

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004

Nr. 47

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 30 maart 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 17 maart 2004 overleg gevoerd met de heer De Graaf, vice-ministerpresident, minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over **de brief van de minister d.d. 12 november 2003 met het advies van de Raad van State en het nader rapport inzake de tweede lezing van de herziening van de Grondwet (29 200-VII, nr. 36).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van der Staaij** (SGP) hecht eraan te melden dat zijn politieke oordeel over de grondwetsherzieningen die aanhangig zijn losgekoppeld is van de zuiver staatsrechtelijke vraag of de Kamer in de huidige samenstelling nog de door het tweede kabinet-Kok voorgestelde grondwetsherzieningen in tweede lezing kan behandelen. Naar het oordeel van de Raad van State is de huidige formulering van art. 137 lid 4 van de Grondwet geen belemmering daartoe. Zijn fractie accepteert de interpretatie van de Raad van State en de regering. Wellicht zou vanuit de geest van die bepaling een andere interpretatie nog mogelijk zijn, maar volgens de letter van de wet is het niet ongrondwettig.

De heer Van der Staaij vraagt of een onbedoeld effect van de grondwetswijziging van 1995 is dat de behandeling van de tweede lezing niet noodzakelijk meer door de Tweede Kamer in de samenstelling van direct na de verkiezingen plaatsvindt. Hij heeft wel die noodzaak. In ieder geval is het wel ongewenst dat, om politieke redenen, met de inbehandelingneming van de tweede lezing wordt geschoven. De Raad van State en de regering zijn in elk geval die mening toegedaan. De afgelopen jaren is het toch steeds meer gebruik geworden om de behandeling van de grondwetswijziging op de lange baan te schuiven. In 2002 duurde het 212 dagen voordat de tweede lezingen aan de orde werden gesteld. De regering zou de tweede lezing direct na het aantreden van de nieuwe Kamer moeten indienen. De regering wil zich daaraan conformeren, maar wie zegt dat een volgende regering dat ook doet? De Raad van State meent dat de tekst van de Grondwet verduidelijkt moet worden. In elk geval moet niet worden gewacht met het indienen van de tweede lezing tot er een nieuw

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Lazrak (Groep-Lazrak), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA)

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Vergeer (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Cörüz (CDA), Hermans (LPF), Atsma (CDA), Giskes (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Eski (CDA).

kabinet is. Het is de rechtsplicht van het kabinet, demissionair of niet, om onmiddellijk de herziening in procedure te brengen.

Ten slotte vraagt de heer Van der Staaij wanneer het kabinet zal laten weten of de procedure van grondwetsherziening meer in het algemeen aanpassing behoeft.

Mevrouw **Smilde** (CDA) is het eens met het kabinet en de Raad van State dat de Kamer in de huidige samenstelling staatsrechtelijk gerechtigd is de tweede lezing te verzorgen van de vier voorstellen tot wijziging van de Grondwet. De huidige tekst van art. 137 biedt ruimte voor het uitstel van de behandeling van de vier grondwetswijzigingen. In oktober 2002 was bekend dat de Kamer zoals die in mei 2002 gekozen was zou worden ontbonden. De ontbinding na de eerste lezing is bedoeld om de kiezers te laten spreken, maar die bedoeling is volstrekt verwaterd. De ratio van de methode met twee lezingen mag naar haar oordeel niet uit het oog worden verloren, ook al realiseert de kiezer zich dat niet. Tot 1995 was lid 4 van art. 137 strikter geformuleerd. Zij deelt de mening van de Raad van State dat een grondwetswijziging op dit punt overwogen moet worden. Ook mevrouw Smilde wil de link tussen de ontbinding van de Kamer en de indiening van de tweede lezing duidelijker markeren. Zij stelt voor de traditie van voor 1983 te herstellen en de tweede lezing op de dag van de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer in te dienen. Dat hoeft heus niet ergens vastgelegd te worden. Het is nu onduidelijk op welk tijdstip de tweede lezingen worden ingediend. Dat geeft de mogelijkheid om met tijdstippen te schuiven op onduidelijke gronden. Zij vindt het ook ongewenst en staatsrechtelijk niet zuiver dat de tweede lezing van een grondwetswijziging gelijktijdig behandeld wordt met een voorstel voor een wet in formele zin dat op de nieuwe tekst van de Grondwet is gebaseerd. Art. 137 kan naar het oordeel van mevrouw Smilde gewijzigd worden om duidelijk te maken dat er een link is tussen de ontbinding en de Kamer die meteen na die ontbinding gekozen wordt.

