

Wijziging van de wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (kiescollege Eerste Kamer)

Nota naar aanleiding van het verslag

Inhoudsopgave

1. Inleiding
3. De voorgestelde regeling
4. Procedurele aspecten
5. Planning
6. Consultatie en advisering

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen in het verslag. Het doet mij deugd dat de leden van de CDA-fractie de in het wetsvoorstel gemaakte keuze voor de vorming van een of meer afzonderlijke Caribische kiescolleges voor de Eerste Kamer onderschrijven. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, D66 en de ChristenUnie hadden reeds steun voor deze keuze uitgesproken in het algemeen overleg van 17 maart 2015.¹

Bij het beantwoorden van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden.

3. De voorgestelde regeling

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom is gekozen voor een open bepaling, waarin in het midden wordt gelaten of er één dan wel meerdere kiescolleges worden ingesteld. Daarnaast vragen zij of er aandacht is voor de wenselijkheid van gelijktijdige verkiezingen en hoe de regering het risico van onbegrip onder de bevolking voor gelijktijdige verkiezingen wil ondervangen.

De regering was aanvankelijk van oordeel dat de Grondwet duidelijk dient te maken aan welke (leden van) organen in het Caribische deel van Nederland het kiesrecht voor de Eerste Kamer toekomt, zoals de Grondwet ook bepaalt welke (leden van) organen in het Europese deel van Nederland de leden van de Eerste Kamer kiezen. Zij heeft zich echter laten overtuigen door de argumenten van de Afdeling advisering van de Raad van State om deze keuze door de wetgever te laten maken, te weten dat flexibiliteit voor de wetgever gelet op de voorgeschiedenis wenselijk kan zijn en dat constitutionele rijpheid ontbreekt.² De novelle laat de keuze voor één of meerdere kiescolleges dan ook aan de wetgever. Ook de keuze voor het moment waarop de verkiezingen voor het kiescollege plaatsvinden, zal bij gewone wet gemaakt worden. Bij de afweging die in het kader van de uitvoeringswetgeving wordt gemaakt zullen ook praktische aspecten verbonden aan gelijktijdigheid van verkiezingen aan de orde komen.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 900, nr. 12.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 4, blz. 2-3.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat er een complex wetgevingsproces is ontstaan, nu de precieze staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog punt van aandacht is. Deze leden vragen of het in het algemeen niet beter is om eerst meer duidelijkheid te hebben.

Deze grondwetsherziening is er niet op gericht de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de Grondwet te verankeren. Het doel is om een grondwettelijke regeling te treffen voor de staatkundige positie die deze eilanden thans hebben, waarbij de grondwettelijke waarborgen voor gemeenten en provincies van overeenkomstige toepassing worden verklaard en betrokkenheid bij de verkiezing van de Eerste Kamer mogelijk wordt gemaakt.

Voorts vragen deze leden of in citeertitel, opschrift en considerans van het wetsvoorstel onbedoeld een keuze ligt voor één in plaats van meerdere kiescolleges.

De regering meent van niet. Voorgesteld wordt om in het nieuwe grondwetsartikel over Caribische openbare lichamen te bepalen dat in deze lichamen verkiezingen worden gehouden voor 'een kiescollege voor de Eerste Kamer', dat rechtstreeks wordt gekozen door de kiesgerechtigde Nederlandse ingezetenen (artikel 132a, derde lid, dat artikel 129, eerste lid, van overeenkomstige toepassing verklaart). Deze bewoordingen maken duidelijk dat in ieder Caribisch openbaar lichaam een kiescollege voor de Eerste Kamer wordt gekozen, maar laten in het midden of het gaat om een 'eigen' kiescollege dan wel een gezamenlijk kiescollege voor meerdere of alle Caribische openbare lichamen samen. In lijn met de voorgestelde formulering in artikel 132a, derde lid, van de Grondwet wordt ook in het opschrift en de considerans van het wetsvoorstel de formulering 'een kiescollege' gehanteerd. Over de betekenis ervan kan naar het oordeel van de regering, mede gezien de uitleg in de memorie van toelichting, geen misverstand ontstaan.

4. Procedurele aspecten

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met de regering dat het niet eerder is voorgekomen dat een inhoudelijke novelle is ingediend bij een voornemen tot wijziging van de grondwet. In het licht van de zware procedure die de grondwetgever voor wijziging van de grondwet heeft opgetuigd zijn in de ogen van deze leden vragen te stellen bij de passendheid van een novelletraject en de gekozen inrichting daarvan. Allereerst vragen zij de regering te reflecteren op de staatsrechtelijke betekenis van inhoudelijke novelles bij grondwetswijzigingen in het algemeen.

De regering merkt op dat een novelle alleen aan de orde kan zijn bij een wet als bedoeld in artikel 137, eerste lid, van de Grondwet, waarin de wetgever verklaart dat er grond bestaat om de Grondwet te wijzigen (veelal aangeduid als verklaringswet of eerstelezingswet). Deze wet komt tot stand via de gewone wetgevingsprocedure, waarbij ook nota's van wijziging en amendementen mogelijk zijn. Het enige verschil is de in 1983 ingevoerde bevoegdheid van de Tweede Kamer om een verklaringsvoorstel te splitsen (artikel 137, tweede lid, van de Grondwet). In tweede lezing buigen beide kamers zich over het voorstel tot verandering in de Grondwet zoals opgenomen in de verklaringswet (artikel 137, vierde lid, van de Grondwet). In deze fase zijn geen wijzigingen meer mogelijk en kan een novelle niet aan de orde zijn.

De staatsrechtelijke betekenis van een novelle bij een verklaringswet verschilt naar het oordeel van de regering niet van de betekenis van een novelle bij een 'gewone'

wet, mits de novelle geen onduidelijkheid teweegbrengt over de verklaring van de wetgever in eerste lezing. De waarborgen van de herzieningsprocedure van hoofdstuk 8 van de Grondwet zijn gelegen in een dubbele lezing, ontbinding van de Tweede Kamer na de eerste lezing opdat kiezers indirect uitspraak kunnen doen over de voorgestelde herziening en het vereiste van een versterkte meerderheid in tweede lezing. In het onderhavige geval zal, na bekendmaking van de novelle en de verklaringswet, volstrekt duidelijk zijn welke verandering in de Grondwet de wetgever voor ogen staat. De keuze voor een novelle in plaats van een nieuw verklaringsvoorstel doet dan ook op geen enkele wijze afbreuk aan de waarborgen van de zware procedure voor herziening van de Grondwet.

Dezelfde leden vragen of voorliggend wetsvoorstel moet worden gezien als een reguliere wijzigingswet of als een grondwetwijzigingswet. Ook vragen zij of het wetsvoorstel een dubbele lezing moet volgen.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van een verklaringswet in de zin van artikel 137, eerste lid, van de Grondwet, en vormt zelf geen verklaringswet. Dit blijkt op verschillende plaatsen uit de redactie van het wetsvoorstel. Zo staat in het opschrift en de considerans, anders dan bij verklaringswetten, niet dat er grond bestaat om de Grondwet te wijzigen. Artikel I van het wetsvoorstel is geformuleerd als wijzigingsopdracht, terwijl verklaringswetten aanvangen met de uitspraak van de wetgever dat er grond bestaat om bepaalde veranderingen in overweging te nemen.³ Artikel II van het wetsvoorstel regelt de inwerkingtreding, terwijl verklaringswetten niet in hun inwerkingtreding voorzien, zo volgt uit artikel 137, derde lid, van de Grondwet.

Zoals de memorie van toelichting vermeldt, zal de regering in geval van aanvaarding van de novelle en de verklaringswet na samenkomen van de nieuwgekozen Tweede Kamer een wetsvoorstel indienen met de verandering zoals opgenomen in de gewijzigde verklaringswet.⁴ De novelle is na wijziging van de verklaringswet uitgewerkt en hoeft geen dubbele lezing te volgen.

Deze leden stellen voorts vragen over de verwijzing in de memorie van toelichting naar een brief van de regering van 2 april 1976. Zij merken op dat de mogelijkheid van een novelle bij een verklaringswet in deze brief slechts kort beschreven wordt, zonder daar staatsrechtelijke of inhoudelijke argumenten of onderbouwing bij te noemen. Bovendien, zo stellen zij, is de brief geschreven kort nadat van de Raad van State advies werd gevraagd over de toelaatbaarheid van een inhoudelijke novelle, welk advies niet rept over de mogelijkheid van het wijzigen van een verklaringswet. De leden vragen de regering op deze constatering te reageren en alsnog uitgebreid te onderbouwen waarom de gekozen route staatsrechtelijk zou deugen.

Met de verwijzing in een voetnoot van de memorie van toelichting naar de genoemde brief heeft de regering willen illustreren dat een novelle bij een verklaringswet reeds ten tijde van de voorbereiding van de algehele grondwetsherziening van 1983 als mogelijkheid werd beschouwd. In de brief overwoog de regering dat amendement of verwerping van een van de verklaringsvoorstellen – de algehele grondwetsherziening geschiedde via meerdere verklaringswetten – al snel tot gevolg kon hebben dat andere, samenhangende verklaringswetten gewijzigd zouden moeten worden. *“Is wijziging nodig van een reeds door beide Kamers aanvaard wetsontwerp, dat door bekrachtiging wet is*

³ Zie bijvoorbeeld artikel I van wetsvoorstel 33 131.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 341, nr. 3, blz. 4.

geworden, dan zal hiertoe een novelle vereist zijn", zo werd overwogen.⁵ Gelet op het feit dat een verklaringswet de gewone wetgevingsprocedure volgt, hoeft de brief geen nadere toelichting van de staatsrechtelijke deugdelijkheid te bevatten. In reactie op de opmerking over het destijds gevraagde advies van de Raad van State merkt de regering op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het onderhavige wetsvoorstel geen staatsrechtelijke kanttekeningen heeft geplaatst bij de keuze voor een novelle.

Tevens vragen deze leden waarom niet is gekozen voor een van de inwerkingtredingsbepalingen voor novelles uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De modellen van de Aanwijzingen voor de regelgeving voor de inwerkingtreding van een novelle knopen aan bij het tijdstip waarop de te wijzigen wet in werking treedt.⁶ Een verklaringswet treedt echter niet in werking; de wetgever verklaart op het moment van bekendmaking van de verklaringswet dat een bepaalde verandering in de Grondwet in overweging zal worden genomen (artikel 137, eerste en derde lid, van de Grondwet). Om ieder mogelijk misverstand over de verklaring van de wetgever uit te sluiten, is de regering voornemens de novelle in werking te laten treden voordat de verklaringswet wordt bekrachtigd. Daarmee zal de verklaringswet vanaf het moment van bekrachtiging luiden zoals voorgesteld in de novelle. Om de novelle zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, is in artikel II gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding.⁷

Tot slot vragen deze leden waarom de regering niet heeft gekozen voor 'de (koninklijke) weg van één nieuw grondwetswijzigingstraject', onder intrekking van het te 'novelleren' wetsvoorstel. Is voor een novelle gekozen om tijd te winnen, zo vragen zij.

De regering beschouwt de gekozen weg van een novelle in het licht van de herzieningsprocedure van hoofdstuk 8 van de Grondwet niet als minder 'koninklijk' dan de weg van een nieuw verklaringsvoorstel. Er wordt immers geen afbreuk gedaan aan de waarborgen van de herzieningsprocedure. De keuze voor een novelle berust op de overweging dat slechts één onderdeel van de voorgestelde verklaringswet hoeft te worden gewijzigd. Deze afbakening tot het onderwerp dat wijziging behoeft, kan inderdaad tijdswinst opleveren.

5. Planning

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de planning van het verdere traject van formele wetgeving en regelgeving.

Om te bereiken dat Nederlandse ingezetenen van het Caribische deel van Nederland bij de eerstvolgende gelegenheid invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer, moet de eerste lezing van de grondwetsherziening vóór de kandidaatstelling voor de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen worden afgerond. Deze kandidaatstelling is gepland op 30 januari 2017.

⁵ Kamerstukken II 1975/76, 13 871, nrs. 1-2, blz. 7.

⁶ Aanwijzing 180, onder F en G.

⁷ De formulering van artikel II wijkt af van het model voor onmiddellijke inwerkingtreding (aanwijzing 180, onder I) omdat tevens de toepassing van de Wet raadgevend referendum expliciet wordt uitgesloten. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B, aanhef, en artikel II van het wetsvoorstel.

Vervolgens dient de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de tweede lezing en de uitvoeringswetgeving ruim voor de Eerste Kamerverkiezingen van 2019 te worden afgerond, opdat voldoende tijd resteert voor de te nemen uitvoeringsmaatregelen. Zoals gebruikelijk streeft de regering ernaar het wetsvoorstel voor de tweede lezing in te dienen op de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer. Het wetsvoorstel inzake de uitvoeringswetgeving volgt zo spoedig mogelijk daarna.

6. Consultatie en advisering

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen of de inhoudelijke opvattingen van Bonaire en Sint Eustatius over het wetsvoorstel inmiddels bekend zijn. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om zo snel mogelijk een inhoudelijke reactie van Bonaire en Sint Eustatius te krijgen.

De regering heeft sinds de indiening van het wetsvoorstel geen nadere reactie van de bestuurscolleges van Bonaire en Sint Eustatius ontvangen. Het verzoek van de leden van de PvdA-fractie is doorgeleid naar de rijksvertegenwoordiger, die het bij de genoemde bestuurscolleges onder de aandacht heeft gebracht en nogmaals om een inhoudelijke reactie heeft gevraagd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk