

Vergaderjaar 2020–2021

35 789

Verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (herijking Grondwetsherzieningsprocedure)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 juni 2021

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie het verduidelijken van de procedure voor het herzien van de Grondwet een goede zaak achten en dat de leden van de CDA-fractie het streven van het grondwetsvoorstel onderschrijven om de bestaande grondwetsherzieningsprocedure te verduidelijken en te bewerkstelligen dat de behandeling van een grondwetsvoorstel sneller wordt afgerond en het parlementaire debat zich kan richten op de inhoud daarvan. Bij het beantwoorden van de vragen van de leden van deze fracties en van die van D66 en de SGP heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

2. Voorgestelde procedure en het RvO-TK

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering – als adviseur van de Kamer – het onlangs in werking getreden nieuwe Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO TK) beziet. Ook de leden van de CDA-fractie vragen of de regering van mening is dat de verantwoordelijkheden in de grondwetsherzieningsprocedure met het onderhavige grondwetsvoorstel en het herziene RvO TK helder geregeld zijn. Meer in het bijzonder vragen de leden van de D66-fractie in dit verband hoe de regering het grondwetsvoorstel beziet in relatie tot artikel 9.29 van het RvO TK, waarin nu is bepaald dat indien de Kamer niet over het wetsvoorstel heeft besloten in de eerste zitting nadat zij is ontbonden, de Voorzitter bij aanvang van de daaropvolgende zitting aan de Kamer voorstelt het wetsvoorstel als vervallen te beschouwen. Zij vragen waarom de in het grondwetsvoorstel opgenomen vervalbepaling de voorkeur verdient boven dit artikel. Tot slot vragen zij of artikel 9.30 van het RvO TK in alle gevallen voldoende waarborgen biedt voor een tijdige, gedegen wetsbehandeling in tweede lezing.

Artikel 9.29, eerste lid, van het RvO TK bepaalt dat de Kamer «met bekwame spoed» een besluit neemt over een grondwetsvoorstel 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 ook tijdens de behandeling van de eerste lezing van het onderhavige grondwetsvoorstel is opgemerkt, acht de regering dit onwenselijk. Daarom geeft zij de voorkeur aan de regeling die in het onderhavige grondwetsvoorstel is opgenomen (Kamerstukken II 2019/20, 35 419, nr. 6, p. 5). Indien het onderhavige grondwetsvoorstel ook in tweede lezing tot wet wordt verheven en in werking treedt, voorziet de Grondwet zelf in de rechtsgevolgen als de tweede lezing niet wordt afgerond door de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de verklaringswet. Het tweede lid van artikel 9.29 van het RvO TK zal op dat moment dan ook geen rechtskracht meer hebben.

Artikel 9.30 van het RvO TK bepaalt dat de fracties en groepen van de leden die in de Eerste Kamer een initiatiefwetsvoorstel hebben verdedigd dat is bekendgemaakt als wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, zorg dragen dat zo spoedig mogelijk na die bekendmaking een wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet aanhangig wordt gemaakt (eerste lid) en dat indien dit niet gebeurt de Voorzitter het wetsvoorstel uiterlijk op de laatste dag van de zitting waarin de bekendmaking plaatsvond ambtshalve aanhangig maakt (tweede lid). In alle gevallen kan het wetsvoorstel pas na aanvang van de eerstvolgende zitting in handen van een commissie worden gesteld (derde lid). Ook deze regeling juicht de regering toe. Die maakt het immers mogelijk 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 en leidt er bovendien toe dat het initiatief voor de tweede lezing bij uw Kamer blijft berusten. Het alternatief – waarbij de regering zorg draagt voor de indiening van de tweede lezing van een grondwetsvoorstel waarvoor uw Kamer in eerste lezing het initiatief heeft genomen – is naar het oordeel van de regering problematisch, zeker als het gaat om een grondwetsvoorstel waartegen zij inhoudelijke bezwaren heeft. De verdediging van het voorstel kan dan immers in het gedrang komen en dat levert met name tijdens de fase van behandeling in de Eerste Kamer problemen op, 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 (Kamerstukken II 2019/20, 35 419, nr. 6, p. 5).

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, ook als de Tweede Kamer onverhoopt tussentijds wordt ontbonden (Kamerstukken II 2019/20, 35 419, nr. 6, p. 6).

3. Status van verkiezingen

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de status van de verkiezingen van de Tweede Kamer als moment om kiezers een oordeel te vragen over voorgestelde grondwetswijzigingen die in eerste lezing zijn aanvaard. Deze leden constateren dat de regering bij dit wetsvoorstel de meerwaarde van een afzonderlijk ontbindingsbesluit in de praktijk relativeerde, terwijl zij nadien bij het voorstel om de grondwetswijziging in tweede lezing door de verenigde vergadering te laten behandelen juist het belang van het democratische primaat van de Tweede Kamer na nieuwe verkiezingen onderstreepte. Deze leden menen dat beide stellingen op gespannen voet met elkaar lijken te staan.

In het onderhavige grondwetsvoorstel wordt verduidelijkt 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. Dit heeft weliswaar als bijkomend praktisch voordeel dat niet langer na de bekendmaking van een verklaringswet nog op grond van artikel 137 van de Grondwet een (apart) ontbindingsbesluit hoeft te worden genomen, maar doet geenszins af aan de waarborg dat een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing om te voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd. Ook indien het onderhavige grondwetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, blijft de Tweede Kamer dus tijdens de tweede lezing over een bijzonder mandaat beschikken. Voor de Eerste Kamer geldt dit bijzondere mandaat niet.

In het kader van het separate grondwetsvoorstel dat ertoe strekt de grondwetswijziging in tweede lezing door de verenigde vergadering te laten behandelen, heeft de regering erop gewezen dat juist dit bijzondere mandaat van de Tweede Kamer het feit rechtvaardigt dat de stemverhoudingen binnen die Kamer bij de besluitvorming over de tweede lezing zwaarder meewegen als gevolg van het grotere zetelaantal (Kamerstukken II 2020/21, 35 533, nr. 6, p. 7). De opmerkingen die de regering in het kader van beide grondwetsvoorstellen heeft gemaakt, staan naar mijn oordeel dan ook niet op gespannen voet met elkaar.

4. Overige vragen

De leden van de SGP-fractie vragen wat de positie van de regering nu is inzake de verplichte advisering van de Afdeling advisering van de Raad van State over grondwetswijzigingen in tweede lezing, in het bijzonder ook als het gaat om initiatiefwetsvoorstellen. Deze leden wijzen op het risico dat het wegvallen van de verplichte advisering betekent dat van geval tot geval een politieke afweging moet worden gemaakt of advies wordt gevraagd. Dat risico zou volgens deze leden uitgesloten moeten zijn indien in eerste lezing wijzigingen in het voorstel zijn aangebracht.

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. Nu in artikel 9.30 van het RvO TK is geborgd dat een initiatiefvoorstel in tweede lezing in alle gevallen zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van de verklaringswet bij de Afdeling advisering aanhangig wordt gemaakt (Kamerstukken II 2019/20, 35 322, nr. 11, p. 5–6), zie ik geen noodzaak om de verplichte advisering te heroverwegen. De Afdeling advisering kan haar advies dan immers voor de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer uitbrengen en de nieuwe Tweede Kamer kan de inhoudelijke behandeling van de tweede lezing onverwijld ter hand

nemen. Het verheugt mij dat de nieuwe regeling in het RvO TK nog voor haar inwerkingtreding al is toegepast bij de beide initiatiefvoorstellen ten behoeve van de tweede lezing van een grondwetswijziging die op dit moment bij uw Kamer aanhangig zijn (Kamerstukken II 2020/21, 35 729, nr. 4 en Kamerstukken II 2020/21, 35 741, nr. 4).

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor de formulering dat de Tweede Kamer besluit over een wetsvoorstel. Weliswaar kan deze term begrepen worden binnen het geheel van de Grondwet, maar voor deze specifieke regeling zou het volgens deze leden duidelijker geweest zijn als in de tekst zelf te lezen was dat het hier gaat om het afronden van de behandeling in tweede lezing.

In het grondwetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige formulering van de Grondwet. Ook in het huidige artikel 137, vierde lid, wordt gesproken over (het overwegen en aannemen van de tweede lezing van) een «voorstel tot verandering in de Grondwet».

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