

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 mei 2020

Inhoudsopgave

blz.

ALGEMEEN

1

1. Inleiding

1

2. Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding

2

3. De besluitvorming in tweede lezing

2

ARTIKELSGEWIJS

7

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de ChristenUnie en de SGP het doel van het voorstel om meer duidelijkheid te verschaffen onderschrijven. Bij het beantwoorden van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks vragen op welke termijn de regering voornemens is de grondwetsvoorstellen die ertoe strekken de zittingsduur van Eerste Kamerleden te verlengen en om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering in te dienen.

De beide hiervoor genoemde grondwetsvoorstellen zijn in februari 2020 voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het streven is erop gericht de voorstellen zo spoedig mogelijk na ommekomst van de adviezen bij uw Kamer in te dienen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom het onderhavige voorstel en het hiervoor genoemde voorstel om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering afzonderlijk van elkaar in procedure zijn gebracht. De leden van de D66-fractie achten het zeer wenselijk dat het hiervoor genoemde voorstel snel wordt ingediend. Anders dan de regering zien zij een inhoudelijke samenhang tussen beide voorstellen, aangezien beide voorstellen onder meer zien op de wijze van behandeling van een tweede lezing van een voorstel tot herziening van de Grondwet.

De regering acht de inhoudelijke samenhang tussen de onderwerpen die in beide voorstellen worden geregeld niet van dien aard dat zij noodzakelijkerwijs in één voorstel geregeld dienen te worden. Beide voorstellen dienen naar het oordeel van de regering op hun eigen merites te worden beoordeeld. Dat neemt niet weg dat een voorziening moet worden getroffen voor het geval behalve het onderhavige voorstel ook het voorstel met betrekking tot de verenigde vergadering in werking zou treden. Daarin is voorzien in het in het onderhavige voorstel opgenomen additionele artikel V. Op grond van dit artikel wordt in dat geval de termijn waarbinnen de behandeling van de tweede lezing door de verenigde vergadering dient te worden afgerond gekoppeld aan de zittingsduur van de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet. Naar het oordeel van de regering is het ook in dat geval mogelijk de tweede lezing tijdig af te ronden.

2. Publicatie van de verklaringswet en Kamerontbinding

De leden van de SGP-fractie vragen op welk moment het wetsvoorstel in eerste lezing moet worden afgerond en bekendgemaakt. Meer in het bijzonder vragen zij of het in theorie denkbaar is dat de Eerste Kamer op de dinsdag voor de verkiezingen van de Tweede Kamer van de volgende dag over het wetsvoorstel zou kunnen stemmen en dat de regering het nog dezelfde dag bekendmaakt.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is de regering inderdaad van oordeel dat de dag voorafgaand aan de dag van de verkiezingen van de Tweede Kamer als de uiterste datum geldt waarop de verklaringswetten bekendgemaakt dienen te zijn. Als de verklaringswet uiterlijk op die dag wordt bekendgemaakt, neemt de vervolgens nieuw gekozen Tweede Kamer de tweede lezing ter hand. Dit uitgangspunt is al eerder, in 2009, door de regering verwoord.¹ Het onderhavige voorstel strekt er toe dit te verduidelijken in de tekst van artikel 137 van de Grondwet. Dat neemt niet weg dat de regering van oordeel is dat het de voorkeur heeft dat verklaringswetten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit worden bekendgemaakt. Doorgaans wordt het ontbindingsbesluit ongeveer twee maanden voor de dag van de verkiezingen genomen en bekendgemaakt.

3. De besluitvorming in tweede lezing

De leden van de VVD-fractie vragen of is overwogen om in de Grondwet vast te leggen dat voor de tweede lezing altijd een afzonderlijk wetsvoorstel moet worden ingediend, zowel als het gaat om een voorstel van de regering als om een initiatiefwetsvoorstel.

Het heeft onmiskenbaar voordelen om ten behoeve van de tweede lezing een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen of aanhangig te maken, maar zijn er ook nadelen. Het in procedure brengen van een wetsvoorstel vergt

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 570, nr. 14.

immers een handeling van hetzij de regering, hetzij een of meer leden van de Tweede Kamer, terwijl de ervaring leert dat discussie kan ontstaan over de vraag wie de verantwoordelijkheid neemt voor deze handeling en voor de voortgang van de verdere behandeling van het voorstel. Een dergelijke discussie leidt tot vertraging en in het uiterste geval tot de situatie dat de na afronding van de eerste lezing gekozen Tweede Kamer geen invulling geeft aan de grondwettelijk voorgeschreven procedure van heroverweging in tweede lezing. De regering acht het niet wenselijk dit nadeel te ondervangen door in de Grondwet te bepalen dat het wetsvoorstel ten behoeve van de tweede lezing van een voorstel tot Grondwetsherziening in alle gevallen door de regering wordt ingediend, ook als de eerste lezing als initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD en de SGP vragen wat de gevolgen zijn als de Eerste Kamer besluit de tweede lezing niet te behandelen en niet af te ronden. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband naar de precieze betekenis van het woord «zodra» bij de overweging door de Eerste Kamer en vragen bovendien of het risico van een «politiek uitstel» van de tweede lezing door de Eerste Kamer niet groter wordt bij een verkiezing van deze Kamer in twee helften.

Het onderhavige voorstel, en meer in het bijzonder het woord «zodra», beoogt niet voor te schrijven op welk moment de Eerste Kamer de behandeling van een voorstel in tweede lezing ter hand moet nemen. Evenmin wordt voorgeschreven dat een bepaalde Eerste Kamer gedurende haar zittingsduur de behandeling dient af te ronden. Dit laatst houdt verband met het feit dat de Eerste Kamer, anders dan de Tweede Kamer, na de bekendmaking van de verklaringswet niet wordt ontbonden met het oog op de behandeling van de tweede lezing. Er is dus niet een bepaalde Eerste Kamer aan te wijzen die een specifiek mandaat heeft om de tweede lezing te behandelen.

De leden van de fracties van de VVD, van het CDA, van D66 en van de PvdA vragen hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.²

De regering acht het van groot belang dat de na afronding van de eerste lezing gekozen nieuwe Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing vanaf de dag van eerste samenkomst ter hand kan nemen. In de huidige situatie, waarin advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State over de voorstellen in tweede lezing verplicht is voorgeschreven, is dit slechts mogelijk als de advisering is afgerond vóór dat moment. Initiatiefvoorstellen kunnen op grond van artikel 115 van uw Reglement van Orde pas in behandeling worden genomen nadat het advies van de Afdeling advisering is uitgebracht en de initiatiefnemer daarop heeft gereageerd.

Artikel 9.30 van het recente voorstel tot algehele herziening van uw Reglement van Orde bepaalt dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing pas op een later moment aanhangig worden gemaakt, namelijk pas «bij aanvang van de eerstvolgende zitting» van de nieuwe Tweede Kamer. Het tweede lid van dit artikel voorziet zelfs in de mogelijkheid dat het aanhangig maken op een nog later tijdstip plaatsvindt. Met het oog hierop is in de memorie van toelichting de suggestie gedaan om in uw Reglement van Orde te borgen dat een initiatiefvoorstel in tweede lezing in alle gevallen zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering aanhangig wordt gemaakt. In

² Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 4.

dat geval kan de Afdeling advisering haar advies immers voor de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer uitbrengen en is de nieuwe Tweede Kamer in de gelegenheid de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing onverwijld ter hand te nemen. Een alternatief zou zijn om de verplichte advisering door de Afdeling advisering te heroverwegen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze dit kan worden geborgd in het Reglement van Orde, roep ik de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State aan uw Kamer uit 2017 in herinnering.³ Hierin gaf de Afdeling advisering uw Kamer in overweging in het Reglement van Orde te bepalen dat initiatiefvoorstellen in tweede lezing ambtshalve door de Voorzitter van de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt. Dit zou dan, zoals hiervoor is betoogd, zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer dienen te gebeuren.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in een tweede lezing het horen van de Afdeling advisering achterwege zou moeten blijven. Zij wijzen erop dat niet is uitgesloten dat een wetsvoorstel in eerste lezing aanzienlijk wordt gewijzigd. De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat de Afdeling advisering ook over voorstellen in tweede lezing adviseert. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of een advies in tweede lezing niet toch van belang kan zijn, bijvoorbeeld als in de periode tussen de eerste en tweede lezing een nieuw (wetenschappelijk) inzicht is ontstaan of op een laat moment een lacune wordt ontdekt. Zij vragen voorts hoeveel tijd er bij voorstellen in tweede lezing gemiddeld zit tussen het moment van het vragen van advies en het moment van het uitbrengen daarvan.

Voor de goede orde wijs ik erop dat de regering niet van oordeel is dat het horen van de Afdeling advisering over voorstellen in tweede lezing achterwege dient te blijven. Zoals hiervoor is opgemerkt, is de regering slechts van oordeel dat overwogen zou kunnen worden de *verplichting* om de Afdeling advisering in alle gevallen te horen te laten vervallen. Ook als die verplichting zou vervallen, biedt de Wet op de Raad van State de mogelijkheid om de Afdeling advisering te vragen een advies uit te brengen of voorlichting te geven. Daarvoor zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen zijn in gevallen waarin in de eerste lezing een ingrijpend amendement is aangenomen waarover de Afdeling advisering niet eerder heeft geadviseerd. Met de advisering over voorstellen in tweede lezing is gemiddeld ongeveer anderhalve maand gemoeid.

De leden van de D66-fractie vragen of het belangrijk is dat eerst meer duidelijkheid komt over de bepalingen in het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer over de procedure in tweede lezing, alvorens het voorliggende wetsvoorstel plenair wordt behandeld.

Het is uiteraard van belang het onderhavige voorstel en het recente voorstel tot algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in onderlinge samenhang te bezien. Het onderhavige voorstel voorziet in een verduidelijking van de grondwettelijke kaders. Die worden vervolgens ingevuld in uw Reglement van Orde. Zo bezien ligt het naar het oordeel van de regering niet in de rede de verdere behandeling van het onderhavige voorstel afhankelijk te maken van de voortgang van de discussie over de algehele herziening van uw Reglement van Orde.

³ Kamerstukken II 2017/18, 32 334, nr. 11.

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts om zich in haar rol als adviseur van de Kamer uit te spreken over de artikelen 9.29 en 9.30 van het voorstel tot algehele herziening van uw Reglement van Orde.

De regering acht het als gezegd vooral van groot belang dat de na afronding van de eerste lezing gekozen nieuwe Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing vanaf de dag van eerste samenkomst ter hand kan nemen. Zoals hiervoor al is opgemerkt, voorziet artikel 9.30 van het voorstel tot algehele herziening van uw Reglement van Orde hierin niet, waar het initiatiefvoorstellen betreft. Het zou naar het oordeel van de regering dan ook aanbeveling verdienen dit artikel te heroverwegen. Zo zou bijvoorbeeld in het eerste lid als hoofdregel kunnen worden opgenomen dat de fracties of groepen die het initiatiefvoorstel in eerste lezing aanhangig hebben gemaakt «zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer» een voorstel tot verandering in de Grondwet aanhangig maken.

Het tweede lid van artikel 9.30 heeft betrekking op de situatie dat de (fractie) van de oorspronkelijke initiatiefnemer toch geen voorstel aanhangig maakt. Naar het oordeel van de regering zou in dat geval zo spoedig mogelijk alsnog moeten worden voorzien in het aanhangig maken van het voorstel. De regering is als gezegd geen voorstander van de in dit artikellid voorgestelde oplossing, waarbij uiteindelijk de regering wordt verzocht het voorstel in tweede lezing in te dienen. Als de regering een dergelijk voorstel indient terwijl zij hiertegen inhoudelijke bezwaren heeft, kan de verdediging van het voorstel in het gedrang komen. Dat is met name tijdens de fase van behandeling in de Eerste Kamer problematisch, omdat bij de verdediging van het voorstel dan geen rol is weggelegd voor de oorspronkelijke initiatiefnemer(s) of leden van de Tweede Kamer die wel voorstander van het voorstel zijn. Een mogelijk alternatief zou volgens de regering zijn om in artikel 9.30, tweede lid, te bepalen dat indien het initiatiefvoorstel in tweede lezing niet binnen een bepaalde, korte termijn na (de bekendmaking van) het besluit tot ontbinding aanhangig is gemaakt, de Voorzitter van de Tweede Kamer dit ambtshalve alsnog doet.

Artikel 9.29, eerste lid, van het voorstel tot algehele herziening van uw Reglement van Orde bepaalt dat de Kamer «met bekwame spoed» een besluit neemt over een voorstel in tweede lezing. De regering juicht dit toe. Het tweede lid van dit artikel heeft betrekking op de situatie dat de tweede lezing niet wordt afgerond door de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet. In dat geval stelt de Voorzitter bij aanvang van de daaropvolgende zitting aan de Kamer voor het wetsvoorstel als vervallen te beschouwen. De Kamer is niet gehouden het voorstel over te nemen. Aldus is niet uitgesloten dat de behandeling van de tweede lezing wordt uitgesteld met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, acht de regering dit onwenselijk. Daarom geeft zij de voorkeur aan de regeling die in het onderhavige voorstel is opgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen of met zekerheid te stellen is dat er in geval van een zittingsduur van acht maanden of korter altijd een tijdige, gedegen wetsbehandeling mogelijk is, ook als een grondwetswijziging inzet is van de onderhandelingen tijdens een kabinetsformatie, waarna meteen of binnen afzienbare tijd verkiezingen worden uitgeschreven. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of niet zou moeten worden voorzien in de mogelijkheid voor de Kamer om toch te besluiten de behandeling van het voorstel in tweede lezing met maximaal een periode uit te stellen, bijvoorbeeld als het een grote grondwetsherziening betreft.

De regering is ervan overtuigd dat indien een voorstel in tweede lezing direct op de dag van eerste samenkomst in behandeling wordt genomen en zowel de regering als de Tweede Kamer die behandeling voortvarend ter hand nemen, een tijdige, gedegen wetsbehandeling in alle gevallen mogelijk is. Dat dit ook bij een grote grondwetsherziening mogelijk is, bewijst de gang van zaken bij de algehele Grondwetsherziening van 1983, waarbij een groot aantal voorstellen in onderlinge samenhang besproken moest worden. De Tweede Kamer heeft de behandeling van de tweede lezing destijds in minder dan vijf maanden afgerond. Daarbij is relevant dat over het voorstel in eerste lezing doorgaans al uitgebreid gediscussieerd zal zijn en dat het voorstel inhoudelijk ook niet meer kan worden gewijzigd in tweede lezing.

Het onderhavige voorstel sluit niet uit dat de besluitvorming over (de verdediging van) een Grondwetsvoorstel in tweede lezing inzet is van de onderhandelingen in het kader van de kabinetsformatie die volgt op de verkiezingen van de Tweede Kamer die plaatsvinden na de bekendmaking van de verklaringswet. De nieuwe Tweede Kamer hoeft geen besluit te nemen voordat de kabinetsformatie is afgerond. De uitkomsten van de onderhandelingen kunnen vervolgens bij de besluitvorming door de Kamer worden betrokken. Ook als zou worden besloten tot tussentijdse Kamerontbinding voordat de Tweede Kamer een besluit heeft genomen over de tweede lezing, kan de Kamer de besluitvorming afronden in de periode tussen het besluit tot Kamerontbinding en de daaropvolgende verkiezingen.

De regering is het overigens met de leden van de D66-fractie eens dat de Kamer hierin autonoom is en dus ook anders zou kunnen besluiten. De passage in de memorie van toelichting dat de «leer van het achterwege laten van de behandeling van omstreden wetsvoorstellen» niet opgaat voor een aanhangig voorstel tot grondwetswijziging in tweede lezing is ontleend aan een advies van de Raad van State. Die heeft erop gewezen dat de (nieuwe) zittende Tweede Kamer juist daarvoor (mede) is verkozen en tot aan het aantreden van een nieuwe Kamer kan beslissen tot aanvaarding van die tweede lezing. Het demissionaire karakter van het kabinet, de beslissing tot Kamerontbinding noch de verkiezingen doen daaraan af.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de bepaling over het van rechtswege vervallen van een voorstel in tweede lezing onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen initiatiefwetsvoorstellen en regeringsvoorstellen en in hoeverre het intrekken van een regeringsvoorstel er ook voor zou kunnen zorgen dat een grondwetsvoorstel in tweede lezing komt te vervallen.

De regering ziet geen aanleiding om in dit opzicht een onderscheid te maken tussen initiatiefwetsvoorstellen en regeringsvoorstellen. Intrekking van een grondwetsvoorstel in tweede lezing wordt overigens in alle gevallen in strijd met de bedoeling van de Grondwet geacht.⁴

⁴ C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend'Eert, B.P. Vermeulen, J.L.W. Broeksteeg & C.N.J. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 93.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel III (additioneel artikel V)

Onderdeel 2

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een samenloopregeling is opgenomen in verband met het nog in te dienen wetsvoorstel dat de verenigde vergadering belast met de behandeling van de tweede lezing van een Grondwetswijziging.

Hiervoor is uiteengezet waarom het onderhavige voorstel en het voorstel om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering afzonderlijk van elkaar in procedure zijn gebracht. Hoewel beide voorstellen op hun eigen merites dienen te worden beoordeeld, moet wel een voorziening worden getroffen voor het geval behalve het onderhavige voorstel ook het voorstel met betrekking tot de verenigde vergadering in werking zou treden. Daarin is voorzien in het in het onderhavige voorstel opgenomen additionele artikel V.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de samenloop niet wordt geregeld bij het voorstel om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering of in een gelijktijdig te behandelen zelfstandig voorstel. Zij vragen wat de meerwaarde van het additionele artikel is als het voornemen om de tweede lezing in een verenigde vergadering te behandelen op een andere manier geregeld wordt. Ook vragen zij welke vertraging er te zijner tijd op zou kunnen treden als dit deel van het additionele artikel niet wordt opgenomen.

Er is sprake van een inhoudelijke samenloop tussen beide voorstellen: als het voorstel om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering in werking zou treden voor het onderhavige voorstel, kan het onderhavige voorstel niet meer ongewijzigd in werking treden. Dan zou immers de eerdere wijziging weer ongedaan worden gemaakt, nu het onderhavige voorstel nog uitgaat van behandeling van de tweede lezing in de beide Kamers afzonderlijk. Voor die situatie is een samenloopregeling noodzakelijk die ertoe strekt de wijzigingsopdracht aan te passen aan de eerder in werking getreden wijziging van de Grondwet. Daartoe strekt het voorgestelde additionele artikel. Een dergelijke regeling kan niet meer in tweede lezing worden toegevoegd, nu wijziging van een voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing niet mogelijk is.

Indien de verenigde vergadering toch niet wordt belast met de behandeling van de tweede lezing van een grondwetsherziening, zal het additionele artikel geen effect hebben.

Als het additionele artikel nu niet wordt opgenomen en zich de situatie zou voordoen dat het voorstel om de tweede lezing van een grondwetsherziening te behandelen in een verenigde vergadering eerder in werking treedt dan het onderhavige voorstel, zal op dat moment een aparte wijziging van de Grondwet nodig zijn om de beide wijzigingen inhoudelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Artikel 138, eerste lid, onderdeel a, van de Grondwet biedt weliswaar een grondslag om in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet bij (gewone) wet voor zoveel nodig aan elkaar aan te passen, maar de regering meent dat het zuiverder is om van die bevoegdheid in dit geval geen gebruik te maken. Uit de grondwetsgeschiedenis kan namelijk worden opgemaakt dat een dergelijke aanpassing zich dient te beperken tot niet-inhoudelijke wijzigingen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich ten slotte af of het niet mogelijk is om ook in dit voorstel gelijktijdig te regelen dat het additionele artikel na bijvoorbeeld tien jaar vervalt.

Naar aanleiding van deze vraag heb ik een nota van wijziging ingediend, die ertoe strekt dat het additionele artikel (van rechtswege) vervalt nadat het is uitgewerkt.

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