

27 033

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 13 april 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie memoreerden dat de poging het correctief referendum in de Grondwet in te voeren, zij het ternauwernood, in mei 1999 door de grondwetgever is afgewezen. Onder druk van de kleinste coalitiepartner hebben de regeringspartijen in het zogeheten lijmakkoord besloten te bevorderen dat dit punt per ommegaand weer bij de grondwetgever op de agenda zou worden geplaatst. Hetzelfde voorstel door hetzelfde kabinet zonder te wachten op verkiezingen van de Tweede Kamer terwijl ook op geen enkele wijze geconstateerd kan worden dat de opstelling van de Eerste Kamer in nieuwe samenstelling anders zou zijn dan die was op 18 mei 1999.

De leden hier aan het woord zeiden nogal wat bedenkingen te hebben tegen deze handelwijze die zoals ook de regering moet toegeven geen historisch precedent kent. De voorbeelden die de regering noemt: het opnieuw indienen van de wijzigingswet op de Wet Hoger Onderwijs (1904) de herindiening van de Archiefwet (1962), de herindiening (na 3 jaren) van de voorstellen met betrekking tot veranderingen van de grondwetsbepalingen inzake de verdediging (1997) zijn van een ander karakter. Zij waren gewijzigd conform de inzichten van de meerderheid van de Eerste Kamer of, zoals in 1904, mochten door wijziging in het electoraat voor de Eerste Kamer (meer in het bijzonder de Provinciale Staten van Overijssel) en dus van de Eerste Kamer – het ging daarbij overigens om een wetsherziening niet om een grondwetsherziening – rekenen op aanvaarding door die Kamer. Zelfs deze gang van zaken was indertijd zeker ook bij de «erflaters van paars» al hoogst omstreden. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het onderhavige wetsvoorstel op 24 januari jl. tapt de minister dan ook uit een wat ander vaatje. Daar rechtvaardigt de minister de gang van zaken door te wijzen op de grote meerderheid in de Staten-Generaal en in de samenleving die het correctief referendum zou wensen en dientengevolge de verwachting dat de Eerste Kamer een nieuwe afweging zou willen maken in dat licht.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), plv. voorzitter, Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), voorzitter.

Tenslotte was er het curieuze argument dat het niet onmiddellijk herindienen door de regering van deze herziening zou getuigen van onachtzaamheid ten opzichte van beide meerderheden in beide Kamers: een soort «contempt of majorities» wellicht?

De leden van het CDA konden deze argumentatie niet delen. Sterker nog, zij waren er door verontrust. Naar hun mening beslist de grondwetgever, en niemand anders, of het bindend referendum in het Nederlandse constitutionele bestel wordt opgenomen. De grondwetgever zei onmiskenbaar «nee» nu een van de grondwetgever constitutionerende staatsorganen, de Eerste Kamer, in tweede lezing volledig rechtmatig het daartoe strekkende wetsvoorstel verwierp.

Het onmiddellijk weer indienen van dit zelfde voorstel door dezelfde regering bij dezelfde Tweede Kamer met een beroep op een virtuele of door opiniepeilingen veronderstelde publieke opinie past niet. Ook een speculatieve interpretatie van het motievencomplex van parlementariërs bij het uitbrengen van hun stem is niet op zijn plaats. Wie daar aan begint kan licht een doos van Pandora opentrekken. Het argument tenslotte dat de Eerste Kamer een nieuwe kans tot heroverweging moet worden geboden is wat merkwaardig. Die Eerste Kamer die in nieuwe samenstelling een week na de verwerping aantrad, bestaat voor meer dan 1/3 uit geestverwanten van de tegenstemmers van 18 mei. Het argument dat reeds enkele weken na de verwerping vrij vertaald «de stemming in het land» zo zou zijn veranderd dat de Eerste Kamer een nieuwe kans moet worden geboden deze ontwikkeling in een nieuwe heroverweging te verdisconteren, verwierpen deze leden als wat te veel «pour besoin de la cause».

Immers in het lijmakkoord werd al vastgesteld los van allerlei bevolkingsonderzoek dat men «op herhaling ging».

Samengevat zeiden deze leden te menen dat, zo hier al niet sprake is van «contempt of the Constitutioner», dan toch zeker kan worden gesproken van een handelwijze die op gespannen voet staat met de parlementaire geschiedenis en de geest van onze constitutie. Vervolgens getuigt deze gang van zaken ook van weinig respect voor een onderdeel van deze grondwetgever: de Eerste Kamer. Wat betreft de inhoud van het wetsvoorstel stelden de leden van het CDA vast dat hen nu voor de derde keer binnen een betrekkelijk korte tijdsperiode wordt gevraagd wat zij van een grondwettelijk verankerd correctief bindend referendum vinden. Het zal de regering nauwelijks verbazen dat deze leden wat betreft de schriftelijke voorbereiding afzien van een uitgebreide argumentatie. Zij verwezen daarvoor naar wat op 18 mei 1999 namens de fractie in het mondelinge debat is verwoord door de toenmalige woordvoerder van de fractie.

Het voorstel heeft overigens een wat dubbelhartig karakter waar het weliswaar dit instrument wil invoeren maar de gebruikmaking daarvan materieel zeer moeilijk tot vrijwel onmogelijk maakt en weerspiegelt aldus wellicht ook de verscholen reserve tegen het instrument bij de regering. Het voorgestelde bindende referendum blijft voor de leden van de CDA-fractie een inbreuk, zij het een partiële, op het vertegenwoordigend stelsel. Het probleem van een referendum, ook van een correctief referendum, ligt in de introductie van de mogelijkheid dat een anoniem referendum electoraat, dat vrijwel steeds zelf weer een minderheid van het electoraat voor de volksvertegenwoordiging vormt, wetgeving blokkeert die regering en beide Kamers der Staten-Generaal in het algemeen belang nodig hebben geoordeeld.

De volksvertegenwoordigers zijn mede op grond van hun ambtseed gehouden het algemeen belang te dienen door verschillende belangen ook die van niet-stemhebbende burgers, tegen elkaar af te wegen. Zij moeten alvorens daartoe over te gaan belanghebbenden en anderen horen op de wijze die de wet voorschrijft. Zij zijn vaak gehouden adviezen in te winnen van raden en andere deskundigen. Zij moeten in het

openbaar beraadslagen en besluiten na schriftelijke voorbereiding waarbij de voorstellen via amendering en moties kunnen worden gewijzigd en geïnterpreteerd. Zij zijn gehouden hun inzichten in partijverband en in media en tegenover andere overheden enz. te verdedigen. Al deze eisen kunnen en mogen aan een referendumelectoraat niet worden gesteld. Het is om al deze redenen dat de leden hier aan het woord zo sterk de waarde benadrukken van het vertegenwoordigend stelsel.

De leden van de CDA-fractie hadden daarnaast nog enkele vragen. Indien een wetsvoorstel bij referendum wordt afgewezen vervalt het van rechtswege (artikel 89d eerste lid Grondwet).

Hierboven hadden deze leden reeds gewezen op het feit dat de regering kennelijk meent dat voorstellen die door de Eerste Kamer zijn afgewezen weer direct ongewijzigd kunnen worden ingediend bij de Tweede Kamer vanwege bijzondere omstandigheden. Deze leden zeiden aan te nemen dat zo een herindiening dus naar de mening van de regering ook mogelijk is indien dit wetsvoorstel niet door de Eerste Kamer of Tweede Kamer maar door een referendumelectoraat is verworpen (bijvoorbeeld nipt). Graag vernemen deze leden in dit licht de al dan niet bijgestelde visie van de regering over de «herindienbaarheid» al dan niet in gewijzigde vorm van bij referendum afgewezen wetsvoorstellen.

Dit wetsvoorstel beoogt de Grondwet zodanig te wijzigen (art. 89 d, tweede lid) dat wetsvoorstellen die niet zijn afgewezen terstond moeten worden bekrachtigd. Sanctieverlening was tot nu toe de jure een discretionaire bevoegdheid. Het staat de Kroon vrij sanctie te weigeren. Natuurlijk komt dit in de praktijk vanwege de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en het parlementair stelsel slechts zeer sporadisch – in het geval van een initiatiefwetsvoorstel in 1907 en 1927 bijv. – voor. Maar het formele recht sanctie te weigeren wordt in de staatsrechtelijke literatuur toch nauwelijks bestreden?

Is de minister van mening dat in het geval van het voorgestelde artikel 89d, tweede lid in alle gevallen sanctie moet worden verleend: als het ware sanctie van rechtswege? Indien deze vraag bevestigend moet worden beantwoord is dan ook de bekendmaking en de verzekering van inwerkingtreding een absolute plicht van de regering?

Welke weg staat een kabinet, al dan niet demissionair, open in het geval dit kabinet alsnog, bijvoorbeeld vanwege de discussies rond de (referendum)campagne, van inzicht verandert met betrekking tot de wenselijkheid van het wetsvoorstel in de voorliggende vorm?

Deze leden van de CDA-fractie viel het op dat zowel in dit wetsvoorstel als ook in het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet sprake is van een correctief referendum. Waar het gaat om dit wetsvoorstel kan worden vastgesteld dat het referendum bedoeld in artikel 89a gaat over een voorstel (van wet) en in artikel 128a over afgeronde gemeentelijke en provinciale besluitvorming.

Ook in de Tijdelijke referendumwet is het object van het (raadgevende) correctief referendum een afgerond besluit: wetten (in artikel 8) en besluiten van provinciale staten en de gemeenteraad (in artikel 10 Tijdelijke referendumwet). Kan de minister nader uiteenzetten waarom naar zijn opvatting deze incongruentie binnen de voorgestelde grondwetsbepalingen en tussen het voorgestelde artikel 89a Grondwet en de genoemde bepalingen uit de Tijdelijke referendumwet geboden is?

De regering is van opvatting dat de voorgestelde grondwetsherziening niet via rijks wetten tot stand hoeft te worden gebracht nu artikel 45 Statuut voor het Koninkrijk het referendum niet noemt als aangelegenheid die door de rijks wetgever moet worden geregeld.

Naar de opvatting van Prof. C.A.J.M. Kortmann en gelet op diens eerste noot onder de bijdrage «Het Statuut, de rijkswet en het referendum» in het in mei te verschijnen liber amicorum Karel Bongenaar, ook mr. C. Borman, treft dit argument geen doel. Dit artikel 45, zo meenden ook de leden van de CDA-fractie, heeft niets van doen met rijkswetten of aangelegenheden van het koninkrijk. Het betreft landsaangelegenheden die geacht worden de Nederlandse Antillen en Aruba te raken. De boven geciteerde auteur is bovendien van mening dat gelet op artikel 5, eerste lid Statuut jo artikel 5 derde lid Statuut (een soort Structuur-bepalingen van het Statuut waarvan dit document elders ook niet afwijkt) en gelet op de gang van zaken bij de jongste algemene grondwetsherziening-1983 en uitgaande van een zodanige interpretatie van artikel 14, derde lid, Statuut dat deze niet ziet op grondwetsherziening, de conclusie zou moeten worden getrokken dat de onderhavige materie niet in wetvorm maar bij voorkeur als rijkswet zou moeten worden geregeld. De leden hier aan het woord zouden het op prijs stellen indien de minister op deze stellingname van Kortmann zou willen reageren. Verder vroegen deze leden zich af hoe de opvatting van de regering dat artikel 14 Statuut zou leren dat rijkswetten uitsluitend betrekking kunnen hebben op aangelegenheden van het Koninkrijk (Kamerstukken II, 27 033, nr. 6, blz. 8) zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 89b onderdeel e Grondwet. Daar immers wordt het kennelijk mogelijk geacht dat verdragen die alleen voor Nederland gelden bij Rijkswet worden goedgekeurd. Anders gezegd: Bevat in dezen artikel 14 jo artikel 38 Statuut wel een limitatief stelsel? Of meent de minister dat de zinsnede in artikel 89b, onderdeel e «behoudens voorstellen van rijkswet ter goedkeuring voor Nederland gelden» overbodig is en de «uitzondering» beperkt had kunnen blijven tot Rijkswetten zonder meer. Kan de rijkswetgever en zo ja, in welke gevallen, buiten de gevallen bedoeld in artikel 14 Statuut de vorm van rijkswet kiezen? Indien besluiten bedoeld in artikel 128a, tweede lid Gw worden verworpen in een referendum vervallen zij van rechtswege. Wat betekent dat indien medebewindsverordeningen die ook gebonden besluiten bijv. aanspraken of verplichtingen bevatten (bijv. een afvalstoffenverordening) bij referendum worden afgewezen? Vervallen die dan ook «for the time being»?

De leden van de **VVD** fractie verbaasden zich er over dat dit wetsvoorstel, zijnde een vrijwel onveranderd wetsvoorstel 26 156, hetwelk door de Eerste Kamer op 18/19 mei 1999 werd verworpen, opnieuw door de regering is ingediend. Dit betekent immers dat er geen nieuwe argumenten aangedragen worden die tot heroverweging van het verworpen wetsvoorstel 26 156 zouden kunnen leiden. Om die reden zeiden de leden van de VVD fractie er dan ook vanaf te zien inhoudelijke vragen over het wetsvoorstel te stellen. Dit leidt immers alleen maar tot een herhaling van zetten cq vragen. De vragen van deze leden hebben dan ook voornamelijk betrekking op procedurele aspecten met betrekking tot dit wetsvoorstel. Wat geeft overigens de regering aanleiding te vooronderstellen dat de beoogde wijziging van de grondwet nu door de Eerste Kamer wel aangenomen zal worden, nu er geen substantiële wijzigingen in wetsvoorstel 26 156 zijn aangebracht en de ontoereikende meerderheid die het verworpen wetsvoorstel steunde, substantieel kleiner is geworden?

De hier aan het woord zijnde leden verbaasden zich er over dat de minister in de memorie van toelichting als motivering voor het herindienen uitsluitend vermeldt dat de regering hecht aan de invoering van het correctief referendum.

De leden van de VVD-fractie zouden gaarne van de minister vernemen of hij een zodanige motivering voldoende acht voor het herindienen van een dergelijk belangrijk wetsvoorstel. Wetsvoorstel 26 156 immers is op 18/19

mei 1999 door de Eerste Kamer verworpen omdat het niet de vereiste meerderheid van 2/3 van de stemmen – de noodzakelijke vereiste voor een wijziging van de Grondwet – heeft behaald.

In de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 27 033, nr. 6) stelt de minister dat naar het gevoelen van de regering in de samenleving een breed gedragen wens leeft tot invoering van het correctief referendum, als aanvulling en verrijking van het democratisch stelsel. De leden van de VVD fractie zouden graag van de minister vernemen waarop dit gevoelen van de regering is gebaseerd. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister aangegeven met voortvarendheid te bevorderen dat een tweede lezing van het wetsvoorstel kan plaats vinden maar dat hij niet uitsluit dat dit pas het geval kan zijn als de samenstelling van de Eerste Kamer gewijzigd is. De leden van de VVD fractie zeiden met verbazing kennis te hebben genomen van deze uitspraak van de minister. Bij de behandeling van wetsvoorstel 26 156 indertijd in de Eerste Kamer is er van de zijde van de VVD fractie op aangedrongen het wetsvoorstel in tweede lezing te laten behandelen door de nieuw gekozen Kamer. De regering was echter van mening dat er geen aanleiding was om met de behandeling van dit wetsvoorstel te wachten tot de nieuw gekozen Eerste Kamer zou zijn geïnstalleerd. Gedachtig aan deze uitspraak van de regering vroegen deze leden of de minister van plan is het thans voorliggende wetsvoorstel zo spoedig als mogelijk is in tweede lezing aan de Staten-Generaal – dus Tweede en Eerste Kamer – voor te leggen, of dat hij, om hem moverende redenen van zins is deze indiening uit te stellen tot na de verkiezing van de Eerste Kamer in 2003 en zo dit het geval mocht zijn wat de motieven van de minister hiertoe zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden op dit moment geen behoefte aan het schriftelijk maken van opmerkingen en stellen van vragen. Zij behielden zich echter het recht voor deel te nemen aan de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat met betrekking tot het correctief referendum in het verleden vele aspecten al uitgebreid aan de orde zijn geweest. Het is niet zinvol alles opnieuw te herhalen, al kan niet worden uitgesloten dat hier en daar in herhaling wordt vervallen. Vooropgesteld wilden deze leden niet verhelen teleurgesteld te zijn in het thans voorliggende wetsvoorstel en wetsvoorstel 27 034. Terecht wijst de regering een aantal malen op het belang van het referendum als aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel dat bestaat. Maar het correctief referendum zoals dat thans wordt voorgesteld is voorzien van zulke hoge drempels en onnodige, belemmerende regelgeving dat wel eens het tegendeel kan worden bereikt met wat de regering ook zegt te beogen: een grotere betrokkenheid van de bevolking bij politieke besluitvorming. Kan de minister uiteenzetten welk – controleerbare – effecten hij beoogt met dit wetsvoorstel in de relatie tussen bevolking en politiek?

In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer zet de minister uiteen wat de regering heeft bewogen wetsvoorstel 27 033, zijnde een ongewijzigde versie van het op 19 mei 1999 in tweede lezing door de Eerste Kamer niet-aanvaarde wetsvoorstel, opnieuw in te dienen. Is het niet beter te spreken van een niet-aanvaard in plaats van een «verworpen» wetsvoorstel, aangezien het wetsvoorstel op één stem na niet de vereiste 2/3de meerderheid kreeg, maar wel een royale enkelvoudige meerderheid?

De minister stelt dat het opnieuw én ongewijzigd indienen «geen gebruikelijke gang van zaken» is. Is het niet juist te spreken van een unieke gang van zaken, aangezien, zoals ook uit de voorbeelden in de nota blijkt, het nog nooit eerder is voorgekomen dat een wetsvoorstel

ongewijzigd weer wordt ingediend? Wel «uniek» noemt de minister de omstandigheden waaronder de vorige grondwetswijziging is gestrand. Moeten deze leden uit het feit dat de regering opnieuw een poging waagt, afleiden dat de regering van oordeel is dat de kwalificatie uniek van toepassing is op de «alleingang» van het voormalige Eerste Kamerlid Wiegel?

