36 374 (R2187) Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid van de Eerste Kamer om voorstellen van wet te wijzigen en terug te zenden aan de Tweede Kamer

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Ik ben de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben geschonken en voor de vragen die daarover door de leden van de fracties van VVD, CDA, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en het lid Omtzigt zijn gesteld.

In de beleidsbrief Binnenlandse Zaken van 24 april jl.[1] is aangekondigd dat het kabinet stappen wil zetten om het functioneren van het parlementair stelsel verder te versterken door voort te bouwen op de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel en de kabinetsreactie daarop. Concreet gaat het hierbij om drie grondwetsvoorstellen die beogen bij te dragen aan een heldere rolverdeling tussen de Kamers, namelijk een wijziging van de manier waarop de Eerste Kamer wordt gekozen,[2] een aanpassing van de grondwetsherzieningsprocedure[3] en het onderhavige voorstel om de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven.

In de Grondwetsagenda van 22 juni jl.[4] is beschreven welke vervolgstappen het kabinet bij deze drie grondwetsvoorstellen voor ogen heeft. Een belangrijke overweging hierbij is dat deze voorstellen bedoeld zijn als een pakket maatregelen dat de werking van het tweekamerstelsel moet ondersteunen en versterken. Omdat het voorstel over het terugzendrecht procedureel achterloopt op de twee andere voorstellen, heeft het de voorkeur om nu eerst te beginnen met de verdere behandeling van dit voorstel in uw Kamer. Met deze nota naar aanleiding van het verslag, die mede wordt uitgebracht namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, beoog ik aldus de aanzet te geven voor de hervatting van het parlementaire debat over deze voorstellen.

Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

I. Algemeen deel

1. Inleiding

*De leden van de **CDA**-fractie vragen wat wordt bedoeld met de toevoeging "op de punten die in de toetsing van de Eerste Kamer ook nu reeds een hoofdrol spelen: rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid". Kan de Eerste Kamer alleen gebruik maken van de voorgestelde procedure als daarmee de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van wetsvoorstellen wordt verbeterd?*

Antwoord: Vooropgesteld moet worden dat het aan de leden van de Eerste Kamer zelf is om te bepalen hoe en wanneer zij een grondwettelijke bevoegdheid inzetten. Dat zal ook gelden voor het terugzendrecht. De bevoegdheid om wetsvoorstellen gewijzigd te kunnen terugzenden aan de Tweede Kamer wordt voorgesteld omdat de Eerste Kamer hiermee een eigen instrument krijgt om bij te dragen aan het verbeteren van de wetgevingskwaliteit. Dit is het oogmerk waarmee de regering het voorstel heeft ingediend, vanuit de verwachting dat deze bevoegdheid (en de wijze waarop die is vormgegeven) ondersteunend zal zijn aan de bestaande rolopvatting van de Eerste Kamer. De toevoeging waar de leden

[1] Kamerstuk 36800-VII, nr. 97, p. 3.

[2] Kamerstuk 35532.

[3] Kamerstuk 35533.

[4] Kamerstuk 31570, nr. 40, p. 3-4.

van de CDA-fractie aan refereren, ziet op de aspecten die bij de toetsing door de Eerste Kamer als onderdeel van de wetgevingskwaliteit worden beschouwd.[5]

*De leden van de **SGP**-fractie vragen een toelichting waarom de regering niet tot enige begrenzing van het terugzendrecht is gekomen die ziet op de kwaliteit van de wetgeving.*

Antwoord: De Grondwet laat de beide Kamers en de individuele leden zo veel mogelijk vrij om zelf te bepalen met welk doel een bevoegdheid wordt ingezet. Ook bij de vormgeving van het terugzendrecht is dit grondwettelijke beginsel voor de regering leidend geweest en daarom is besloten om de bevoegdheid niet te koppelen aan bepaalde doelen. Los hiervan is het de vraag of het begrip 'kwaliteit van wetgeving' voldoende scherp gedefinieerd kan worden om te dienen als grondwettelijke begrenzing bij de inzet van deze bevoegdheid.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen op welke wijze het voorliggende voorstel uitwerking geeft aan de door de minister van BZK in 2020 geformuleerde voorwaarde dat "deze aanvullende bevoegdheid goed moet passen bij een rolvaste Eerste Kamer die zich, met enige distantie ten opzichte van de dagelijkse politiek, richt op het beoordelen van de kwaliteit van wetsvoorstellen op criteria als rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid." (Kamerstuk 34 430, nr. 16, blz. 9).*

Antwoord: In het grondwetsvoorstel is het terugzendrecht vormgegeven als een instrument dat zich leent voor een ondersteunende rol bij het verbeteren van de wetgevingskwaliteit door de Eerste Kamer. Dit blijkt uit het feit dat de bevoegdheid om wijzigingen te maken in handen wordt gelegd van de leden van de Eerste Kamer zelf. Deze bevoegdheid kunnen zij gebruiken zonder afhankelijk te zijn van de regering of de Tweede Kamer. Een wijziging zal echter alleen de eindstreep halen als de Tweede Kamer er ook mee instemt (en de regering besluit het wetsvoorstel te bekrachtigen). Deze vormgeving beoogt een aanvullende bevoegdheid te scheppen die past bij de rol die de Eerste Kamer vervult in ons staatsbestel.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader te onderbouwen waaruit de "overwegend positieve reacties in beide Kamers" bestonden. In dit verband herinneren deze leden aan de terughoudendheid, waarmee voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Knops het voorstel voor een terugzendrecht besprak in het commissiedebat op 11 december 2019: "Dat terugzendrecht klinkt heel sympathiek, maar dat heeft ook, zeker als je het politiek zou gebruiken, behoorlijke gevolgen. Want dat leidt tot vertraging in de wetgeving. Dus dat vraagt ook nog nadere studie om te kijken of dat wel of geen goed middel is."*

Antwoord: De constatering in de memorie van toelichting dat de aanbeveling van de Staatscommissie overwegend positieve reacties opriep in de Kamers is gebaseerd op de inbreng die Kamerleden leverden tijdens het algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het eindrapport van de Staatscommissie op 11 december 2019,[6] tijdens het plenaire debat van de Eerste Kamer op 4 februari 2020[7] en tijdens het mondeling overleg van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 29 september 2020.[8] Hieruit heeft het toenmalige kabinet afgeleid dat er voldoende aanleiding was om de aanbeveling uit te werken in een grondwetsvoorstel.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen naar de stand van zaken van de twee andere grondwetsvoorstellen. Wanneer worden de memories van antwoord bij beide wetten verwacht?*

Antwoord: Bij de Eerste Kamer zijn op dit moment twee grondwetswijzigingen aanhangig die (mede) betrekking hebben op de positie van de Eerste Kamer. Het betreft het voorstel om de Eerste Kamerleden een zittingstermijn van zes jaar te geven, waarbij om de drie jaar de helft wordt gekozen,[9] en het voorstel

[5] Kamerstuk CXXIV, A, bijlage 2 – ook beschikbaar op de website van de Eerste Kamer bij het onderwerp 'Aandachtspunten wetgevingskwaliteit'.

[6] Kamerstuk 34430, nr. 14.

[7] Handelingen I 2019/20, nr. 19, item 6.

[8] Kamerstuk 34430, V.

[9] Kamerstuk 35532.

om de tweede lezing van grondwetswijzigingen voortaan in de verenigde vergadering te behandelen.[10] Over deze voorstellen heeft de Eerste Kamer in 2021 verslag uitgebracht. Verschillende fracties vroegen in deze verslagen naar de samenhang met het terugzendrecht of spraken de wens uit om de twee aanhangige voorstellen tegelijk met een voorstel voor de invoering van een terugzendrecht te kunnen behandelen. Ik heb besloten om eerst de vragen uit uw Kamer over het terugzendrecht te beantwoorden en te wachten met het uitbrengen van de memories van antwoord over de andere twee voorstellen totdat uw Kamer de behandeling van het terugzendrecht heeft afgerond en (in het geval uw Kamer dit voorstel aanneemt) de Eerste Kamer verslag heeft kunnen uitbrengen over dit voorstel.[11]

*Het lid **Omtzigt** nodigt de regering uit om te motiveren welk eindbeeld het in de trias politica voor ogen heeft met de drie lopende grondwetswijzigingen die de Eerste kamer raken en de invoering van constitutionele toetsing. Is er een samenhangend beeld en zo nee, is de regering bereid dat te leveren?*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen om een nadere beschouwing van de regering op de samenhang tussen dit voorstel en de twee andere voorstellen over de rol en positie van de Eerste Kamer, over de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer en over de besluitvorming in de verenigde vergadering bij de tweede lezing van grondwetswijzigingen. Kan de regering nader duiden hoe deze drie voorstellen volgens haar met elkaar samenhangen en wat volgens de regering de gevolgen zijn wanneer een of twee van deze drie voorstellen geen doorgang vinden? En heeft de regering overwogen om alle drie de voorstellen gelijktijdig bij de Kamer in te dienen zodat het debat over het geheel aan voorstellen zou gaan?*

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de samenhang tussen dit voorstel en het grondwetsvoorstel over de verkiezingswijze van de Eerste Kamer. Zij vragen of de regering ook kan ingaan op de samenhang tussen enerzijds het voorstel om de tweede lezing van grondwetswijzigingen in de verenigde vergadering te behandelen en anderzijds het nu voorliggend voorstel en de toenemende distantie van de Eerste Kamer ten opzichte van de dagelijkse politiek?*

Antwoord: De voorstellen over de verkiezingswijze van de Eerste Kamer, de grondwetsherzieningsprocedure en het terugzendrecht hebben met elkaar gemeen dat zij beogen ondersteunend te zijn aan het goed functioneren van het tweekamerstelsel. Ze hebben dus niet tot doel om de verhoudingen binnen de trias politica te wijzigen. Dit geldt ook voor het voorstel om constitutionele toetsing in te voeren. Het doel van de voorstellen is om de betreffende instituties (het parlement respectievelijk de rechter) beter in staat te stellen om hun bestaande taken te vervullen. Zij voegen nieuwe elementen toe aan de ordening van het bestel en het valt daarmee niet uit te sluiten dat deze voorstellen zullen leiden tot veranderingen in de verhoudingen tussen de staatsmachten.

In de kabinetsreactie op het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel presenteerde het toenmalige kabinet de drie grondwetsvoorstellen als één pakket maatregelen om het tweekamerstelsel te versterken. Het kabinet had meer tijd nodig voor een definitief besluit over (de vormgeving van) het terugzendrecht,[12] maar vond het niet wenselijk om de andere twee voorstellen te laten wachten totdat de besluitvorming over het terugzendrecht binnen het kabinet was afgerond. Daarom zijn de voorstellen over de verkiezingswijze van de Eerste Kamer en de herzieningsprocedure van de Grondwet reeds in 2020 bij de Tweede Kamer ingediend. Ze zijn datzelfde jaar door de Tweede Kamer aangenomen, toen het voorstel over het terugzendrecht nog aanhangig was bij de Raad van State van het Koninkrijk. Dit is vervolgens in 2023 bij de Tweede Kamer ingediend.

Hoewel de maatregelen alle drie bedoeld zijn om de werking van het tweekamerstelsel te versterken, betreffen ze verschillende onderdelen van het stelsel en hebben ze los van elkaar ook meer specifieke doelen. Het eerste voorstel introduceert een verkiezingswijze die beter past bij een indirect gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek. Het tweede

[10] Kamerstuk 35533.

[11] Zie hierover nader de brief die ik uw Kamer op 22 juni jl. heb gestuurd over de Grondwetsagenda 2026, Kamerstuk 31570, nr. 40.

[12] Kamerstuk 34430, nr. 10.

voorstel beoogt een kwetsbaarheid weg te nemen in de procedure voor grondwetswijzigingen. En het derde voorstel (het terugzendrecht) heeft tot doel om de Eerste Kamer een eigen instrument te geven om bij te dragen aan de kwaliteit van wetsvoorstellen. De voorstellen zijn vormgegeven als drie afzonderlijke wetsvoorstellen en beide Kamers kunnen zodoende over elk voorstel een afzonderlijk oordeel vellen.

2. Aanleiding voor het voorstel

*De leden van de **CDA**-fractie vragen of de voorgestelde procedure bedoeld is om de gegroeide praktijk van een grondwettelijke legitimatie te voorzien of om een grondwettelijk alternatief te bieden voor de gegroeide praktijk.*

Antwoord: Het voorstel regelt niet een legitimatie van een bestaande praktijk. Het terugzendrecht beoogt de Eerste Kamer een eigen instrument te geven om wijzigingen te kunnen maken in wetsvoorstellen en op die manier bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving. Een dergelijk instrument heeft de Eerste Kamer nu niet – ook niet informeel. Wel is het redelijk om te verwachten dat er met het terugzendrecht in de Eerste Kamer minder behoefte zal zijn om op andere (niet grondwettelijk geregelde) wijzen invloed uit te oefenen op de inhoud van wetsvoorstellen. In die zin kan het terugzendrecht worden gezien als alternatief voor gegroeide praktijken zoals de novelle.

*De leden van de **CDA**-factie wijzen erop dat in de memorie van toelichting (blz. 3) met name de mogelijkheid wordt genoemd van het indienen van een novelle teneinde feitelijk een wijziging aan te brengen in het wetsvoorstel dat aanhangig is bij de Eerste Kamer. Waarom wordt in dit verband alleen de regering genoemd? Ook als het gaat om initiatiefwetsvoorstellen, kan toch de procedure van een novelle worden gebruikt?*

Antwoord: Inderdaad kan ook de Tweede Kamer besluiten tot het indienen van een novelle. Op p. 3 van de memorie van toelichting staat dat de regering soms van deze mogelijkheid gebruikmaakt, maar daarmee is niet bedoeld te zeggen dat de Tweede Kamer deze mogelijkheid niet heeft.

*De regering geeft in de memorie van toelichting (blz. 3) aan, dat er naast de novelle ook andere manieren zijn waarop de Eerste Kamer "in toenemende mate" invloed uitoefent binnen het wetgevingsproces. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader te onderbouwen, wat zij met "in toenemende mate" bedoelt.*

Antwoord: De memorie van toelichting beoogt met de bedoelde passage duidelijk te maken dat de invloed van de Eerste Kamer op wetsvoorstellen niet alleen tot uitdrukking komt via het afdwingen van novelles, maar ook via instrumenten als de gedeeltelijke (gefaseerde) inwerkingtreding, moties en toezeggingen. Deels is de grotere invloed van de Eerste Kamer in cijfers uit te drukken.[13] Voor een ander deel is deze invloed minder duidelijk of minder goed te kwantificeren. In algemene zin bestaat wel het beeld dat de Eerste Kamer de behandeling van wetgeving de afgelopen decennia heeft geïntensiveerd.[14]

*De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe het voorliggende voorstel zich verhoudt tot de novelle en de andere invloedsmogelijkheden van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Is het voorliggende wetsvoorstel bedoeld om deze mogelijkheden terug te dringen?*

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering de voorkeur geeft aan het gebruikmaken van het terugzendrecht boven het gebruik maken van de mogelijkheid van de novelle, en zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is de regering dan van mening dat de novelle als mogelijkheid kan blijven bestaan naast het terugzendrecht? Wat is de mening van de regering ten aanzien van andere, al dan niet informele, instrumenten die de Eerste Kamer nu kan gebruiken op het moment dat het terugzendrecht bestaat? Gaan naar de verwachting van de regering die instrumenten minder vaak gebruikt worden als de Eerste Kamer wetsvoorstellen kan wijzigen en vervolgens kan terugzenden?*

*De leden van de **SGP**-fractie vragen waarom de regering niet veel duidelijker stelt dat de praktijk van novelles door het wetsvoorstel overbodig wordt. Wordt het niet erg rommelig als twee praktijken van wijzing naast elkaar*

[13] Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 298.

[14] Bert van den Braak, *De Eerste Kamer 1996-2021,* Amsterdam 2022, p. 238.

blijven bestaan? In welke gevallen ziet de regering de route van een afgedwongen novelle in de voorgestelde situatie nog als een nuttige route?

Antwoord: Als het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht wordt ingevoerd, dan heeft het de voorkeur van de regering om hiervan zo veel mogelijk gebruik te maken in situaties waarin nu op een andere wijze invulling wordt gegeven aan de behoefte van de Eerste Kamer om invloed uit te oefenen op een wetsvoorstel, waarbij met name gedacht kan worden aan de novelle. Het instrument van de novelle heeft een aantal nadelen. Ten eerste is er de principiële, staatsrechtelijke vraag of het (veelvuldig) afdwingen van novelles niet neerkomt op een verkapt amendementsrecht buiten de Grondwet om. Verder is de novelleprocedure omslachtig en tijdrovend, omdat een novelle – ook als het slechts een kleine wijziging betreft – alle stappen van de wetgevingsprocedure moet doorlopen. Ten derde zijn novelles niet goed voor de kenbaarheid en begrijpelijkheid van het wetgevingsproces. Een novelle wordt als een aparte wet gepubliceerd, afzonderlijk van de wet die erdoor gewijzigd wordt. Het raadplegen van het Staatsblad kan dan eenvoudig leiden tot een verkeerd beeld van de definitieve tekst van de wet. Zoals de Staatscommissie parlementair stelsel constateerde, kennen ook de andere manieren die nu gebruikt worden om de invloed van de Eerste Kamer op wetgeving vorm te geven, beperkingen en nadelen.[15]

Het is echter moeilijk voorstelbaar en ook niet wenselijk om de bestaande praktijken in de Grondwet te verbieden. Geen van deze praktijken is als zodanig in de huidige Grondwet geregeld en zij kunnen dus ook niet uit de Grondwet geschrapt worden. Het uitdrukkelijk verbieden ervan (voor zover dit mogelijk zou zijn) zou bovendien ten koste gaan van de flexibiliteit die de wetgever soms nodig heeft.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering het mogelijk acht dat juist bij politiek gevoelige onderwerpen de Eerste Kamer eerder geneigd zal zijn om gebruik te maken van de mogelijkheid van het uitlokken van een novelle dan van het terugzendrecht omdat bij een novelle de Eerste Kamer wel het laatste woord blijft houden?*

*Het lid **Omtzigt** vraagt in welke omstandigheden het instrument gebruik zou worden in plaats van de novelle, tot welke politieke overleggen dit zou kunnen leiden, en of het daarbij verschil zou maken of de regeringscoalitie een meerderheid heeft in de Eerste Kamer.*

Antwoord: Het is niet in de eerste plaats aan de regering om te speculeren over de politiek-strategische overwegingen die aan de zijde van de Eerste Kamer een rol zouden kunnen spelen bij de keuze tussen de inzet van het terugzendrecht of het aandringen op een novelle. Wel staat vast dat een novelle de instemming van de Tweede Kamer behoeft en dat er op dit punt dus geen verschil is met het terugzendrecht zoals dat nu wordt voorgesteld. In een situatie waarin de Eerste Kamer zelf afziet van het wijzigen en terugzenden van een voorstel omdat zij verwacht dat er in de Tweede Kamer onvoldoende steun is voor de gewenste wijziging, ligt het niet voor de hand om aan te dringen op een novelle. Net als in de huidige novellepraktijk zal het terugzendrecht alleen tot een wijziging kunnen leiden als er in beide Kamers een meerderheid bestaat voor de voorgestelde wijziging.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom door de mogelijkheid van het terugzendrecht toe te voegen de kwaliteit van wetgeving beter gaat worden dan wanneer er op verzoek van de Eerste Kamer een novelle ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel wordt gemaakt?*

Antwoord: Een novelle vereist dat de regering of de Tweede Kamer bereid is om het wetgevingsproces een tweede maal te doorlopen om de verbetering of aanvulling die in de Eerste Kamer is geopperd, te realiseren. Het is dus aan de regering of de Tweede Kamer om het initiatief te nemen om de wijziging te formuleren die de Eerste Kamer die voor ogen heeft en die door het gehele proces heen te geleiden. De huidige praktijk creëert daarmee een afhankelijkheid van andere actoren en werpt drempels op die het moeilijker en omslachtiger maken om wijzigingen aan te brengen.

[15] Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 300-301. Zie nader over het instrument van uitgestelde inwerkingtreding het advies van de Afdeling advisering over een nota van wijziging op de Wet dieren (W11.22.00157/IV).

