

Wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure

H.M.B. BREUNESE*

I. Inleiding

Als de nieuwe Tweede Kamer aantreedt, kan zij meteen aan de slag. Bovenop de stapel ingekomen stukken liggen dan namelijk maar liefst acht grondwetsvoorstellen die in tweede lezing moeten worden behandeld:¹ een voorstel om de bepaling over het briefgeheim te moderniseren,² een voorstel om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat Nederland een democratische rechtsstaat is,³ een voorstel om het recht op een eerlijk proces op te nemen,⁴ een voorstel om enkele uitgewerkte additionele artikelen te schrappen,⁵ een voorstel om een kiescollege voor de Eerste Kamer in het leven te roepen voor de Nederlanders die in het buitenland wonen⁶, een voorstel om de grondwetsherzieningsprocedure te herijken,⁷ een voorstel om het bindend correctief wetgevingsreferendum in te voeren⁸ en een voorstel om in artikel 1 van de Grondwet te verduidelijken dat discriminatie op grond van handicap en seksuele gerichtheid niet is toegestaan.⁹ Dat de nieuwe Tweede Kamer zich over zoveel grondwetsvoorstellen in tweede lezing gaat buigen, is sinds de algehele grondwetsherziening van 1983 niet meer voorgekomen.¹⁰ Reden genoeg om hieraan aandacht te besteden in dit tijdschrift.

Nu is het natuurlijk ondoenlijk om in één artikel al deze grondwetsvoorstellen inhoudelijk te bespreken en volledig tot hun recht te laten komen. Daarom beperk ik mij tot het grondwetsvoorstel dat betrekking heeft op de herziening van de Grondwet. Als dat in tweede lezing wordt aangenomen, krijgen alle toekomstige grondwetsvoorstellen daar namelijk mee te maken. Om dit grondwetsvoorstel te onderscheiden van alle andere grondwetsvoorstellen die de revue passeren, zal ik dit hierna aanduiden als het ‘herijkingsvoorstel’.

In paragraaf 2 beschrijf ik eerst de huidige grondwetsherzieningsprocedure en geef ik aan wat de aanleiding is voor het herijkingsvoorstel. In de paragrafen 3 tot en met 5 ga ik in op de

* Mr. H.M.B. Breunese is werkzaam bij de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van een aantal van de grondwetsvoorstellen die in deze bijdrage worden genoemd, waaronder het herijkingsvoorstel dat centraal staat. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

1 Op het moment waarop dit artikel is geschreven, waren de Kamerstuknummers van de meeste van deze grondwetsvoorstellen nog niet bekend. Voor de inhoud van de voorstellen verwijst ik in de volgende voetnoten naar de Staatsbladen waarin de ‘verklaringswetten’ zijn bekendgemaakt.

2 *Stb.* 2017, 334.

3 *Stb.* 2018, 86.

4 *Stb.* 2018, 88.

5 *Stb.* 2020, 215.

6 *Stb.* 2020, 429.

7 *Stb.* 2020, 430.

8 *Stb.* 2021, 58. Het wetsvoorstel voor de tweede lezing is inmiddels aanhangig gemaakt: *Kamerstukken II 2020/21, 35729*, nr. 2.

9 *Stb.* 2021, 87. Het wetsvoorstel voor de tweede lezing is inmiddels aanhangig gemaakt: *Kamerstukken II 2020/21, 35741*, nr. 2.

10 Het vorige record – zeven grondwetsvoorstellen in tweede lezing – dateert van 1998.

belangrijkste wijzigingen die worden beoogd met het herijkingsvoorstel. Paragraaf 6 bevat enkele slotopmerkingen.

2. De grondwetsherzieningsprocedure

2.1 Hoe is de procedure op dit moment?

De grondwetsherzieningsprocedure is geregeld in artikel 137 van de Grondwet. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 137

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.

Een wijziging van de Grondwet vergt dus twee lezingen. In de eerste lezing ‘verklaart’ een gewone wet dat er ‘grond bestaat’ een bepaald ‘voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen’. Daarom wordt de wet waarmee de eerste lezing van een grondwetsherziening wordt afgerond ook wel een verklaringswet genoemd.

De wetgevingsprocedure verschilt maar in één opzicht van de normale wetgevingsprocedure: anders dan een normaal wetsvoorstel kan een grondwetsvoorstel worden gesplitst. Alleen de Tweede Kamer is daartoe bevoegd. Zij kan dit doen op eigen initiatief of als de regering dat voorstelt. Aangenomen moet worden dat splitsing alleen mogelijk is als er twee (of meer) volwaardige en los van elkaar te behandelen wetsvoorstellen overblijven. Tot op heden zijn slechts twee splitsingsvoorstellen gedaan en die zijn allebei door de Tweede Kamer verworpen.¹¹

Hoewel dit niet met zoveel woorden blijkt uit de tekst van de Grondwet, kan uit de grondwetsgeschiedenis worden afgeleid dat splitsing mogelijk is tot (vlak) voor de eindstemming in de Tweede Kamer.¹² Als een grondwetsvoorstel aanhangig is bij de Eerste Kamer, is splitsing dus niet meer mogelijk. Uiteraard kan de Eerste Kamer wel, net als bij elk ander wetsvoorstel, aandringen op een novelle waarmee het grondwetsvoorstel wordt gewijzigd. De behandeling van

¹¹ Zie hierover uitbreider: *Kamerstukken I 2020/21*, 35129, I.

¹² *Handelingen II 1976/77*, p. 3360 en 3407-3408.

het grondwetsvoorstel wordt dan door de Eerste Kamer aangehouden totdat ook de novelle de Eerste Kamer heeft bereikt.¹³

Na de bekendmaking van de verklaringswet wordt de Tweede Kamer ontbonden en vinden er dus ook verkiezingen plaats van de Tweede Kamer. Het is overigens al decennia lang gebruikelijk om de Tweede Kamer niet na de bekendmaking van elke verklaringswet te ontbinden, maar om verklaringswetten ‘op te sparen’ en de ontbinding te laten samenvallen met de eerstvolgende normale ontbinding van de Tweede Kamer, hetzij als gevolg van het verstrijken van de reguliere zittingsduur, hetzij als gevolg van een kabinetscrisis. Daarom kan het gebeuren dat er jaren verstrijken tussen de bekendmaking van een verklaringswet en de daarmee verband houdende ontbinding van de Tweede Kamer.¹⁴

Na de ontbinding van de Tweede Kamer vindt de tweede lezing van het grondwetsvoorstel plaats. Ook daarvoor wordt – hoewel de Grondwet dat niet voorschrijft – een wetsvoorstel in procedure gebracht, hetzij door de regering, hetzij door de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel bevat dezelfde inhoud als de verklaringswet, met dien verstande dat in het eerste artikel niet wordt bepaald dat er ‘grond bestaat’ een bepaald ‘voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen’, maar dat de Grondwet de in de daarop volgende artikelen ‘omschreven veranderingen ondergaat’. Als in de eerste lezing behalve het grondwetsvoorstel ook een novelle is aangenomen, wordt slechts één ‘geconsolideerd’ wetsvoorstel voor de tweede lezing in procedure gebracht.¹⁵

Het wetsvoorstel voor de tweede lezing kan niet meer worden gewijzigd, noch door de regering, noch door de Tweede Kamer. Wel kan de Tweede Kamer het wetsvoorstel splitsen, zij het dat daarvoor een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen is vereist. Een zelfde meerderheid is nodig voor het aannemen van het wetsvoorstel. Als die horde wordt genomen, wordt het wetsvoorstel daarna door de Eerste Kamer behandeld. Ook die kan het wetsvoorstel alleen aannemen met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Als dit gebeurt en het wetsvoorstel daarna door de regering wordt bekrachtigd, treedt de grondwetswijziging terstond na de bekendmaking daarvan in het Staatsblad in werking.¹⁶

2.2 Waarom is een herijking noodzakelijk?

Dit lijkt een overzichtelijke procedure, maar schijn bedriegt. In de afgelopen jaren is gebleken dat de procedure in de praktijk een aantal vragen oproept waarop artikel 137 van de Grondwet geen duidelijk antwoord geeft. Allereerst tot welk moment voor de ontbinding van de Tweede Kamer verklaringswetten nog kunnen worden bekendgemaakt. En verder of de Tweede Kamer die de tweede

13 Dit gebeurde in 2016 bij het grondwetsvoorstel om een constitutionele basis op te nemen voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer te regelen: *Stb.* 2016, 458 (grondwetsvoorstel) en *Stb.* 2016, 426 (novelle). Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het grondwetsvoorstel over het bindend correctief wetgevingsreferendum werd een motie ingediend waarin de indiener werd opgeroepen om een novelle in procedure te brengen, maar die motie werd verworpen (*Kamerstukken I 2020/21*, 35129, H en *Handelingen I 2020/21*, nr. 21, item 6).

14 Dit is bijvoorbeeld het geval met het voorstel over het briefgeheim. De verklaringswet werd gepubliceerd op 14 september 2017 (*Stb.* 2017, 334), terwijl de Kamerontbinding van maart 2021 geldt als ontbinding in het kader van de grondwetsherzieningsprocedure.

15 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 2016/17*, 34702, nr. 2.

16 Art. 139 van de Grondwet.

lezing van een grondwetsvoorstel ter hand neemt, de behandeling daarvan ook moet afronden of dat dit ook mag worden overgelaten aan een volgende Tweede Kamer.

Het herijkingsvoorstel volstaat met een verduidelijking van de grondwetsherzieningsprocedure op deze punten. Concreet wordt voorgesteld om de tekst van het huidige derde en vierde lid van artikel 137 van de Grondwet te vervangen. Het nieuwe derde lid komt dan als volgt te luiden:

3. De Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, 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.

Natuurlijk was het denkbaar geweest om de procedure fundamenteel te heroverwegen. Daarvoor zijn in het verleden vele voorstellen gedaan, bijvoorbeeld om de tweede lezing te schrappen of om die te vervangen door een referendum. De staatscommissie parlementair stelsel adviseerde echter om de in de huidige procedure opgenomen waarborgen te handhaven. Meer in het bijzonder betrof het de waarborg dat een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, de waarborg dat er na de eerste lezing verkiezingen van de Tweede Kamer plaatsvinden om te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en de waarborg dat in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is om te verzekeren dat er een ruime en bestendige steun voor het voorstel is.¹⁷ Dit advies is overgenomen.

3. De afronding van de eerste lezing

3.1 Uiterste datum bekendmaking verklaringswet

De Grondwet bepaalt op dit moment slechts dat de Tweede Kamer na de bekendmaking van de verklaringswet wordt ontbonden en dat het grondwetsvoorstel na de samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer in tweede lezing wordt overwogen. In de praktijk streeft de regering er altijd naar om verklaringswetten bekend te maken voordat het besluit wordt genomen om de Tweede Kamer te gaan ontbinden. Dat gebeurt doorgaans ruim twee maanden voor de feitelijke ontbinding. Het ontbindingsbesluit noemt onder meer de datum van kandidaatstelling voor de verkiezingen van de Tweede Kamer die aan die ontbinding vooraf gaan. Daarom vindt de bekendmaking van het ontbindingsbesluit in ieder geval voor die datum plaats.¹⁸

Nu kan het gebeuren dat de behandeling van de eerste lezing van een grondwetsvoorstel nog niet helemaal is afgerond op het moment dat het ontbindingsbesluit wordt bekendgemaakt, maar de verklaringswet nog wel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer wordt bekendgemaakt. Dat

¹⁷ Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 312-314.

¹⁸ Het ontbindingsbesluit van 2021 (*Stb.* 2021, 34) is bekendgemaakt op 28 januari en de kandidaatstelling vond plaats op 1 februari 2021.

deed zich bijvoorbeeld voor in 2006.¹⁹ Toen rees de vraag of de bij die verkiezingen gekozen Tweede Kamer de tweede lezing van zo'n grondwetsvoorstel ter hand mag nemen. Die vraag werd na de nodige discussie bevestigend beantwoord.²⁰ De bekendmaking had immers plaatsgevonden voor de feitelijke ontbinding van de Tweede Kamer. Uitgaande van die grammaticale uitleg van de Grondwet zou het strikt genomen zelfs nog mogelijk zijn om de verklaringswet bekend te maken in de periode tussen de verkiezingen en de daarop volgende ontbinding. Die periode is maar acht dagen,²¹ dus de kans is klein dat een verklaringswet net in die periode zou worden bekend gemaakt, maar het zou toch wel erg onwenselijk zijn om in dat geval de al voor de bekendmaking van de verklaringswet gekozen Tweede Kamer toch de tweede lezing ter hand te laten nemen. Dan zou er immers helemaal niets meer overblijven van de gedachte dat de kiezer zijn stemgedrag bij de verkiezingen mede kan laten bepalen door de standpunten die de daaraan deelnemende partijen innemen over het grondwetsvoorstel in kwestie.

Met het oog hierop stelde het kabinet zich destijds op het standpunt dat de verklaringswet uiterlijk op de dag voorafgaand aan de verkiezingsdag²² bekend moet zijn gemaakt.²³ Dit wordt in het herijkingsvoorstel gecodificeerd: de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet behandelt de tweede lezing.

Uitgaande van de gedachte dat een grondwetsvoorstel een rol moet kunnen spelen bij de verkiezingen, zou kunnen worden betoogd dat het in de rede ligt om te bepalen dat de verklaringswet voorafgaand aan de dag van kandidaatstelling bekend moet zijn gemaakt.²⁴ Alleen in dat geval kan een kiezer die heel erg begaan is met het lot van een grondwetsvoorstel zich immers nog zelf kandidaat stellen om deel te nemen aan de verkiezingen en zo – als hij gekozen wordt – rechtstreeks invloed uitoefenen op de besluitvorming over de tweede lezing. Zover gaat het herijkingsvoorstel niet. Het is vooral van belang dat kiezers bij het uitbrengen van hun stem rekening kunnen houden met de verklaringswetten. Het vastleggen van de dag van kandidaatstelling als fatale termijn zou ook geen recht doen aan de wijze waarop de kandidaatstelling verloopt. Bij partijen die deelnemen aan de verkiezingen begint het interne proces van kandidaatstelling al maanden voor de dag van kandidaatstelling en ook nieuwe partijen moeten geruime tijd voor die dag beginnen met de voorbereidingen van de kandidaatstelling.²⁵

19 En ook in 2021 is dit gebeurd: de verklaringswet over het bindend correctief wetgevingsreferendum is op 10 februari in het Staatsblad bekendgemaakt en de verklaringswet over discriminatie op grond van handicap en seksuele gerichtheid zelfs pas op 24 februari, terwijl het ontbindingsbesluit al op 28 januari was bekendgemaakt.

20 Zie hierover uitgebreider: *Kamerstukken II 2019/20, 35419*, nr. 3, p. 3-4, *Kamerstukken II 2009/10, 31570*, nr. 14, p. 5-10 en *Kamerstukken II 2018/19, 31570*, nr. 35.

21 In verband met het coronavirus is deze periode in 2021 iets langer, namelijk 14 dagen (art. 1b, onderdeel c, van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19).

22 In verband met het coronavirus wordt de stemming in 2021 over drie dagen (15-17 maart) verspreid (art. 2g, eerste lid, van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19). Als zoiets zich na de inwerkingtreding van het herijkingsvoorstel nog eens zou voordoen, rijst de vraag wat dan de laatste dag is waarop de verklaringswet nog bekend kan worden gemaakt. Aangezien de kiezer zelf kan bepalen op welke dag hij of zij gaat stemmen, en de laatste verkiezingsdag de eigenlijke (uit de Kieswet voortvloeiende) verkiezingsdag is, zou ik menen dat de verklaringswet uiterlijk voor die dag bekend moet zijn gemaakt.

23 *Kamerstukken II 2009/10, 31570*, nr. 14, p. 16. Zie in dit verband ook *Kamerstukken I 2016/17, 30874* (R1818), F, p. 4.

24 Zie de reactie van prof. mr. R.J.B. Schutgens in het kader van de internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/grondwets-herzieningsprocedure/reactie/77ad7734-5aaa-4085-9ff6-253e2cc56f35>.

25 Zie hierover uitgebreider: *Kamerstukken II 2019/20, 35419*, nr. 3, p. 7-8, *Kamerstukken II 2009/10, 31570*, nr. 14, p. 8-9 en *Kamerstukken II 2018/19, 31570*, nr. 35.

3.2 Het ontbindingsbesluit

De bepaling in het derde lid van artikel 137 van de Grondwet dat de Tweede Kamer wordt ontbonden na de bekendmaking van de verklaringswet komt te vervallen. Nu in de Grondwet wordt verduidelijkt dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet de tweede lezing behandelt, is het niet langer nodig nog een apart ontbindingsbesluit te nemen. De meerwaarde van deze ontbindingsbesluiten is ook nu al zeer beperkt. De verkiezingen in het kader van een grondwetsherziening vallen immers als gezegd in de praktijk altijd samen met de normale verkiezingen van de Tweede Kamer. Bij tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer wordt hoe dan ook al een ontbindingsbesluit genomen.²⁶ Als er op dat moment nog verklaringswetten op de plank liggen, wordt het ontbindingsbesluit simpelweg mede op artikel 137 van de Grondwet gebaseerd. Bij een reguliere ontbinding van de Tweede Kamer is normaal gesproken geen ontbindingsbesluit nodig. Als op dat moment verklaringswetten op de plank liggen, moet op dit moment alsnog een ontbindingsbesluit worden genomen. Maar dat sluit dan inhoudelijk precies aan bij de data die al gelden op grond van het reguliere verkiezingsproces.²⁷ Al met al een tamelijk overbodige exercitie.

Nu kan worden betoogd dat (de bekendmaking van) een ontbindingsbesluit de kiesgerechtigden erop kan attenderen dat de verkiezingen (mede) in het licht staan van de tweede lezing van een grondwetsherziening,²⁸ maar dat kan natuurlijk ook op andere – waarschijnlijk effectievere – manieren gebeuren. Bijvoorbeeld door hieraan in de aanloop naar de verkiezingen aandacht te besteden op de website van de Rijksoverheid.²⁹ Dan weet iedereen over welke grondwetsvoorstellen de nieuwe Tweede Kamer een besluit zal nemen. Het zal dan uit de aard der zaak wel moeten gaan om objectieve informatie over de inhoud van de grondwetsvoorstellen. Het is aan de partijen die deelnemen aan de verkiezingen om hun standpunt met betrekking tot deze grondwetsvoorstellen over het voetlicht te brengen.³⁰

4. De start van de tweede lezing

4.1 Indienen of aanhangig maken

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt voor de tweede lezing van een grondwetsvoorstel een nieuw wetsvoorstel in procedure gebracht. In het verre verleden gebeurde dat in alle gevallen door de regering, ook als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig was gemaakt. Dat hoeft geen probleem te zijn. Maar als het gaat om een voorstel waartegen de regering inhoudelijke bezwaren heeft, kan de verdediging van het voorstel in het gedrang komen. Dat is met name tijdens de fase

26 Art. 64 van de Grondwet.

27 Zie bijvoorbeeld *Stb.* 2017, 7.

28 *Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 3, p. 4.

29 Zie in dit verband www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/vraag-en-antwoord/waar-stem-ik-voor-bij-tweede-kamerverkiezingen. Hier wordt doorverwezen naar een andere pagina (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/herziening-grondwet>) waarop van elk grondwetsvoorstel heel in het kort de inhoud wordt geschetst.

30 *Kamerstukken II* 2020/21, 35570 VII, nr. 7, p. 15 en *Kamerstukken II* 2020/21, 35533, nr. 6, p. 14.

van behandeling in de Eerste Kamer problematisch, omdat bij de verdediging van het voorstel dan geen rol is weggelegd voor de oorspronkelijke initiatiefnemers of leden van de Tweede Kamer die (mogelijk) wel voorstander van het voorstel zijn. Sinds 1971 is het daarom gebruikelijk dat als een grondwetsvoorstel in eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt, ook het voorstel in tweede lezing door één of meer leden van de Tweede Kamer in procedure wordt gebracht.³¹ Tot op heden is deze taakverdeling nergens expliciet vastgelegd en worden hierover van geval tot geval afspraken gemaakt tussen de regering en de initiatiefnemers van de eerste lezing van grondwetsvoorstellen. Er is ook nu niet voor gekozen om hierover een bepaling in de Grondwet op te nemen. Wel heeft de regering gewezen op de mogelijkheid om hierover een bepaling op te nemen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dan zou meteen een voorziening kunnen worden getroffen voor de situatie dat de oorspronkelijke initiatiefnemers niet langer achter hun grondwetsvoorstel staan en ook niet bereid zijn om een wetsvoorstel voor de tweede lezing daarvan in procedure te brengen.³² De Afdeling advisering van de Raad van State opperde om te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt op de eerste dag van samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer.³³ Het voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat de Tweede Kamer onlangs heeft aangenomen,³⁴ legt de bal allereerst bij de ‘fracties en groepen van de leden’ die de eerste lezing in de Eerste Kamer hebben verdedigd. Zij moeten in beginsel zorg dragen voor het aanhangig maken van een wetsvoorstel voor de tweede lezing. Dat moet ‘zo spoedig mogelijk’ na de bekendmaking van de verklaringswet gebeuren. Daarna wordt het wetsvoorstel wel alvast naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd en kan na ommekomst van het advies ook de reactie daarop worden geschreven. Het wetsvoorstel wordt vervolgens pas na de samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer in handen van een commissie gesteld, waarna de inhoudelijke behandeling kan beginnen. Alleen als dit allemaal niet (tijdig) gebeurt, is het aan de Voorzitter van de Tweede Kamer om het wetsvoorstel uiterlijk op de laatste dag van de zitting waarin de bekendmaking plaatsvond ambtshalve aanhangig te maken.³⁵ Ook regeringsvoorstellen voor de tweede lezing worden al voor de samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer naar de Afdeling advisering gestuurd, zodat de fase van de advisering kan worden afgerond voor de dag waarop de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst samenkomt en het wetsvoorstel op die dag kan worden ingediend.

31 Zie hierover uitgebreid: Breunese 2009, p. 114-115.

32 Dit deed zich in 2017 voor bij het grondwetsvoorstel over het bindend correctief wetgevingsreferendum. De fracties van de PvdA, GroenLinks en D66, die in eerste lezing het initiatief hadden genomen, waren niet bereid het voorstel in tweede lezing in procedure te brengen. Dat werd uiteindelijk alsnog gedaan door een Kamerlid van de SP (*Kamerstukken II 2016/17, 34724, nr. 1*).

33 *Kamerstukken II 2017/18, 32334, nr. 11*.

34 *Handelingen II 2020/21, nr. 59*.

35 *Kamerstukken II 2019/20, 35322, nr. 11, p. 2 (art. 9.30)*.

Het is van groot belang dat de taakverdeling tussen de regering en de Tweede Kamer zo duidelijk wordt geregeld.³⁶ Op deze manier is immers geborgd dat de nieuwe Tweede Kamer zich meteen kan gaan buigen over de behandeling van de tweede lezing van een grondwetsvoorstel. Waarom dat zo belangrijk is, bespreek ik hierna in paragraaf 5.1.

4.2 Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Er kan alleen enige vertraging optreden als de verklaringswet pas heel kort voor de verkiezingen van de Tweede Kamer bekend wordt gemaakt of als het initiatiefvoorstel in tweede lezing (door de Voorzitter van de Tweede Kamer) pas vlak voor of op de laatste dag van de zitting waarin de bekendmaking plaatsvond ambtshalve aanhangig wordt gemaakt. In dat geval zal het namelijk niet lukken om nog voor de eerste samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer de fase van de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel voor de tweede lezing helemaal af te ronden.

In het verleden is weleens geopperd de verplichting om de Afdeling advisering te horen over grondwetsvoorstellen in tweede lezing te laten vervallen.³⁷ De Afdeling advisering brengt over dit soort voorstellen toch veelal blanco adviezen uit en dat ligt ook voor de hand, aangezien de inhoud daarvan niet meer kan worden gewijzigd en het advies over het voorstel in eerste lezing in de parlementaire stukken is opgenomen.³⁸ De mogelijkheid om de adviesverplichting te laten vervallen is ook in het kader van het herijkingsvoorstel door de regering onder de aandacht van de Tweede Kamer gebracht,³⁹ maar die wilde daar niets van weten.⁴⁰ Daarbij zal hebben meegespeeld dat ook de Afdeling advisering zelf aangaf hier geen voorstander van te zijn en er op wees dat haar advisering ook niet hoeft te leiden tot (grote) vertraging in het wetgevingsproces.⁴¹ Dat laatste is ontegenzeggelijk waar; de Afdeling advisering had slechts vijf dagen nodig voor het uitbrengen van de (blanco) adviezen over de grondwetsvoorstellen die nu door de regering in tweede lezing bij de Tweede Kamer zijn ingediend.⁴²

36 Overigens moet de nieuwe regeling dan natuurlijk wel worden nageleefd. Op een vraag vanuit de Eerste Kamer wie 'zijn' initiatiefvoorstel over het bindend referendum in tweede lezing in procedure zal brengen, merkte de heer Van Raak aanvankelijk nog op dat het 'overnemen' van dit voorstel door het nieuwe kabinet wat hem betreft ook tot de mogelijkheden behoort (*Kamerstukken I 2020/21*, 35129, C, p. 14). Maar uiteindelijk heeft hij het wetsvoorstel voor de tweede lezing toch gewoon zelf aanhangig gemaakt, daags na de bekendmaking van de verklaringswet in het Staatsblad (*Kamerstukken II 2020/21*, 35729). Het wetsvoorstel voor de tweede lezing van de wijziging van artikel 1 van de Grondwet is zelfs nog sneller aanhangig gemaakt, namelijk al op de dag waarop de verklaringswet in het Staatsblad bekend is gemaakt (*Kamerstukken II 2020/21*, 35741)!

37 Borman 2000, p. 26.

38 Zie in dit verband *Kamerstukken II 2018/19*, 31570, nr. 35, p. 9-10.

39 *Kamerstukken II 2019/20*, 35419, nr. 3, p. 5.

40 *Kamerstukken II 2019/20*, 3419, nr. 9, p. 11-16.

41 *Kamerstukken II 2019/20*, 35419, nr. 4.

42 Bij het initiatiefvoorstel over het bindend referendum duurde het iets langer, namelijk 12 dagen.

5. De behandeling van de tweede lezing

5.1 De valbijl

Waarom is het zo belangrijk dat de nieuwe Tweede Kamer meteen kan beginnen met de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing van grondwetsvoorstellen? Dat heeft alles te maken met de grootste verandering die wordt voorgesteld in het herijtingsvoorstel: als de nieuwe Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing niet afrondt, vervalt het grondwetsvoorstel van rechtswege. Normaal gesproken is de zittingsduur van de Tweede Kamer vier jaar. Dat is natuurlijk ruim voldoende voor het behandelen van een wetsvoorstel. Maar als de Tweede Kamer – na de val van een kabinet – tussentijds wordt ontbonden, is de zittingsduur soms veel korter.

De huidige grondwetsherzieningsprocedure laat in het midden wat er gebeurt als de Tweede Kamer de behandeling van een grondwetsvoorstel in tweede lezing nog niet heeft afgerond voordat zij weer wordt ontbonden. Die situatie deed zich voor in 2003, toen de nog maar acht maanden eerder gekozen Tweede Kamer werd ontbonden. Er is toen veel discussie geweest over de vraag of de in 2003 gekozen Tweede Kamer de behandeling van de nog aanhangige grondwetsvoorstellen in tweede lezing mocht voortzetten. Uiteindelijk is deze vraag weliswaar bevestigend beantwoord, maar met frisse tegenzin. In ieder geval was iedereen het er wel over eens dat het zeer onwenselijk zou 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.⁴³

Maar wanneer is dan precies sprake van uitstel om politieke redenen? Die discussie speelde bij de behandeling van het grondwetsvoorstel over de constitutionele toetsing.⁴⁴ De eerste lezing van dat grondwetsvoorstel was in 2009 afgerond en het wetsvoorstel voor de tweede lezing werd tijdig voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2010 aanhangig gemaakt. Toen de Tweede Kamer in 2012 tussentijds werd ontbonden, had zij de behandeling echter nog niet afgerond. Dat deed al de nodige wenkbrauwen fronsen⁴⁵ en dat was helemaal het geval toen de behandeling in 2017 nog steeds niet was afgerond.⁴⁶ De in dat jaar gekozen Tweede Kamer zag zich gesteld voor de vraag of, en zo ja hoe, zij dat alsnog moest doen. Daarover werd, ook in de literatuur, verschillend gedacht. Schutgens toonde zich een voorstander van een ‘orthodoxe’ interpretatie van artikel 137, vierde lid, van de Grondwet: het mandaat van de na grondwetsontbinding verkozen Kamer is exclusief en als de bewuste Kamer (in dit geval dus de in 2010 gekozen Tweede Kamer) de haar opgedragen tweede lezing niet afrondt, dan komt het grondwetsvoorstel te vervallen.⁴⁷ Van Gennip meende dat ook op de in 2017 gekozen Tweede Kamer nog de ‘grondwettelijke overwegingsplicht in tweede lezing’ rust en dat daaraan alleen kan worden voldaan door het grondwetsvoorstel als

43 *Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 3, p. 2. Zie over deze discussie uitgebreider: Breunese 2013.

44 Zie hierover *Kamerstukken II* 2018/19, 31570, nr. 35.

45 Zie de column ‘Vergeten grondwetsherziening’ van prof. Van den Braak (www.parlement.com/id/vjo2hrzrajvo/vergeten_grondwetsherziening) in juni 2012 en diens opinieartikel in dagblad *Trouw* in maart 2015 (www.trouw.nl/nieuws/voor-de-wet-van-halsema-is-het-te-laaf-b8929f42/).

46 De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vergeleek het grondwetsvoorstel in april 2017 treffend met de ‘dead parrot’ uit de bekende sketch van Monty Python (‘this parrot is no more’): *Handelingen II* 2016/17, nr. 66, item 15, p. 18. Zie hierover ook: Breunese 2019.

47 Schutgens 2018, p. 64.

zodanig in stemming te brengen.⁴⁸ Hij was het dus niet eens met de Afdeling advisering van de Raad van State, die koos voor een middenkoers: in beginsel vervalt een grondwetsvoorstel als de na grondwetsontbinding gekozen Tweede Kamer de behandeling in tweede lezing niet afrondt, tenzij zich ‘bijzondere omstandigheden’ voordoen, zoals een hele korte zittingsduur als gevolg van de val van een kabinet. Als van dergelijke omstandigheden geen sprake is, zou de nieuwe Tweede Kamer het grondwetsvoorstel als vervallen moeten verklaren.⁴⁹ Van Vugt meende dat voor deze ‘redelijke’ uitleg veel te zeggen valt, maar wees wel op een aantal praktische en principiële bezwaren. Want hoe had de Tweede Kamer in 2012 kunnen besluiten of het grondwetsvoorstel nog in procedure was als dat volgens de Afdeling advisering sinds de ontbinding van de daaraan voorafgaande Tweede Kamer al was vervallen?⁵⁰ Ook Schutgens plaatste de nodige kanttekeningen bij de middenkoers van de Afdeling advisering: waarom zou een kabinetscrisis het mandaat van de na de grondwetsontbinding gekozen Tweede Kamer minder exclusief maken en hoe kan worden voorkomen dat de volgende Tweede Kamer om oneigenlijke redenen besluit om het grondwetsvoorstel niet als vervallen te verklaren?⁵¹

Uiteindelijk volgde de Tweede Kamer toch de lijn van de Afdeling advisering. In 2018 besloot zij dat het voorstel ‘moet worden geacht te zijn vervallen’.⁵² Die figuur kent de Grondwet echter niet. Volgens Van Gennip zou dan ook kunnen worden betoogd dat het grondwetsvoorstel over de constitutionele toetsing ‘strikt genomen nog in procedure is’, aangezien nog steeds niet voldaan is aan de grondwettelijke overwegingsplicht.⁵³ Dat lijkt mij niet. De Kamer heeft met dit besluit wel degelijk voldaan aan de grondwettelijke overwegingsplicht. Dat die overweging vooral de ‘procedurele geldigheid’ van het grondwetsvoorstel betreft, doet daaraan niet af. Hoe dan ook toont de hele gang van zaken met betrekking tot het grondwetsvoorstel over de constitutionele toetsing aan hoe belangrijk het is dat de Grondwet geen enkel misverstand laat bestaan over de wijze van afronding van de tweede lezing.⁵⁴ Mede daarom is nu voorgesteld om expliciet in de Grondwet te bepalen dat als de nieuwe Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing niet afrondt, het grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt.⁵⁵

Aangezien de zittingsduur van de Tweede Kamer soms vrij kort is, is het belangrijk dat de Tweede Kamer meteen begint met de behandeling van de tweede lezing en die vervolgens ook voortvarend afrondt. In de eerder genoemde herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is ook een bepaling van die strekking opgenomen.⁵⁶ Als het besluit wordt genomen om de Tweede Kamer tussentijds te ontbinden en de behandeling op dat moment onverhoopt nog niet is afgerond, kan de Tweede Kamer in de periode die dan nog resteert tot de verkiezingen alsnog een besluit

48 Van Gennip 2018, p. 2833.

49 *Kamerstukken II* 2017/18, 32334, nr. 11.

50 Van Vugt 2019, p. 62-63.

51 Schutgens 2018, p. 64-66.

52 *Handelingen II* 2018/19, nr. 10, item 8.

53 Van Gennip 2019, p. 1405.

54 Breunese 2019, p. 1675.

55 Tijdens de behandeling van het herijtingsvoorstel is nog een amendement-Özütok ingediend dat ertoe strekte de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven om te besluiten de behandeling over te laten aan de ‘na haar gekozen Tweede Kamer’ (*Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 8), maar dit amendement is nog voor de stemming weer ingetrokken (*Kamerstukken II* 2019/20, 35419, nr. 9, p. 29).

56 *Kamerstukken II* 2019/20, 35322, nr. 4, p. 27 (art. 9.29).

nemen. Onder die omstandigheden moet de Tweede Kamer in alle gevallen in staat worden geacht de behandeling tijdig af te ronden, ook bij een (erg) korte zittingsduur.

5.2 Rol voor de verenigde vergadering?

In een afzonderlijk grondwetsvoorstel wordt voorgesteld om nog een andere wijziging door te voeren in deze fase van de grondwetsherzieningsprocedure, namelijk om de tweede lezing niet door de beide Kamers afzonderlijk, maar in een verenigde vergadering te laten behandelen.⁵⁷ Daarmee wordt een advies van de staatscommissie parlementair stelsel overgenomen. Die wees erop dat in tweede lezing de situatie kan ontstaan dat een beperkte minderheid van de getraptd gekozen Eerste Kamer een grondwetswijziging verhindert die gesteund wordt door een grote meerderheid (van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen) van de Tweede Kamerleden die direct gekozen zijn in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die grondwetswijziging mogelijk te maken. De staatscommissie acht deze situatie onwenselijk, aangezien hiermee een impasse kan ontstaan in de verhouding tussen de Kamers onderling, mede in relatie tot het kabinet en de kiezers.⁵⁸

Het herijkingsvoorstel en het afzonderlijke grondwetsvoorstel over de verenigde vergadering bevatten overgangsrechtelijke bepalingen die regelen hoe de grondwetsherzieningsprocedure komt te luiden als beide grondwetsvoorstellen de eindstreep halen. In dat geval start de behandeling van de tweede lezing door de verenigde vergadering nadat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet is samengekomen en moet de verenigde vergadering hierover een besluit nemen gedurende de zittingsduur van deze Tweede Kamer. Als dat niet gebeurt, vervalt het grondwetsvoorstel van rechtswege.⁵⁹

De Eerste Kamer heeft het grondwetsvoorstel over de verenigde vergadering na de val van het kabinet-Rutte III controversieel verklaard.⁶⁰ Daarom zal dit voorstel in ieder geval niet, samen met het herijkingsvoorstel, in tweede lezing kunnen worden behandeld door de nieuwe Tweede Kamer.

6. Slotopmerkingen

Ik begon dit artikel met de opmerking dat de nieuwe Tweede Kamer meteen na haar aantreden aan de slag kan met de grondwetsvoorstellen in tweede lezing. Normaal gesproken is natuurlijk ruim van tevoren duidelijk op welke datum een nieuw gekozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. Maar we leven bepaald niet in normale tijden! Er is zelfs nog een kort geding aangespannen, waarin een aanpassing van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 werd gevorderd. Als deze vordering was toegewezen, was uitstel van de verkiezingen – en daarmee ook van de datum waarop de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst samenkomt – onvermijdelijk geweest. Maar de vordering is op 19

57 *Kamerstukken I 2020/21, 35533, A.*

58 *Zie uitgebreid Kamerstukken II 2019/20, 35533, nr. 3.*

59 *Additioneel art. V, tweede lid (Stb. 2020, 430).*

60 *Handelingen I 2020/21, nr. 22, item 6. Zie ook Kamerstukken I 2020/21, 35570, A.E.*

februari jl. door de voorzieningenrechter afgewezen.⁶¹ Daarom lijkt het er vooralsnog op dat de nieuwe Tweede Kamer op woensdag 31 maart 2021 van start gaat.

Als de tweede lezing van het herijtingsvoorstel de eindstreep haalt – en de kans daarop is groot⁶² – en als de gewijzigde grondwetsherzieningsprocedure nog tijdens de zittingsduur van de nieuwe Tweede Kamer in werking treedt, is de nieuwe procedure van toepassing op alle grondwetsvoorstellen die zich nu nog in de fase van de eerste lezing bevinden.⁶³ En dat zijn er nogal wat: twee initiatiefvoorstellen met betrekking tot de positie van de Koning,⁶⁴ een initiatiefvoorstel over de uitsluitingsgronden van het kiesrecht en een verbod op meervoudige nationaliteit bij bepaalde ambtsdragers⁶⁵, een voorstel om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer te wijzigen⁶⁶ en het hiervoor al genoemde voorstel om de tweede lezing van grondwetswijzigingen voortaan in een verenigde vergadering te behandelen.⁶⁷

Twee andere grondwetsvoorstellen zijn eind vorig jaar ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk aangeboden: een voorstel over de benoemingsprocedure voor de leden van de Hoge Raad en een voorstel over het terugzendrecht van de Eerste Kamer.⁶⁸

En als we de verkiezingsprogramma's van de partijen die deelnemen aan de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2021 mogen geloven, kunnen we de komende periode vast nog een groot aantal andere grondwetsvoorstellen tegemoet zien.⁶⁹ Een voorstel van de PvdA, over de onderwijsvrijheid, is zelfs al als voorontwerp gepubliceerd.⁷⁰

Over deze voorstellen zal vast en zeker nog de nodige discussie plaatsvinden. Laten we hopen dat de verduidelijkingen die het herijtingsvoorstel aanbrengt in de grondwetsherzieningsprocedure ertoe leiden dat het parlementaire debat uitsluitend nog zal gaan over de inhoud van deze voorstellen en dat de discussies over de te volgen procedure tot het verleden zullen behoren!

61 ECLI:NL:RBDHA:2021:1305.

62 In de eerste lezing stemde alleen de PvdD (in beide Kamers) tegen het herijtingsvoorstel.

63 Additioneel art. V, eerste lid (herijtingsvoorstel: *Sib.* 2020, 430) en additioneel art. IV, derde lid (grondwetsvoorstel over de verenigde vergadering: *Kamerstukken II* 2019/20, 35533, nr. 2).

64 *Kamerstukken II* 2010/11, 32866 (R1958), nr. 2 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32867, nr. 2.

65 *Kamerstukken II* 2018/19, 35144, nr. 2.

66 *Kamerstukken I* 2020/21, 35532, A.

67 *Kamerstukken I* 2020/21, 35533, A.

68 Te vinden op de website van de Raad van State, onder 'adviezen' (www.raadvanstate.nl/adviezen/).

69 Als je zoekt op de term 'Grondwet' kom je heel veel voorstellen tegen. Om er een paar te noemen: voorstellen over een preambule (CU, SGP), de onderwijsvrijheid (PvdA, VVD, PvdD, Volt), digitale grondrechten (CDA), het recht op leven (CU, SGP), de positie van het gezin (SGP), de vrijheid van godsdienst (Splinter), leeftijdsdiscriminatie (Lijst Henk Krol), erkenning van officiële talen (CDA, CU), rechten van dieren (PvdD, PVV, Splinter, BIJ1), het 'vastleggen dat onze Joods-christelijke en humanistische wortels de dominante en leidende cultuur vormen in Nederland' (PVV), goedkeuring en doorwerking van verdragen (CU, SGP, FvD), constitutionele toetsing (CDA, CU, PvdA, D66, GL, DENK, JA21, Volt, BIJ1) en de inlichtingenplicht (CDA). En zonder alle verkiezingsprogramma's integraal te hebben bestudeerd, waag ik te betwijfelen of alle andere gedane voorstellen zonder meer gerealiseerd zullen kunnen worden zonder voorafgaande wijziging van de Grondwet.

70 <https://www.pvda.nl/wp-content/uploads/2020/11/2020-09-11-Art.-23-Voorstel-van-wet-ten-behoefte-van-gelijke-kansen-in-het-onderwijs.pdf>.

Literatuur

Borman 2000

T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (Deventer, 2000)

Breunese 2009

H.M.B. Breunese, 'Grondwetsherziening op initiatief van de Tweede Kamer', *RegelMaat* 2009 (24) afl. 2, p. 107-117

Breunese 2013

H.M.B. Breunese, 'Hoe staat het toch met het initiatiefwetsvoorstel constitutionele toetsing?', *TvCR* 2013, p. 159-162

Breunese 2019

H.M.B. Breunese, 'Over een dead parrot en een valbijl', *NJB* 2019/1320, afl. 23, p. 1675-1676

Van Gennip 2018

T.E.J.H. van Gennip, 'Het intrekken van het voorstel-Halsema is ongrondwettig', *NJB* 2018/1952, afl. 37, p. 2832-2833

Van Gennip 2019

T.E.J.H. Van Gennip, 'Kanttekeningen bij brief van Ollongren over grondwetsherzieningsprocedure', *NJB* 2019/1067, afl. 19, p. 1404-1406

Schutgens 2018

R.J.B. Schutgens, 'De ontbinding ontleed. Over de betekenis van de verplichte Kamerontbinding van artikel 137 Gw in de huidige grondwetspraktijk', *Ars Aequi*, 67 (1), p. 59-66

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken, Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom: Amsterdam 2018, p. 312-314

Van Vugt 2019

E.Y. van Vugt, 'Ruim, redelijk of rigide: de uitleg van artikel 137, vierde lid, Grondwet door de Raad van State', *TvCR* 2019, p. 51-63