

Vergaderjaar 2002–2003

**28 515**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 november 2002

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van het CDA tevreden zijn dat de regering, conform het Strategisch akkoord, in de memorie van toelichting te kennen heeft gegeven het wetsvoorstel niet te ondersteunen, dat de leden van de fractie van de VVD evenmin problemen hebben met deze standpuntbepaling en dat de leden van de fractie van de SGP met grote instemming hebben kennisgenomen van de memorie van toelichting. Ook verheugt het ons dat de leden van de fractie van de ChristenUnie de staatsrechtelijke juistheid onderschrijven van de handelwijze van de regering om het wetsvoorstel in tweede lezing aanhangig te maken ondanks de inhoudelijke bezwaren daartegen. Wij hebben er kennis van genomen dat de leden van de fractie van de PvdA met teleurstelling hebben kennisgenomen dat de regering het wetsvoorstel niet zal ondersteunen en dat de leden van de fractie van D66 met afschuw hebben kennisgenomen van dit voornemen. Wij hebben er goede nota van genomen dat de leden van de fractie van GroenLinks instemmen met het wetsvoorstel en dat ook de leden van de fractie van de SP positief zijn over de mogelijkheid van referenda.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering 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 regering veronderstelt dat deze leden met correctieve referenda doelen op bindende referenda en dat met raadgevende referenda wordt bedoeld op niet bindende vormen van referenda. De regering is geen voorstander van de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet die bindende referenda op zowel nationaal als decentraal niveau mogelijk maakt. Zoals de regering in het kader van de behandeling van de ontwerp-begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2003 heeft betoogd, is het een aantasting van de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de representatieve democratie als een eenmaal genomen besluit vervolgens weer via een correctief referendum ter discussie kan worden gesteld (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 5, blz. 5). In beginsel is dit niet anders bij niet bindende referenda. Ook hiervoor geldt dat zij een eenmaal genomen besluit weer nadrukkelijk ter

discussie kunnen stellen. Hoewel de democratisch gelegitimeerde organen een (negatieve) uitslag van een dergelijk referendum naast zich neer kunnen leggen, zal de uitslag wel gelden als een zwaarwegend advies waarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken. In dit verband wijst de regering op de Tijdelijke referendumwet, waarin is bepaald dat wanneer een (niet bindend) referendum heeft geleid tot een zogenoemde raadgevende uitspraak tot afwijzing, zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet (artikel 15). Ook deze vorm van referendum wijst de regering derhalve nadrukkelijk af. Referenda kunnen ook betrekking hebben op ontwerp-besluiten of beleidsvoornemens. Ook tegen deze referenda voorafgaand aan de besluitvorming heeft de regering bezwaren, die destijds overigens ook door de commissie-Biesheuvel zijn onderkend (Relatie kiezers-beleidsvorming, 's-Gravenhage 1985, blz. 82–83). Zo zullen zij niet werkelijk leiden tot vergroting van de invloed van de burgers in het politieke besluitvormingsproces. Door de mogelijkheid dat het uiteindelijke besluit afwijkt van de uitkomst van het referendum, zou de relatie kiezers-beleidsvorming juist kunnen worden gefrustreerd. Deze vorm van referendum zou voorts voor de volksvertegenwoordiging een middel kunnen zijn om zich aan het nemen van moeilijke beslissingen te onttrekken. Evenals de andere vormen van referenda, passen deze referenda bovendien naar het oordeel van de regering slecht in het vertegenwoordigend stelsel.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe haar standpunt over het instrument referendum zich verhoudt tot haar streven naar het verkleinen van de kloof tussen burgers en de overheid. Ook vragen zij 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. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering het versterken van de representatieve democratie op basis van vertegenwoordiging en een goed functionerend bestuur wil bereiken. De regering is een groot voorstander van het versterken van de participatie door de burgers en stelt zich met het oog hierop ten doel de representatieve democratie te versterken. In de memorie van toelichting bij de ontwerp-begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2003 worden hiertoe diverse voorstellen gedaan (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 2, blz. 10). De representatieve democratie zou kunnen worden versterkt door de binding tussen kiezers en gekozenen te versterken. Daarbij kan worden gedacht aan het vergroten van de invloed van de kiezers bij het bepalen welke personen de zetels in de Tweede Kamer gaan bezetten, bijvoorbeeld door het geven van meer stemmen aan de kiezers (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 5, blz. 6). Over dit onderwerp is een brief aan de Tweede Kamer in voorbereiding, die zo spoedig mogelijk naar de kamer zal worden gezonden. Participatie van burgers moet wel binnen de kaders van de representatieve democratie haar beslag krijgen. De regering onderschrijft de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het correctief referendum eerder een uitholling dan een versterking van het stelsel van de representatieve democratie is. Zoals hiervoor reeds is betoogd, is het een aantasting van de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de representatieve democratie als een eenmaal genomen besluit vervolgens weer via een correctief referendum ter discussie kan worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie 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.

Referenda hebben doorgaans betrekking op één afzonderlijke maatregel. Een dergelijke maatregel kan over het algemeen niet los worden gezien van andere, daarmee samenhangende, maatregelen en kan dan ook niet naar believen worden afgewezen, zonder dat dit gevolgen heeft voor het gehele beleid. Het bestuur heeft tot taak de complexe belangen in de maatschappij op een zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen en vervolgens met een samenhangend pakket van maatregelen te komen. Referenda maken een inbreuk op deze samenhang, hetgeen ten koste gaat van het voeren van behoorlijk bestuur.

Tenslotte vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer zij het voorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet kunnen verwachten en waarom daarin, blijkens antwoorden op Kamervragen, een bepaling is opgenomen die regelt dat over het intrekkingvoorstel geen referendum kan worden gehouden op basis van de Tijdelijke referendumwet. De Raad van State heeft op 8 november jl. advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet. Het wetsvoorstel zal derhalve op korte termijn bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het zal op zodanige wijze worden vormgegeven dat de intrekking van de Tijdelijke referendumwet niet aan een referendum op grond van die wet zal kunnen worden onderworpen. Nu het kabinet, zoals hiervoor reeds is aangegeven, geen voorstander is van het instrument referendum, zou het immers ongerijmd zijn de Tijdelijke referendumwet nog van toepassing te laten zijn op haar eigen intrekking.

Wij hebben kennisgenomen van de samenvatting van de bezwaren die de leden van de fractie van GroenLinks tijdens de behandeling van de eerste lezing van dit voorstel hebben aangevoerd tegen de gekozen invulling, vormgeving en reikwijdte van het voorstel. Gezien het feit dat deze bezwaren ook bij de behandeling in eerste lezing aan de orde zijn gekomen, zien wij geen aanleiding hierop thans nader in te gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie betreuren het dat het kabinet geen steun verleent aan een Grondwetswijziging die eerder in eerste lezing werd aangenomen. Deze leden vragen zich af of hier sprake is van een unicum. 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 kabinet het niet steunen van het voorstel in tweede lezing dient in te trekken.

Indien een voorstel tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing wordt aanvaard en bekendgemaakt, is de regering gehouden tot indiening van het voorstel in tweede lezing. De regering kan indiening slechts achterwege laten indien het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zullen zorgdragen. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake. Het feit dat de regering is gehouden een voorstel in tweede lezing in te dienen, sluit echter geenszins uit dat zij in de memorie van toelichting daarbij reeds tot uitdrukking brengt, dat zij de wenselijkheid van de voorgestelde wijziging betwijfelt of ontkent (Kamerstukken II 1976/77, 14 213, nr. 3, blz. 7). Een dergelijke situatie heeft zich eerder voorgedaan bij de tweede lezing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met de vervroeging van Prinsjesdag (Bijl. Handelingen II, 1971–11 308, nr. 3).

De omstandigheid dat het kabinet demissionair is, is op dit moment van ondergeschikt belang. Het is thans aan de beide kamers der Staten-Generaal om het voorstel in tweede lezing te overwegen. De memorie van toelichting is overigens ondertekend op een moment dat het kabinet nog volledig missionair was. In de opvatting van het kabinet is door het demissionair worden geen wijziging gekomen.

De leden van de SP-fractie vragen of de voorgestelde Grondwetswijziging het mogelijk maakt ministeriële besluiten en supranationale besluiten met gevolgen voor Nederland (in het bijzonder Europese besluiten) te laten toetsen door de bevolking. Het wetsvoorstel voorziet, wat betreft het nationale niveau, slechts in de mogelijkheid van het houden van referenda over wetten en de goedkeuring van verdragen. Ministeriële besluiten zijn dan ook niet referendabel op grond van dit voorstel. Ditzelfde geldt voor supranationale besluiten. Ten overvloede wijst de regering erop dat ook indien dergelijke besluiten worden omgezet in nationale wetgeving, die wetgeving op grond van het voorstel niet aan een referendum kan worden onderworpen, indien sprake is van een wet die uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties (artikel 89b, onderdeel d).

De leden van de D66-fractie vragen 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 argumenten van het kabinet tegen het instrument referendum zijn hiervoor reeds besproken: referenda hebben doorgaans betrekking op één afzonderlijke maatregel. Een dergelijke maatregel kan over het algemeen niet los worden gezien van andere maatregelen en kan dan ook niet naar believen worden afgewezen, zonder dat dit gevolgen heeft voor het gehele beleid. Het bestuur heeft tot taak de complexe belangen in de maatschappij op een zorgvuldige wijze tegen elkaar af te wegen en vervolgens met een samenhangend pakket van maatregelen te komen. Referenda maken bovendien naar het oordeel van het kabinet het blokkeren van besluiten vaak eenvoudiger dan het nemen van een besluit. Hierdoor neemt het oplossend vermogen van de overheid af en de onvrede van de burgers toe. Het correctief referendum is, meer in het bijzonder, een aantasting van de representatieve democratie; het is een aantasting van de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de representatieve democratie als een eenmaal genomen besluit vervolgens weer via een correctief referendum ter discussie kan worden gesteld.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
J. P. Balkenende

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes