

Vergaderjaar 2013–2014

30 174

Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 oktober 2013

De initiatiefnemers hebben met grote belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag (vastgesteld op 9 juli 2013). Zij stellen de waardering en de kritische inbreng van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, D66, de ChristenUnie en de SGP zeer op prijs. Graag gaan de initiatiefnemers hieronder in op de in het voorlopig verslag gemaakte opmerkingen.

1. Inleiding

Het nationaal referendum over het Europees grondwettelijk verdrag op 1 juni 2005 vormde voor de initiatiefnemers de directe aanleiding voor de indiening van dit wetsvoorstel. De publieke en politieke discussies over de vraag welke gevolgen aan de uitkomsten van dit raadplegende, niet bindende referendum moesten worden verbonden maakten duidelijk dat een heldere wettelijke regeling noodzakelijk is. Daarin voorziet dit initiatiefwetsvoorstel. Tegelijkertijd werd hier het bewijs geleverd dat het politieke en publieke debat bij referenda gediend kan zijn, ook om uitsluitsel te krijgen over de vraag of de parlementaire representativiteit overeenkomt met de breed in de samenleving bij kiesgerechtigden levende opvattingen.

Democratische legitimatie van overheidsbeslissingen moet bij belangrijke onderwerpen vastgesteld kunnen worden onder kiesgerechtigden. Dat verklaart ook, zo zeggen de initiatiefnemers in de richting van de leden van de fractie van D66, waarom nu voor de tweede maal een voorstel van wet tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum bij de Eerste Kamer wordt ingediend, waardoor hier inderdaad geen sprake is van een herhaling van zetten. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat de initiatiefnemers nog steeds overtuigd zijn van de noodzaak van de introductie van het correctieve referendum in de bestaande, op representatie gebaseerde parlementair-democratische verhoudingen.

2. Aanleiding

De leden van de fractie van de VVD stellen dat de Raad van State zich in zijn advies negatief over correctieve referenda heeft uitgesproken. De initiatiefnemers lezen het advies juist als een ondersteuning van hun voorstel. De Raad stelt, letterlijk geformuleerd, dat het correctief referendum zich beter laat verenigen met het vertegenwoordigende stelsel dan andere soorten referenda (Kamerstukken II 2005/06, 30 174, nr. 5, pag. 2). Dat is volgens de initiatiefnemers niet als een onomstotelijke afwijzing van het correctief referendum te interpreteren. De in dit verband door de leden van de VVD-fractie aangehaalde frase was niet op te vatten als onderbouwing van het vermeende standpunt van strijdigheid met de representatieve democratie, maar als een reactie op een multi-interpretabel onderdeel van de oorspronkelijke memorie van toelichting, dat de initiatiefnemers naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben geschrappt.

De leden van de fractie van de VVD vragen waar de Nederlandse representatieve democratie tekortschiet. De initiatiefnemers zijn van mening dat de werking van de Nederlandse representatieve democratie kan worden verbeterd. Momenteel geldt de veronderstelling dat het door de kiezer aan de volksvertegenwoordiging afgegeven algemene mandaat toereikend is voor de veelheid aan belangrijke beslissingen die overheidsorganen nemen. Die gedachte doet echter de kiezer te kort en veronderstelt dat kiezers tijdens Tweede Kamerverkiezingen een alomvattend beeld hebben van het gedachtengoed en concrete beleidsopvattingen van politieke partijen en op basis daarvan volledig instemmen met het programma van de politieke partijen waarop zij hun stem uitbrengen. Het is sowieso geen vanzelfsprekendheid dat de opvattingen van kiezers op de belangrijkste kwesties volledig samenvallen met de politieke partij waar ze tijdens Tweede Kamerverkiezingen op stemmen. Daarnaast hebben overheden een enorme veelheid aan beleidskeuzes te nemen, die niet tot in detail in verkiezingsprogramma's kunnen worden opgenomen of zelfs niet vooraf voorzienbaar zijn geweest.

Het is dus om meerdere redenen onbevredigend dat de kiezer op dit moment zijn bij de verkiezingen verleende mandaat niet desgewenst onder strikte, representatieve voorwaarden kan terugnemen. Voor grote groepen belangrijke wetswijzigingen zou een dergelijke mogelijkheid wel moeten bestaan en daarin voorziet het correctief referendum. Een referendum biedt daarnaast uitgelezen mogelijkheden om het debat aan te gaan met politici én het publiek. Velen zullen misschien met ambivalente gevoelens terugdenken aan het op 1 juni 2005 georganiseerde raadplegende referendum over het Europees grondwettelijk verdrag. Maar niet te ontkennen valt dat waarschijnlijk niet eerder zó omvangrijk en inhoudelijk publiekelijk gedebatteerd werd over een politiek aansprekend onderwerp als destijds.

Een correctief referendum biedt aldus beschouwd niet alleen een correctiemogelijkheid op de wetgever. Het is naast een correctiemechanisme op het politieke besluitvormingsproces vooral ook een kans op versterking van de publieke betrokkenheid bij wetgeving en een podium om de aan wetsvoorstellen ten grondslag liggende uitgangspunten en de daartegenin te brengen argumenten nogmaals publiekelijk te bediscussieren. Dat komt uiteindelijk de publieke zaak alleen maar ten goede. De initiatiefnemers onderschrijven daarom van harte de door de leden van de fractie van D66 onderkende behoefte onder de bevolking om in bijzondere gevallen een constitutionele noodrem te hebben om wetgeving waarvoor geen of weinig draagvlak in de samenleving bestaat te kunnen tegen-

houden, mits, zo voegen de initiatiefnemers toe, de goede werking van de democratische rechtsstaat niet in zijn fundamenten wordt aangetast.

De leden van de VVD-fractie vragen om een ander voorbeeld dan dat van het (correctief) referendum over de Europese Grondwet. Een concreet vergelijkbaar Nederlands voorbeeld is niet te geven, omdat het Nederlandse staatsbestel die mogelijkheid niet biedt. Buitenlandse voorbeelden zijn wel voorhanden. Zwitserland belegt regelmatig correctieve referenda, waarnaar hier gemakshalve wordt verwezen. Op lokaal niveau vinden in ons land referenda plaats over lokale infrastructurele projecten, bijvoorbeeld in Tilburg over de bouw van een groot winkelcentrum. Op provinciaal niveau valt te verwijzen naar het referendum over de samenvoeging van provincies. Op initiatief van de Provinciale Statenfracties van de PVV, de SP, het CDA, 50PLUS, de PvdD en de VVD zouden de kiesgerechtigde inwoners van de provincie Utrecht kunnen aangeven wat ze van de provinciale samenvoeging met Flevoland en Noord-Holland vinden, ware het niet dat de Provinciale Statenfractie van de VVD inmiddels haar steun aan de eerdere motie daartoe heeft ingetrokken.

De leden van de VVD vragen bij welke recent vastgestelde wetten een initiatief tot een correctief referendum gewenst of zelfs noodzakelijk zou zijn geweest. De initiatiefnemers laten dat oordeel over aan de kiezer. Het initiatiefwetsvoorstel maakt een correctief referendum mogelijk voor bepaalde aangenomen, maar nog niet bekrachtigde wetsvoorstellen. Het is immers juist de bedoeling van het raadgevend correctief referendum dat het initiatief van de burgers zélf uitgaat. Indien representatieve groepen burgers menen dat een oordeel over een wetsvoorstel aan de kiesgerechtigden moet worden gevraagd, dan wordt op hun initiatief een correctief referendum belegd. Daarin kunnen belangengroepen en politieke partijen een actieve rol spelen.

De leden van de fractie van het CDA blijven principieel bezwaar maken tegen de invoering van deze vorm van directe democratie in het Nederlandse staatsbestel. De initiatiefnemers respecteren de fundamentele opvattingen van de leden van de fractie van het CDA. De initiatiefnemers gaan er voetstoots van uit dat de leden van het CDA bezwaar maken tegen het staatsrechtelijke instrument van correctieve referenda, maar ondanks dat er net als de initiatiefnemers naar streven in de levende Nederlandse democratie de invloed van de burger op het openbaar bestuur daar waar mogelijk en wenselijk te vergroten. Democratische processen zijn geen statische processen. In de afgelopen decennia hebben overheden belangrijke verantwoordelijkheden naar zich toe getrokken. Overheidsbesluiten hebben daardoor vaker en ingrijpender invloed op het persoonlijk leven van burgers. Dat vergt een continue afweging of burgers nog steeds over voldoende mogelijkheden beschikken om de op in beginsel vierjaarlijkse verkiezingsuitslagen gebaseerde en veronderstelde democratische legitimiteit op voor groepen kiesgerechtigden belangrijke onderwerpen te toetsen.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat een meerderheid van de opgekomen kiezers bij referenda volstaat om wetgeving tegen te houden. Dit oordeel is onjuist. De initiatiefnemers wijzen de leden van de CDA-fractie er graag op dat voor bindende correctieve referenda als bedoeld in het onderhavige grondwetsvoorstel, anders dan voor raadgevende, niet bindende referenda, representativiteitseisen gesteld zullen worden. In artikel 89d, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat een voorstel van wet slechts van rechtswege vervalt indien een meerderheid die zich tegen het voorstel uitspreekt «een bij de wet te bepalen deel omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen.»

Het lid van de fractie van de SGP stelt de naar het oordeel van de initiatiefnemers zeer terechte vraag of een correctief referendum bevorderlijk kan en zal zijn voor wat betreft de rechtsstatelijke kwaliteitseisen welke aan wetgeving plegen te worden gesteld. Rechtsstatelijkheid is een onmisbare voorwaarde voor goed bestuur. Rechtsstatelijke kwaliteit hangt naar het oordeel van de initiatiefnemers niet alleen samen met (formele) Grondwettigheid, juridische consistentie en uitvoerbaarheid. Ook transparant en begrijpelijk inzicht in de aanleiding, de gehanteerde voor- en tegenargumenten en de uiteindelijke afwegingen dragen bij aan rechtsstatelijke kwaliteit. Het correctief referendum kan hier als spreekwoordelijk zwaard van Damocles goede diensten bewijzen. Met een mogelijk correctief referendum in het vooruitzicht zullen alle deelnemers aan het parlementaire besluitvormingsproces ertoe uitgedaagd worden hun overwegingen nóg helderder en overtuigender te presenteren dan nu al het geval is. Dat komt uiteindelijk zowel het parlementaire als het publieke debat ten goede.

De rechtsstaatgedachte komt er (onder meer) op neer dat elk overheids-handelen moet berusten op een wettelijke grondslag. Die wettelijke grondslag komt vanzelfsprekend op dit moment slechts (mede) op parlementair gezag tot stand. Maar, zo memoreerden de initiatiefnemers al in antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA, de overheid is zich in de loop der tijden uitdrukkelijker gaan manifesteren in vrijwel alle onderdelen van de Nederlandse samenleving. Het is onvermijdelijk dat hierdoor overheidsbeslissingen worden genomen die lang niet allemaal gedekt kunnen worden door het tijdens verkiezingen afgegeven kiezersmandaat. Zelfs de volledig geïnformeerde kiezer kan niet bevroeden welke precieze overheidsbesluiten er in de toekomst worden genomen. Daarnaast houden bij sommige onderwerpen de onder kiezers levende opvattingen zich nu eenmaal niet aan de door algemene verkiezingen bepaalde politieke scheidslijnen. Dat heeft onvermijdelijk gevolgen voor de beantwoording van de fundamentele vraag of het parlement in deze gevallen representativiteit mag claimen. Zodra de mogelijkheid van een raadgevend correctief referendum bestaat kan die representativiteit terecht verondersteld of daadwerkelijk uitgesproken worden. Het correctief referendum is daarmee een «veiligheidsventiel» dat de werking van de rechtsstaat, opgevat als de gedachte dat een representatieve wettelijke grondslag overheids-handelen legitimeert, versterkt.

De vraag van het lid van de SGP of dit voorstel gebaseerd is op de gedachte van het soevereine volk als instantie interpreteren de initiatiefnemers als een vraag naar de legitimatiebron van overheidsmacht. Anders dan bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland ontbreekt het in Nederland aan een wettelijke erkenning van de gedachte dat overheidsgezag uitgaat van het volk. Artikel 67 lid 3 van de Grondwet bepaalt dat Kamerleden zonder last stemmen. Daaronder dient naar de huidige wetenschappelijke opvattingen (zie bijvoorbeeld A.K. Koekoek, *De Grondwet*, 2000, pag. 368) te worden verstaan dat de leden van de volksvertegenwoordiging naar eigen overtuiging stemmen: «het verbod van last geeft iedere volksvertegenwoordiger uiteindelijk de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid om naar eigen inzicht en geweten te stemmen». Soevereiniteit, zo spreken de initiatiefnemers Rousseau na, laat zich niet vertegenwoordigen en uiteindelijk gaat het erom dat de democratische legitimatiebron van overheidsgezag verondersteld mag worden, maar dat het representatieve groepen kiesgerechtigden onder strikte omstandigheden mogelijk gemaakt moet worden om die veronderstelling ter discussie te stellen.

3. Voordelen en eventuele bezwaren

De leden van de VVD-fractie vragen of initiatiefnemers het gevaar zien dat kiezers zich niet meer betrokken zullen voelen, maar juist zullen afhaken. De initiatiefnemers antwoorden ontkennend op deze vraag. De aan het woord zijnde leden lijken deze stelling te baseren op de veronderstelling dat als gevolg van de invoering van het correctief referendum de representatieve democratie «geen enkel houvast» meer zou bieden. De initiatiefnemers kunnen de veronderstelling van deze leden niet volgen. Het uitzonderingskarakter van dit instrument is naar hun opvatting immers strijdig met die conclusie. Zij verwachten daarentegen – vanwege velerlei redenen, zoals ook betoogd in eerdere schriftelijke stukken – dat de mogelijkheid van een referendum juist zal leiden tot grotere betrokkenheid bij kiezers. Bovendien zien zij niet in waarom kiezers die thuisblijven bij verkiezingen wel bij een referendum zouden opkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de stelling dat de «voor» of «tegen»-vraag bij een referendum afwijkt van de afweging die een parlementariër moet maken. Naar de mening van de initiatiefnemers wordt bij een referendum ook van stemmers gevraagd om een afweging te maken tussen verschillende argumenten en belangen en uiteindelijk een keuze te maken. De vraag of dit «op dezelfde wijze» als door wetgevende organen geschiedt, is naar hun opvatting niet te beantwoorden. De wijze waarop deze besluitvorming in een van deze organen plaatsvindt, verschilt immers van wetsvoorstel tot wetsvoorstel. Van uitgebreide mondelinge behandelingen tot hamerstukken. Bovendien zijn Eerste en Tweede Kamer samengesteld uit verscheidene fracties die in hun wijze van standpuntbepaling ieder autonoom en van elkaar verschillend zijn. Daarnaast constateren de initiatiefnemers dat de mogelijkheden «voor» en «tegen» die bij een referendum aan kiezers worden geboden dezelfde zijn als die voor een parlementariër bij de stemming over een wetsvoorstel. Ook hier zien zij derhalve geen wezenlijk verschil.

De mening van de aan het woord zijnde leden dat de vorm van voorbereiding zoals die nu in wetgevende organen gangbaar is aan zorgvuldigheid en democratische inspraak niets te wensen overlaat, kunnen de initiatiefnemers helaas niet tot de hunne maken. Deze suggereert immers een mate van formele perfectie die in de praktijk onhaalbaar is en waarvan in de huidige situatie dan ook geen sprake kan zijn. Enkele feiten zijn eerder in deze Memorie van Antwoord (zie paragraaf 2) al naar voren gebracht.

4. Referendum en Eerste Kamer

De initiatiefnemers zien, in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, de rol en de positie van de Eerste Kamer in het geval van initiatieven tot een correctief referendum als volgt. Het is inderdaad mogelijk dat na de aanvaarding van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer de roep om een referendum zal komen. Het is zelfs niet ondenkbaar dat dat nog voor of tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gebeurt. De initiatiefnemers zien evenwel niet dat een behandeling in de Eerste Kamer daarmee overbodig zou worden. Op de eerste plaats niet omdat er geen sprake kan zijn van een correctief referendum voordat de Eerste Kamer gereed is met de behandeling van het desbetreffend wetsvoorstel. Op de tweede plaats zien de initiatiefnemers niet hoe een maatschappelijke discussie de behandeling in de Eerste Kamer zou kunnen «belasten». Naar de mening van de initiatiefnemers zijn de leden van de Eerste Kamer zeer wel in staat om hun mening over een wetsvoorstel te vormen zonder dat zij zich onder druk gezet voelen door voorbereidingen voor een eventueel referendum. Sterker nog, een maatschappelijke discussie over een

wetsvoorstel zal naar de mening van de initiatiefnemers de discussie in de Eerste of Tweede Kamer alleen maar kunnen scherpen en bijdragen aan de eigen meningsvorming van de leden van die Kamers.

5. Inhoud wetsvoorstel

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de lijst van referendabele onderwerpen uit dit wetsvoorstel (artikel 89b) beperkter is dan de lijst van referendabele onderwerpen bij het niet-bindend raadgevend referendum (wetsvoorstel 30 372, artikel 5) zouden de initiatiefnemers er op willen wijzen dat de reden dat de lijst van referendabele onderwerpen in het voorliggende wetsvoorstel beperkter is verband houdt met het feit dat bij het wetsvoorstel raadgevend referendum geen sprake is van een bindende uitslag. Als tegen een wet tot intrekking of inwerkingtreding van een wet waartegen in een referendum eerder een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden stemde, wederom een raadgevend referendum zou kunnen worden gehouden, zou dat een herhaling van referenda in een vicieuze cirkel opleveren. Dit is geen geëigende manier om gebruik te maken van het raadgevend referendum. Daarom zijn de wetten die uitsluitend strekken tot inwerkingtreding of intrekking van een wet naar aanleiding van een daarover gehouden referendum waarbij een raadgevende uitspraak tot afwijzing is gedaan, niet referendabel. Hetzelfde geldt voor de wetten en rijkswetten die uitsluitend strekken tot opzegging van verdragen waarover een referendum is gehouden met een dergelijke uitslag.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het voorgesteld artikel 89g van de Grondwet «Alles wat verder het referendum betreft, wordt bij de wet geregeld» past bij de gebruikelijke stijl van formuleringen van verwijzingen naar gewone wetten in de Grondwet. Dat past inderdaad bij de gebruikelijke stijl van formuleringen in de Grondwet. Het voorliggend wetsvoorstel wijkt in deze zin niet af van de eerdere grondwetsvoorstellen ten aanzien van het correctief referendum (Kamerstukken 27 033 en Kamerstukken 26 156). Bovendien sluit de door de leden van de PvdA-fractie genoemde tekst nauw aan bij artikel 59 van de Grondwet («Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.»). Met de in het voorliggend wetsvoorstel genoemde bepaling is grondwettelijk verzekerd dat de wetgever de gang van zaken tot aan het moment van het referendum alsmede zaken als de organisatie van het referendum zelf en de bepaling van de uitslag regelt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de initiatiefnemers de belangrijkste voorwaarden waaronder een correctief wetgevingsreferendum kan worden gehouden, niet in de Grondwet zelf vastleggen. Deze leden zijn van mening dat dergelijke voorwaarden zowel op nationaal niveau als op het niveau van de lagere rechtsgemeenschappen in de Grondwet dienen te worden vastgelegd en niet alle aan de wetgever kunnen worden overgelaten. De initiatiefnemers delen deze mening niet. Zij zijn van mening dat het vaststellen van dergelijke voorwaarden in de Grondwet niet gewenst is en wel omdat dat met zich meebrengt dat die voorwaarden te moeilijk aan te passen zijn. Als er in de praktijk behoefte blijkt te zijn om de genoemde voorwaarden aan te passen staat een wijziging van de Grondwet de gewenste flexibiliteit in de weg. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat door de gekozen hoogte van het aantal handtekeningen waarmee een verzoek ondersteund dient te worden, in de praktijk het ondoenlijk is een referendum aan te vragen. Daarnaast kunnen drempels naar het oordeel van de wetgever ook te laag zijn, waardoor een overvloed aan referenda leidt tot een ongewenste situatie, bijvoorbeeld doordat het wetgevingsproces teveel vertraging oploopt, of doordat het instrument te «bot» wordt. In het geval dat de drempels in de Grondwet

zouden worden opgenomen, zou een eventuele wijziging ervan een lange en zware procedure vergen. Daarom is gekozen voor een wet, die in één lezing met tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Volgens de initiatiefnemers is hiermee een goede balans gevonden tussen gewenste flexibiliteit enerzijds en waarborgen van zorgvuldigheid anderzijds. Ten slotte delen de initiatiefnemers ook niet de mening van de leden van de CDA-fractie dat de controlerende instantie in de Grondwet dient te worden vastgelegd. Zij achten dat niet van een dermate fundamenteel belang dat dat in de Grondwet zou dienen te worden opgenomen. In dit verband zouden de initiatiefnemers er op willen wijzen dat in de eerdere grondwetsvoorstellen tot invoering van een correctief referendum (Kamerstukken 27 033 en Kamerstukken 26 156) de controlerende instantie evenmin op het niveau van de Grondwet werd geregeld.

Onder verwijzing naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel betreffende een raadgevend referendum (Kamerstukken 30 372) zouden de initiatiefnemers op de vraag van de fractie van de ChristenUnie naar de verhouding tussen het voorliggend wetsvoorstel en het initiatiefwetsvoorstel betreffende een raadgevend referendum willen antwoorden dat zij menen dat beide wetsvoorstellen een eigenstandige rol hebben. De initiatiefnemers zijn wel van mening dat op het moment dat de beoogde wijziging van de Grondwet een feit is, de betekenis van het raadgevend referendum zal veranderen. Op dat moment is immers een decisief correctief wetgevingsreferendum mogelijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich verder af of de voorgestelde «kaderstellende grondwettelijke regeling met betrekking tot referenda» wel past bij de vrij precieze regeling van het wetgevingsproces in de Grondwet. De initiatiefnemers delen de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het voorliggend wetsvoorstel inderdaad niet in detail de regels ten aanzien van het referendum in de Grondwet verankert. Elders in deze memorie van antwoord wordt al ingegaan op de meer praktische redenen waarom bijvoorbeeld drempels ten aanzien van een opkomstpercentage of uitslag naar de mening van de initiatiefnemers niet in de Grondwet passen. Het principiële verschil met de regeling van het wetgevingsproces in de Grondwet is in deze gelegen in het feit dat het correctief referendum geen wetgevend instrument is. De mogelijkheid tot een correctief referendum komt pas aan de orde nadat het volledige wetgevingsproces vanaf de indiening bij de Tweede Kamer tot en met de behandeling in de Eerste Kamer zijn beslag heeft gekregen. Tijdens dat proces kan het oorspronkelijke wetsontwerp onder invloed van de behandeling in beide Kamers nog wijzigingen ondergaan. Amendering of nota's van wijziging maken deel van het wetgevingsproces uit en vergen daarom een andere uitwerking in de Grondwet dan het correctief referendum waarmee op de inhoud van het wetsontwerp geen invloed kan worden uitgeoefend. De uitwerking van de regels rondom het correctief referendum kan naar de mening van de initiatiefnemers dan ook bij gewone wet of onderliggende regelgeving. Dit analoog aan het feit dat bijvoorbeeld het verkiezingsproces evenmin in de Grondwet is vastgelegd, maar uitgewerkt is in onder andere de Kieswet en onderliggende regelgeving.

Het lid van de SGP-fractie legt de vraag voor waarin het nu voorliggend wetsvoorstel verschilt van het wetsvoorstel (Kamerstukken 26 156) dat in tweede lezing op 19 mei 1999 door de Eerste Kamer werd verworpen. In antwoord op deze vraag, wijzen de initiatiefnemers er op dat in tegenstelling tot het wetsvoorstel 26 156 het vaststellen van drempels ten aanzien van het benodigde aantal handtekeningen of opkomst bij het referendum in het voorliggend wetsvoorstel aan de gewone wetgever wordt overgelaten. Daarnaast zondert het voorliggend wetsvoorstel

grondwetswijzigingen van het referendum uit terwijl in de eerdere grondwetsvoorstellen de tweede lezing van een grondwetswijziging wel referendabel was. In de eerdere grondwetsvoorstellen waren, in tegenstelling tot het nu voorliggende wetsvoorstel, besluiten van het waterschapsbestuur niet referendabel. Ten slotte kunnen op grond van het voorliggend wetsvoorstel andere besluiten (dan algemeen verbindende voorschriften) van provinciale staten, gemeenteraad en waterschapsbestuur «bij of krachtens de wet» referendabel worden verklaard, terwijl in de eerdere grondwetsvoorstellen deze besluiten alleen «bij de wet» referendabel konden worden verklaard.

6. Drempels en uitzonderingen

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom initiatiefnemers hebben gekozen voor een minimum-opkomst van een meerderheid van de uitgebrachte stemmen met een minimum van 30% van de kiesgerechtigden die een wetsvoorstel kan tegenhouden en of zij het juist begrepen hebben dat de vereiste opkomst daarmee theoretisch gezien kan oplopen tot bijna 60%. Voorts vragen zij waarom het minimumpercentage niet in de Grondwet wordt opgenomen. De initiatiefnemers benadrukken dat zij in deze fase geen percentage willen vastleggen en dus ook niet gekozen hebben voor het genoemde percentage van 30%. Die keuze is pas aan de orde bij de uitvoeringswetgeving, waarbij een tweederde meerderheid vereist is. Daarmee kan naar hun mening worden voorkomen dat bijvoorbeeld een coalitie bij gewone meerderheid ad hoc de vereiste drempels en opkomstpercentages kan wijzigen. Terwijl op deze wijze voldoende flexibiliteit wordt geboden om op basis van te zijner tijd opgedane ervaring en eventuele technologische of andere ontwikkelingen genoemde drempels aan te passen. Echter, het amendement van de leden Anker en Schinkelshoek (30 174, nr. 19) beoogde die keuze wel in de Grondwet vast te leggen en wel in de vorm van een opkomstdrempel. Die keuze zou het onvermijdelijk maken ook nu al een keuze te maken over de hoogte daarvan. Daarom is tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer door een van de initiatiefnemers een alternatief – type en hoogte – gesuggereerd. Deze variant is later per brief (30 174, nr. 21) toegelicht, waarin zij hebben gesteld dat de variant waarin gekozen wordt voor een minimum van het aantal vereiste kiesgerechtigden naar hun mening een betere garantie biedt voor de representativiteit van een referendum omdat in deze variant een normale meerderheid van de opgekomen kiezers onvoldoende is om een wetsvoorstel te doen vervallen. De mathematische stelling van de leden van de PvdA-fractie dat – als ten tijde van de uitvoeringswetgeving wordt gekozen voor deze variant – de vereiste opkomst bijna 60% zal zijn klopt in het geval de verdeling voor- en tegenstemmers ongeveer gelijk zal zijn. Bij een veel lagere opkomst moet meer dan de helft van het aantal stemmers een tegenstem hebben uitgebracht, wil de bekrachtiging van het wetsontwerp in kwestie kunnen worden tegengehouden. Wellicht kan een cijfermatig voorbeeld verhelderend werken: Wij gaan daarbij uit van de variant dat een meerderheid van de uitgebrachte stemmen met een minimum van 30% van de kiesgerechtigden een wetsvoorstel kan tegenhouden. Laten wij verder uitgaan van bijvoorbeeld 10 miljoen kiesgerechtigden. Stel dat 6 miljoen kiezers bij een referendum hun stem hebben uitgebracht. Bij een uitslag van 50%+ 1 stem tegenstemmers, hebben 3 miljoen+1 kiezers te kennen gegeven tegen het wetsvoorstel te zijn. Dat is 30% van het aantal kiesgerechtigden. Het wetsvoorstel zal niet bekrachtigd kunnen worden. In het geval dat 4 miljoen stemmen zouden zijn uitgebracht en 50%+1 daarvan tegen het wetsvoorstel zijn uitgebracht, betekent dat er 2 miljoen+1 tegenstemmen zijn. Daarmee wordt niet voldaan aan de eis dat minimaal 30% (=3 miljoen stemmen) van het electoraat een tegenstem moet hebben uitgebracht en kan de wet dus bekrachtigd worden. Om in

het geval van 4 miljoen uitgebrachte stemmen aan de eis van 30% van het electoraat te voldoen, moet 75% van het aantal uitgebrachte stemmen tegen de wet zijn uitgebracht: 75% van 4 miljoen zijn immers 3 miljoen stemmen, de vereiste 30% van het electoraat. In het geval slechts 3 miljoen stemmen worden uitgebracht, betekent dat dat 100% van de uitgebrachte stemmen tegen de wet zouden moeten worden uitgebracht om die wet te stuiten.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de uitzonderingen op de hoofdregel van referendabiliteit. Specifiek vragen zij waarom initiatiefnemers ervoor hebben gekozen dat in artikel 128a respectievelijk 133a wordt bepaald dat déze uitzonderingen zelfs «bij óf krachtens» de wet mogen worden vastgesteld, dus theoretisch zouden deze ook kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, bij ministerieel besluit of bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, van gedeputeerde staten, etc. Zij vragen voorts of initiatiefnemers kunnen verklaren waarom zij bij deze soort uitzonderingen gekozen hebben voor een andere systematiek dan voor de niet-referendabele wetgeving? Zijn zij met de leden van de CDA-fractie niet ook van oordeel dat de uitzonderingen (dat wil zeggen de niet-referendabele verordeningen en andere besluiten van de lagere rechtsgemeenschappen) eveneens in de Grondwet zelf zouden moeten worden opgenomen, zo willen zij weten. Initiatiefnemers verwijzen in antwoord op deze vragen naar de uitgebreide verheldering op dit punt die zij in de Memorie van Toelichting naar voren hebben gebracht: «Tegelijkertijd wensen de initiatiefnemers niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit te sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekenende mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het – zo al mogelijk – ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Daarom is voorzien in een bevoegdheid van de wetgever om daartoe over te gaan. Voor alle categorieën besluiten geldt dat het besluiten moeten zijn die door het algemeen vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad of provinciale staten) zijn genomen. In het kader van de eerdere voorstellen tot invoering van het bindend referendum achtte het toenmalige kabinet het van wezenlijk belang dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de grenzen van de referendabiliteit van zijn besluiten bepaalt. Deze grenzen zouden moeten worden getrokken door een ander, hoger orgaan. Voor de wetgever is dit de Grondwet, voor de lokale en provinciale regelgever is dit de wetgever. De Raad van State ziet echter geen dringende reden waarom de wetgever niet zou mogen bepalen dat bij provinciale of gemeentelijke verordening beslissingen als referendabel worden aangewezen die dat niet zijn ingevolge de wet zelf. De initiatiefnemers delen deze opvatting. Om die reden is artikel 128a zo geformuleerd dat de uitvoeringswet deze ruimte kan bieden aan de provincies en de gemeenten.» (Kamerstukken II 2005/06, 30 174, nr. 7, p. 10–11).

De leden van de CDA-fractie vragen initiatiefnemers of zij voorbeelden kunnen geven van «andere, bij of krachtens de wet aan te wijzen besluiten» (art. 128a resp. 133a) die zij – naast algemeen verbindende voorschriften – referendabel achten. Initiatiefnemers verwijzen in antwoord hierop naar artikel 8 van de Tijdelijke referendumwet waarin de volgende opsomming was opgenomen: de intrekking van algemeen verbindende voorschriften; de oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon dan wel beëindiging van de deelname; de wijziging van de naam van de provincie respectievelijk de gemeente; het treffen van of de deelname in een gemeenschappelijke regeling dan wel beëindiging van de deelname/opheffing (Wet gemeenschappelijke

regelingen); grenscorrecties die bij gelijklopend besluit door gemeenteraden worden vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens af waarom initiatiefnemers er niet ook voor gekozen hebben om bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur – die immers ook bijna altijd algemeen verbindende voorschriften bevatten – en algemeen verbindende ministeriële regelingen aan een correctief wetgevingsreferendum te onderwerpen. Anders gesteld, zo vragen zij: waarom kunnen op nationaal niveau alleen wetten in formele zin aan een correctief wetgevingsreferendum worden onderworpen en op het niveau van de lagere rechtsgemeenschappen niet alleen verordeningen, maar ook «andere besluiten», welke dat dan ook mogen zijn? Initiatiefnemers danken de leden van de fractie van het CDA voor deze interessante suggestie die strekt tot uitbreiding van de werkingssfeer van onderhavig wetsvoorstel. De initiatiefnemers geven echter de voorkeur aan handhaving van de keuze die zij hebben gemaakt. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het correctief referendum in hun ogen – zoals ook in de Memorie van Toelichting door hen betoogd is – een aanvulling op de representatieve democratie vormt. Vanuit die optiek ligt het hun inziens ook voor de hand om het toepassingsbereik te beperken tot die besluiten waarbij de volksvertegenwoordiging een medewetgevende taak heeft. Bij algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen is dat niet het geval.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de initiatiefnemers het wenselijk hebben gevonden om ook besluiten van algemene strekking van waterschappen onder de werking van het correctief referendum te laten vallen. Zij vragen aan initiatiefnemers of deze menen dat hieraan in de samenleving een aanwijsbare behoefte bestaat en dat het referendum in het waterstaatsrecht thans node wordt gemist. Initiatiefnemers wijzen in antwoord op deze vraag graag op de toelichting die zij hierop ten geleide van de nota van wijziging (30 174, nr. 11) in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie hieromtrent in het verslag hebben gegeven in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2006/07, 30 174, nr. 10, p. 11). Namelijk dat het de initiatiefnemers bij nader inzien inderdaad logisch leek om regelgeving van de waterschappen referendabel te verklaren, omdat ook die regelgeving burgers kan treffen. De inhoudelijke motivatie die ten grondslag ligt aan de wenselijkheid van invoering van het correctief referendum geldt voor hen daarom ook in die gevallen.

De leden van de D66-fractie vragen zich daarnaast af of wetgeving die alleen betrekking heeft op het Caribisch deel van Nederland (de BES-eilanden) wel aan referenda onderworpen dient te worden. Het betreft hier immers – zo betogen zij – wetgeving waarin rechten, plichten of voorzieningen voor de inwoners van de betrokken eilanden worden geregeld zonder betekenis voor de kiesgerechtigde inwoners van het Europese deel van Nederland. In het kader van het wetsvoorstel raadgevend referendum hebben de initiatiefnemers naar voren gebracht (Kamerstukken II 2012/13, 30 372, nr. 42, p. 13) geen aanleiding te zien BES-wetten uit te sluiten van referendabiliteit. Zij hebben toen ook verwezen naar de verschillende categorieën referendabele wetten en verdragen binnen het Koninkrijk. Zij hebben hierbij ook gesteld geen onderscheid te willen maken tussen verschillende categorieën gezeten van het Koninkrijk met betrekking tot kiesgerechtigdheid bij referenda over die verschillende categorieën.

Daarnaast wensen deze leden een nadere toelichting op de keuze van de initiatiefnemers om wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet integraal uit te zonderen. Juist de wetsvoorstellen inhoudende een verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot

verandering van de Grondwet (eerste lezingsvoorstellen) zouden immers uitermate geschikt zijn voor een eventuele uitspraak van de kiezers over de wenselijkheid daarvan, zo menen zij. Deze leden begrijpen het argument niet dat de tweede lezing dan aan betekenis zou inboeten. Als een referendum immers zou leiden tot het van rechtswege vervallen van het voorstel, is een tweede lezing niet meer aan de orde. Wordt het voorstel in eerste lezing echter door de kiezers gesteund, dan is zulks een duidelijke indicatie voor de grondwetgever in tweede lezing. Die behoudt echter zijn eigen verantwoordelijkheid en kan ook andere overwegingen dan de kiezersuitspraak in eerste termijn in zijn oordeel betrekken. Initiatiefnemers merken op dat ook in eerdere voorstellen voor invoering van een correctief referendum de eerste lezing al was uitgezonderd van referendabiliteit. In het oorspronkelijke wetsvoorstel hebben initiatiefnemers hierbij aansluiting gezocht. De argumentatie om de eerste lezing uit te zonderen berustte op de onwenselijkheid van de mogelijkheid dat tweemaal een correctief referendum over hetzelfde voorstel zou kunnen worden gehouden. De argumenten om de tweede lezing uit te zonderen van referendabiliteit zijn gegeven door de indiener van het amendement tijdens de plenaire behandeling (Handelingen II 2009, p. 55-4460) en kwamen er kort gezegd op neer dat de huidige Grondwetswijzigingsprocedure een zorgvuldige is en dat – ook al behoudt de grondwetgever in tweede lezing uiteraard een eigen verantwoordelijkheid, zoals vragenstellers terecht betogen – het referendabel maken van de tweede lezingswetsvoorstellen de tweede lezing zou devalueren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom initiatiefnemers niet hebben gekozen om een duidelijke, afgewogen, volledig doordachte en duurzame regeling neer te leggen in de Grondwet. Ook wensen zij een nadere toelichting op de behoefte van initiatiefnemers aan flexibiliteit, of initiatiefnemers regelmatig tussentijdse aanpassing verwachten en of zij tussentijdse aanpassing van drempels en termijnen wenselijk vinden. Ten slotte willen deze leden graag weten of is overwogen een drempel in de Grondwet op te nemen maar overige zaken bij wet te regelen en – zo ja – waarom hier niet voor is gekozen. Initiatiefnemers zijn van mening dat de vastlegging van de uitvoering in een gewone wet adequate waarborgen biedt en bovendien voldoende ruimte laat voor noodzakelijke aanpassingen. Voorts is deze uitvoeringswetgeving – zij verwijzen hiervoor ter illustratie naar het wetsvoorstel over het raadgevend referendum – dusdanig gedetailleerd dat regeling hiervan in de Grondwet ongepast zou zijn. Zij delen echter de behoefte van de aan het woord zijnde leden om aan de hoogte van de drempels meer bestendigheid toe te kennen dan een gewone wet die met een gewone meerderheid kan worden aangepast. Dat zou immers tussentijdse aanpassing door een coalitie op basis van politieke overwegingen al te gemakkelijk maken. Daarom hebben initiatiefnemers ervoor gekozen voor deze wijzigingen een tweederde meerderheid noodzakelijk te maken. Deze constructie zorgt enerzijds voor voldoende flexibiliteit om drempels aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden. Zij wijzen hierbij op de beperkte ervaring die in Nederland bestaat met (nationale) referenda, waardoor een regeling van de vereiste drempels – hoe goed doordacht ook – slechts op theoretische inzichten en niet op ampele praktische ervaringen gestoeld kan zijn. Die ervaringen zouden naar de opvatting van initiatiefnemers wel een rol van betekenis moeten kunnen spelen in de verdere ontwikkeling van dit instrument. Voorts merken initiatiefnemers op dat technologische ontwikkelingen – en hierop aangepaste wetgeving – van invloed kunnen zijn op de praktische implicaties van dezelfde kwantitatieve drempelkeuzes. Ook hier is een mate van flexibiliteit wenselijk die zich slecht verhoudt tot de rigiditeit van

de (huidige) Grondwetswijzigingsprocedure. De mate van technologische veranderingen en de frequentie waarmee ervaring zal worden opgedaan met de (on-)toereikendheid van de drempels die bij de uitvoeringswetgeving zullen worden gekozen, zullen naar de verwachting van initiatiefnemers bepalend zijn voor de «regelmaat» waarmee van aanpassing sprake zal blijken te zijn. Hiermee hebben zij ook geantwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden en het lid van de SGP-fractie waarom niet is gekozen voor verankering van de drempels in de Grondwet.

7. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke ratio er is gelegen achter de formulering van het additioneel artikel (artikel XXXI), waarbij eerst wordt vermeld dat de wijziging in artikel 81, de artikelen 89a tot en met 89 g, 128a en 133a pas na vijf jaar (met mogelijkheid van verlenging met nog eens vijf jaar) in werking zal treden, waarna de toevoeging volgt: «of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip»? Tevens vragen deze leden zich af het niet duidelijker ware geweest om meteen te bepalen dat deze artikelen in werking treden «op een bij of krachtens de wet te bepalen tijdstip»?

De initiatiefnemers zouden deze vraag van de leden van de CDA-fractie als volgt willen beantwoorden. Zij achten het van belang dat er na het van kracht worden van dit wetsvoorstel voldoende tijd is voor de wetgever om een invoeringswet van kracht te laten worden. De wetgever moet tijdig uitvoering kunnen geven aan de nieuwe grondwettelijke bepalingen. Gelet op de tijd die in het algemeen nodig is voor de totstandkoming van een wettelijke regeling, is een termijn van vijf jaar als uitgangspunt genomen, minder mag ook. Vandaar de bepaling dat er ook een eerder tijdstip kan worden bepaald. Deze termijn sluit aan bij de termijn die in andere additionele bepalingen werd opgenomen. Deze overwegingen gelden ook voor de opgenomen mogelijkheid van een eenmalige verlenging van uiterlijk vijf jaar.

Fokke
Voortman
Schouw