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de stelling dat de inrichting van het Nederlands tweekamerstelsel, en het ontbreken van een mogelijkheid tot amendement, niet meer aansluit op de tegenwoordige kijk op de meerwaarde van een tweekamerstelsel.*

Antwoord: In de memorie van toelichting is beschreven dat er de afgelopen eeuwen (niet alleen in Nederland) een verandering is opgetreden in de rol van het hogerhuis. Waar hogerhuizen aan het begin van de 19e eeuw nog vaak een rol vervulden in het beschermen van de positie van de koning en de adel, hebben zij deze rol verloren gedurende het proces van democratisering. In plaats daarvan zijn hogerhuizen – zeker in eenheidsstaten zoals Nederland – zich meer gaan richten op het bevorderen van de kwaliteit van wetsvoorstellen. Het amendementsrecht is hiervoor bij uitstek geschikt. In veel landen kan het hogerhuis wetsvoorstellen daarom gewijzigd terugsturen naar het lagerhuis. Op deze manier kan het hogerhuis een constructief-correctieve rol spelen. Ook in Nederland wordt het bevorderen van de wetgevingskwaliteit tegenwoordig gezien als een van de belangrijkste functies van de Eerste Kamer. Het ontbreken van het amendementsrecht is in internationaal opzicht uitzonderlijk. Het maakt de Eerste Kamer afhankelijk van de regering en de Tweede Kamer om deze functie te kunnen vervullen. In dit opzicht sluiten de grondwettelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer niet goed meer aan bij de wijze waarop tegenwoordig veelal wordt gekeken naar de meerwaarde van een tweekamerstelsel.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen een nadere onderbouwing van de stelling dat de huidige rolopvatting van de Eerste Kamer in structurele zin zodanig problematisch is dat de voorgestelde grondwetswijziging noodzakelijk en proportioneel is.*

Antwoord: Zoals in het nader rapport uiteengezet, gaat het voorstel niet uit van de stelling dat de huidige rolopvatting van de Eerste Kamer problematisch zou zijn. De voorgestelde grondwetswijziging wordt ook niet gemotiveerd door een bepaalde opvatting over de wijze waarop de Eerste Kamer haar werkt doet, of zou moeten doen. Het gesignaleerde probleem waarvoor dit voorstel een oplossing biedt, is dat de Eerste Kamer een eigen instrument mist om via een snelle en transparante procedure voorstellen te doen om een wetsvoorstel te verbeteren.

*Voorts vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie de regering aan te geven of zij ook minder ingrijpende voorstellen heeft overwogen, zoals het meer informele terugzendrecht dat door de staatscommissie parlementair stelsel ook is gesuggereerd.*

Antwoord: De regering heeft niet overwogen om een informeel terugzendrecht voor te stellen. Het zou aan de Kamers zelf zijn om deze mogelijkheid in overweging te nemen en eventueel in de praktijk te brengen. Hiervoor is geen wijziging van de Grondwet nodig. De Staatscommissie noemde deze procedure in het eindrapport 'denkbaar', maar wees er wel op dat het nadeel van een informeel terugzendrecht is dat er opnieuw 'een buitengrondwettelijke lus aan de wetgevingsprocedure wordt geknoopt' en dat het niet te verwachten valt dat een dergelijke informele procedure hetzelfde effect zal sorteren (p. 306). De Staatscommissie pleitte er juist voor om de invloed van de Eerste Kamer via grondwettelijke bevoegdheden te laten lopen.

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering er ook rekenschap van heeft gegeven dat er met het oog op de onderscheiden rollen van beide Kamers nu nog steeds zinvolle argumenten zijn om een digitale keuze voor de Eerste Kamer te continueren? Zij vragen waarom daaraan in de beschrijving niet evenwichtiger aandacht besteed wordt en waarom vooral de indruk gewekt wordt dat het voorstel noodzakelijk zou zijn om het systeem bij de tijd te brengen?*

Antwoord: De regering is zich ervan bewust dat er argumenten zijn om vast te houden aan de huidige grondwettelijke regeling. In de memorie van toelichting is beschreven welke argumenten de meerderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner in 1971 ertoe brachten om geen terugzendrecht te adviseren en met welke argumenten de Minister van Binnenlandse Zaken zich hier in 1980 bij aansloot. Het werd onder meer als voordeel gezien dat de Eerste Kamer door het ontbreken van een amendementsrecht geen zeggenschap had over de tekst van wetsvoorstellen, wat beter zou passen bij haar taak van heroverweging.

Hierbij kan aangetekend worden dat in deze eerdere discussies de gedachten vaak uitgingen naar buitenlandse modellen waarin het hogerhuis niet (of slechts in beperkte mate) het recht heeft om een wetsvoorstel te verwerpen. De Staatscommissie-Cals/Donner stelde daar tegenover dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer in een niet gering deel lag in haar bevoegdheid om wetsvoorstellen definitief te kunnen verwerpen. Met deze eerdere discussies in gedachten heeft de Staatscommissie parlementair stelsel gezocht naar een vormgeving van het terugzendrecht waarbij de Eerste Kamer haar verwerpingsrecht behoudt, maar daarnaast een instrument krijgt om verbeteringen voor te stellen.

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel novelles sinds het jaar 2000 zijn ingediend en hoeveel novelles daarvan voornamelijk te maken hadden met de kwaliteit van de wetgeving. Eveneens vragen zij hoeveel wetsvoorstellen sindsdien zijn verworpen.*

Antwoord: Vanaf 2000 tot en met 2025 zijn er 62 novelles aan de Eerste Kamer gezonden.[16] Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen novelles die wel en niet vanwege de Eerste Kamer zijn ingediend. Van de in totaal 62 novelles zijn er 19 niet vanwege de Eerste Kamer ingediend. Verder kan onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijke (47) en technische of niet-inhoudelijke (15) novelles. Een niet-inhoudelijke novelle wordt gebruikt om een evidente fout te herstellen of omdat een genoemde datum achterhaald was geraakt. Hoe veel van de novelles te maken hadden met de kwaliteit van het wetsvoorstel – en in welke mate – is niet precies aan te geven omdat er ook een inhoudelijke waardering meespeelt bij de toetsing van een wetsvoorstel op criteria als rechtsstatelijkheid en uitvoerbaarheid waarover senatoren onderling en met de bewindspersoon of de initiatiefnemer(s) uit de Tweede Kamer van mening kunnen verschillen. In dezelfde periode zijn er 38 wetsvoorstellen door de Eerste Kamer verworpen.[17]

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering de indruk heeft dat zij in veel gevallen door de Eerste Kamer wordt gewezen op wezenlijke problemen die de kwaliteit van de wetgeving betreffen. Eveneens vragen deze leden waaruit volgens de regering blijkt dat de Eerste Kamer zich in het bijzonder, structureel, met extra aandacht toelegt op het beoordelen van de kwaliteit van de wetgeving.*

Antwoord: Het komt geregeld voor dat er in de Eerste Kamer punten aan de orde komen die te maken hebben met de kwaliteit van wetsvoorstellen die bij haar zijn ingediend. De Eerste Kamer ziet het als een van haar kerntaken om aandacht te besteden op het beoordelen van de wetgevingskwaliteit. Dit wordt met enige regelmaat in de Eerste Kamer en ook daarbuiten uitgesproken.[18] Hiermee is niet gezegd dat de Eerste Kamer zich ook in de praktijk structureel met extra aandacht op het beoordelen van de wetgevingskwaliteit toelegt en dat zij deze rol op dit moment succesvol kan vervullen. Deze stelling wordt ook niet verdedigd in de memorie van toelichting bij het voorstel. De aanleiding voor het voorstel is dat de Eerste Kamer op dit moment een instrument ontbeert om zelf te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van wetsvoorstellen en door de Grondwet niet optimaal wordt toegerust om deze rol te vervullen.

3. Aanbeveling Staatscommissie parlementair stelsel (2018)

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader in te gaan op de kanttekening die de staatscommissie zelf plaatst: "Het effect van deze nieuwe bevoegdheid zal sterk afhangen van de invulling die de beide Kamers en de fracties er zelf aan willen geven." (Kamerstuk 34430, nr. 9, blz. 303.).*

Antwoord: In het Nederlandse grondwettelijke bestel hebben de Kamers en de Kamerleden veel vrijheid om zelfstandig te beslissen over de inzet van hun bevoegdheden. Een gevolg daarvan is dat het effect van de invoering of aanpassing van parlementaire bevoegdheden vooraf niet met zekerheid valt te voorspellen. Dit neemt niet weg dat er wel beredeneerde verwachtingen kunnen worden uitgesproken. Het ligt in de rede dat het voorstel de Eerste Kamer beter in staat zal stellen om bij te dragen aan de het verbeteren van de wetgevingskwaliteit. Een ander effect kan zijn dat het onder omstandigheden langer duurt om een wet tot stand te brengen omdat de wetgevingsprocedure wordt uitgebreid met een aantal nieuwe onderdelen. Als in de huidige situatie echter een novelle zou zijn afgedwongen, kan terugzending

[16] Zie https://www.eerstekamer.nl/novelles_vanaf_1963.

[17] Zie https://www.eerstekamer.nl/verworpen_in_de_eerste_kamer.

[18] Zie bijvoorbeeld Kamerstuk CXXIV, A, bijlage 2.

zorgen voor een kortere duur van de wetgevingsprocedure. Ook kan het risico op volledige verwerping van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer afnemen als in plaats daarvan wordt gekozen voor terugzending naar de Tweede Kamer.[19]

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering ook een model heeft overwogen waarin de Eerste Kamer onder het aanhouden van het wetsvoorstel voorstellen kan doen aan de Tweede Kamer om na ommekomst van de reactie te besluiten over het wetsvoorstel?*

Antwoord: Het model dat de SGP-fractie schetst is niet in deze vorm overwogen bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Het geschetste model vertoont echter wel overeenkomsten met de informele wijze van terugzenden die de Staatscommissie parlementair stelsel schetste, en met de varianten die werden geadviseerd door de Commissie-De Koning (1993) en de Nationale Conventie (2006). De overeenkomst tussen deze varianten is dat de Eerste Kamer op een of andere wijze de Tweede Kamer kan voorstellen om een wetsvoorstel te wijzigen (of de Tweede Kamer uitnodigt om het wetsvoorstel zelf te wijzigen), waarna de Eerste Kamer het eindoordeel velt. De huidige wetgevingsprocedure wordt daarmee uitgebreid met twee stappen: een tweede behandeling in de Tweede Kamer en daarna een afsluitende behandeling in de Eerste Kamer. Deze variant heeft daardoor een groter risico op vertraging van het wetgevingsproces. Verder ligt het in de reden dat een terugzendrecht in deze vorm de positie van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer zal versterken,[20] terwijl het kabinet streeft naar invoering van een variant die past bij het bestaande evenwicht tussen de Kamers.[21]

4. Kabinetsreactie (2020)

*De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe de regering weegt dat het terugzendrecht ook kan gaan functioneren in een klimaat waarin de Eerste Kamer een meer politieke rol kiest. Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel dat het terugzendrecht voornamelijk gebruikt wordt voor de door de regering beoogde doelen?*

Antwoord: Zoals hiervoor opgemerkt is het aan de leden van de Eerste Kamer zelf om te bepalen op welke wijze en voor welke doelen zij hun bevoegdheden inzetten. In de vormgeving van het terugzendrecht heeft de regering (op aanbeveling van de Staatscommissie) echter gekozen voor een variant waarbij de nieuwe bevoegdheid van de Eerste Kamer de instemming van de Tweede Kamer behoeft. Dit waarborgt dat het terugzendrecht ondersteunend zal zijn aan de bestaande rolverdeling tussen de Kamers.

5. Eerdere voorstellen

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader in te gaan op de behandeling van de genoemde eerdere voorstellen om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Wat zijn de redenen geweest waarom de achtereenvolgende voorstellen niet tot invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer hebben geleid?*

Antwoord: Bij de recentere voorbeelden die in de memorie van toelichting worden beschreven is er steeds van afgezien om een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen. Soms werd daarvoor uitdrukkelijk een reden gegeven, zoals bijvoorbeeld in de kabinetsreactie op het advies van de Nationale Conventie. In andere gevallen werd daarvoor geen uitdrukkelijke reden gegeven en valt niet uit de Kamerstukken af te leiden waarom een debat niet is voortgezet of niet heeft geleid tot indiening van een wetsvoorstel. Wel is duidelijk dat in deze debatten de vraag speelde naar de verhouding tussen het vetorecht van de Eerste Kamer en een terugzendrecht. Ook de andere voor- en nadelen van verschillende varianten, die in paragraaf 7 van de memorie van toelichting worden beschreven, zijn tijdens deze debatten naar voren gebracht.

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering in het licht van de geschiedenis en de eerdere voorstellen in de sfeer van het terugzendrecht wil beweren dat het terugzendrecht nodig is voor het bestrijden van een reële impasse tussen beide Kamers of dat het vooralsnog vooral een theoretische exercitie betreft. Deze leden vragen*

[19] Zie hierover nader de memorie van toelichting, Kamerstuk 36374 (R2186), nr. 3, p. 15-16.

[20] Zie in gelijke zin de kabinetsreactie op het eindrapport van de Nationale Conventie, Kamerstuk 30184, nr. 14, p. 7.

[21] Kamerstuk 36374 (R2187), nr. 3, p. 5.

of de regering onderkent dat het aantal situaties van problemen in de praktijk slechts zeer incidenteel is en hoe dit gegeven wordt gewogen tegen de rolvervaging die door het wetsvoorstel juist versterkt kan optreden.

Antwoord: Het wetsvoorstel is niet bedoeld om een eventuele (toekomstige) impasse tussen de Kamers te voorkomen of op te lossen. Het voorstel is bedoeld om de Eerste Kamer een eigen instrument te geven waarmee zij concrete wijzigingen in wetsvoorstellen kan maken. Het probleem dat dit wetsvoorstel beoogt te bestrijden is het feit dat de Grondwet een dergelijk instrument niet kent, hetgeen niet goed aansluit bij de hedendaagse kijk op de rol van de Eerste Kamer.

6. Inhoud van het voorstel

*De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering nog eens nader te motiveren waarom gekozen is om het eindoordeel over een gewijzigd voorstel bij de Tweede Kamer te leggen.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie ontvangen graag een nadere motivering waarom er voor de variant gekozen is dat wanneer de Eerste Kamer gebruik zou maken van het terugzendrecht het finale oordeel over het betreffende wetsvoorstel niet meer bij de Eerste Kamer komt te liggen, maar bij de Tweede Kamer.*

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of het een wenselijke situatie is met het oog op een goede voortgang van wetsbehandelingen dat de Tweede Kamer kan besluiten een amendement van de Eerste Kamer te verwerpen, waarna het wetsvoorstel niet terugkeert naar de Eerste Kamer. Deze leden vragen of de regering deze verzwakking van de positie van de Eerste Kamer in zulke gevallen wenselijk vindt en waarom dit juist vanuit de beoogde versterking van de wetgevingskwaliteit wenselijk zou zijn.*

Antwoord: Het motief om te kiezen voor een procedure waarin het eindoordeel bij de Tweede Kamer ligt, is dat het terugzendrecht op deze manier goed aansluit bij de bestaande rolverdeling tussen de Kamers. Deze keuze moet in samenhang worden bezien met het feit dat de Eerste Kamer in de voorgestelde vormgeving altijd de mogelijkheid behoudt om een wetsvoorstel te verwerpen. Verwerping van een wetsvoorstel is een zwaar middel waarmee de Eerste Kamer een definitief einde maakt aan een vaak jarenlang proces van voorbereiding, waarin de ministerraad en de Tweede Kamer reeds hebben ingestemd met het voorstel. Het voorgestelde terugzendrecht biedt politiek gezien een tussenweg in situaties waarin de Eerste Kamer niet wil kiezen voor verwerping, maar tegelijk ruimte ziet voor verbetering. Gezien de centrale rol die de Tweede Kamer inneemt in het wetgevingsproces is het noodzakelijk dat deze Kamer instemt met de wijzigingen voordat de regering het voorstel bekrachtigt.

Slechts indien de Eerste Kamer wijzigingen aanbrengt én het wetsvoorstel vervolgens aanneemt, wordt het voorstel teruggezonden naar de Tweede Kamer. Het feit dat er in de Eerste Kamer een amendement is aangenomen, betekent dus niet automatisch dat het wetsvoorstel wordt teruggezonden. De Eerste Kamer behoudt ook in deze situatie de bevoegdheid om het wetsvoorstel te verwerpen. Het vergt dus twee aparte besluiten van de Eerste Kamer voordat een voorstel kan worden teruggezonden. De Eerste Kamer doet dit in de wetenschap dat de Tweede Kamer bevoegd is om de wijzigingen te verwerpen. Dit betekent dat de Eerste Kamer erop moet kunnen vertrouwen dat de Tweede Kamer de wijzigingen serieus in overweging neemt en niet lichtvaardig tot verwerping zal besluiten.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre het denkbaar is dat het gebruik van novelles door de regering zal afnemen met de invoering van het terugzendrecht. Verder vragen deze leden zich af in hoeverre een novelle straks echt overbodig zal zijn.*

Antwoord: Het is zeker denkbaar dat de invoering van het terugzendrecht zal leiden tot een afname van het aantal novelles. Er zal in beginsel geen behoefte meer bestaan aan de novelle als de Eerste Kamer een wetsvoorstel wil aanpassen op een manier waarvoor ook in de Tweede Kamer voldoende steun bestaat. Het gaat echter te ver om te veronderstellen dat er in de toekomst in het geheel geen behoefte meer aan zal bestaan. Het blijft bijvoorbeeld mogelijk dat de Tweede Kamer of de regering zelf wijzigingen wil aanbrengen in een wetsvoorstel dat al bij de Eerste Kamer is ingediend, zonder dat daarop wordt

aangedrongen vanuit de Eerste Kamer. Deze situatie doet zich soms voor, bijvoorbeeld als gevolg van onverwachte ontwikkelingen die losstaan van het debat in de Eerste Kamer. [22]

*De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre het denkbaar is dat de regering bij een wetsvoorstel dat door de Eerste Kamer wordt teruggestuurd naar de Tweede Kamer een novelle indient. Hoe past dat in het traject van het eventueel terugzenden van een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer? Welke procedure wordt er dan gevolgd? Wat zijn de gevolgen voor het teruggestuurde wetsvoorstel?*

Antwoord: Het voorstel maakt het niet mogelijk voor de regering om een wetsvoorstel te wijzigen in de fase van Eerste-Kamerbehandeling of in de fase van de tweede Tweede-Kamerbehandeling. De huidige tekst van artikel 85 van de Grondwet sluit dit uit, en in het wijzigingsvoorstel wordt alleen een wijzigingsmogelijkheid voor de Eerste Kamer geïntroduceerd. De procedure zou anders te complex worden en het is nadrukkelijk aan de Eerste Kamer om in deze situatie te bepalen hoe zij een wetsvoorstel wil wijzigen. Het ligt om dezelfde redenen niet voor de hand dat de regering een novelle indient op een wetsvoorstel dat door de Eerste Kamer is teruggezonden. De Grondwet verbiedt het echter niet om een novelle in te dienen, en een dergelijk verbod zal ook niet gelden voor een novelle op een reeds teruggezonden wetsvoorstel. Een dergelijke novelle zou dan door de Tweede en Eerste Kamer moeten worden aangenomen. De Eerste Kamer zou in dat geval bevoegd zijn om ook de novelle te wijzigen en terug te zenden. Het is aan de Tweede Kamer om in een dergelijke situatie te besluiten wat dit betekent voor de verdere behandeling van het reeds teruggezonden wetsvoorstel en de novelle.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of het per onderdeel van een amendement stemmen wetstechnisch zorgvuldig is en in hoeverre het wetstechnisch mogelijk is om één onderdeel te schrappen.*

Antwoord: Het zal van de inhoud en de formulering van het amendement afhangen of het wetstechnisch mogelijk is om één onderdeel van een door de Eerste Kamer aangenomen amendement wel aan te nemen en een ander onderdeel niet. Dit zal dus van geval tot geval door de Tweede Kamer beoordeeld moeten worden. Deze situatie verschilt overigens niet principieel van de huidige situatie wanneer er in de Tweede Kamer ook al gestemd kan worden over onderdelen van amendementen.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen of is overwogen om in het overgangsrecht een scheiding aan te brengen tussen nieuwe wetvoorstellen en wetsvoorstellen die al bij de Eerste Kamer liggen? Zo neen, waarom niet?*

Antwoord: Vanaf het moment dat deze wijziging van de Grondwet in werking is getreden, kan de Eerste Kamer gebruik maken van het wijzigings- en terugzendrecht. Het is niet overwogen om een overgangsbepaling op te nemen die bijvoorbeeld zou inhouden dat de nieuwe bevoegdheid alleen ingezet mag worden ten aanzien van wetsvoorstellen die worden ingediend ná de inwerkingtreding van de grondwetswijziging. Er lijkt geen noodzaak voor een dergelijke overgangsbepaling. Een nadeel van een dergelijke bepaling zou zijn dat per wetsvoorstel zou moeten worden bijgehouden of het terugzendrecht ingezet mag worden. Omdat de doorlooptijd van wetsvoorstellen aanzienlijk kan verschillen, zou dit voor langere tijd een onoverzichtelijke situatie op kunnen leveren.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen wanneer de regering verwacht een wetsvoorstel tot wijziging van het Statuut bij de Tweede Kamer in te dienen.*

Antwoord: Hierover is nog geen besluit genomen, maar een voor de hand liggend moment zou zijn als de eerste lezing van de grondwetswijziging voltooid is. Vanaf dat moment staat vast hoe de bepaling zal komen te luiden, ingeval de Kamers ook in tweede lezing zouden instemmen.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom behalve voorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing ook andere wetsvoorstellen die een tweederdemeerderheid vergen uitgezonderd worden van het wijzigings- en terugzendrecht van de Eerste Kamer.*

[22] In het overzicht van novelles dat door de Eerste Kamer wordt bijgehouden (https://www.eerstekamer.nl/novelles_vanaf_1963), is deze categorie weergegeven als 'niet-vanwege de EK'.

Antwoord: Bij wetsvoorstellen die een tweederdemeerderheid vergen, gaat het om onderwerpen waarbij de grondwetgever het noodzakelijk vindt dat beide Kamers met grote meerderheid uitdrukkelijk steun uitspreken voor de voorgestelde regels. Dit vereiste komt het meest tot zijn recht als de Kamers met een volledig gelijkluidend wetsvoorstel instemmen. Als de Eerste Kamer een dergelijk voorstel gewijzigd zou kunnen terugsturen, zou dat de vraag oproepen wat – in het licht van dit vereiste – het gevolg zou moeten zijn als de Tweede Kamer niet instemt met (een van) de wijzigingen.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom de artikelen 40, 63, 91, derde lid, en 138, eerste lid, aanhef en onder a, van de Grondwet niet in de wetstekst van artikel 85 worden opgenomen. Zij vragen waarom ervoor gekozen is om het aan de Eerste Kamer te laten om te bepalen of het een voorstel van wet betreft dat de kamers alleen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen. Zij vragen welke houvast de Eerste Kamer heeft bij het bepalen of het gaat om dergelijke wetsvoorstellen? Met andere woorden: welke beslisruimte is er voor de Eerste Kamer?*

*De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de toelichting op het voorstel en de redactie van het voorstel uiteenlopen als het gaat om voorstellen die tweederdemeerderheid vereisen. Deze leden vragen waarom de regering niet veel duidelijker het geobjectiveerde vereiste van tweederdemeerderheid in het voorstel heeft opgenomen.*

Antwoord: Er is niet voor gekozen om in artikel 85 van de Grondwet alle bepalingen op te nemen waarin de Grondwet een vereiste van een twee derde meerderheid stelt. De reden daarvoor is ten eerste dat een dergelijke opsomming geen toegevoegde waarde heeft. Ook in dat geval zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden of het vereiste van een twee derde meerderheid van toepassing is. Ten tweede zou artikel 85 moeilijker leesbaar worden als alle betreffende artikelen daarin worden opgesomd.

Een bijkomend nadeel is dat het opnemen van een opsomming tot een wetstechnisch ingewikkelde samenloop kan leiden omdat een grondwetswijziging in tweede lezing niet meer kan worden gewijzigd. Als tijdens de tweede lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel een andere grondwetswijziging zou worden gerealiseerd waarmee een bepaling aan de Grondwet wordt toegevoegd waarin een vereiste van twee derde meerderheid is opgenomen, dan zou die bepaling niet meer met het onderhavige voorstel aan artikel 85 van de Grondwet kunnen worden toegevoegd. Dit is geen theoretisch scenario. Er is op dit moment een grondwetsherziening in behandeling waarmee twee nieuwe artikelen aan de Grondwet worden toegevoegd (artikelen 89a en 89d) waarin wordt geregeld dat nadere regels worden gesteld in een wet die met een twee derde meerderheid moet worden aangenomen.[23]

Er is voor gekozen om in de bepaling te expliciteren dat de uitzondering van toepassing is als de Eerste Kamer zelf van oordeel is dat een wetsvoorstel alleen met een twee derde meerderheid kan worden aangenomen. Het kan namelijk voorkomen dat daar verschillend over wordt gedacht en het moet bij de toepassing van artikel 85 van de Grondwet wel duidelijk zijn welk oordeel bepalend is omdat daarvan afhangt of de Eerste Kamer het wetsvoorstel mag wijzigen. Omdat deze vraag zich voordoet in het stadium dat een wetsvoorstel in behandeling is bij de Eerste Kamer, is in het voorgestelde artikel 85 aangesloten bij het oordeel van de Eerste Kamer of sprake is van een wetsvoorstel waarover de Grondwet bepaalt dat het slechts met twee derde van de uitgebrachte stemmen kan worden aangenomen. Dit oordeel van (de meerderheid van) de Eerste Kamer biedt in alle gevallen een helder criterium om te bepalen of de uitzondering van toepassing is.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de Eerste Kamer tot het oordeel kan komen dat een bij haar aanhangig wetsvoorstel daadwerkelijk noodzakelijk is voor de begroting van het eerstvolgend jaar. Welke criteria kunnen daarbij een rol spelen? Welke beslisruimte is er voor de Eerste Kamer? Blijkt deze gang van zaken voldoende uit de voorgestelde wijziging van artikel 85 Grondwet? Wat geldt er ten aanzien van voorgestelde wijzigingen in belastingwetgeving? Wat geldt er ten aanzien van wetsvoorstellen, waarin toeslagen voor mensen worden geregeld, waar ook financiële middelen mee zijn gemoeid?*

[23] Voorstel van wet van het lid Beckerman houdende verandering in de Grondwet strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 36468).

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen wie in een concreet geval bepaalt of een wetsvoorstel noodzakelijk is voor de begroting van het volgende jaar.*

Antwoord: De beoordeling of een bepaald wetsvoorstel noodzakelijk is voor de uitvoering van de begroting van het volgende jaar zal als eerste door de regering gemaakt moeten worden, voordat zij besluit een wetsvoorstel voor advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Als de regering van oordeel is dat er sprake is van de bedoelde noodzakelijkheid, dan zal in de considerans van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting een verwijzing worden opgenomen naar (het voorgestelde) artikel 85, tweede lid, onder d, van de Grondwet. Het gaat dan om een wetsvoorstel dat een budgettaire invulling van de begroting vormt, dat wil zeggen dat het maatregelen bevat die de begrote uitgaven moeten bekostigen of die een inperking van bepaalde uitgaven behelzen. Het zal hierbij meestal gaan om fiscale maatregelen, maar het is ook denkbaar dat een voorstel met betrekking tot toeslagen onder omstandigheden noodzakelijk is voor de begroting van het volgende jaar.

Door een expliciete verwijzing op te nemen in de considerans van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, wordt de Afdeling advisering van de Raad van State vervolgens in de gelegenheid gesteld om in haar advies in te gaan op de vraag of het wetsvoorstel daadwerkelijk noodzakelijk is voor de begroting van het volgende jaar. Naar aanleiding van het advies kan de regering zo nodig haar oordeel heroverwegen. Vervolgens is het aan de Tweede Kamer om te beslissen of zij het oordeel van de regering op dit punt deelt. Indien langs deze weg een voorstel aan de Eerste Kamer wordt gezonden, dat blijkens de considerans noodzakelijk is voor de begroting van het volgende jaar, dan is het uiteindelijk aan de Eerste Kamer om te beoordelen of zij het oordeel van de regering en de Tweede Kamer deelt. De Eerste Kamerleden maken uiteraard hun eigen afweging, maar het ligt voor de hand dat zij daarbij mede acht zullen slaan op de beoordeling door de regering dat het wetsvoorstel noodzakelijk is voor de uitvoering van voorstellen van algemene begrotingswetten, op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en op het Tweede Kamerdebat.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 85 van de Grondwet stelt slechts de hoofdregel, namelijk dat het terugzendrecht niet van toepassing is op deze categorie wetsvoorstellen. Dit past bij het noodzakelijkerwijs beknopte en sobere karakter van de Grondwet. Op deze manier blijft er voldoende ruimte om van geval tot geval te beoordelen of een wetsvoorstel onder de uitzondering valt. Naar onze mening biedt de bepaling voldoende houvast om in de praktijk tot een goede toepassing van deze uitzondering te kunnen komen. De memorie van toelichting bij deze grondwetswijziging biedt uitleg over de betekenis van deze uitzondering en kan in de praktijk richting geven bij de vraag of de uitzondering van toepassing is. In het debat tussen regering en Kamers over concrete wetsvoorstellen kan, mede op basis van de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, de betekenis van de voorgestelde uitzondering zo nodig verder uitkristalliseren, zoals dat ook met andere grondwetsartikelen in de praktijk gebeurt.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering de mening deelt dat mag worden aangenomen dat de Eerste Kamer zich voldoende bewust is van het te maken tempo en het niet lichtvaardig en/of te laat gebruik zal maken van het terugzendrecht. Zij vragen waarom dan toch een uitzondering is opgenomen voor begrotingswetten en voor wetten die op Prinsjesdag worden ingediend en die nodig zijn in verband met de begroting voor het volgende jaar (zoals het Belastingplan).*

Antwoord: Deze uitzondering wordt niet ingegeven door de overtuiging dat de Eerste Kamer zich onvoldoende bewust zou zijn van het belang van een voorspoedige behandeling van wetsvoorstellen. De voorgestelde uitzondering beoogt voor alle betrokkenen duidelijk te maken wat de te volgen procedure is bij begrotingswetsvoorstellen en wetsvoorstellen die op Prinsjesdag worden ingediend en noodzakelijk zijn voor de begroting van het volgende jaar. Op deze wijze wordt voor iedereen duidelijk gemarkeerd dat deze wetsvoorstellen onder een ander grondwettelijk regime vallen. Dit is niet alleen van belang voor de actoren in het wetgevingsproces, maar het biedt ook zekerheid voor burgers, bedrijven en instanties die zich tijdig moeten kunnen voorbereiden op de inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen met ingang van 1 januari van het eerstvolgende jaar.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe en door wie kan worden voorkomen dat in een wetsvoorstel dat noodzakelijk zou zijn voor de begroting van het volgend jaar ook bepalingen worden opgenomen die geen strikt verband hebben met die nieuwe begroting.*

Antwoord: De regering zal in een wetsvoorstel waarop de voorgestelde uitzondering van artikel 85, tweede lid, onder d, van de Grondwet van toepassing is, geen maatregelen opnemen die niet noodzakelijk zijn voor de begroting van het volgende jaar. Dit neemt niet weg dat onder de uitzondering maatregelen kunnen vallen die zich uitstrekken over meerdere begrotingsjaren. Deze toezegging is opgenomen in de memorie van toelichting van het grondwetsvoorstel (p. 23). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer kan de wens opkomen om toch dergelijke maatregelen toe te voegen. In dat geval zal de regering in overleg treden om te bezien hoe de wens van de Kamer gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld door de gewenste bepalingen op te nemen in een wetsvoorstel waarvoor de uitzondering niet geldt.

*Verder vragen de leden van de **PvdA**-fractie wat er gebeurt als de Eerste Kamer meent dat een voorstel niet onder deze uitzonderingen valt en het gewijzigd terugzendt, maar de Tweede Kamer vervolgens meent dat het wel onder de uitzonderingen viel. Moet de Tweede Kamer de door de Eerste Kamer voorgestelde wijzigingen dan om die redenen allemaal afwijzen? Zo ja, mag de Tweede Kamer dan nog wel het eindoordeel over het wetsvoorstel vellen of dient het als vallende onder de uitzondering nog naar de Eerste Kamer te worden gestuurd?*

Antwoord: De voorgestelde grondwetsbepalingen maken het niet mogelijk voor de Tweede Kamer om een door de Eerste Kamer gewijzigd voorstel voor een tweede maal ter behandeling aan de Eerste Kamer te zenden. Indien de Eerste Kamer heeft geoordeeld dat een voorstel niet noodzakelijk is voor de begroting van het volgende jaar en dus niet onder de uitzondering valt, en het voorstel vervolgens gewijzigd aan de Tweede Kamer heeft gezonden, dan valt deze terugzending niet meer ongedaan te maken. De Kamers hebben dan verschillend geoordeeld over de vraag of het wetsvoorstel noodzakelijk is voor de begroting van het eerstvolgende jaar. In dit geval leidt dat tot de uitkomst dat de Tweede Kamer (net als in alle andere gevallen dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel terugzendt) een beslissing moet nemen over de door de Eerste Kamer aangebrachte wijzigingen en over het voorstel als zodanig.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering te reageren op de verwachting die de Afdeling advisering van de Raad van State op blz. 2 van haar advies uitspreekt: "Anders dan de regering ziet zij niet op voorhand in hoe invoering van het voorgestelde wijzigings- en terugzendrecht zal leiden tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer, of tot een afname van het aantal novelles."*

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de Eerste Kamer zich naar de mening van de regering meer zou moeten richten op de kwaliteit van wetgeving dan zich politiek te manifesteren. Deze vragen of de regering van mening is dat een gebrek aan afstand tot de dagelijkse politiek de Eerste Kamer belemmert om een meer afstandelijke afweging over de kwaliteit van wetgeving te maken. Zo ja, hoe kan dit wetsvoorstel tot een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer leiden? In dit verband vragen deze leden expliciet in te gaan op wat de Afdeling advisering van de Raad van State daarover opmerkte namelijk dat de Eerste Kamer een zelfstandig politiek college blijft dat gezien de wijze van samenstelling bestaat uit politieke fracties en niet uit individuele deskundigen.*

Antwoord: Het voorstel heeft niet tot doel om de rolopvatting van de Eerste Kamer te wijzigen of te zorgen voor een geringere politieke manifestatie van de Eerste Kamer. Als gekozen volksvertegenwoordiging is de Eerste Kamer bij uitstek een politiek orgaan en haar handelen zal daarom per definitie een politiek karakter hebben. Ook wanneer zij zich inzet voor het verbeteren van de wetgevingskwaliteit, doet zij dit als politiek orgaan. Het onderhavige voorstel is dan ook niet bedoeld om de Eerste Kamer op een of andere wijze minder politiek te maken. Daarvoor zou het toekennen van een nieuwe bevoegdheid overigens ook geen geschikt middel zijn.

Een geringere afstand tot de dagelijkse politiek hoeft op zich geen belemmering te zijn om de kwaliteit van een wetsvoorstel te kunnen beoordelen. Ook de Tweede Kamer en de regering hebben als taak om te zorgen voor wetsvoorstellen van de hoogst mogelijke kwaliteit. Haar positie aan het eind van het wetgevingsproces – op enige afstand van de dagelijkse politiek – plaatst de Eerste Kamer echter bij uitstek in een positie van waaruit zij de kwaliteit kan beoordelen van de uitkomsten van het voorafgaande wetgevingsproces.

De huidige bevoegdheden van de Eerste Kamer zijn echter niet optimaal toegesneden om deze rol te kunnen vervullen, onder meer omdat de inzet ervan sterk de nadruk legt op het politieke karakter van de

Eerste Kamer. Het verwerpen van een wetsvoorstel is politiek gezien een van de meeste ingrijpende handelingen die een volksvertegenwoordiging kan verrichten. Ook de behoefte aan een novelle kan de Eerste Kamer in de positie brengen dat zij zich sterk politiek moet profileren. Als Eerste Kamerleden op een minder politiek geprononceerde wijze invloed willen uitoefenen op een wetsvoorstel, dan biedt het terugzendrecht daarvoor een middel omdat dit minder heftige politieke gevolgen heeft dan verwerping van het wetsvoorstel en in de voorgestelde vormgeving het laatste woord aan de Tweede Kamer laat.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering nader in te gaan op de neveneffecten die de staatscommissie parlementair stelsel voorziet (Kamerstuk 34430, nr. 9, blz. 304-305): de Tweede Kamer zou zich gedwongen kunnen voelen om meer aandacht aan haar wetgevende taak te besteden; de Eerste Kamer zou zich gedwongen kunnen voelen om haar vergaderfrequentie te verhogen en haar ondersteuning uit te breiden; regering en initiatiefnemers zouden zich anders gaan opstellen richting de Eerste Kamer.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen welke gevolgen voor de werkbelasting en ondersteuning van de Eerste Kamer de regering voor zich ziet. Voorts vragen deze leden op welke wijze de Eerste Kamer ondersteuning zou moeten worden geboden bij het opstellen en indienen van amendementen, en of de regering hier, in samenspraak met de Eerste Kamer, al over heeft nagedacht.*

*Het lid **Omtzigt** vraagt of de regering de mening deelt dat dit wetsvoorstel zou leiden tot het oprichten van een Bureau Wetgeving bij de Eerste Kamer en is daarin ook voorzien, zowel in de begroting als in de ruimte op het nieuwe Binnenhof?*

Antwoord: De Staatscommissie beschrijft in haar eindrapport een aantal mogelijke neveneffecten. Het betreft hier voornamelijk gevolgen voor de wijze waarop de Kamers in de praktijk hun rol als medewetgever invullen. Dit zijn belangrijke punten voor de Kamers om mee te wegen, maar het lijkt mij minder relevant wat de opvattingen of verwachtingen van de regering op dit punt zijn. Het ligt wel voor de hand dat er neveneffecten zullen optreden omdat het nu eenmaal om een nieuwe bevoegdheid gaat. In ieder geval zal het feit dat Eerste Kamerleden wijzigingsvoorstellen kunnen indienen, en het feit dat er soms een tweede behandeling in de Tweede Kamer noodzakelijk zal zijn, leiden tot veranderingen in het werk van de Kamers en de ondersteuning.

De gevolgen voor de werkbelasting van de Kamers, de individuele leden en de ondersteuning zullen afhankelijk zijn van de wijze waarop de leden de nieuwe bevoegdheid inzetten. Hetzelfde geldt voor de vraag in hoeverre de organisatie van de ondersteuning van de Eerste Kamer aanpassing behoeft. Wel ben ik uiteraard graag bereid om te zijner tijd in overleg te treden over de gevolgen, indien de Eerste Kamer de behoefte daartoe uitspreekt. In ieder geval zullen Eerste Kamerleden bij het formuleren van amendementen een beroep kunnen doen op bijstand van het betrokken ministerie (zie Aanwijzing 7.20 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Vanuit de regering kan wel bevestigd worden dat – zoals de Staatscommissie verwachtte – de invoering van een terugzendrecht van invloed zal zijn op de opstelling van de regering als zij een wetsvoorstel verdedigt in de Eerste Kamer, in die zin dat zij niet meer hoeft te overwegen om een novelle in te dienen als in de Eerste Kamer de wens wordt geuit om een wetsvoorstel aan te passen. De Eerste Kamer heeft dan immers een eigen instrument om het wetsvoorstel te wijzigen.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen zich af of als een wetsvoorstel wordt teruggestuurd naar een Tweede Kamer die qua samenstelling nog dezelfde is als de Tweede Kamer die het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft aangenomen, hoe groot de kans is dat de Tweede Kamer dan in tweede instantie zou instemmen met wijzigingen die de Eerste Kamer wenst. Acht de regering het waarschijnlijk dat zeker bij politiek gevoelige wetsvoorstellen die na een uitgebreide behandeling met weging van alle voors en tegens in de Tweede Kamer zijn aangenomen, de wijzigingsvoorstellen van de Eerste Kamer door de Tweede Kamer zullen worden aanvaard? Zo ja, waarom dan? Zo nee, is het effect dat de regering met het wijzigings- en terugzendrecht beoogt dan dat wetsvoorstellen vooral juridisch worden verbeterd maar dat de politieke mening van de Eerste Kamer daarbij niet wordt doorgegeven?*

Antwoord: Het is moeilijk om voorspellingen te doen over de mate waarin de Tweede Kamer bereid zal zijn om wijzigingen vanuit de Eerste Kamer te accepteren. De kans daarop zal ook van geval tot geval verschillen, afhankelijk van het onderwerp, de wijze waarop het voorstel eerder door de Tweede Kamer is

behandeld, de maatschappelijke context en (vooral ook) van de inhoud van de wijzigingen die door de Eerste Kamer gemaakt worden. Het oogmerk van het voorstel is niet om vooral juridische verbeteringen (in enge zin) mogelijk te maken. De kwaliteit van wetgeving is een breder begrip dat in een parlementair debat functioneert in een politieke context. De beslissing van de Eerste (of Tweede) Kamer dat een wet gewijzigd moet worden, betreft altijd een politiek oordeel. In hoeverre de Tweede Kamer steeds bereid zal zijn om wijzigingen vanuit de Eerste Kamer te accepteren, en of welke omstandigheden van invloed zijn op die mate van bereidheid, zal zich in de parlementaire praktijk moeten uitkristalliseren.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op wat de oorspronkelijke gedachte was van het instellen van een termijn? Was dit alleen omdat dit in andere Europese tweekamerstelsels gebruikelijk is? Of waren er nog andere overwegingen?*

*De leden van de **ChristenUnie** vragen of de regering toelichting kan geven waarom aanvankelijk wel is gekozen voor termijnen. Welke risico's kunnen er aan kleven wanneer er geen termijn worden gehanteerd?*

Antwoord: De reden om in het wetsvoorstel te regelen dat de wijzigingsbevoegdheid alleen ingezet kon worden binnen een termijn van twee maanden (eenmalig te verlengen met twee maanden), was om vertraging van het wetgevingsproces te voorkomen. In het vervolg op het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Staatscommissie (Kamerstuk 34430, nr. 16) had het toenmalige kabinet aangegeven dat het risico op vertraging van het wetgevingsproces een aspect was om rekening mee te houden. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wees er echter op dat een termijn van twee (eenmalig te verlengen tot vier) maanden onder omstandigheden zeer kort kan zijn, waarbij ook acht moeten geslagen op het feit dat de duur van de schriftelijke voorbereiding mede afhankelijk is van de snelheid waarmee de regering de vragen van de Kamer beantwoordt. Zeker bij ingewikkelde voorstellen zou een termijn van twee maanden kunnen gaan knellen, terwijl bij dat soort voorstellen juist reden kan zijn om met het terugzendrecht bij te dragen aan de verbetering van de wetgevingskwaliteit. Verder wees de Afdeling erop dat het stellen van een (te) korte termijn schadelijk kan zijn voor de kwaliteit van de wetgeving. Naar aanleiding van het advies is overwogen om een langere termijn in het wetsvoorstel op te nemen. Een termijn die in alle gevallen genoeg ruimte biedt voor een zorgvuldige behandeling zou echter zeer lang moeten zijn en dus niet werkelijk meer bijdragen aan het voorkomen van vertraging van het wetgevingsproces. Daarom is besloten geen termijn op te nemen in het wetsvoorstel.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie ontvangen graag een nadere beschouwing van de regering op de twijfels van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk of de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer in het voorstel voldoende is afgebakend. Deze leden ontvangen hierbij ook graag concrete (fictieve) voorbeelden van mogelijke situaties die volgens de regering wel en welke niet binnen de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer vallen.*

Antwoord: In het wetsvoorstel zoals het aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is voorgelegd, stond dat de Tweede Kamer de wijzigingen van de Eerste Kamer kon wijzigen. De Afdeling wees erop dat deze bepaling onvoldoende duidelijk maakt waartoe de Tweede Kamer bevoegd zou zijn, indien een wetsvoorstel aan haar wordt teruggezonden.

Naar aanleiding van het advies is de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer in het wetsvoorstel scherper afgebakend. Het voorgestelde vierde lid van artikel 85 van de Grondwet bepaalt nu: 'De Tweede Kamer besluit over elk van de door de Eerste Kamer aangebrachte wijzigingen en overweegt overigens het voorstel zoals het door de Eerste Kamer aan haar is gezonden'. Zo is duidelijk dat de Tweede Kamer in deze fase alleen nog bevoegd is om een besluit te nemen over de amendementen die de Eerste Kamer heeft aangebracht en vervolgens over het wetsvoorstel als geheel. De Tweede Kamer mag in deze fase dus geen nieuwe wijzigingen aanbrengen.

Een situatie die binnen de wijzigingsbevoegdheid van de Tweede Kamer valt, is als de Kamer besluit om een of meer amendementen, die door de Eerste Kamer zijn aangenomen, te verwerpen. De voorgestelde bepaling laat het ook toe dat de Tweede Kamer per onderdeel stemt over een amendement dat de Eerste Kamer heeft aangenomen, zoals nu reeds mogelijk is bij amendementen die in de Tweede Kamer zijn ingediend. Ook kan de Tweede Kamer alle amendementen van de Eerste Kamer integraal aannemen.

Buiten de bevoegdheid van de Tweede Kamer valt in deze fase de mogelijkheid om zelf nog nieuwe amendementen voor te stellen en aan te nemen. Ook de mogelijkheid om wijzigingen te maken in de amendementen die door de Eerste Kamer zijn aangenomen, valt buiten de bevoegdheid van de Tweede Kamer. De tekst van de amendementen die door de Eerste Kamer zijn aangenomen, staat in deze fase dus vast. De Tweede Kamer kan alleen nog besluiten om met deze amendementen (deels) in te stemmen of ze (deels) te verwerpen.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie ontvangen graag een overzichtelijke schematische weergave van hoe het wetgevingsproces van een wetsvoorstel waarbij de Eerste Kamer gebruik maakt van het terugzendrecht eruit ziet.*

Antwoord: In de bijlage is een schematische weergave opgenomen van het wetgevingsproces als in de Eerste Kamer wijzigingsvoorstellen (amendementen) worden ingediend.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering de teleurstelling deelt dat het kabinet geen concrete stappen heeft gezet om het democratisch tekort bij de besluitvorming door de Tweede Kamer over voorstellen van rijkswet op te heffen. Zij vragen of de regering kan aangeven wat er tot nu toe op dit vlak is gedaan en welke (nog niet ingediende) voorstellen de afgelopen periode serieus zijn onderzocht om de Caribische landen een sterkere en proportionele stem te geven bij de totstandkoming van rijkswetgeving?*

Antwoord: Tijdens het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO) van 2024 is geconstateerd dat het onderwerp van het democratisch tekort reeds jarenlang op de politieke agenda's staat, waarbij slechts beperkt voortgang wordt geboekt. Het IPKO heeft naar aanleiding daarvan besloten om een deskundigengroep Democratisch tekort Koninkrijk in te stellen, met als opdracht de reeds bestaande en nieuwe voorstellen tot vermindering van het democratisch tekort binnen het Koninkrijk overzichtelijk in kaart brengen en te analyseren, zodat deze zouden kunnen worden besproken tijdens een volgende bijeenkomst van het IPKO of een koninkrijksconferentie. Tijdens de meest recente bijeenkomst van het IPKO in juni van dit jaar heeft de deskundigengroep een schets gegeven van de stand van zaken van haar werkzaamheden.[24] In reactie op de afspraken van het IPKO heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven uit te kijken naar het definitieve rapport van de deskundigengroep.[25]

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering ook de mening deelt dat, hoewel minder expliciet geregeld, ook de Tweede Kamer naar analogie van de positie van de regering te allen tijde de bevoegdheid heeft een wetsvoorstel dat door haar is ingediend in te trekken.*

Antwoord: Het voorstel maakt geen wijzigingen in de bevoegdheid van de indiener om een wetsvoorstel in te trekken. Ook de Tweede Kamer behoudt dus de bevoegdheid om een voorstel in te trekken dat door haar bij de Eerste Kamer is ingediend.

*De leden van de **SGP**-fractie vragen of de mogelijkheid om per onderdeel te stemmen over amendementen van de Eerste Kamer voldoende recht doet aan de grieven die de Eerste Kamer tot het amendement hebben geleid en of de samenhang van het amendement en de positie ervan in het wetsvoorstel zoals beoordeeld door de Eerste Kamer hieronder niet gaan lijden.*

Antwoord: De terugzending aan de Tweede Kamer heeft tot doel om die Kamer de gelegenheid te bieden om een oordeel te geven over de wijzigingen die de Eerste Kamer heeft gemaakt. In het grondwetsvoorstel is ervoor gekozen om de Tweede Kamer de vrijheid te laten om de wijzigingen van de Eerste Kamer geheel of deels aan te nemen, of ze geheel te verwerpen, vanuit de wens om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de bestaande verhoudingen. Een regeling waarbij de Tweede Kamer slechts de mogelijkheid zou hebben om de wijzigingen integraal aan te nemen of af te wijzen, sluit naar mijn mening minder goed aan bij de verhoudingen binnen het tweekamerstel. Het is daarbij uiteraard wel van belang

[24] Kamerstuk 33845, nr. 61, p. 3.

[25] Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 augustus 2026 (Kamerstuk 33845, nr. 62).

dat de Tweede Kamer bij haar oordeel voldoende acht slaat op de samenhang tussen de verschillende wijzigingen.

*De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe de regering het risico beoordeelt dat het in onbepaalde zin toekennen van het amendementsrecht aan de Eerste Kamer leidt tot een bloeiende amendementspraktijk die verder gaat dan de wetgevingskwaliteit en dat de Eerste Kamer daarmee sterk gaat lijken op de Tweede Kamer.*

Antwoord: De regering beoordeelt dit risico als minimaal, gezien de gekozen vormgeving van de procedure waarin het wijzigings- en terugzendrecht alleen ingezet kan worden met blijvende steun in beide Kamers. Daardoor ligt het niet in de lijn der verwachting dat de Eerste Kamer zich als gevolg van het onderhavige voorstel zal ontwikkelen tot een orgaan dat sterk lijkt op de Tweede Kamer.

*Het lid **Omtzigt** vraagt de regering te reflecteren op het betoog dat er geen behoefte meer bestaat aan een amendementsrecht omdat de Eerste Kamer reeds op verschillende manieren invloed uitoefent binnen het wetgevingsproces.*

Antwoord: In navolging van de Staatscommissie parlementair stelsel is de regering van mening dat dit betoog niet overtuigend is. In de praktijk blijkt dat er reeds lange tijd een behoefte bestaat om de Eerste Kamer invloed te geven op de inhoud van wetsvoorstellen. De Grondwet sluit op dit punt niet goed meer aan bij de praktijk, wat ertoe leidt dat de invloed zich op allerlei andere manieren manifesteert. Het is op langere termijn niet wenselijk dat de wetgevingsprocedure zich op een dergelijke manier buiten de Grondwet om ontwikkelt zonder dat de grondwetgever daarop reageert. Daarom stelt de regering voor om de Eerste Kamer een eigen grondwettelijk instrument te geven om wetsvoorstellen te kunnen wijzigen.

*Het lid **Omtzigt** vraagt de regering om de noodzaak en proportionaliteit van het voorstel nader te onderbouwen. Daarbij vraagt dit lid de regering onder meer in te gaan op het effect dat – met name nu de termijn uit het wetsvoorstel is gehaald – de wetsprocedure langer zal duren nu het herzieningsvoorstel niet waarborgt dat het terugzenden en de daaropvolgende behandeling door de Tweede Kamer spoedig zullen geschieden.*

Antwoord: De wijziging en terugzending van een wetsvoorstel kan inderdaad leiden tot een langere behandelduur, als de Eerste Kamer hetzelfde wetsvoorstel met de huidige wetsprocedure eenvoudigweg zou hebben aangenomen of verworpen. Als echter een vergelijking wordt gemaakt met de situatie waarin thans om een novelle wordt gevraagd, dan is denkbaar dat de wetsbehandeling juist korter duurt als de Eerste Kamer zelf de bevoegdheid heeft om het wetsvoorstel te wijzigen en terug te zenden. Het doel van het onderhavige voorstel is echter niet om de wetsbehandeling te verkorten of te versnellen. Het gaat erom dat de regering de Eerste Kamer een eigen grondwettelijk instrument wil geven om bij te dragen aan de wetgevingskwaliteit. De inzet van dit instrument zal er in sommige situaties inderdaad toe kunnen leiden dat de wetsbehandeling langer duurt. De afweging die op dit punt gemaakt moet worden, is of dit risico opweegt tegen het belang dat de Eerste Kamer toegerust moet zijn om haar rol in het wetgevingsproces op een goede manier te kunnen vervullen. Wat de regering betreft weegt dit laatste belang duidelijk zwaarder.

*Het lid **Omtzigt** verwacht dat de Eerste Kamer het terugzendrecht slechts zal gebruiken voor politiek niet-controversiële wijzingen en dat de novelle het aangewezen middel zal blijven voor wijzigingen die controversiëler van aard lijken. Dit lid vraagt de regering hierop te reflecteren in verhouding tot het politieke primaat van de Tweede Kamer alsook het verwachte gebruik van het amendementsrecht en daarmee de effectiviteit van het wetsvoorstel.*

Antwoord: Het doel van het onderhavige voorstel is niet om het politieke primaat van de Tweede Kamer te versterken of anderszins wijzigingen aan te brengen in de bestaande rolverdeling tussen de Kamers. Om een inschatting te maken van de effectiviteit van het voorstel moet dus – wat de regering betreft – niet gekeken worden naar de vraag of, en zo ja in hoeverre, het politieke primaat van de Tweede Kamer erdoor versterkt wordt. De effectiviteit wordt bepaald door de vraag of de Eerste Kamer beter in staat zal blijken om de wetgevingskwaliteit te bevorderen. Daarbij is de mate van politieke controversialiteit van een wetsvoorstel op zichzelf niet bepalend. Ook een voorstel dat politiek niet controversieel is, kan kwalitatief tekortschieten, met potentieel grote nadelige gevolgen. Het ligt in de rede dat wijzigingsvoorstellen die

beogen dat soort gevolgen te voorkomen, op breed draagvlak in beide Kamers kunnen rekenen, en dus in die zin niet politiek controversieel zullen zijn.

*Het lid **Omtzigt** vraagt de regering in te gaan op het risico voor de transparantie van het tweekamerstelsel als de Eerste Kamer 'achter de schermen' probeert tot een vergelijk te komen met de Tweede Kamer. Daarbij vraagt dit lid de regering te reflecteren of deze situatie leidt tot een versterking van de rol van de Eerste Kamer, omdat de Kamer informeel een meerderheid in de Tweede Kamer achter haar amendementen zal willen krijgen en anders mogelijk tot verwerping van het wetsvoorstel zal overgaan.*

Antwoord: Er is op zichzelf niets op tegen dat Kamerleden voorafgaand aan een debat proberen politieke steun te vinden voor een amendement dat zij willen indienen. Deze steun kan gezocht worden in de Kamer, bij de regering, maar ook bij de andere Kamer. Het is vervolgens wel belangrijk dat in een openbaar debat wordt uitgesproken waarom het amendement wordt ingediend en gesteund, ook om ruimte te bieden voor het inbrengen van tegenargumenten of het aandacht vragen voor mogelijke gevolgen die door de indiener niet zijn voorzien. Dit pleit ervoor om niet over te gaan tot stemming over een amendement zonder dat daarover een openbaar parlementair debat heeft plaatsgevonden.

Op de vraag of toekenning van het amendementsrecht op deze wijze leidt tot een versterking van de rol van de Eerste Kamer kan het volgende geantwoord worden. Het oogmerk van het voorstel is om de Eerste Kamer beter in staat te stellen haar rol in het tweekamerstelsel te vervullen. In die zin is het de bedoeling – en verwacht de regering ook – dat het voorstel ondersteunend zal zijn aan de taakuitoefening door de Eerste Kamer.

*Het lid **Omtzigt** vraagt of is overwogen om te regelen dat de Tweede Kamer slechts met een versterkte meerderheid, al dan niet na een conciliatieprocedure, de amendementen van de Eerste Kamer kan passeren, en waarom de regering niet voor deze optie heeft gekozen.*

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen om een beschouwing op een alternatieve procedure, waarbij na niet of niet geheel overnemen van de amendementen door de Tweede Kamer, de Eerste Kamer alleen nog bij twee derde meerderheid het voorstel kunnen verwerpen.*

Antwoord: Bij de voorbereiding van het voorstel is inderdaad ook gekeken naar de mogelijkheid van het vereiste van een versterkte meerderheid. Dit vereiste zou op verschillende momenten in de procedure ingebouwd kunnen worden. Het is denkbaar om wijziging of terugzending slechts mogelijk te maken als een versterkte meerderheid van de Eerste Kamer daarvoor stemt. Ook is denkbaar dat de Tweede Kamer een amendement van de Eerste Kamer slechts kan afwijzen als een versterkte meerderheid van de Tweede Kamerleden daarvoor stemt. De Staatscommissie wees op de mogelijkheid om een teruggezonden wetsvoorstel na behandeling door de Tweede Kamer opnieuw aan de Eerste Kamer te zenden, die het voorstel dan slechts met een twee derde meerderheid zou kunnen verwerpen. Voor al deze opties geldt dat de procedure er complexer van zou worden en dat de noodzaak – wat de regering betreft – ontbreekt.

*Het lid **Omtzigt** vraagt naar welke andere landen onderzoek is gedaan, welke lessen daaruit zijn getrokken en hoe deze landen de hiervoor aangehaalde bezwaren van de Afdeling Advisering van de Raad van State hebben ondervangen.*

Antwoord: Voorafgaand aan het formuleren van het grondwetsvoorstel is op verzoek van beide Kamers en in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een vergelijkend onderzoek gedaan naar de vormgeving van andere tweekamerstelsels, de ervaringen daarmee en de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp. Gekozen is om het onderzoek grotendeels toe te spitsen op de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die een tweekamerstelsel hebben of hadden. In algemene zin valt daaruit de les te trekken dat voor alle onderzochte hogerhuizen geldt dat het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt bij de beoordeling van wetgeving. Over het algemeen beschikken zij daarvoor ook over de bevoegdheid om wetsvoorstellen te wijzigen en terug te zenden.[26]

[26] Betty Drexhage, *Parlementaire tweekamerstelsels. Een internationale vergelijking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2014 (Kamerstuk 34000 VII, nr. 4), p. 22-23.

II. Artikelsgewijs deel

*De leden van de **VVD**-fractie vragen of in de eerste regel van de vierde alinea van de artikelsgewijze toelichting bij het derde lid van artikel 85 (blz. 24 van de memorie van toelichting) 'Tweede Kamer' moet staan in plaats van 'Eerste Kamer'.*

Antwoord: De betreffende alinea van de memorie van toelichting bespreekt de situatie waarin de Eerste Kamer stemt over een amendement. Daarom staat er in de eerste regel van deze alinea 'Eerste Kamer' en niet 'Tweede Kamer'. Meer specifiek gaat het over de vraag of de Eerste Kamer zou kunnen besluiten om te stemmen over onderdelen van een amendement, zoals ook nu al mogelijk is in de Tweede Kamer. Het grondwetsvoorstel sluit dit niet uit en laat dit over aan de Eerste Kamer. Als de Eerste Kamer zou besluiten dat er over onderdelen van amendementen gestemd kan worden, dan zou dit in de praktijk tot gevolg kunnen hebben dat een deel van een amendement door de Eerste Kamer wordt aangenomen en een ander deel niet. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat dit er vervolgens toe zou leiden dat de Tweede Kamer alleen nog een besluit hoeft te nemen over het deel van het amendement dat is aangenomen door de Eerste Kamer, en niet over het deel van het amendement dat is verworpen door de Eerste Kamer.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

BIJLAGE

Schematisch overzicht wetgevingsproces vanaf de toezending van een wetsvoorstel aan de Eerste Kamer

In blauw cursief is aangegeven welke stappen worden toegevoegd als het terugzendrecht wordt ingevoerd

