

Vergaderjaar 2002–2003

**28 515**

## **Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 31 oktober 2002

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben zonder instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden waren en blijven tegen de invoering van een correctief referendum. Zij constateren met tevredenheid dat ook de regering, conform het strategisch akkoord, in de memorie van toelichting zegt het wetsvoorstel niet te steunen.

Het belangrijkste argument om dit voorstel niet te steunen, is dat deze leden het voorstel eerder een uitholling dan een versterking vinden van het stelsel van de representatieve democratie. Bij het opstellen van wetten is het de taak van de wetgever open te staan voor wensen en belangen van burgers.

Daarvoor moeten burgers bijvoorbeeld in de gelegenheid worden gesteld om vooraf bij voor hen van belang zijnde wetten te worden betrokken. Het is de taak van de wetgever om alle betrokken belangen mee te wegen in besluitvorming.

Als wetten eenmaal via de grondwettelijke procedure tot stand zijn gekomen, moet dit in de ogen van de leden van de CDA-fractie ook het definitieve besluit zijn. Het vertrouwen in de representatieve democratie wordt niet gediend door wetten die op deze wijze tot stand zijn gekomen, via een referendum opnieuw ter discussie te stellen.

Deze leden zijn bij de eerste lezing reeds uitvoerig ingegaan op de diverse onderdelen van het wetsvoorstel. Omdat het wetsvoorstel in tweede lezing identiek is aan hetgeen in de eerste lezing is vastgesteld, wordt korthedshalve verwezen naar de inbreng van de leden van de CDA-fractie bij de wetsvoorstellen 27 033 en 27 034 (Tijdelijke referendumwet).

De leden van de VVD-fractie wijzen op een aantal passages uit de Handelingen (Handelingen 1996–1997, nr. 32, Tweede Kamer, blz. 6252 en Handelingen 2000–2001, nr. 44, Tweede Kamer, blz. 3244) die zijn gemaakt van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zoals dat in eerste

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), Van de Camp (CDA), voorzitter Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Rietkerk (CDA), Van der Staaij (SGP), Blok (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Schonewille (LPF), ondervoorzitter Stuger (LPF), Eerdmans (LPF), Azough (GroenLinks), Zeroual (LPF), Sterk (CDA), Smilde (CDA) en Haverkamp (CDA).

Plv. leden: Rijpstra (VVD), Vacature (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Adelmund (PvdA), Van der Ham (D66), De Grave (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Beek (VVD), Lazrak (SP), Rosenmöller (GroenLinks), Meijer (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Verbugt (VVD), Rambocus (CDA), Jense (LN), Van Oven (PvdA), Çörüz (CDA), Janssen van Raaij (LPF), Palm (LPF), Wiersma (LPF), Halsema (GroenLinks), Varela (LPF), Eski (CDA), Bruls (CDA) en Verburg (CDA).

lezing aan de orde is geweest. De leden van de VVD-fractie namen daar het standpunt in dat haar toenmalige opstelling alleen was ingegeven door de toen geldende afspraken uit het toenmalige regeerakkoord. Bij de genoemde behandeling hebben de leden van de VVD-fractie uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt, dat hun standpunt zou kunnen wijzigen door afspraken in een eventuele nieuwe coalitie. Bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel in eerste lezing hadden de leden van de VVD-fractie al uitvoerig beargumenteerd waarom zij inhoudelijk niet enthousiast waren over het instituut referendum. Om deze redenen hebben de leden van de VVD-fractie nu geen problemen met het aan de orde zijnde wetsvoorstel tweede lezing Grondwetswijziging inzake het correctief referendum en het advies respectievelijk de standpuntbepaling van de regering zoals daarin verwoord. Voor een uitvoerigere argumentatie verwijzen de leden van de VVD-fractie naar hun schriftelijke en mondelinge inbrengen bij de eerste lezing van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals al bij de eerste lezing van het wetsvoorstel gesteld, vinden zij het correctief referendum een nuttige en wenselijke aanvulling op de bestaande, representatieve democratie en juichen zij het daarom toe dat de mogelijkheid van zo'n correctief referendum door de Grondwet geboden wordt, in navolging van de regeling in de huidige, Tijdelijke referendumwet. Voor een verdere uiteenzetting van hun oordeel verwijzen deze leden naar hun schriftelijke inbreng bij de eerste lezing van het wetsvoorstel en hun opstelling in het plenaire debat hierover. Met teleurstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, alsmede van de begeleidende brief (28 515, nr. 4). Hierin stelt de regering dat zij het in tweede lezing zelf niet zal ondersteunen. De leden van de PvdA-fractie achten het daarentegen van het grootste belang dat het wetsvoorstel tot wet wordt verheven.

«Het kabinet is geen voorstander van het instrument referendum», zo staat in de memorie van toelichting te lezen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij hiermee bedoelt dat zij tegenstander is van alle vormen van referenda, of dat dat alleen geldt voor het correctief referendum, het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering hoe zij denkt over het instrument raadgevend referendum.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe haar standpunt over het instrument referendum zich verhoudt tot haar – onder andere in het strategisch akkoord en in de regeringsverklaring verwoorde – streven naar het verkleinen van de kloof tussen burgers en de overheid. Zij vragen de regering voorts haar stelling te beargumenteren dat referenda berusten op de onjuiste veronderstelling dat openbaar bestuur niet meer is dan de optelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden afgewezen. Hoe kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deel uitmakend van het vorige kabinet, verantwoordelijkheid hebben genomen voor nota bene een grondwetswijziging die op een onjuiste veronderstelling was gebaseerd?

Blijkens de memorie van toelichting stelt de regering «zich veeleer het versterken van de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur ten doel». Kan de regering beargumenteren waarom de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum, met alle zorgvuldige criteria, drempels en voorwaarden in dit wetsvoorstel en in de Tijdelijke referendumwet, geen versterking is van de representatieve democratie?

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer zij het voorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet kunnen verwachten. Waarom is daarin, blijkens antwoorden op Kamervragen, een bepaling opgenomen

die regelt dat over het intrekingsvoorstel geen referendum kan worden gehouden op basis van de Tijdelijke referendumwet?

De leden van de GroenLinks fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit in tweede lezing ingediende wetsvoorstel. Deze leden staan in beginsel positief tegenover het voorstel de Grondwet zodanig te wijzigen dat besluiten van de Tweede Kamer aan een correctief referendum kunnen worden onderworpen en stemmen dan ook in met dit voorstel in tweede lezing. Wel hebben zij bij de behandeling in eerste lezing reeds gezegd bezwaren te hebben tegen de gekozen invulling, vormgeving en reikwijdte van het voorstel. Wellicht ten overvloede geven zij hier een korte samenvatting van hun kritiek. «De leden van de GL-fractie maken zich grote zorgen over de levensvatbaarheid van de voorgestelde wet, en daarmee over de levensvatbaarheid van het referendum als zodanig. De door het kabinet voorgestelde drempel van 40 000 initiële verzoeken en 600 000 ondertekenaars, op centraal niveau vertaald naar 1% en 5% binnen respectievelijk drie en zes weken is niet redelijk. Aangezien het gaat om een beslissend referendum zijn de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat drempels ter initiëring en een gekwalificeerde meerderheid zeker noodzakelijk zijn. Zij moeten evenwel in verhouding tot elkaar worden gezien en in combinatie met de huidige eis van gekwalificeerde meerderheid is deze eis, nog afgezien van de te stellen termijnen, onaanvaardbaar hoog. Geen maatschappelijke organisatie zal die stap nemen, los van de vraag of zij er financieel en organisatorisch ook toe in staat is. Met het oog op de vele drempels en de eis van gekwalificeerde meerderheid hebben deze leden de regering daarom met klem verzocht de levensvatbaarheid van het referendum in de onderhavige voorstellen in de praktijk nader te onderzoeken, en de voorgestelde vereisten desgewenst te versoepelen. Daarbij betreuren deze leden het niet instellen van een referendumskamer, die de regering en Kamer had kunnen adviseren over de toelaatbaarheid van referendumverzoeken. De eis van gekwalificeerde meerderheid in het door het vorige kabinet voorgestelde Grondwetsartikel (tenminste 30% van alle kiesgerechtigden moet tegenstemmen) achten deze leden niet redelijk. Bij een opkomst die bij referenda gewoonlijk niet hoger dan 40% komt (en meestal een stuk lager) leidt dit tot vrijwel «russische verkiezingsuitslagen». Deze leden hebben bezwaar om dit meerderheidsvereiste in de Grondwet vast te leggen, omdat wijziging bij gewone wet onmogelijk wordt en een nieuwe Grondwetsherzieningsprocedure zou vereisen. Zij hebben de toenmalige minister gevraagd na te denken over de gevolgen van het in de Grondwet vastleggen van dit vereiste, in de context van de dalende opkomst bij reguliere verkiezingen en hebben gewezen op het bestaan van alternatieve gekwalificeerde meerderheden op decentraal niveau in onder meer Amsterdam, Rotterdam en Zwolle. Deze zouden, in het geval besloten mocht worden om wel van de voorgestelde meerderheidsvereisten gebruik te maken, naar het oordeel van deze leden in aanmerking genomen moeten worden.

Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven dat de Grondwetswijziging en de uitvoeringswet, indien zij ook betrekking hebben op de decentrale overheid, geschikt moeten zijn voor alle gemeenten en provincies, betreuren zij het dat de eigen lokale referendumverordeningen terzijde worden geschoven. Zij wijzen erop dat het veranderen van de referendumverordening in veel steden leidt tot verzwaring van de bestaande drempels en meerderheidsvereisten. Hoewel ook de Raad van State wees op de mogelijkheid lokale verordeningen af te laten wijken en adviseerde de wet tot de nationale referenda te beperken, zette het kabinet hier een streep door. Decentrale raadgevende referenda of initiatieven over besluiten van staten en raden die niet onder de wet vallen, worden onmogelijk. Deze leden menen dat dit een onwenselijke en ongelegitimeerde inbreuk maakt op de thans bestaande decentrale autonomie.

Daarbij zien deze leden op het punt van verordeningen die aan een referendum worden onderworpen, niet in waarom de eis van gekwalificeerde meerderheid van 30% van de kiesgerechtigden in de Grondwet zou moeten worden opgenomen. Het opnemen van een vereiste in een wet zou een flexibelere omgang met het referenduminstrumentarium mogelijk maken, bijvoorbeeld in geval van blijvende daling van het aantal mensen dat bij verkiezingen een stem uitbrengt, zo memoreren de leden van de GroenLinksfractie hun inbreng destijds.

Vergelijking met de andere EU-landen laat naar het oordeel van deze leden niet alleen zien dat Nederland achterloopt wat betreft invoering van het referendum, maar ook dat Nederland met deze wet hoge drempels hanteert. De drempelwaarden voor indiening en ondersteuning (40 000 kiesgerechtigden) zijn in geen enkel ander EU-land zo hoog. Alleen Denemarken, Italië en Zweden kennen gekwalificeerde meerderheidsvereisten in correctieve referenda; elders is een gewone meerderheid voldoende. De hier voorgestelde figuur van een gekwalificeerde meerderheidsvereiste in combinatie met een grote controle over de inhoud van het referendum (uitsluitend door de Kamer aanvaarde wetten; hoge drempels voor indiening en ondersteuning van de referendumaanvraag) komt nergens anders voor en is ook onlogisch. Met het huidige voorstel van Grondwetswijziging behoudt Nederland naar de mening van de leden van de GroenLinksfractie zijn internationale uitzonderingspositie.

Bij de stemming over de Tijdelijke referendumwet heeft de woordvoerder van de GroenLinksfractie een verklaring afgelegd, waarin zij uitsprak dat de fractie ondanks de diverse bezwaren voor deze wet zou stemmen, maar «niet van harte». Deze verklaring had eveneens betrekking op de voorgestelde Grondwetswijziging. Beter iets dan niets, was het adagium van deze leden destijds; ook nu blijft deze afweging van belang.»

Deze leden hebben vragen en opmerkingen over de begeleidende brief bij het wetsvoorstel in tweede lezing (28 515 nr. 4). Ten eerste constateren zij dat de programma's van zowel CDA, VVD als LPF positief zijn over de uitbreiding van mogelijkheden voor zeggenschap en inspraak van de burger, waaronder natuurlijk referenda vallen. Waar ook deze leden bij de belofte van die partijen van een nieuwe politiek in de eerste plaats denken aan de uitbreiding van mogelijkheden voor zeggenschap en inspraak van de burger, bleek die hoop bij de totstandkoming van het strategisch akkoord een illussie. De ommezwaai die deze partijen hebben gemaakt toen het strategisch akkoord gesloten werd, heeft deze leden verbaasd. Het komt hun voor, dat daarover bij de onderhandelingen onvoldoende zorgvuldigheid is betracht.

Ten tweede hechten de leden van de GroenLinks-fractie aan de uitgangspunten van een betrouwbare overheid, van continuïteit van beleid en van het respecteren van genomen besluiten. Het verbaast deze leden dat deze uitgangspunten verlaten worden. Als nieuwe politiek in de ogen van deze regering betekent het niet langer verantwoording hoeven nemen voor het door voorgangers ingezette beleid, dan nog kan het niet zo zijn dat het onthouden van steun aan een Grondwetswijziging in tweede lezing niet beargumenteerd wordt. Zij betreuren het dat, waar het vorige kabinet na jaren van discussie een moeizaam compromis bereikte op een thema dat burgers werkelijk meer invloed kan geven in de vorm van een noodremvoorziening onder de zwaarst mogelijke voorwaarden, het huidige kabinet een streep wil zetten door referenda als zodanig omdat die de representatieve democratie zouden aantasten. In geen enkel ander Europees land zal een regering dit standpunt innemen en het is ironisch dat een kabinet dat zich in woord laat voorstaan op zeggenschap van het volk zich in de praktijk bang toont voor de wil van het volk.

Ten derde wijzen deze leden erop dat het niet ondersteunen van deze Grondwetswijziging door de regeringspartijen er tevens toe zal leiden dat het voorstel in tweede lezing in de Kamer zal worden verworpen. Aange-

zien de Tijdelijke referendumwet eveneens zal worden ingetrokken, dreigen de mogelijkheden die deze Grondwetswijziging voor burgers schept om over controversiële wetsvoorstellen in laatste instantie te kunnen meebeslissen, jaren vooruit geschoven te worden. Daarbij komt dat het deze leden een unicum lijkt dat een kabinet geen steun verleent aan een Grondwetswijziging die eerder de steun kreeg van een deel van het vorige kabinet en daarmee in eerste lezing werd aangenomen. Het kabinet laadt daarmee een zware verantwoordelijkheid op zich en deze leden vragen of de minister bij de totstandkoming van het strategisch akkoord wellicht vergeten was dat hij als lid van het vorige kabinet nog voor dit voorstel was. Verder menen deze leden dat, gezien de demissionaire status van dit kabinet, het zich niet langer kan permitteren negatieve uitlatingen te doen over deze Grondwetswijziging in tweede lezing respectievelijk dat het het niet-steunen van een Grondwetswijzigingsvoorstel in tweede lezing, dient in te trekken.

De leden van de SP-fractie zijn positief over de mogelijkheid tot referenda en vinden dat de huidige voorstellen geen recht doen aan de grondgedachte van referenda, namelijk dat het aan burgers de mogelijkheid geeft, invloed te hebben op het bestuur van het land.

Deze leden vinden, zoals zij in eerdere debatten hebben gesteld, dat de drempels te hoog zijn om een referendum aan te vragen, dat de gemeentelijke autonomie in het geding is en dat het quorum te hoog is. Zij refereren aan de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing voor nadere toelichting.

De leden van de SP-fractie vinden dat er mogelijkheden moeten zijn om ministeriële besluiten en supranationale besluiten met gevolgen voor Nederland (in het bijzonder Europese besluiten) te laten toetsen door de bevolking. Is dit mogelijk volgens de huidige Grondwetswijziging?

De leden van de D66-fractie hebben met afschuw kennisgenomen van het voornemen van dit kabinet onderhavige tweede lezing van de Grondwetswijziging inzake het correctief referendum niet te ondersteunen. Het lijkt deze leden – gezien deze houding van het kabinet – vrij zinloos een uitgebreide inbreng aan het verslag behorend bij deze Grondwetswijziging te leveren. Deze leden willen volstaan met de vraag om een nader beargumenteerde uiteenzetting van de kant van het kabinet waarom het niet bereid is de Grondwettelijke belemmering voor een correctief referendum weg te nemen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de indiening van de tweede lezing van het wetsvoorstel inzake de bepalingen over het correctief referendum. Genoemde leden onderschrijven de staatsrechtelijke juistheid van de handelwijze van de regering, die ondanks de inhoudelijke bezwaren, bovengenoemd wetsvoorstel wederom aanhangig maakt bij de Kamer.

Het correctief referendum heeft een merkwaardige parlementaire route afgelegd. Nadat een eerste voorstel in de Eerste Kamer was verworpen, werd een nieuw voorstel ingediend, dat, hoewel het niet al te veel inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het eerdere voorstel bevatte, tóch parlementaire goedkeuring kreeg. Het desbetreffende wetsvoorstel lijkt nu in de tweede termijn wederom onvoldoende steun in het parlement te behalen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie krijgen nog graag enige verduidelijking van de stelling in de bijgevoegde brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: «het kabinet stelt zich veeleer het versterken van de representatieve democratie op basis van vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur ten doel». Op welke manier denkt de regering dat te bereiken?

De leden van de SGP-fractie hebben met grote instemming kennisgenomen van de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet en de begeleidende brief van de minister van 16 september 2002. Zij hebben zich steeds met diverse argumenten van principiële en praktische aard verzet tegen het creëren van de mogelijkheid tot het houden van referenda. De genoemde leden verwijzen daarvoor naar de verschillende eerdere debatten en wetsbehandelingen over dit onderwerp, zoals de behandeling van de eerste lezing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 27 033).

De voorzitter van de commissie,  
Van de Camp

De griffier van de commissie,  
De Gier