen reden om het constitutioneel uiterste tijdstip voor bekendmaking van de verklaringswet stringenter te maken, maar benadrukt wel nog eens dat gestreefd moet worden naar bekendmaking van de verklaringswet op een eerder tijdstip.

c. Constitutionele waardering van de gevolgde procedure

Artikel 137, vierde lid, GW stelt dat, nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering overwegen. Het artikel schrijft voor dat een voorstel tot herziening van de Grondwet dat in eerste lezing is aanvaard, ook in tweede lezing wordt overwogen. Er is derhalve een rechtsplicht om een verklaringswet opnieuw in te dienen in tweede lezing, waaruit tevens kan worden opgemaakt dat een dergelijk voorstel niet kan worden ingetrokken.¹ De ratio hierachter is dat de Kamer is gekozen met het oog op de grondwetswijzigingsvoorstellen en dus ook in de gelegenheid moet zijn om zijn oordeel over het voorstel uit te spreken.

De nieuw gekozen Kamer kon in 2003 de tweede lezing niet afronden en de vraag rees of de daaropvolgende Kamer de tweede lezing verder ter hand mocht nemen.

Het antwoord luidde bevestigend. Artikel 137, vierde lid, GW bepaalt niet dat de voorstellen uitsluitend door de na de ontbindingsverkiezingen samengekomen nieuwe Tweede Kamer worden overwogen. Het bepaalt dat de voorstellen door beide kamers worden overwogen nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen. Het artikel markeert aldus het begin van de tweede lezing, maar bepaalt niet het tempo en precieze verloop daarvan.² Het artikel waarborgt dat heroverweging in tweede lezing plaatsvindt door een anders samengestelde Kamer dan in eerste lezing, maar daarmee is niet uitgesloten dat in uitzonderlijke omstandigheden de behandeling plaatsvindt door een Kamer die niet direct volgt uit de grondwetsverkiezingen.

Deze grondwetsuitleg verdisconteert het feit dat het hedendaagse gebruik van het ontbindingsrecht er in de praktijk toe leidt dat de parlementaire zittingsduur en de kabinetsperiode vrijwel gelijk op lopen.³ Hoewel artikel 137 GW in combinatie met artikel 52, eerste lid, GW uitgaat van de (impliciete) gedachte dat de parlementaire zittingsduur vier jaar is, kan deze periode via de tussentijdse ontbinding ex artikel 64 GW ernstig worden bekort. Er kan dan onvoldoende tijd overblijven voor een adequate parlementaire behandeling van de tweede lezing. Als de Tweede Kamer dan in allerijl een definitieve beslissing zou moeten nemen over het tweede-lezingsvoorstel, zou dit de zorgvuldigheid van de heroverweging niet ten goede komen.

¹ Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 5. Uitgangspunt bij de indiening is overigens dat de regering de tweede-lezingsvoorstellen indient, ook indien de regering de voorgestelde herziening op dat moment niet meer zou steunen; zie voor een voorbeeld Kamerstukken II 2001/02, 28 515, nr. 4. Als het eerste-lezingsvoorstel als initiatiefvoorstel aanhangig is gemaakt, is het uitgangspunt echter dat één of meer leden van de Tweede Kamer ook de tweede lezing van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening aanhangig maken. Indien vaststaat dat de indiening van een tweede-lezingsvoorstel door één of meer leden van de Tweede Kamer zelf geschiedt, laat de regering indiening dus achterwege; Kamerstukken I 2008/09, 28 331 I.

² Zie ook Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 49.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 3.

Hoewel de Tweede Kamer bij grondwetsontbinding mede wordt verkozen met het oog op de behandeling van een tweede lezing, is de betekenis van dit electorale mandaat op de achtergrond geraakt. Deze kiezersraadpleging kan onder omstandigheden echter haar volle betekenis herkrijgen, vooral in gevallen waarin een grondwetswijziging tot hevige discussie in de samenleving leidt.

Ook in het uitzonderlijke geval dat in een dergelijke situatie de Tweede Kamer de tweede lezing niet tijdig zou hebben kunnen afronden, hoeft voortgaande behandeling door de daaropvolgende Kamer echter niet op onoverkomelijke principiële bezwaren te stuiten. Niets staat er immers aan in de weg dat de kiezer bij de uitoefening van zijn passieve en actieve kiesrecht wederom de grondwetswijziging in zijn afwegingen betreft. De functie van heroverweging kan ook dan nog volledig tot haar recht komen.¹

Een Tweede Kamer die is voortgekomen uit latere verkiezingen dan die welke mede waren ingegeven door de ontbinding ex artikel 137, stuit derhalve niet op constitutionele belemmeringen als zij de tweede-lezingsvoorstellen wil behandelen en aanvaarden. Zowel kabinet, Raad van State als beide Kamers der Staten-Generaal concludeerden in 2003 dan ook dat de behandeling van de tweede-lezingsvoorstellen destijds kon worden voortgezet.

Hoewel constitutioneel toelaatbaar, heeft het zeker niet de voorkeur dat de Kamer die na de ontbindingsverkiezingen wordt gekozen de behandeling van de tweede lezing niet afrondt. Het zou in elk geval zeer onwenselijk zijn als regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. De procedure moet dan ook zijn ingericht op de voltooiing van de tweede lezing in de Tweede Kamer door de Kamer die is gekozen na de ontbindingsverkiezingen. Dit roept de vraag op of de Grondwet op dit punt meer waarborgen zou moeten bieden.

d. Opties

Er zijn vier opties om de waarborgen voor een snelle behandeling te versterken:

- 1. uitsluitend de na ontbinding gekozen Tweede Kamer kan in tweede lezing beslissen;*
- 2. de Tweede Kamer is aan een termijn voor behandeling gebonden;*
- 3. alleen dringende redenen maken uitzondering mogelijk op de hoofdregel dat de Tweede Kamer die is gekozen ex artikel 137 GW, de tweede lezing voltooit;*
- 4. onverwijld indiening tweede lezing.*

Ad 1. Tweede lezing uitsluitend door de na ontbinding gekozen Tweede Kamer

Het kabinet is er geen voorstander van om in de Grondwet voor te schrijven dat uitsluitend de na ontbinding gekozen Tweede Kamer in tweede lezing kan beslissen.² Een constructie waarbij de tweede lezing niet kan worden voortgezet indien de behandeling niet door de als gevolg van de grondwetsontbinding verkozen Kamer kan worden afgerond, kan in onvoorzien omstandigheden tot een ernstige vertraging en tot een onevenredige verzwaring van de herzieningsprocedure leiden. De procedure moet dan immers van voren af aan beginnen en de eerste lezing moet opnieuw worden ingediend.

Ad 2. Termijn voor behandeling

Het binden van de Tweede Kamer aan een termijn voor behandeling in

¹ Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 55, p. 3 en Kamerstukken I 2003/04, 28 726 B, p. 7.

² Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 55, p. 2.

tweede lezing kan voorkomen dat de valbijl bij snel opeenvolgende Kamers al heel snel valt. Daar staat tegenover dat een tijdslimiet de grondwetgever voor de voeten kan lopen zonder dat daar een dringende reden voor is. Er is ook geen aanleiding te veronderstellen dat de Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing voor zich uit zou willen schuiven. In theorie heeft de Eerste Kamer die mogelijkheid bijvoorbeeld al, omdat zij niet ontbonden wordt na de eerste lezing, maar in de praktijk behandelt ook zij tweede-lezingsvoorstellen voortvarend.

Al met al lijkt het kabinet een grondwettelijke termijn voor behandeling in tweede lezing niet wenselijk.

Ad 3. Uitzondering vanwege dringende redenen

In de Grondwet zou ook kunnen worden vastgelegd dat in beginsel de bij ontbindingsverkiezingen ex artikel 137 gekozen Kamer de tweede lezing afrondt, tenzij dat om dringende redenen niet mogelijk is. Dat een uitzondering op de hoofdregel mogelijk is in onvoorziene omstandigheden, vindt het kabinet wenselijk. Het nader inkaderen van deze uitzonderingsmogelijkheid zou echter tot een gecompliceerde tekst van het vierde lid van artikel 137 leiden, waarbij het de grondwetgever is die van geval tot geval moet beoordelen of in overeenstemming met de geest van artikel 137 de behandeling door een later gekozen Tweede Kamer kan worden voortgezet. Indien die beoordeling negatief uitvalt, zou de tweede lezing niet meer mogen worden hervat en moet de eerste lezing van voren af aan beginnen. Die dringende redenen zijn niet limitatief te omschrijven en met een dergelijk subjectief criterium is de rechtszekerheid niet gediend. De benodigde constitutionele duidelijkheid in een dergelijke situatie wordt dan juist niet geboden. Het kabinet acht ook deze optie daarom ongewenst.

Ad 4. Onverwijfde indiening

Uit de huidige tekst van de Grondwet vloeit niet dwingend voort dat een tweede lezing zo snel als mogelijk is, wordt ingediend en zelfs niet dat die indiening gebeurt bij de Kamer die volgt uit de grondwetsontbinding. De procedure moet naar het oordeel van het kabinet echter wel daarop zijn gericht. Aldus is de Tweede Kamer die daartoe grondwettelijk is gekozen, in de gelegenheid het voorstel te behandelen en de behandeling in beginsel ook af te ronden. Bij een onvoorziene bekorting van de zittingsduur van de Tweede Kamer, kan de Kamer zelf bepalen of zij de behandeling van beide voorstellen in haar zittingsperiode in tweede lezing wil voltooien, dan wel deze overlaat aan de Kamer die na de eerstvolgende verkiezingen wordt samengesteld.¹

Indiening op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer bevordert dat de Tweede Kamer de tweede lezing kan voltooien in één en dezelfde samenstelling. Uit *bijlage III* blijkt dat met naleving van deze termijn van indiening een grote winst is te boeken.

In het nader rapport op het advies van de Raad van State inzake de behandeling van een tweede lezing (november 2003) heeft de regering ook aangegeven zich voortaan graag aan dit «eerstedagscriterium» te willen houden.² Concreet betekent dit dat de indiening niet meer gekoppeld zal kunnen worden aan de totstandkoming van (ontwerp-)wetgeving ter uitvoering van de voorstellen.

In geval van initiatiefvoorstellen rust daarbij op de regering de plicht om voorafgaand aan de ontbinding duidelijke afspraken te maken met de initiatiefnemers van de eerste lezing, zodat het wetsvoorstel tijdig aanhangig wordt gemaakt door ofwel de regering ofwel één of meer leden van de Tweede Kamer.³ Inzake het initiatiefvoorstel-Halsema strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 38.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

³ Kamerstukken I 2008/09, 28 331, I, p. 5.

aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter, heeft het kabinet daarom met de oorspronkelijke initiatiefnemer inmiddels enige afspraken gemaakt.¹

Deze afspraken zijn in beginsel afdoende. Een verdergaande optie is dat de norm, dat de indiening van een voorstel in tweede lezing onverwijld dient plaats te vinden bij de eerstvolgende gekozen Kamer na de bekendmaking van de verklaringwet, in de Grondwet wordt vastgelegd. Onder «onverwijld indiening» zou dan moeten worden verstaan: indiening op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer, waarbij aan de norm van onverwijld indiening niet wordt voldaan op het moment dat de tweede lezing wordt ingediend bij de Tweede Kamer die volgt op de Kamer die is samengesteld na de grondwetsontbinding.

Met het voorschrijven in de Grondwet van onverwijld indiening, wordt de relatie tussen de ontbinding van de Kamer en de indiening van de tweede lezing nog eens gemarkeerd en is het – theoretische – risico uitgesloten dat de regering wacht met indiening van een voorstel in tweede lezing tot de komst van een haar «gunstig» gezinde tweederde meerderheid.²

Niet alleen onverwijld indiening van voorstellen in tweede lezing, maar ook onverwijld behandeling is relevant voor tijdige afronding van tweedelezingsvoorstellen. De Tweede Kamer dient de behandeling dan ook voortvarend ter hand te nemen. Samen met tijdige indiening moet dit verzekeren dat de Tweede Kamer in de samenstelling na de grondwetsontbinding definitief over de tweede lezing beslist. Een aansporing tot onverwijld behandeling zou eventueel een plek kunnen krijgen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.³

e. Conclusie

Het kabinet acht het nodig noch wenselijk om de constitutionele mogelijkheid van voortgezette behandeling door een Tweede Kamer die niet is samengesteld na de grondwetsontbinding nader in te perken.⁴

Om te bewerkstelligen dat de Kamer die volgt uit de grondwetsverkiezingen, de tweede lezing kan voltooien, onderstreept het kabinet nog eens het belang dat voorstellen in tweede lezing onverwijld, dat wil zeggen op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst, bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt.

6. Bekrachtiging van voorstellen tot wijziging van de Grondwet

Nadat een voorstel tot wijziging van de Grondwet door beide Kamers is aanvaard, komt zowel in eerste als tweede lezing de vraag aan de orde of tot bekrachtiging van het voorstel kan worden overgegaan.

In haar brief van 18 september 2009 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer de vraag ter discussie gesteld «of het wenselijk en mogelijk is de regering te ontheffen van de plicht verantwoordelijkheid te nemen voor de bekrachtiging na eerste lezing van een aanvaard initiatiefwetsvoorstel tot grondwetswijziging». Daarbij heeft de commissie verzocht in te gaan op «de handelingsvrijheid die de regering toekomt ten aanzien van de bekrachtiging van een in eerste lezing aanvaard initiatiefwetsvoorstel tot grondwetswijziging», op «de wenselijkheid en mogelijkheid een in eerste lezing aanvaard initiatiefwetsvoorstel tot grondwetswijziging van rechtswege kracht van wet te verlenen» en op «de formulering van een voorstel tot

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 331, nr. 21.

² Dit risico kan overigens worden gerelativeerd. Er is in de eerste plaats een rechtsplicht om tweede lezingen in te dienen, ook indien de regering de voorgenomen herziening op dat moment niet meer steunt. In de tweede plaats functioneert ons parlementaire stelsel zo dat de Tweede Kamer de leden van het kabinet ter verantwoording kan roepen en kan eisen dat de tweede lezing in gang wordt gezet. Voorts kunnen één of meer leden van de Tweede Kamer gebruik maken van hun recht van initiatief mocht de regering opzettelijk treuzelen met de indiening. Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 4.

³ Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 55, p. 3.

⁴ Ook het vorige kabinet was die mening toegedaan, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 55, p. 4.

praktische uitwerking van de procedure van grondwetsherziening op initiatief van (een lid van) de Tweede Kamer of de Verenigde Vergadering».

In ons constitutionele systeem ligt de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van wetgeving in handen van het parlement én de regering gezamenlijk (artikel 81 GW). Zoals beide Kamers der Staten-Generaal kunnen beslissen een regeringsvoorstel niet aan te nemen, zo kan de regering beslissen een door beide Kamers aanvaard (initiatief)voorstel niet te bekrachtigen. Steeds als na aanvaarding van een wetsvoorstel de vraag aan de orde is of een voorstel bekrachtigd zal worden, heeft de regering daarin staatsrechtelijk een zelfstandige afwegingsruimte. Pas na bekrachtiging is sprake van een wet (artikel 87, eerste lid, GW) en is in geval van een verklaringswet kiezersraadpleging voorgeschreven (artikel 137, derde lid, GW).

Aangezien de regering bij initiatiefvoorstellen het recht van amendement ontbeert, komt haar medeverantwoordelijkheid voor de wetgeving in het bijzonder tot uitdrukking in de beslissing over de bekrachtiging van het voorstel. Indien de regering zwaarwegende bezwaren heeft tegen een voorstel tot grondwetswijziging kan zij besluiten het voorstel niet te bekrachtigen. De regering is daarin staatsrechtelijk vrij. In de overwegingen kan wel in aanmerking worden genomen dat het enige gevolg van bekrachtiging in eerste lezing is dat de weg wordt vrijgemaakt voor behandeling van het voorstel in tweede lezing nadat een nieuwe Tweede Kamer zal zijn gekozen. Deze overwegingen speelden ook een rol bij de bekrachtiging van het initiatiefwetsvoorstel-Halsema, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter.¹

Het kabinet wil de bestaande procedure met twee lezingen handhaven (zie paragraaf 2), hetwelk in de huidige systematiek twee wetten betekent (de verklaringswet en de wijzigingswet). Het ziet geen aanleiding een voorstel in te dienen om ten aanzien van het specifieke geval van een verklaringswet af te wijken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Staten-Generaal voor de totstandkoming van wetgeving.

De vraag of tot bekrachtiging dient te worden overgegaan kan zich ook voordoen onder een demissionair kabinet. Zolang een wetsvoorstel niet controversieel is verklaard en het noodzakelijk wordt geacht in het belang van het Koninkrijk kan de behandeling immers worden aangevangen of voortgezet.² Een controversieelverklaring van de zijde van de Tweede Kamer ligt daarbij in elk geval bij een tweede lezing niet direct in de rede, aangezien zij juist (mede) verkozen is om het tweede-lezingsvoorstel te behandelen en tot aan het aantreden van een nieuwe Kamer kan beslissen tot aanvaarding of verwerping van die tweede lezing.³

In haar brief van 2 oktober 2009 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer, naar aanleiding van mijn brief van 26 juni 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 28 331, I), het gevoelen neergelegd dat «het kabinet de bevoegdheid van een demissionair kabinet om te beslissen over het al dan niet bekrachtigen van wetsvoorstellen tot grondwetsherziening onvoldoende scherp omlijnt en daarmee vragen oproept ten aanzien van de grenzen aan de uitoefening van die bevoegdheid». Dit naar aanleiding van de passage in de betreffende brief dat «een demissionair kabinet dat voor de vraag tot bekrachtiging komt te staan kan besluiten tot bekrachtiging, tot niet-bekrachtiging of besluiten het besluit daarover over te laten aan het volgende kabinet, indachtig de opdracht al datgene te blijven verrichten dat het in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk acht». De commissie vraagt zich af «of een demissionair kabinet in de geschetste situatie staatsrechtelijk de volledige vrijheid heeft

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 331, nr. 20; zie ook Kamerstukken I 2008/09, 28 331 I, p. 2-3.

² Kamerstukken I 2008/09, 28 331 I, p. 6.

³ Kamerstukken I 2008/09, 28 331, I en Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 5.

een aanvaard wetsvoorstel tot grondwetsherziening wel of niet te contra-signeren» en vraagt «nog eens gemotiveerd aan te geven in hoeverre er staatsrechtelijke of staatkundige bezwaren bestaan tegen de beslissing van een demissionair kabinet om (g)een contraseign te plaatsen onder een besluit tot bekrachtiging van een met tweederde meerderheid in beide Kamers aanvaard voorstel tot grondwetsherziening». De commissie gaat er daarbij vanuit «dat het kabinet de interpretatie van de commissie van terughoudendheid deelt en met de commissie van mening is dat een demissionair kabinet de beslissing omtrent contra-signering in de regel zal doorschuiven naar een nieuw, volwaardig kabinet ten aanzien waarvan de vertrouwensregel weer volledig functioneert».

Een demissionair kabinet krijgt in de regel de opdracht mee «om al datgene te blijven verrichten dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk acht». Uit deze opdracht volgt geen staatsrechtelijke beperking van de bevoegdheden van de regering. Staatsrechtelijk is de regering dan ook volledig bevoegd te besluiten een voorstel tot grondwetswijziging wel of niet te bekrachtigen. De opdracht aan het demissionaire kabinet is wel leidend voor de vraag of tot een dergelijk besluit moet worden overgegaan, waarbij in algemene zin vanwege de beperkte werking van de vertrouwensregel het demissionaire kabinet zich terughoudend zal opstellen.¹ Indachtig bovenstaande opdracht kan bijvoorbeeld bij een eerste lezing met het oog op de naderende verkiezingen een snel besluit over bekrachtiging gewenst zijn, terwijl bij de tweede lezing het doorschuiven van de beslissing naar een nieuw, volwaardig kabinet gerechtvaardigd kan zijn. Welke beslissing naar het oordeel van het demissionaire kabinet dient te worden genomen, is echter een politieke afweging die slechts op dat moment gemaakt kan worden. Overigens bepalen de Kamers der Staten-Generaal, in het bijzonder de Eerste Kamer, op welk moment de regering voor de vraag tot bekrachtiging komt te staan.

7. Concluderende opmerkingen

In deze notitie zijn de herzieningsprocedure en in het bijzonder de discussiepunten uit 2003 en 2006 nog eens onder de loep genomen. Ten aanzien van de bekendmaking van een verklaringswet is het kabinet van oordeel dat het uit het oogpunt van zorgvuldigheid wenselijk is en blijft dat alle verklaringswetten voorafgaande aan de bekendmaking van het besluit tot ontbinding worden bekendgemaakt. In bijzondere omstandigheden, zoals de plotselinge val van een kabinet, kan evenwel ook in de toekomst aanleiding bestaan de verklaringswetten eerst na het tot stand komen van het ontbindingsbesluit bekend te maken. Het criterium dat de bekendmaking van de verklaringswet uiterlijk de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen kan plaatsvinden, is niet alleen constitutioneel toelaatbaar maar naar het oordeel van het kabinet ook het juiste criterium als *fatale* termijn. Een letterlijke interpretatie van de tekst van de Grondwet laat de mogelijkheid open dat een verklaringswet wordt bekendgemaakt na de dag van de verkiezingen maar voor de dag van ontbinding. Het kabinet acht het voorstelbaar dat deze mogelijkheid wordt uitgesloten in de tekst van de Grondwet.

Wat betreft de tweede lezing moet het uitgangspunt blijven dat de Kamer die na de ontbindingsverkiezingen wordt gekozen, de behandeling van de tweede lezing aanvangt én afrondt. Een grondwetswijziging die een eventuele uitzondering hierop onmogelijk maakt of nader inperkt acht het kabinet echter nodig noch wenselijk. Naar het oordeel van het kabinet is het wel gewenst dat voorstellen in tweede lezing onverwijld bij de Tweede Kamer ahangig worden gemaakt.

¹ Zie ook Kamerstukken I 2008/09, 28 331 I, p. 5.

Ten aanzien van de voortvarende behandeling van de eerste en tweede lezing door de beide Kamers der Staten-Generaal is het aan uw Kamer om daartoe eventuele voorzieningen te treffen in uw reglement van orde.

Op deze wijze wordt naar het oordeel van het kabinet herhaling van de situaties uit 2003 en 2006 zoveel mogelijk voorkomen en tegelijkertijd helderheid gegeven over de constitutionele aanvaardbaarheid, indien een dergelijke situatie zich onverhoopt toch voordoet. Daarmee blijft een zorgvuldige en met waarborgen omklede procedure van grondwetsherziening verzekerd, zonder dat deze procedure wordt verzwaard met obstakels die verandering van de Grondwet onnodig bemoeilijken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

BIJLAGE I

Chronologie gebeurtenissen 2006

Chronologisch vonden de volgende gebeurtenissen plaats:

- 22 januari 2003 – verkiezingen Tweede Kamer (TK)
- 31 januari 2005 – indiening TK 1e lezing raadsvoorzitterschap
- 28 februari 2006 – indiening TK 1e lezing kiesrecht curandi
- 1 juni 2006 – plenaire behandeling TK 1e lezing raadsvoorzitterschap
- 6 juni 2006 – stemming TK 1e lezing raadsvoorzitterschap
- 30 juni 2006 – val kabinet Balkenende II
- 4 september 2006 – ontbindingsbesluit
- 26 september 2006 – plenaire behandeling TK 1e lezing kiesrecht curandi
- 3 oktober 2006 – stemming TK 1e lezing kiesrecht curandi
- 10 oktober 2006 – dag van kandidaatstelling
- 31 oktober 2006 – behandeling en aanvaarding Eerste Kamer (EK) 1e lezing raadsvoorzitterschap
- 14 november 2006 – behandeling en aanvaarding EK 1e lezing kiesrecht
- 14 november 2006 – bekendmaking verklaringswet raadsvoorzitterschap
- 15 november 2006 – *aanvulling ontbindingsbesluit*
- 17 november 2006 – bekendmaking verklaringswet kiesrecht curandi
- 22 november 2006 – *verkiezingen Tweede Kamer*
- 30 november 2006 – *ontbinding Tweede Kamer*
- 18 december 2006 – brief van minister voor Bestuurlijke Vernieuwing over gevolgde procedure
- 22 december 2006 – adviesaanvraag tweede-lezingsvoorstellen
- 5 februari 2007 – advies Raad van State
- 20 april 2007 – indiening tweede-lezingsvoorstellen

BIJLAGE II

Chronologie gebeurtenissen 2003

Chronologisch vonden de volgende gebeurtenissen plaats:

- 15 mei 2002 – verkiezingen Tweede Kamer (TK)
- 23 mei 2002 – dag van eerste samenkomst nieuwe Kamer
- 22 juli 2002 – beëdiging kabinet Balkenende-I
- 5 september 2002 – indiening TK 2e lezing benoeming burgemeester (advies Raad van State 12 juli 2002)
- 16 september 2002 – indiening TK 2e lezing referendum (advies RvS 12 juli 2002)
- 16 oktober 2002 – val kabinet Balkenende-I
- 1 november 2002 – ontbindingsbesluit
- 11 december 2002 – indiening TK 2e lezing samenwerkingsscholen en tijdelijke vervanging zwangerschap (advies RvS 12 juli 2002)
- 22 januari 2003 – verkiezingen Tweede Kamer

Indiening tweede-lezingsvoorstellen

Wanneer worden tweede-lezingsvoorstellen ingediend?

	Dag van eerste samenkomst	Indiening
Kiesrecht curandi	30 november 2006	20 april 2007 [zie paragraaf 4]
Raadsvoorzitterschap	30 november 2006	20 april 2007 [zie paragraaf 4]
Benoeming burgemeester	23 mei 2002	5 september 2002
Correctief referendum	23 mei 2002	16 september 2002
Zwangere kamerleden	23 mei 2002	11 december 2002
Samenwerkingsscholen	23 mei 2002	11 december 2002
Herziening vanaf 1998 (Correctief referen- dum, nationale ombudsman, binnentreden in woningen, voogdij en ouderlijk gezag minderjarige Koning)	19 mei 1998	14 september 1998
Herziening vanaf 1998 (verdediging)	19 mei 1998	10 oktober 1998
Herziening vanaf 1994 (o.a. verdediging, schrapping ontbinding EK)	17 mei 1994	3 augustus 1994
Herziening vanaf 1986 (o.a. binnentreden woningen, inlichtingenplicht, verdediging)	3 juni 1986	3 juni 1986
Herziening van 1983 (34 voorstellen)	10 juni 1981	15 juni 1981