

Vergaderjaar 2019–2020

35 419

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (herijking Grondwetsherzieningsprocedure)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 september 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

Voorgeschiedenis en stand van zaken

De leden van de PvdD-fractie vragen wat de concrete aanleiding is om tot het wetsvoorstel te komen. Meer in het bijzonder vragen zij of er grondwetswijzigingen aan de orde zijn geweest die in strijd zijn geweest met de letter en de geest van het bepaalde in artikel 137 Grondwet en of de verwachting is dat zulks kan gebeuren. Ook vragen zij waarom het «zeer onwenselijk zou zijn als de regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien» en of de regering daarbij zou kunnen betrekken of in de verkiezingsstrijd die leidt tot die nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer mede de grondwetsherziening als discussiepunt kan worden meegenomen.

Er bestaat op dit moment onduidelijkheid over de wijze waarop de Grondwetsherzieningsprocedure in de praktijk dient te worden toegepast. Dat vindt de regering onwenselijk en om die reden heeft zij het onderhavige wetsvoorstel ingediend. De afgelopen jaren ontstond met name discussie over de vraag op welk moment een voorstel in tweede lezing in procedure moet worden gebracht, wie dat doet (de regering of een of meer leden van de Tweede Kamer) en of de behandeling van de tweede lezing ook moet worden afgerond door de Tweede Kamer die na de eerste lezing is gekozen. In twee gevallen is een initiatiefvoorstel in tweede lezing pas geruime tijd na de eerste samenkomst van de Tweede Kamer aanhangig gemaakt en voor advies aan de Afdeling advisering van de

Raad van State voor advies voorgelegd.¹ In een ander geval is de behandeling niet afgerond door de daartoe gekozen Tweede Kamer en evenmin in de daaropvolgende zittingsperiode.²

De regering acht het inderdaad zeer onwenselijk als de regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Zoals de Raad van State in 2003 heeft opgemerkt, heeft de Grondwetsherzieningsprocedure (artikel 137 van de Grondwet) immers ten doel de kiezers een kans te geven zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de Grondwet waarover beide Kamers eerder hebben beslist en te verzekeren dat die herziening vervolgens brede parlementaire steun krijgt. Daarom wordt de Tweede Kamer ontbonden na de aanvaarding in eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening en vinden verkiezingen plaats die de in eerste lezing aanvaarde voorstellen mede tot inzet hebben.

De Raad van State wijst er in dit verband op dat door de samenloop van periodieke verkiezingen en verkiezingen ingevolge artikel 137 van de Grondwet de betekenis van het electorale mandaat voor een grondwetsherziening weliswaar steeds meer op de achtergrond is geraakt, maar dat de kiezersraadpleging een waarborg blijft die onder omstandigheden haar volle betekenis kan herkrijgen.³ Die waarborg zou aan betekenis inboeten als de nieuwe Tweede Kamer de mogelijkheid zou hebben om bij gewone meerderheid de behandeling van de tweede lezing geheel of gedeeltelijk door te schuiven in de hoop dat de vereiste meerderheid na weer nieuwe verkiezingen alsnog zal worden bereikt.

De besluitvorming in tweede lezing

De leden van de PvdD-fractie vragen of het juridisch mogelijk is dat een Kamermeerderheid zodanige procedurele beslissingen neemt dat het niet meer «lukt» om in de daarvoor bestemde zittingstermijn omtrent het voorstel te besluiten en of de regering dit niet evenzeer «zeer onwenselijk» acht. In het verlengde hiervan vragen zij of de regering het nodig en mogelijk acht om wettelijke garanties in te bouwen om te voorkomen dat een Kamermeerderheid door het vooruitschuiven van de behandeling van de grondwetsherziening kan bereiken dat het voorstel van rechtswege vervalt op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 137 Grondwet.

De Tweede Kamer bepaalt haar eigen agenda en besluit, ook over procedurele aangelegenheden, bij meerderheid van stemmen. Hoewel het kabinet het van groot belang acht dat voorstellen in tweede lezing onverwijld, dat wil zeggen op of zo spoedig mogelijk na de dag van eerste samenkomst, bij de Tweede Kamer worden ingediend of aanhangig gemaakt en daarna ook voortvarend worden behandeld, is het aan de Tweede Kamer om hieraan invulling te geven. Het kabinet acht het nodig noch wenselijk om het uitgangspunt dat de Tweede Kamer haar eigen werkwijze bepaalt in dit opzicht te beperken en hiervoor een voorziening te treffen in de Grondwet. In dit verband is relevant dat in het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een bepaling is opgenomen die ertoe strekt dat de Kamer «met bekwame spoed» een besluit neemt over een voorstel in tweede lezing (artikel 9.29).⁴ Het kabinet juicht dit van harte toe.

De leden van de SGP-fractie vragen of het voorstel niet te rigide is wanneer er twee verkiezingen voor de Tweede Kamer in korte tijd achter

¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 716 en Kamerstukken II 2016/17, 34 724.

² Kamerstukken II 2009/2010, 32 334.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 36, p. 2–4.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 4.

elkaar zijn en of de regering precies kan aangeven welk traject en welke termijnen er gelden als er (zoals bijvoorbeeld in 2002/2003) slechts acht maanden zitten tussen de opeenvolgende verkiezingen. In dit verband vragen zij ook hoe dit proces in zijn werk gaat als er bijvoorbeeld over een tweede lezing eerst wordt gesproken gedurende een formatieproces van vier maanden.

Het is hoe dan ook van groot belang dat de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetswijziging op de dag van eerste samenkomst van de daartoe gekozen Tweede Kamer kan beginnen. In verband hiermee dient de regering regeringsvoorstellen in tweede lezing op die dag in bij de Tweede Kamer. Initiatiefvoorstellen worden bij voorkeur zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer in tweede lezing aanhangig gemaakt en aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd, zodat de Afdeling advisering haar advies voor de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer kan uitbrengen en de nieuwe Tweede Kamer de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing onverwijld daarna ter hand kan nemen. In dit verband is relevant dat in het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer – bij nota van wijziging – een bepaling is opgenomen die hiertoe strekt (artikel 9.30).⁵ Vervolgens zal het wetsvoorstel in handen van een commissie worden gesteld. Als de commissie het nodig acht schriftelijke vragen te stellen, zal zij een verslag vaststellen. De vragen worden vervolgens beantwoord in een nota naar aanleiding van het verslag. Doorgaans kan het wetsvoorstel daarna snel plenair worden behandeld en in stemming gebracht. Hiervoor is reeds opgemerkt dat in het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een bepaling is opgenomen die ertoe strekt dat de Kamer een en ander «met bekwame spoed» zal doen.

Aldus moet de Tweede Kamer in staat worden geacht tijdig een besluit te nemen over de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening, ook als de zittingsduur door tussentijdse ontbinding aanzienlijk korter is dan de reguliere zittingsduur en ook als de besluitvorming over een Grondwetsvoorstel in tweede lezing inzet is van de onderhandelingen in het kader van de kabinetsformatie. In dat laatste geval kunnen de uitkomsten van de onderhandelingen door de Kamer worden betrokken bij het uiteindelijke besluit over de tweede lezing. Zelfs als al kort na de afronding van de kabinetsformatie zou worden besloten tot tussentijdse Kamerontbinding, kan de behandeling van de tweede lezing nog worden afgerond in de periode tussen het besluit tot Kamerontbinding en de daaropvolgende verkiezingen. De beslissing tot ontbinding staat immers niet in de weg aan een voortgezette behandeling en afhandeling van de tweede lezing.

De leden van de SGP-fractie hebben er vragen bij dat er in dit wetsvoorstel al vooruitgegrepen wordt op een voorgenomen grondwetswijziging waar nog niet eens een wetsvoorstel in eerste lezing is ingediend bij de Tweede Kamer. Zij begrijpen uit de discussie hierover in de stukken van de Tweede Kamer dat de regering van mening is dat een samenloopbepaling nodig is, omdat er anders in een later stadium alsnog een wijzigingsvoorstel nodig zou zijn. Kan de regering dit nog eens goed motiveren, nu toch ook in een nog te ontvangen voorstel een voorziening kan worden getroffen voor zowel het geval dat dit wetsvoorstel al kracht van wet heeft gekregen als het geval dat dit niet nog aan de orde is? De aan het woord zijnde leden vragen de regering tevens of in die beide situaties er dan bij het wetsvoorstel over een tweede lezing door de verenigde vergadering

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 11.

niet alsnog op democratisch verantwoorde wijze in twee lezingen beslist kan worden hoe de samenloop tussen die twee wetsbepalingen is geregeld.

De samenloopbepaling die in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen, ziet alleen op de situatie dat vóór de inwerkingtreding van de hierin voorgestelde wijziging van de Grondwetsherzieningsprocedure al een wijziging van hetzelfde Grondwetsartikel in werking is getreden «die ertoe strekt dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering een voorstel tot verandering in de Grondwet in tweede lezing overwegen». In die situatie kan de in artikel II opgenomen wijzigingsopdracht immers niet onverkort worden gehandhaafd. Voor de omgekeerde situatie – namelijk dat de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging eerder in werking treedt – is in het andere Grondwetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen. Dat voorstel is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend.⁶ Aldus is op voorhand duidelijk hoe artikel 137 van de Grondwet komt te luiden, zowel in de situatie waarin uiteindelijk beide Grondwetsvoorstellen in werking treden als in de situatie waarin slechts een van beide Grondwetsvoorstellen in werking treedt.

Als de aanpassing die nodig is om beide Grondwetsvoorstellen op elkaar te laten aansluiten uitsluitend redactioneel en niet inhoudelijk was, zou aan de beide samenloopbepalingen geen behoefte bestaan. Voor een dergelijke aanpassing biedt artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet immers een grondslag. Naar het oordeel van de regering is hiervan echter geen sprake. De samenloopbepalingen zijn overigens zo geformuleerd dat de Kamers de beide Grondwetsvoorstellen volledig op eigen merites kunnen beoordelen. Als een van beide Grondwetsvoorstellen niet zou worden aangenomen, zal de in het andere Grondwetsvoorstel opgenomen samenloopbepaling immers geen effect hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 533, nrs. 1 t/m 3.