

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
CZW
CZ

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2021-0000032098

Uw kenmerk

Datum 22 januari 2021
Betreft Splitsingsmogelijkheid artikel 137 Grondwet

Tijdens het plenair debat van 19 januari jl. in uw Kamer over het voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemering van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken 35129) vroegen verschillende leden mij te reflecteren op artikel 137 van de Grondwet en de mogelijkheid die dat artikel geeft aan de Tweede Kamer om grondwetswijzigingsvoorstellen te splitsen. In deze brief ga ik nader in op deze mogelijkheid. Daarbij merk ik op voorhand op dat het splitsingsrecht uit artikel 137 van de Grondwet exclusief aan de Tweede Kamer toekomt en dat het uiteindelijk dus ook aan die Kamer is om te bepalen hoe van het recht gebruik wordt gemaakt, met inachtneming van de grenzen die de Grondwetgever heeft aangebracht.

Splitsing kan zowel in eerste lezing als in tweede lezing plaatsvinden (artikel 137, tweede lid, respectievelijk vijfde lid, van de Grondwet). Het splitsingsrecht moet volgens de grondwetsgeschiedenis gezien worden als een mengeling tussen het recht van initiatief en het recht van amendement.¹ Immers, een splitsing introduceert een nieuw wetsvoorstel én brengt een wijziging aan op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het recht is oorspronkelijk bedoeld voor situaties waarin sprake is van verzamelontwerpen. In verzamelontwerpen worden verschillende wijzigingsontwerpen die zien op verschillende grondwetsbepalingen die geen direct verband met elkaar hebben, gebundeld in één wetsvoorstel. In het (ondertussen verre) verleden is het weleens voorgekomen dat zulke wetsvoorstellen zijn verworpen in tweede lezing omdat er geen tweederdemeerderheid kon worden gevonden voor enkele elementen van het wetsvoorstel.² De regering wilde in het kader van de Grondwetsherziening van 1983 de Tweede Kamer met het splitsingsrecht de mogelijkheid geven om kansrijke elementen van dergelijke verzamelontwerpen los te koppelen van minder kansrijke elementen, zodat in tweede lezing niet het gehele wetsvoorstel zou sneuvelen. De Tweede Kamer heeft aanvullend daarop bij amendement de mogelijkheid tot splitsing in eerste lezing geïntroduceerd. Hoewel in deze fase de Tweede Kamer ook gebruik zou kunnen maken van het recht van initiatief en het

¹ Handelingen II 1976/77, p. 3403.

² Kamerstukken II 1976/77, 14213, nr. 3, p. 6.

recht van amendement, werden die instrumenten als onnodig ingewikkeld gezien. Het splitsingsrecht in eerste lezing bood de Tweede Kamer een laagdrempelige manier om hetzelfde effect te bewerkstelligen.

Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt verder niet eenduidig in welke gevallen precies tot splitsing kan en mag worden overgegaan. Onderdelen zouden gesplitst kunnen worden waartussen een zekere maar niet een noodzakelijke, directe band bestaat.³ In de grondwetsgeschiedenis wordt het voorbeeld gegeven van verschillende klassieke grondrechten die in een wetsontwerp zijn opgenomen. Verder blijkt uit de grondwetsgeschiedenis dat het splitsingsrecht in tweede lezing een beperkte strekking heeft.⁴ Het zou gaan om tamelijk uitzonderlijke gevallen waarbij er dus geen direct verband tussen de verschillende elementen van het wetsontwerp bestaat.⁵ Deze beperkte strekking is in de literatuur ook wel beredeneerd vanuit een van de doelstellingen van het wijzigen van de Grondwet in twee lezingen. De kiezers worden door de noodzakelijke ontbinding van de Tweede Kamer tussen de twee lezingen in de gelegenheid gesteld om zich uit te spreken over het voorliggende grondwetswijzigingsvoorstel. Het splitsingsrecht heeft een beperkte strekking zodat de uitspraak van de kiezers niet materieel kan worden genegeerd.⁶

Van de mogelijkheid die de Grondwet biedt om een splitsingsvoorstel te doen, heeft de Tweede Kamer tot op heden slechts twee keer gebruik gemaakt. De eerste keer was in 1987 toen een wijzigingsvoorstel voorlag dat ertoe strekte zes Grondwetsartikelen inzake de verdediging te vervangen door twee nieuwe artikelen. In het splitsingsvoorstel werd een van deze zes te vervallen Grondwetsartikelen in een apart voorstel opgenomen om de Kamer de mogelijkheid te bieden apart te besluiten over het vervallen daarvan.⁷ De tweede keer was in 2006 toen een wijzigingsvoorstel voorlag tot deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en het regelen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in de Grondwet. Het splitsingsvoorstel strekte ertoe beide onderwerpen in afzonderlijke voorstellen op te nemen.⁸ Beide splitsingsvoorstellen werden overigens niet door de Tweede Kamer aanvaard.

Met het bovenstaande in gedachten, merk ik over het voorstel van wet van het lid Van Raak het volgende op. Tijdens het plenair debat van 19 januari jl. opperde het lid Kox dat het voorgestelde artikel 89d, waarin de uitkomstdrempel is opgenomen, eventueel afgesplitst zou kunnen worden van de rest van het voorstel. Zoals ik tijdens het debat al aangaf, zie ik die mogelijkheid niet. Wanneer een voorstel gesplitst wordt, moet dat leiden tot twee volwaardige en los van elkaar te behandelen voorstellen. Artikel 89d vormt in het geval van splitsing geen volwaardig en los te behandelen voorstel. Het artikel regelt slechts het rechtsgevolg van de uitslag van een referendum op nationaal niveau en kan niet

³ Kamerstukken II 1976/77, 14213, nr. 7, p. 2.

⁴ Kamerstukken II 1976/77, 14213, nr. 7, p. 2.

⁵ Kamerstukken II 1976/77, 14213, nr. 7, p. 2.

⁶ Nederlandrechtsstaat.nl, commentaar bij artikel 137 Grondwet, J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang.

⁷ Kamerstukken II 1986/87, 19554 (R1308), nr. 8.

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30422, nr. 7.

op zichzelf staan. Andersom zou splitsing van artikel 89d voor de overige artikelen die zien op het referendum op nationaal niveau betekenen dat het rechtsgevolg van de uitslag ontbreekt, waarmee ook het bindende karakter van het referendum ontbreekt. Er bestaat naar mijn mening een te direct verband tussen artikel 89d en de rest van de bepalingen die zien op het referendum op nationaal niveau om splitsing mogelijk te maken. Zoals ik tijdens het debat aangaf, zou splitsing eventueel wel mogelijk zijn van de bepalingen die zien op het referendum op decentraal niveau. Zo'n splitsing zou resulteren in twee volwaardige en los te behandelen voorstellen. In feite resulteert dat namelijk in een voorstel dat ziet op het correctieve bindende referendum op nationaal niveau en een voorstel dat ziet op eenzelfde soort referendum maar dan op decentraal niveau. Ik benadruk daarbij overigens nogmaals dat het uiteindelijk aan de Tweede Kamer is om te bepalen of het splitsingsrecht kan worden aangewend.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren