
Aan de orde is de behandeling van de volgende voorstellen van (rijks)wet:

- **Wijziging van de Kadasterwet, de Invoeringswet Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster, enige andere wetten en enkele wetboeken in verband met een verdergaande toepassing van informatie- en communicatietechnologie bij de aanbidding van stukken ter inschrijving in de openbare registers voor registergoederen, het houden van die registers en de verstrekking van inlichtingen daaruit, alsmede in verband met enkele noodzakelijk gebleken technische aanpassingen en het stellen van aanvullende eisen aan het gebruik van elektronische handtekeningen (Herzieningswet Kadasterwet I) (28443);**

- **Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen (28984);**

- **Wijziging van de Schepenwet in verband met de totstandkoming van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (29476, R1754);**

- **Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg (29519);**

- **Aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand bij die geschillen (Implementatie richtlijn rechtsbijstand) (29712);**

- **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met schrappen aanvraagprocedure intrasectorale programma's (29715);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van een aantal bepalingen in de TNO-wet in verband met deregulering en modernisering en ter doorvoering van een aantal technische wijzigingen alsmede wijziging van de Wet op**

de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek in verband met het tijdstip van vaststelling van het wetenschapsbudget en het herstel van een beroepsmogelijkheid (29753);

- **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2005 (29800-VII);**

- **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2005 (29800-XVI).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de voortzetting van de gezamenlijke behandeling van:

- **het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2003 en het nader rapport van de Raad van State d.d. 12 november 2003 over artikel 137 van de Grondwet (29200-VII, nr. 36);**

- **het verslag van een schriftelijk overleg inzake het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake het onderwijs (28726, B).**

(Zie vergadering van 14 december 2004.)

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom.

De beraadslaging wordt heropend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De leden van de PvdA-fractie hebben op 14 december verleden jaar met aandacht geluisterd naar de inbreng van de andere fracties in het debat over de vraag of de Tweede Kamer de in artikel 137 Grondwet voorgeschreven procedure bij de thans lopende Grondwetsherziening wel op de juiste wijze heeft gevolgd. Het standpunt van onze fractie is dat een juiste uitleg van zowel de tekst als de wetsgeschiedenis van dit artikel 137 Grondwet met zich brengt dat de tweede lezing van een Grondwetsherziening behoort te worden afgehandeld door de Tweede Kamer

die is gekozen op grond van een ontbinding ex artikel 137, lid 2 Grondwet en dat de huidige Tweede Kamer, die niet op grond van een dergelijke ontbinding is gekozen, die tweede lezing dus niet had behoren af te handelen. Luisterend naar de collega's in dit huis heeft de PvdA-fractie geconcludeerd dat de meerderheid van onze Kamer, waartoe ook de CDA-fractie behoort, anders dan de regering van mening is dat de tekst van artikel 137, lid 2 Grondwet, althans zoals deze luidde tot de Grondwetsherziening van 1995, inderdaad aldus behoort te worden gelezen als ik zojuist heb geschetst. Een andere meerderheid, waartoe de huidige regeringspartijen dus ook het CDA behoren, is echter van mening dat de sinds 1995 geldende tekst van artikel 137, lid 2 Grondwet wel een uitleg mogelijk maakt dat ook een volgende Tweede Kamer tot afhandeling in tweede lezing kan overgaan. Daarmee sluit deze meerderheid van de Eerste Kamer zich aan bij de meerderheid van de Tweede Kamer en bij de regering. Nu alle drie colleges zich tezamen met de Raad van State voor deze mogelijke uitleg van artikel 137, lid 2 Grondwet hebben uitgesproken, is op het hoogste niveau een uitleg aan dit artikel van de Grondwet gegeven.

Op grond hiervan moest de PvdA-fractie zich dus een nader standpunt bepalen. Met behoud van haar standpunt over de juiste uitleg van artikel 137 Grondwet zal zij de verdere behandeling van de drie voorliggende wetsvoorstellen tot Grondwetsherziening niet om deze procedurele redenen blokkeren, daarmee respect betonend voor de standpunten van de meerderheid van deze Kamer. Zij wordt daarbij beïnvloed door twee omstandigheden. De eerste is dat naar haar mening de tekst van artikel 137, lid 2 Grondwet, zoals ook is gebleken tijdens het debat op 14 december jongstleden weliswaar geen ruime uitleg toelaat, maar dat wel staande zou kunnen worden gehouden dat de tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer haar functie als kiezersmandaat naar de politieke overtuiging van de grote meerderheid maar ook in feite, heeft verloren, zodat via een zich vestigende staatsrechtelijke conventie aan artikel 137, lid 2 Grondwet inmiddels geen zo dwingende betekenis meer toekomt.

Jurgens

Dit is de eerste overweging die ons helpt bij het ons neerleggen bij het standpunt van de meerderheid. De tweede overweging is dat de regering bij monde van deze minister heeft toegezegd om de tekst van artikel 137 Grondwet te betrekken bij haar overwegingen inzake modernisering van de Grondwetsbepalingen. Al met al is het toch de moeite waard gebleken om een zo principiële debat te houden over de juiste uitleg van een bepaalde tekst van de Grondwet. Ik hoop van harte, maar verwacht het niet, dat onze collega's aan de overzijde van dit debat kennis zullen nemen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik sluit mij aan bij de voorlaatste opmerking van de heer Jurgens. Om mij bij zijn laatste aan te sluiten, vind ik wat riskanter.

De opvatting van onze fractie is eigenlijk al zo'n beetje door de heer Jurgens geciteerd. Wij meenden samen met de Raad van State inderdaad dat het nooit in de praktijk was voorgekomen, noch toelaatbaar zou zijn, dat een opvolgende Kamer zou besluiten in tweede lezing van een Grondwetsherziening. Wij hebben eraan toegevoegd dat de nieuwe bewoordingen er in 1995 weliswaar niet met die bedoeling zijn ingevoerd, maar niet langer uitsluiten een uitleg zoals de regering die voorlegt. Wij hebben daarbij tevens aangegeven dat dit wat ons betreft een benadering is die voor dit geval geldt. Omdat niet gekort wordt op de rechten van het electoraat noch op de posities van het parlement zou deze vrij semantische uitleg wat ons betreft in dit geval wel toelaatbaar zijn, ook al omdat de minister heeft toegezegd met een notitie te komen en daar ook de hoofdlijnen van heeft geschetst.

De heer Jurgens heeft dus goed begrepen dat onze fractie in dit geval de regering kan steunen in haar uitleg, maar wel om de redenen die ik hiervoor heb aangegeven en niet helemaal zoals de heer Jurgens heeft geschetst.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. In het voetspoor van de Raad van State, de regering en een meerderheid van de Tweede Kamer

heeft mijn fractie zich in december op het standpunt gesteld dat deze toepassing van artikel 137, lid 4 Grondwet niet in strijd is met het constitutionele recht. In dat standpunt is uiteraard geen verandering gekomen. Mijn fractie heeft al gezegd het toe te juichen dat binnenkort op basis van een notitie van de regering zal worden gesproken over de betekenis van de Grondwet en met name over de vraag in hoeverre met het wijzigen van de Grondwet wellicht een andere richting kan worden ingeslagen. Als vandaag de vraag wordt gesteld hoe wij dit debat afsluiten, dan is dat voor mijn fractie vrij simpel. Wij danken de PvdA-fractie voor haar opstelling in dezen en kunnen de thans voorliggende voorstellen in tweede lezing afhandelen. Wij wachten af hoe de discussie over de toegezegde notitie zal verlopen en hopen dat daarmee enkele zaken tot een goed einde zullen kunnen worden gebracht.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Het denken en studeren over het staatsrecht gaat door, ook na het debat van een tijdje geleden. Dat leidt soms tot verrassende ontwikkelingen en resultaten. Wij behandelen straks het wetsvoorstel met betrekking tot het referendum over de Europese Grondwet. In zijn advies hierover stelt de Raad van State: "In artikel 137 van de Grondwet is bepaald dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal na de bekendmaking van de Verklaringswet wordt ontbonden, waarna verkiezingen plaatsvinden en de dan aantredende nieuwe Tweede Kamer ± evenals de Eerste Kamer der Staten-Generaal ± de wijzigingen slechts kan aannemen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen".

Even verderop staat het volgende citaat: "De vraag is welke mogelijkheden er openstaan binnen het Nederlands staatsbestel om het oordeel van de kiezers over de Europese Grondwet te vragen. Een modaliteit zou zijn om, zoals ook bij de herziening van de Nederlandse Grondwet is voorzien, de Tweede Kamer te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven, waarin de kiezer zijn oordeel over de Europese Grondwet kan laten meewegen bij de samenstelling van de Tweede Kamer die zal

beslissen over de goedkering van het verdrag".

Voorzitter, deze uitspraken van de Raad van State staan naar de mening van mijn fractie toch op zijn minst op gespannen voet met het advies van de Raad van State dat is uitgebracht naar aanleiding van de vraag of de huidige Tweede Kamer op grond van artikel 137 GW gerechtigd was de wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing te behandelen. Bij die gelegenheid stelde de Raad van State namelijk: "Artikel 137 bepaalt thans alleen dat de (beide) Kamers der Staten-Generaal met behandeling van het voorstel moeten wachten tot nadat de nieuwe Tweede Kamer is bijeengekomen".

Kijkend naar de uitspraken van de Raad van State bij het wetsvoorstel Referendum Europese Grondwet moet je welhaast tot de conclusie komen dat de heer Jurgens met zijn stellingname met betrekking tot artikel 137 GW strikt formeel het volledige gelijk aan zijn zijde had. Maar bij de discussie over dit onderwerp enige weken geleden in dit Huis is ook duidelijk geworden dat van een expliciet oordeel van de kiezer over grondwetswijzigingen in de huidige praktijk niet of nauwelijks meer sprake is. Het huidige systeem van Kamerontbinding, gecombineerd met reguliere verkiezingen waarin de grondwetswijziging ondersneeuwt in een massa politieke thema's, heeft ertoe geleid dat artikel 137 GW min of meer een dode letter is geworden. Mijn fractie vindt dit geen goede zaak. Om die reden juicht mijn fractie het toe dat er een vervolgdiscussie over dit thema komt aan de hand van een notitie van het kabinet.

Juist omdat bij de gehele procedure van grondwetswijziging in relatie tot verkiezingen van de Tweede Kamer het oordeel van de kiezer over de wijzigingen van de Grondwet niet of nauwelijks een rol heeft gespeeld, zal mijn fractie zich niet verzetten tegen de behandeling van deze voorstellen in deze Kamer. Ik doe dit echter wel met de uitdrukkelijke kanttekening dat mijn fractie hiermee niet wil aangeven dat, wat haar betreft, in het vervolg de behandeling van grondwetswijzigingen in tweede lezing door elke nieuwe Tweede Kamer gerechtvaardigd is. Zoals ik reeds zei, artikel 137 is voor een deel een dode letter geworden en dode letters passen niet in een levende grondwet.

Van Heukelum

De aanstaande discussie over deze materie kan daarin hopelijk verandering brengen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. In dit vervolg op het debat van 14 december jongstleden wil ik namens de fracties van SGP en ChristenUnie in afrondende zin nog het volgende naar voren brengen. Misschien ten overvloede, maar duidelijkheidshalve wil ik ons in de vorige ronde uitgebrachte standpunt nadrukkelijk herhalen: in 1995 is naar onze zienswijze geen bewuste wijziging aangebracht in artikel 137, lid 4 GW, althans niet met betrekking tot het vereiste dat de behandeling van de tweede lezing van de grondwetswijziging dient te geschieden door de na ontbinding gekozen Tweede Kamer. Die werkwijze is altijd als de normale gezien en als zodanig ook gepraktiseerd, in elk geval voor 1983.

Het is reeds gezegd: zelfs in de jaren 1971, 1972, 1981 en 1982 werden de grondwetswijzigingen ondanks de korte zittingsperiode van de Tweede Kamer toch tijdig afgehandeld. Om dat ook in de toekomst mogelijk te maken, is het gewenst dat die gedragslijn van vóór 1983 wordt hersteld, in elk geval in die zin dat de regering de voorstellen in tweede lezing ten spoedigste bij de Tweede Kamer indient. Over die wenselijkheid lijkt inmiddels in deze Kamer wel overeenstemming te bestaan.

Vervolgens staan wij voor de beantwoording van de vraag wat onze houding dient te zijn ten aanzien van de nu gevolgde weg bij deze voorstellen voor grondwetswijziging. Het moge duidelijk zijn geworden dat de gang van zaken van de laatste tijd niet onze hartelijke instemming heeft \pm integendeel. We gaan ook niet zo ver dat wij volstaan met de opmerking dat de beproefde gewoonte in dezen onze voorkeur zou hebben gehad. Uiteraard wensen wij nog minder te spreken van een precedent, een conventie of een wijziging van het staatsrechtelijk gewoonterecht op basis van een zekere interpretatie \pm welke dan ook \pm van artikel 137 GW.

In onze eerdere bijdrage aan dit debat stelden wij de vraag aan de orde, aan wie deze gang van zaken valt toe te schrijven. Vaststaat dat de herzieningsvoorstellen van het

kabinet-Balkenende I zijn ingediend op 18 en 24 september en 13 december 2002. Dat was maanden later dan mogelijk was geweest. Wat was de reden van de traagheid in de voortzetting van de behandeling? Wij verdenken het kabinet niet \pm ik zeg dit met nadruk \pm van strategisch, opportunistisch opereren, maar de vraag of er geen sprake was van nonchalance mag mijns inziens zeker worden gesteld. Hoe het zij, in ieder geval staat vast dat de Tweede Kamer niet alle voorstellen vóór haar ontbinding kon behandelen. Vanwege deze omstandigheden heb ik in eerste termijn van een uitzonderlijke situatie gesproken. Naar mijn besef is dat nog iets anders dan een noodsituatie, die afwijking van het bestendig gebruik zou kunnen rechtvaardigen. De toepassing \pm ik heb het niet over interpretatie \pm die de regering thans wil geven aan de tekst van artikel 137, lid 4 betekent naar ons oordeel een afwijking van de tekst én van de gewoonte. Dat is iets anders dan strijd met de Grondwet, zoals de minister ons standpunt op 14 december meende te kunnen typeren. Opzettelijke schending van een rechtsplicht door regering en Tweede Kamer zou niet te rechtvaardigen zijn, tenzij, ik herhaal, van een noodsituatie sprake zou zijn.

De heer Dölle sprak in zijn eerste termijn over een strijd tussen twee opvattingen: iets kan zolang het niet is verboden en iets kan slechts indien het is toegestaan. Juridisch valt naar mijn inzicht het eerste standpunt te verdedigen, zolang niet van een expliciet verbod sprake is \pm moreel overigens lang niet altijd. In onderhavig geval is geen sprake van een expliciet verbod en evenmin van een sanctie. Daarom zijn onze fracties bereid een eenmalige \pm ik onderstreep dat \pm afwijking in deze unieke situatie, nolens volens, te accepteren. In de discussie over de door de minister aangekondigde notitie zullen wij ons bijvoorbeeld uitspreken over de vraag of voor de toekomst een aanvulling of verduidelijking van artikel 137 GW op dit punt wenselijk is.

Ter afsluiting wil ik in algemene zin nog het volgende opmerken. Van ons allen hier bijeen, van Kamer en kabinet, mag respect voor de Grondwet worden verwacht. Als wij de waarborgfunctie van de Grondwet naar letter én geest willen honoreren, rust op ons een bijzondere

verantwoordelijkheid voor de procedure inzake grondwetswijziging.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Mijn fractie kan niet aan de indruk ontkomen dat wij vandaag artikel 137 GW in zijn uitwerking veranderen. Nogmaals willen wij onze vreugde uitspreken over het feit dat de heer Jurgens ons en het kabinet heeft gewezen op de problemen rond de interpretatie van dit artikel die het kabinet nu hanteert. Als ik de uitkomst van het debat mag samenvatten: de meerderheid van deze Kamer vindt dat deze interpretatie niet is toegestaan en de meerderheid van deze Kamer vindt dat deze interpretatie niet is verboden. Ik vind dat raar. Wij zijn dan ook een beetje teleurgesteld dat deze Kamer, die naar onze opvatting een heel bijzondere staatsrechtelijke rol te vervullen heeft, uiteindelijk kan instemmen met de opvatting van de minister. Wij vrezen dat een kabinet in de toekomst zal kunnen wachten met het voorleggen van een herziening van de Grondwet in tweede lezing tot een gunstige samenstelling van het parlement. Daarmee is de tweede lezing, die tot doel had het oordeel van de kiezers te vragen, naar onze opvatting overbodig geworden. Maar dit is al gezegd.

In principe vindt mijn fractie dat de voorstellen over de samenwerking tussen bijzonder en openbaar onderwijs, de vervanging van Kamerleden en de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming opnieuw in procedure zouden moeten worden gebracht. Voor deze opvatting is in deze Kamer geen meerderheid en misschien is dat ook wel terecht: volksvertegenwoordigers moeten soms pragmatisch durven zijn. Er is in dit geval iets voor te zeggen dat het middel van het niet-goedkeuren van deze grondwetsherzieningen wel erg zwaar is om het doel van een juiste constitutionele procedure te bewerkstelligen. Mijn fractie zal die voorstellen voor herziening van de Grondwet dan ook op hun eigen merites beoordelen. Voor sommige van de voorstellen blijft meer dan voldoende kritiek over. Wel hoopt mijn fractie dat de minister onderkent dat wij vandaag iets aan de interpretatie van de Grondwet

Van Raak

veranderen; dat nu iets mogelijk is, het uitstellen van de behandeling in tweede termijn, wat vóór 1995 niet grondwettelijk was. Mijn fractie had graag gezien dat deze Kamer, bijvoorbeeld door middel van een motie, vastlegde dat artikel 137, lid 4 zo moet worden geïnterpreteerd dat behandeling in tweede lezing dient plaats te vinden door het parlement dat is samengesteld na de eerstvolgende verkiezingen na de eerste lezing. Graag hadden wij gezien dat deze gewenste handelwijze niet facultatief, maar verplicht is. Ook daarvoor is in deze Kamer geen meerderheid. Ik denk dat de toekomst zal uitwijzen of deze Kamer vandaag nalatig is.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De fractie van GroenLinks behoort tot de ± overigens vrij ruime ± minderheid die in december jongstleden van mening bleek te zijn dat het vierde lid van artikel 137 alleen in die zin kan worden uitgelegd dat de volgende Tweede Kamer de grondwetswijziging in tweede lezing zou moeten afhandelen. Nu ik de heer Van Heukelum heb gehoord, vraag ik me af of de grote minderheid niet is veranderd in een meerderheid. Mijn conclusie is dat de verhouding in deze Kamer mede door het advies van de Raad van State over de initiatiefwet voor een referendum over de Europese Grondwet veranderd is. In navolging van de Raad van State legt de heer Van Heukelum er de nadruk op dat de volgende Tweede Kamer de tweede lezing afhandelt en dat hij slechts in dit zeer specifieke geval ± de heer Dölle spreekt van "situatief" ± kan instemmen met afwijking van deze gang van zaken. Ik deel dan ook niet de opvatting van de heer Van Raak dat slechts een minderheid van deze Kamer deze mening zou hebben, want de minderheid is in een meerderheid veranderd. Is de minister het hiermee eens?

Ik deel de opvatting van de heer Holdijk dat het kabinet slordig is geweest. Ik voeg eraan toe dat het ook slordig is geweest met de publicatie van de wet inzake de Zalmsnip. Het is misschien wat ordinair om in een plechtig debat over de Grondwet de Zalmsnip te noemen, maar ook op dit punt heeft de regering niet adequaat gehandeld, waardoor deze wet nu nog steeds

van kracht is. Maar goed, dit terzijde. Blijkbaar ontbreekt het dit kabinet bij het bewaken van termijnen toch een beetje aan scherpte.

Wij hebben kennisgenomen van de aankondiging van een notitie waarin de procedure voor wijziging van de Grondwet aan een beschouwing zal worden onderworpen. Daarbij zal artikel 137 natuurlijk worden betrokken, want dat is een onderdeel van de Grondwet, maar ik vraag de minister nog een keer, toch ook een beschouwing los te laten op een horizonbepaling voor de Tweede Kamer voor het afhandelen van een tweede lezing. Als er nu een meerderheid blijkt te zijn voor het standpunt dat een tweede lezing na verkiezingen door de nieuwe Tweede Kamer moet worden afgehandeld, kan er toch ook een horizon van vier jaar bepaald worden, de maximale zittingsduur van de nieuwe Kamer. Je kunt erover discussiëren of dit nuttig is, maar ik vraag de minister om deze vraag er in ieder geval bij te betrekken.

Ten slotte nodig ik hem graag nog uit, te reageren op de opvatting van de heer Van Heukelum dat de Grondwet dode letters kent. Ik ben er niet zo van gecharmeerd om de Grondwet in te delen in levende en dode letters, ik vind dat elke letter even levendig moet zijn. Als er een dode letter in staat, moet de Grondwet zo snel mogelijk worden gewijzigd. Mij is geen initiatiefwet van de VVD-fractie in de Tweede Kamer op dit punt bekend, dus ik vind dat er weinig reden is om in deze zin ruimhartig met de Grondwet om te gaan. Deelt de minister mijn opvatting?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ik heb inderdaad gezegd dat artikel 137 voor een deel een dode letter is geworden. Dit komt doordat er eigenlijk geen sprake meer is van een uitspraak van de kiezer over een grondwetswijziging. Ik heb al aangegeven dat ik dit een slechte zaak vind en dat ik hoop dat dit in de discussie met het kabinet nog aan de orde komt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U bent dus van mening dat het voor een tweede lezing, wat een zware procedure is, niet langer nodig is om verkiezingen te laten plaatsvinden.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Daarover komen wij nog in discussie,

ik heb aangegeven dat het vierde lid van artikel 137 materieel geen betekenis meer heeft. Daarover zullen wij moeten praten en ik vind ook dat dit veranderd moet worden.

□

Minister **De Graaf**: Voorzitter. Het doet mij genoegen dat de Kamer zo snel na het kerstreces tijd heeft uitgetrokken voor de afronding van dit debat. Ik heb in tweede termijn al gezegd dat ik dit debat feitelijk en politiek van groot belang vind, maar zeker ook voor het staatsrecht. Ik merk dat de meningen over de juiste interpretatie van het vierde lid van artikel 137 van de Grondwet verdeeld blijven, maar ik constateer wel dat een meerderheid van deze Kamer meent dat de huidige Tweede Kamer bevoegd was om te beslissen over een viertal voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing. Daarmee hebben beide Kamers der Staten-Generaal de vraag beantwoord of een Kamer die niet is gekozen na de ontbinding, voorgescreven in artikel 137, in tweede lezing mag beslissen over voorstellen tot wijziging van de Grondwet. Gelet op de opvattingen van de meerderheid van deze Kamer, van de Tweede Kamer, van de Raad van State en van de regering constateer ik dat dit mag. Dit moet voor degenen die er wellicht nog vraagtekens bij zetten, toch overtuigend zijn.

Ik heb wel gemerkt dat de fracties in deze Kamer om verschillende redenen akkoord gaan met verdere behandeling van de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing. De heer Jurgens heeft aangegeven dat naar het oordeel van zijn fractie ontbinding van de Tweede Kamer naar de politieke overtuiging van de meerderheid van de Eerste Kamer en ook in feite haar betekenis heeft verloren, zodat er aan artikel 137 via een zich vestigende staatsrechtelijke conventie niet meer een zo dwingende betekenis toekomt. Dit is een buitengewoon elegante en fraaie formulering, die aangeeft dat artikel 137 naar het oordeel van de fractie van de PvdA en van de meerderheid van deze Kamer zijn oorspronkelijke betekenis in ieder geval enigszins heeft verloren, en dus ook zijn functie. De heer Van Heukelum sprak van een dode letter; het lijkt mij dat er nog wel een verschil is tussen die

De Graaf

aanduiding en de formulering van de heer Jurgens, maar het gemeenschappelijke is dat beiden menen dat artikel 137 zijn oorspronkelijke betekenis heeft verloren. Verschillende woordvoerders hebben dit uitgesproken en het is ook een van de redenen waarom ik in eerste en in tweede termijn heb aangegeven dat ik graag bereid ben om bij de reeds toegezegde notitie over de procedure van grondwetsherziening nadrukkelijk de betekenis van artikel 137 te betrekken en daarover verder met de Kamer van gedachten te wisselen.

Overigens gaat het hierbij om de vraag hoe het zit met die specifieke ontbinding van de Tweede Kamer, zeker nu er een nieuwe Tweede Kamer is aangetreden na de Kamer die was samengesteld op basis van de uitslag van de verkiezingen na die ontbinding. Toch is de essentie van artikel 137 wat mij betreft nog steeds onverkort relevant.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter, de minister haalt de heer Jurgens aan, die zei met zijn formulering van een conventie de meerderheid van de Kamer te vertolken. Ik teken hierbij aan dat voor onze fractie tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer nog steeds niet zinloos is.

Minister **De Graaf**: Ik heb ook niet gesproken over de zin van dit artikel, ik heb aangegeven dat er in deze Kamer in ieder geval gedachten bestaan over een verminderde functie van dit artikel.

De heer **Dölle** (CDA): En die gedachten gaan tot en met de kwalificatie "dode letter"?

Minister **De Graaf**: Die aanduiding heb ik niet onderschreven, ik heb alleen aangegeven dat er gedachten leven omtrent een functieverlies van het vierde lid van artikel 137, in verschillende mate. Overigens meen ik wel dat dit artikel in essentie toch een buitengewoon belangrijke waarborg biedt, namelijk dat er voor een beslissing in tweede lezing een meerderheid van tweederde nodig is, dat er vooralsnog tussen beide lezingen verkiezingen dienen te worden gehouden en dat de "oude" Tweede Kamer niet over de tweede lezing mag beslissen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Om te voorkomen dat er door de interruptie van de heer Dölle misverstanden

ontstaan, ik heb zojuist gesproken van een zich vestigende staatsrechtelijke conventie dat de ontbinding op grond van artikel 137 betekenisloos is geworden. Hiermee gaf ik de mening van de fractie van de PvdA weer en ik wilde er niet mee suggereren dat een meerderheid van de Kamer dit zou vinden, want dan zou deze meerderheid geheel inconsistent zijn.

Minister **De Graaf**: Ik zal niet proberen om hier nu weer een interpretatie op los te laten, want dan zou ik echt in moeilijkheden komen ...

Voorzitter. Ik dank de heer Jurgens er nogmaals voor dat hij als aanstichter van dit debat dit belangrijke staatsrechtelijke thema als het ware van de plank heeft gehaald, onder andere door een artikel van hem en een collega in Trouw. Ik dank hem ook voor de wijze waarop hij vandaag de opvattingen van zijn fractie heeft verwoord, want daardoor kon de meerderheid waarvan ik hoopte dat die mede op grond van de overtuigingskracht van de regering zou ontstaan, inderdaad worden gevormd.

Ik heb al aangegeven dat de regering dit vraagstuk in een notitie zal bespreken. Verschillende leden hebben aangegeven dat zij dit belangrijk vinden; ik kan deze toezegging nu alleen nogmaals bevestigen.

De heer Holdijk heeft gezegd dat er in 1995 geen sprake is geweest van een bewuste wijziging van de Grondwet. Ik heb al gezegd dat wij in ieder geval moeten concluderen dat er geen enkele aanwijzing voor is dat het een bewuste wijziging zou zijn. Daarvoor bieden de stukken geen enkel aanknopingspunt, dus het is heel goed mogelijk dat deze veronderstelling van de heer Holdijk juist is. Dit wil overigens niet zeggen dat de tekst hiervoor geen ruimte zou bieden, maar dat heeft hij ook niet met zoveel woorden gezegd. Hij meent wel dat de regering van de tekst van artikel 137 afwijkt. Gelet op het verloop van de eerste en de tweede termijn ben ik zo vrij, daarover met hem van mening te blijven verschillen, maar ik heb ook gemerkt dat de heer Holdijk sprak van een uitzonderlijke situatie. Hij heeft het kabinet-Balkenende I weliswaar geen strategisch opportunisme willen verwijten, maar hij

heeft wel de mogelijkheid van nonchalance opengelaten. Nu de heer Holdijk net als de heer Platvoet niet sprak van de regering, maar van het kabinet, en wel het kabinet-Balkenende I, dat overigens niets te maken had met het door de heer Platvoet genoemde handelen rondom de Zalmsnip, kan ik zeggen dat ook ik daar niets mee te maken heb gehad, omdat ik namens het kabinet-Balkenende II spreek. Overigens gaat het bij beide kabinetten om de regering, wat een continuüm is.

Ik zal niet meer uitgebreid ingaan op de formuleringen van de verschillende sprekers. Ik vond de kwalificatie van de heer Dölle wel mooi; hij sprak van een toelaatbare uitleg van het vierde lid van artikel 137. Misschien kunnen wij daar allen mee instemmen. Niet iedereen is ervan overtuigd dat het de beste of de meest juiste uitleg van dit artikel is, maar wellicht vindt iedereen het wel een toelaatbare uitleg. Maar goed, zodra ik dit zeg, is er al een kans dat er een verschil van mening ontstaat.

Ik verheug mij op de behandeling van de voorstellen tot herziening van de Grondwet in tweede lezing, die moest wachten op de uitkomst van dit debat. Nu de meerderheid van deze Kamer van mening is dat er geen staatsrechtelijk beletsel meer is om deze voorstellen te behandelen, hoop en verwacht ik dat niemand tegen deze voorstellen zal stemmen omdat het vierde lid van artikel 137 niet juist zou zijn toegepast. Natuurlijk kunnen er andere redenen zijn om tegen te stemmen, maar ik zal mijn overtuigingskracht inzetten om inhoudelijk uw steun voor de voorstellen te krijgen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister constateert dat een meerderheid van deze Kamer ermee akkoord gaat dat de huidige Tweede Kamer de tweede lezing heeft behandeld. Gezien de voorgeschiedenis is het incidentele karakter volgens mij de reden dat een meerderheid van deze Kamer nu akkoord gaat. U mag niet constateren dat bij een volgende gelegenheid opnieuw een meerderheid van deze Kamer meent dat een andere Tweede Kamer dan die welke na de verkiezingen is gevormd, de tweede lezing kan behandelen. De minister laat die ruimte open, maar ik stel nadrukkelijk dat de meerderheid van

De Graaf

deze Kamer een andere mening is toegedaan. Ik benadruk dat in dit unieke geval de meerderheid van deze Kamer ermee akkoord gaat dat de huidige Tweede Kamer het voorstel heeft behandeld.

Wil de minister tot slot nog reageren op mijn vraag om de horizonbepaling in de nota ter discussie te stellen?

Minister **De Graaf**: Ik verkeer in de veronderstelling dat ik op deze vraag in tweede termijn uitvoerig heb gereageerd, omdat de heer Platvoet deze vraag al in eerste termijn had gesteld. Ik gaf aan dat ik vind dat dit niet voor de hand ligt. Overigens kom ik op dit punt terug in de door mij aangekondigde notitie.

Wat de eerste opmerking betreft, wil ik volstaan met de constatering dat de meerderheid van deze Kamer er geen bezwaar tegen heeft om nu over te gaan tot de behandeling in deze Eerste Kamer van de drie herzieningsvoorstellen in tweede lezing.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot aanvulling van bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte (28727).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Inmiddels is het duidelijk dat mijn fractie de afhandeling van dit voorstel tot grondwetswijziging niet om principiële redenen zal blokkeren. Nu het beletsel is weggenomen, wil mijn fractie over het thema vervanging politieke ambtsdragers wegens zwangerschap, bevalling of ziekte nog een enkele opmerking maken. Mijn fractie was en is voorstandster van de in de grondwetswijziging voorgestelde maatregel. De

mogelijkheid om zich voor een beperkte tijd te laten vervangen vanwege het feit dat de parlementariër, het lid van de gemeenteraad of het lid van provinciale staten in verwachting is, past naar ons oordeel binnen een systeem van gekozen volksvertegenwoordigers met een persoonsgebonden mandaat. Sterker nog, wij achten dit de ultieme consequentie van het feit dat wij graag zien dat vrouwen en mannen op voet van gelijkheid aan het politieke bedrijf deelnemen. Er moet een regeling zijn die een gekozen vrouw in de gelegenheid stelt om rondom de bevalling haar plaats tijdelijk af te staan aan een ander, zonder te hoeven vrezen voor "opgestaan is plaats vergaan".

Aanhakend bij het wetsvoorstel waarover vanmiddag in de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gesproken merk ik op dat verlof rondom zwangerschap wel de meest harde reden in de levensloop van werkenden is om de arbeid tijdelijk te onderbreken. Waarom zou dit niet gelden voor een vrouw die op een vertegenwoordigende stoel zit? Zouden degenen die haar met hun stem hun vertrouwen gegeven hebben dat werkelijk niet begrijpen?

Voorzitter, mijn fractie heeft begrip voor de wens waaraan in dit voorstel gehoor wordt gegeven om zo'n tijdelijk vervangingsrecht, met de nadruk op tijdelijk, ook mogelijk te maken in gevallen van ernstige ziekte. Over de precieze invulling komen beide Kamers nog te spreken. Mede daarom wil mijn fractie het vandaag laten bij een positieve stemverklaring voor de voorliggende wijziging.

De heer **Ketting** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Bij de behandeling van deze grondwetswijziging in eerste lezing in maart 2002 heeft de VVD-fractie tegen gestemd, hoe sympathiek dit voorstel ook oogde. Het onderhavige wetsvoorstel is ongewijzigd gebleven en de indertijd aangevoerde argumenten hebben dus hun kracht behouden. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan, deze argumenten hier uitputtend te herhalen. Het betrof met name het ontbreken van onderbouwing. Met andere woorden: is er wel sprake van een probleem? Verder noem ik het aanwezige alternatief, namelijk tijdelijke stemoverdracht, zoals ook

de Raad van State indertijd met klem adviseerde en voorts het ontbreken van een principiële discussie over het ambt van volksvertegenwoordiger, onderscheiden als dit is van een normale werknemer.

Nadien zijn nog twee nieuwe aspecten opgetreden die het afwijzende standpunt van mijn fractie versterken. Ik noem de ophanden zijnde wijziging van het kiesstelsel, zoals vervat in het hoofdlijnenakkoord. Immers, het kabinet heeft voor de verkiezing van de Tweede Kamer gekozen voor een districtstelsel. Deze ontwikkeling benadrukt het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger en komt daarmee nog meer op gespannen voet te staan met de strekking van deze ontwerpgrondwetswijziging.

Verder lagen bij de behandeling in 2002 de door de motie-Rehwinkel c.s. gevraagde onderbouwende onderzoeken nog niet voor. Inmiddels zijn de lijvige rapporten van de SGBO, namelijk "Afscheid van de Raad" en "Afscheid van de Staten", beschikbaar gekomen. De conclusies uit deze onderzoeken zijn glashelder. Het ontbreken van een regeling ter vervanging bij zwangerschap figureert niet of nauwelijks in de belemmeringen die vrouwen ondervinden bij het vervullen van het ambt van volksvertegenwoordiger.

Een wijziging van de Grondwet is een zaak van gewicht en vereist dientengevolge een gedegen onderbouwing. Daar deze ontbreekt, zal mijn fractie haar steun aan deze ontwerpgrondwetswijziging moeten onthouden.

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Voor de derde keer, en deze derde keer in een tweede aflevering, wordt een vervangingsregeling wegens onder andere bevalling en zwangerschap, ondertussen uitgebreid met ziekte, ter beoordeling aan de Eerste Kamer voorgelegd. In 1993 en in 1996 stemde de CDA-fractie voor deze regeling. Ook nu oordeelt de fractie positief over het voorliggende voorstel.

In de aanloop naar deze plenaire behandeling discussieerde onze fractie tweemaal schriftelijk en op 26 maart 2002 mondeling met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over een