Het weer indienen van wetsvoorstel 27 033 vloeit rechtstreeks voort uit het zogenaamde «lijmakkoord» (Kamerstukken II, 26 540, nr. 2) waar in de bijlage de afspraken tussen de fractievoorzitters van PvdA, VVD en D66 zijn vastgelegd. Is de conclusie juist dat het voortbestaan van Paars 2 alleen gegarandeerd kon worden door deze tegemoetkoming aan D66 en dat dat de enige reden is voor het weer ongewijzigd indienen van wetsvoorstel 27 033?

De gang van zaken rond het verworpen wetsvoorstel bevestigt de leden van de fractie van GroenLinks in haar oordeel over rol, positie en betekenis van de Eerste Kamer. Iedere staatkundige vernieuwing die een verdere democratisering beoogt zal «voor de poorten van de hel» moeten worden weggesleept. Op zijn minst kan de conclusie worden getrokken dat het ontbreken van een geschillenregeling tussen Eerste en Tweede Kamer het wetgevingsproces belemmert. In dit kader waren zij benieuwd naar de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, voor zover het regering betreft, van de nota «Reflecties over de Eerste Kamer».

Zowel in wetsvoorstel 27 033 (artikel 89b) als in wetsvoorstel 27 034 (artikel 7) wordt gesteld dat wetsvoorstellen inzake het koningschap en het koninklijk huis niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. De argumentatie daarvoor, zoals verwoord in de nota naar aanleiding van het verslag (27 034, nr 5, blz. 30 en 27 033, nr 6, blz. 14) zijn summier en weinig overtuigend. Het enige argument is dat van «de ernstige schade» die kan worden toegebracht aan het koningshuis door een referendum. Welke schade zou een referendum, toch een democratisch middel bij uitstek, kunnen toebrengen aan het koningschap? Past het middel van een referendum juist niet uitstekend bij de door de regering gewenste modernisering van het koningschap? Als het inzetten van een democratisch middel als het referendum schadelijk is voor de monarchie, betekent dit dan dat volgens de minister deze staatsvorm een kwetsbaar karakter heeft? Ziet de minister het koningschap als een staatsvorm die boven elke discussie en directe volksstemming is verheven?

In dit kader is het opvallend dat de regering in het «rechtsvergelijkend overzicht» van referenda in het buitenland (27 034, nr. 5, blz. 57) een aantal landen de revue laten passeren dat referenda kent. Bij die landen waar een referendum slechts een enkele keer heeft plaatsgevonden noemt de minister het onderwerp: Duitsland (samenvoeging van Berlijn en Brandenburg), Finland (toetreding EU), (Spanje: toetreding NAVO) en Verenigd Koninkrijk (decentrale besturen in Wales en Schotland). De minister noemt ook België, waarin in 1950 één keer een referendum is gehouden, alleen wordt – hoe opvallend – het onderwerp niet genoemd. Waarom is hierbij niet vermeld dat dit referendum ging over de terugkeer van de koning, waar overigens 57% zich voor uitsprak? Waarom wordt in het overzicht niet vermeld dat na de verdrijving van het kolonelsregime in 1974 in Griekenland in een referendum over de terugkeer van de monarchie wordt gehouden, waarbij 59% van de stemmers dit afwees? Betekent het uitsluiten van wetten inzake het koningschap voor onderwerping aan een referendum naar de mening van de minister ook dat een grondwetswijziging waarbij het gekozen staatshoofd wordt geïntroduceerd zich niet leent voor een referendum?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hadden met sterke verwondering kennis genomen van het wetsvoorstel, gelet op de

eerdere vrij recente verwerping van een vrijwel gelijklopend voorstel door de Eerste Kamer. Zij stelden de vraag welke ingrijpende wijziging van omstandigheden zich volgens de minister heeft voorgedaan sinds de verwerping van het bedoelde voorstel, in het bijzonder wat betreft de verhoudingen in de Eerste Kamer.

Deze leden hadden geen behoefte in dit stadium van de behandeling uitgebreid op het wetsvoorstel in te gaan. Voor hun principiële-politieke en praktische bezwaren verwezen zij naar hun bijdrage aan de behandeling van bedoelde eerdere voorstel. Zij stelden nog wel de vraag of het in de rede ligt volgens de minister om, wanneer een referendumuitslag ertoe leidt dat met één stem verschil een wet wordt verworpen, onmiddellijk of kort daarna opnieuw een referendum over dezelfde wet kan worden gevraagd.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Hordijk