De heer **Dubbelboer** (PvdA) kan goed leven met het advies van de Raad van State. Hij vraagt waaraan de minister denkt bij een meer algemene aanpassing van de procedure tot herziening van de Grondwet. Hij vraagt of het mogelijk is de oorspronkelijke bedoeling van de ontbinding van de Tweede Kamer na de aanvaarding van de eerste lezing van de grondwetsherziening nieuw leven in te blazen. De kiezers worden nu geacht zich bij de verkiezingen uit te spreken over de grondwetsherziening, maar dat gebeurt natuurlijk niet echt. In feite is het kiezersmandaat voor de grondwetsherziening volstrekt afwezig. Het stoort hem nogal dat er vaak zo staatsrechtelijk geredeneerd wordt, terwijl de essentie van de tweede lezing verdwenen is. Misschien komt een referendum over een grondwetsherziening materieel meer tegemoet aan de eis van het mandaat dan de manier waarop de tweede lezing nu gestalte krijgt. Dat hangt overigens af van het onderwerp van de grondwetsherziening. Het moet bijvoorbeeld natuurlijk niet over zwangerschapsverlof voor Kamerleden gaan. Het kan naar het inzicht van de heer Dubbelboer nooit de bedoeling zijn dat er twee of meer verkiezingen tussen de eerste en de tweede lezing van de grondwetsherziening vallen. Een wijziging van de Grondwet op dat punt lijkt hem noodzakelijk. Hij vraagt zich af of werkelijk voor elke wijziging een tweede lezing of een twee derde meerderheid voor de wijziging vereist moet zijn. Dat het voorzitterschap van de gemeenteraad in de Grondwet geregeld is, staat zijns inziens niet in verhouding tot het specifieke belang daarvan. Welke criteria voor dat specifieke belang zouden moeten worden aangelegd kan hij op dit moment overigens ook niet precies aangeven. Op dit probleem zou nog moeten worden gestudeerd. In de Grondwet moeten vooral de klassieke grondrechten worden geregeld. Een oplossing zou kunnen zijn om een aantal artikelen uit de Grondwet te halen.

De heer Dubbelboer tilt wat minder zwaar aan de koppeling van grondwetswijzigingen aan ontwerpregelgeving.

De heer **Van der Ham** (D66) is het van harte met de Raad van State eens dat de Kamer in de huidige samenstelling een aantal grondwetswijzigingen uit het verleden kan behandelen. Hij oppert de mogelijkheid om op de kandidatenlijst die elke kiezer voor de verkiezingen krijgt te vermelden welke grondwetswijzigingen in tweede lezing aan de orde zullen komen, ook al zullen misschien niet veel kiezers ervan wakker liggen.

Ook al dient het kabinet de tweede lezing onmiddellijk na de verkiezingen in, het is denkbaar dat de behandeling daarvan wordt uitgesteld, bijvoorbeeld doordat de Tweede Kamer vanwege een kabinetscrisis wordt ontbonden terwijl de tweede lezing nog niet is voltooid. Ook bestaat de mogelijkheid dat de Kamer, niet het kabinet, om politieke redenen de behandeling van de tweede lezing uitstelt. Hij vindt het overigens wenselijk dat de Kamer zo snel mogelijk na de verkiezingen de tweede lezing behandelt.

De heer **Luchtenveld** (VVD) is het eens met de Raad van State dat verduidelijkt moet worden in de Grondwet dat een tweede lezing onmiddellijk na verkiezingen door de regering moet worden ingediend. Dan wordt voorkomen dat een later samengesteld nieuw kabinet de tweede lezing niet indient omdat het die niet wil verdedigen. Het zou overigens een rare situatie zijn als een nieuw kabinet dat niet wil. Het is denkbaar dat een demissionair kabinet nog een memorie van antwoord indient, maar een daaropvolgend nieuw kabinet in de plenaire behandeling iets anders wil. Ook is de situatie denkbaar dat de partijen die voor verkiezingen een grondwetswijziging voorstellen bij die verkiezingen een verpletterende nederlaag lijden. In dat geval zou het vreemd zijn als dit voorstel onmiddellijk weer werd ingediend. Misschien is het dan beter de tweede lezing niet in te dienen.

De heer Luchtenveld memoreert dat de Eerste Kamer de behandeling van een wetsvoorstel over vermindering van het aantal statenleden heeft opgeschort, omdat zij vond dat het te laat voor de statenverkiezingen was gekomen en men bovendien de evaluatie van de dualisering wilde afwachten. Het gevaar bestaat dat die evaluatie zo lang op zich laat wachten dat de volgende statenverkiezingen dan weer heel nabij zijn. In art. 85 van de Grondwet staat alleen dat de Eerste Kamer een voorstel dat door de Tweede Kamer aan haar is gezonden overweegt. Dat zou, tegen de achtergrond van het onderhavige advies van de Raad van State, kunnen betekenen dat overwegen alleen betekent dat wordt begonnen met de procedure. Als dat ook voor voorstellen tot grondwetsherzieningen geldt, zou hij het ongelukkig vinden als een tweede lezing zo een speelbal werd van politieke onderhandelingen. Hij zou uitdrukkelijk vastgesteld willen zien dat alleen van de tweede lezing wordt afgezien bij een snelle kabinetscrisis of ontbinding van de Kamer, maar niet om politieke redenen. Technisch-juridisch is het zelfs denkbaar dat na verwerping van de tweede lezing er snel weer een initiatiefvoorstel van gelijke strekking wordt ingediend, om een eerste lezing te verkrijgen.

Naar het oordeel van de heer Luchtenveld kan een tweede lezing al op de dag van de eerste samenkomst van de Kamer in nieuwe samenstelling worden ingediend. Tegelijk kan dan een gewoon wetsvoorstel ter uitwerking worden ingediend. Zo'n wetsvoorstel kan al in de periode voor de verkiezingen gereed worden gemaakt.

Het antwoord van de minister

De **minister** stelt met plezier vast dat de vertegenwoordigde fracties het advies van de Raad van State op hoofdlijnen kunnen volgen en dus ook het standpunt dat het kabinet al voor het advies van de Raad van State had ingenomen. Er kunnen argumenten zijn die niet direct partijpolitiek geduid hoeven te worden, maar die de Kamer ertoe brengen de tweede lezing van voorstellen tot grondwetsherziening op te schorten. Er kunnen bijvoorbeeld redenen voor de Kamer zijn om eerst nog advies in te winnen over een tweede lezing. Gedurende de duur van die advisering kan een kabinetscrisis uitbreken. Met dit soort problemen moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of het nodig is art. 137 van de Grondwet aan te scherpen. Hij heeft goede hoop dat het advies van de Raad van State ook in de Eerste Kamer goed is gelezen en dat de discussie daar over de vraag of de behandeling van de tweede lezingen in de Tweede Kamer in de huidige samenstelling op belemmeringen stuit, kan worden gesloten. De Raad van State is in zijn advies ook wel ingegaan op de achtergrond en de bedoelingen van de grondwetgever van 1848. Voorts is duidelijk gemaakt hoe de betekenis van het betrokken grondwetsartikel is geëvolueerd en in relatie is komen te staan tot art. 64 van de Grondwet, waarin het ontbindingsrecht wordt geregeld. Het ontbindingsrecht was aanvankelijk een eigen wapen van de regering in de spanningsrelatie met de volksvertegenwoordiging, maar is in de loop der jaren opgevat als een vorm van zelfontbinding, omdat de ontbinding van de Kamer niet tot stand komt dan nadat de fracties daarover zijn gehoord. De historische ontwikkeling in ogenschouw nemend, meent hij dat het advies goed stand kan houden, niet alleen naar de letter van de Grondwet. Er zijn geen stukken waarin een helder antwoord is te vinden op de vraag of sprake is van een bedoeld effect van de grondwetswijziging van 1995. Het is de eerste keer dat zich de situatie voordoet dat de Kamer zich in tweede lezing moet buigen over grondwetswijzigingen die zijn ingediend bij een Kamer in voorgaande samenstelling.

In de tijd schuiven met de behandeling van de tweede lezing is naar de mening van de minister onwenselijk. Volgens nagenoeg alle schrijvers over het onderwerp is er sprake van een rechtsplicht van de regering om tweede lezingen in te dienen, zelfs indien zij de eerste lezing verafschuwt. Het, misschien wel meermalen, uitstellen van de behandeling in tweede lezing gaat tegen de bedoeling van de grondwetgever in. De procedure voor grondwetsherziening geeft de kiezers de mogelijkheid zich uit te spreken, hetgeen moet blijken uit meerderheden in de Tweede Kamer. Het is dan logisch dat het niet aan de regering is om te beoordelen of behandeling in tweede lezing wenselijk is, maar aan de nieuw gekozen Kamer. Die dient zo snel mogelijk tot behandeling over te gaan. Immers, als de uitspraak van de kiezer iets voorstelt moet die zo snel mogelijk worden vertaald in een politieke uitspraak van de Kamer. Partijpolitieke overwegingen of niet met de inhoud en aard van het voorstel samenhangende overwegingen mogen niet tot uitstel van behandeling leiden. De Kamer in de huidige samenstelling moet de voorstellen die thans klaar liggen ook met een zekere spoed behandelen, zeker omdat positieve uitspraken van Tweede en Eerste Kamer verplichten tot uitvoeringswetgeving.

Het advies van de Raad van State noodzaakt naar het inzicht van de minister niet direct tot een wijziging van de Grondwet op het punt van de indiening van de tweede lezing. Die noodzaak zou wel zijn ontstaan indien het advies anders had geluid. Hij wil wel in het algemeen kijken naar de procedure tot wijziging van de Grondwet, waarbij de tweede lezing wordt meegenomen. Hij zegt een aparte notitie daarover toe, zo mogelijk nog dit jaar. Hij wil voorzichtig zijn met de formulering van een staatsrechtelijke verplichting tot behandeling door de nieuwe Kamer van een tweede lezing. Heel snel na het aantreden van een nieuwe Kamer kan zich een kabinetscrisis voordoen, waarbij het de vraag is of die nieuwe Kamer de

tweede lezing nog kan afhandelen. Hij is geen voorstander van een zogenaamde valbijlconstructie. Bij het aantreden van een nieuw kabinet vervallen in Groot-Brittannië bijvoorbeeld alle nog niet aangenomen wetsvoorstellen. Doordat tussentijdse verkiezingen nu wat vaker voorkomen, is het niet meer zo vanzelfsprekend dat er altijd voldoende ruimte is voor de nieuw gekozen Kamer om de tweede lezing af te handelen, al dient dat wel de norm te zijn. De vraag is of voor een wijziging van art. 137, lid 4 een formulering kan worden gevonden die recht doet aan de norm en tegelijkertijd recht doet aan de mogelijke uitzondering. Een al te strikte formulering zou ertoe kunnen leiden dat onder omstandigheden een door ieder gewenste grondwetswijziging een groot aantal jaren duurt. Een te flexibele formulering leidt er wellicht toe dat een tweede lezing een speelbal wordt van politieke opportuniteit, bijvoorbeeld vanwege de hoop dat bij uitstel een volgende Kamer wel de benodigde meerderheid oplevert. De wenselijkheid van een aparte formulering zal in de toegezegde notitie zeker aan de orde komen.

De minister meldt dat het huidige kabinet geen voornemens heeft om met nieuwe voorstellen tot het houden van referenda te komen. Het zou ook niet eenvoudig zijn bij referenda over grondwetswijzigingen te wegen of de voorstellen zwaar genoeg zijn voor een referendum. Zouden bijvoorbeeld bepalingen die geen betrekking hebben op de rechten van individuele burgers, maar wel op de grondslagen van de Nederlandse Staat en het Nederlandse parlementaire stelsel daar onder kunnen vallen? Het kan geen kwaad om eens na te denken over de vraag of de Grondwet niet zózeer is gefixeerd door de herzieningsprocedure dat noodzakelijke veranderingen misschien wel erg lang op zich laten wachten. Hij vindt niet dat de Grondwet soepel en gemakkelijk gewijzigd moet kunnen worden, maar de Grondwet moet wel een levend instrument blijven. Een herzieningsprocedure moet tegen beide achtergronden beoordeeld worden. De regering voert thans intern overleg over de constitutionele toetsing. De Kamer wordt later over haar standpunt ingelicht.

De minister houdt vast aan de lijn van het voorgaande kabinet dat het constitutioneel gezien onwenselijk en onjuist is om de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Grondwet te koppelen aan uitvoeringswetgeving of proeven daaraan. Hij ontleent deze lijn onder meer aan het standpunt van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in 1999, bij het vorige referendumvoorstel, de heer Peper. Hij heeft al gezegd dat vertraging niet wenselijk is en alleen maar gelegen kan zijn in de aard van het voorstel tot grondwetsherziening zelf. Er is staatsrechtelijk ook een relevant verschil tussen de grondwetgever en de wetgever. De grondwetgever stelt de kaders waarbinnen de gewone wetgever, die met andere meerderheden werkt, de vrijheid heeft om zich te bewegen. Daarom moet de grondwetgever zich beperken tot het voorstel tot grondwetswijziging sec. Eerdere kabinetten hebben onder druk van de Kamer wel eens een proeve van een mogelijke wetswijziging bij een voorstel tot grondwetswijziging laten zien, maar dat vindt hij fundamenteel onjuist. De voornemens van de gewone wetgever in een bepaald geval mogen niet doorslaggevend zijn voor de grondwetgever, omdat de gewone wetgever binnen een betrekkelijk korte tijd iets heel anders kan doen.

De minister neemt de Grondwet serieus, zelfs al is de verbinding tussen bedoeling en werkelijkheid van de herzieningsprocedure dunner geworden. Zolang de procedure met de tweede lezing er is, moet zij ook worden toegepast, wat men ook denkt van het kiezersmandaat. Men kan niet zeggen dat de zaken die nu onderwerp zijn van een tweede lezing bij de verkiezingen in 2002 of 2003 geen rol hebben gespeeld. Eerder is het omgekeerde het geval. De vraag is wel hoe doorslaggevend die onderwerpen zijn geweest voor de keuze van de kiezers. Hij is het eens met de Raad van State dat periodieke verkiezingen vooral gaan over algemene onderwerpen van regeringsbeleid en dat het dus steeds moeilijker wordt

om te zeggen dat er sprake is van een uitspraak van de kiezers over de grondwetsherziening.

Wie bang is dat bij een deconstitutionalisering van onderwerpen bepaalde verworvenheden in het gedrang komen, moet tegen de betrokken voorstellen tot grondwetsherziening stemmen. Gaat die grondwetsherziening door, dan komt vervolgens de wetgeving door de gewone wetgever aan de orde. Dat zijn twee gescheiden discussies. Het is denkbaar dat in de periode van de eerste lezing al doorkijkjes zijn gegeven naar nieuwe wetgeving. Er kan een hoofdlijnennotitie liggen die tot een wetsontwerp leidt. De beoordeling van de eventuele nieuwe wetgeving mag echter niet doorslaggevend zijn bij de beoordeling van de grondwetswijziging. De grondwetgever moet de vraag beantwoorden of iets in een bepaalde formulering in de Grondwet hoort te staan of niet. Meent de grondwetgever dat dit niet nodig is, dan neemt hij bewust afstand van het onderwerp. Hij laat dat dan aan de gewone wetgever over.

Mevrouw Smilde heeft een medestander in de minister met haar wens om wat betreft de indiening van tweede lezingen de traditie van voor 1983 te herstellen. Dat kan betekenen dat het demissionaire kabinet nog de mondelinge behandeling van de tweede lezing met de nieuwe Kamer op zich neemt. Dat kabinet heeft echter niet meer de mogelijkheid om politieke druk op de Kamer uit te oefenen. Om die reden zouden Kamer en kabinet kunnen afzien van zo'n behandeling. Een staatsrechtelijke belemmering voor behandeling van de tweede lezing met een demissionair kabinet is er echter niet.

Buiten de mogelijkheid van het referendum ziet de minister niet veel mogelijkheden om de bedoeling van de grondwetgever van destijds, om de kiezer nauw bij de herziening van de Grondwet te betrekken, nieuw leven in te blazen. Hij beseft dat verreweg de meeste grondwetsherzieningen niet erg zullen leven in de harten van de bevolking. Is dat echter wel het geval, dan worden zij bij periodieke verkiezingen meegenomen en spelen zij daarin een belangrijke rol.

De Eerste Kamer kan naar het inzicht van de minister de behandeling van een wetsvoorstel aan een nieuw gekozen Eerste Kamer overlaten indien het voorstel haar vlak voor haar ontbinding wordt toegezonden. Wel is zij verplicht tot een spoedige behandeling, maar zij beoordeelt zelf eventuele redenen voor uitstel of het niet behandelen van wetsvoorstellen. De Eerste Kamer kan na een zorgvuldige afweging het voorstel aanvaarden of afwijzen, misschien nog na advisering, maar uiteraard zonder de mogelijkheid van amendement.

De **voorzitter** stelt vast dat de commissie er de voorkeur aan geeft, verder met de minister te debatteren als diens notitie over algemene vraagstukken samenhangend met de procedure voor grondwetsherziening er is.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier