

Vergaderjaar 2003–2004

29 551

Voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 juni 2004 en de reactie van de indieners d.d. 30 juni 2004, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de plaatsvervangend Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 mei 2004 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet, met memorie van toelichting.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Naar het oordeel van de Raad is een beslissing om de Tijdelijke referendumwet (Trw) zonder tijdslimiet te laten voortbestaan, niet op één lijn te stellen met de beslissing tot het invoeren van de Trw. De invoering van een tijdelijke mogelijkheid tot het houden van een referendum vormde een nieuw element in ons staatsrechtelijke systeem. Dat werd gezien als een tussenmaatregel, in afwachting van een uitspraak van de grondwetgever over de vraag of een beslissend referendum als rechtsinstituut zou worden geïntroduceerd. Bovendien gaf de tijdelijkheid van de Trw tevens de gelegenheid ervaring met raadgevende correctieve referenda op te doen, zodat mede op basis daarvan zou kunnen worden beslist over de vraag hoe verder te handelen bij de implementatie van de verwachte grondwetsherziening.

De ervaring tot nu toe is alleen deze, dat het nieuwe instrument niet is gebruikt. Dit betekent dat nog niets bekend is over het antwoord op de vraag of en hoe initiatiefnemers voldoende steunverklaringen weten te verzamelen, hoe het gaat met de samenvatting van de aan een referendum te onderwerpen regeling¹ en met het publieke debat daarover, of voldoende kiezers hun stem uitbrengen om tot een geldige uitslag te komen, hoe de beslissingsbevoegde autoriteiten reageren op een afwijzende uitslag en, voorzover deze niet wordt gerespecteerd, hoe de publieke opinie daarop dan reageert. De Raad constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de achtergrond van de Trw. De tijdelijkheid vindt blijkens de ontstaansgeschiedenis haar grondslag in de voor een grondwetsherziening benodigde tijd. Nu een grondwetsherziening zoals voorzien niet heeft plaatsgevonden en vooralsnog ook niet meer aan de orde is, behoeft continuering van de wet naar het oordeel van de Raad een zelfstandige motivering. Definitieve introductie van een raadgevend correctief referendum betekent een belangrijk staatsrechtelijk

¹ Artikel 114 Trw.

novum. Bovendien is, anders dan bij het voorstel van wet van de Tweede Kamerleden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham betreffende het houden van een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag van de Europese Unie, sprake van introductie van een raadgevend correctief referendum over in beginsel alle wetgeving.

De Raad acht het daarom van groot belang dat die motivering alsnog wordt gegeven en daarbij ook de vraag wordt betrokken, of de uitslag van het met het onderhavige voorstel beoogde referendum – ondanks de aanduiding – in bepaalde gevallen een zodanige politieke betekenis kan krijgen, dat in feite niet meer van een raadgevend correctief referendum kan worden gesproken.

De constitutionele aanvaardbaarheid van de introductie in algemene zin van een raadgevend correctief referendum hangt naar het oordeel van de Raad samen met het effect van dat referendum in de praktijk.

In ieder geval vergt dat duidelijkheid in de toelichting over het effect dat de indieners beogen; thans draagt de toelichting een ambivalent karakter doordat enerzijds wordt gesproken van het hanteren van de «noodrem» door de bevolking en anderzijds van het raadgevend karakter van het referendum.

De Raad adviseert die duidelijkheid alsnog te geven en daarbij ook aandacht te geven aan de vraag, waarom is gekozen voor een algemene regeling en niet voor een regeling per geval, zoals gebeurt in het voorstel van wet raadplegend referendum Europese Grondwet.

Op de opmerkingen van de Raad van State gaan wij hieronder in.

1. De Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw) heeft steeds in functie en perspectief gestaan van wijziging van de Grondwet tot invoering van het correctief referendum. Een dergelijke wijziging is thans niet aan de orde. De Tweede Kamer heeft op 29 juni 2004 de tweede lezing van het voorstel hiertoe verworpen (Kamerstukken II 2001/02, 28 515). De Trw zal dan ook, anders dan aanvankelijk de bedoeling was, niet kunnen worden vervangen door een definitieve wet waarin het bindende correctief referendum is geregeld. Indieners zijn van oordeel dat er goede argumenten zijn om het correctief referendum in zijn huidige, niet bindende vorm, te laten voortbestaan. Het correctief referendum vormt een belangrijk instrument om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Het belang van het instrument is gelegen in de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en een publiek debat over zaken van algemeen belang. Bovendien kan het referendum bijdragen aan het voorkomen van onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel. Het vertegenwoordigend stelsel zal bovendien verdiept en verrijkt worden door de mogelijkheid van het referendum en het gebruik daarvan door de kiezers. Het initiatief tot het daadwerkelijke gebruik van het instrument ligt uitsluitend bij de kiesgerechtigde burgers. De centrale of decentrale overheid is gehouden aan dat initiatief gevolg te geven door de organisatie van het referendum. Het correctieve element van het raadgevend referendum houdt in dat het gaat om een uitspraak van kiesgerechtigde burgers over een vastgestelde wet of vastgesteld besluit, een uitspraak die de overheid niet lichtvaardig zal negeren indien deze uitspraak duidelijk in een bepaalde richting wijst.

De vraag van de Raad of, gelet op de politieke betekenis die de uitslag van een referendum kan krijgen, nog wel gesproken kan worden van een raadgevend correctief referendum, beantwoorden de indieners bevestigend. Bij de totstandkoming van de Trw is al uitvoerig ingegaan op de constitutionele aanvaardbaarheid van het in deze wet geregelde referendum (onder meer in Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5 en Kamerstukken I 2000/01, 27 034, nr. 216c). Ook de Raad van State kwam destijds tot de conclusie dat de Grondwet zich niet verzet tegen een algemene wettelijke regeling die bepaalt dat wetten voor hun inwerkingtreding aan een raadgevend referendum kunnen worden onderworpen. Dit verandert niet met het omzetten van de Trw in een wet zonder tijdslimiet. Ook het onderhavige wetsvoorstel laat de bevoegdheden van de wetgevende organen volledig intact: de (bindende) beslissing (inwerkingtreding of intrekking van de aanvaarde wet) is na een raadgevende uitspraak tot afwijzing volledig aan de wetgever voorbehouden. Ook al zal de uitspraak van de kiezers bij een raadgevend referendum door de wetgever niet gemakkelijk terzijde kunnen worden geschoven, dit betekent nog niet dat daarmee de facto een beslissend referendum wordt ingevoerd.

De Raad vraagt verder waarom is gekozen voor een algemene regeling en niet voor een regeling per geval, zoals gebeurt in het wetsvoorstel raadplegend referendum Europese Grondwet (Kamerstukken I 2003/04, 28 885). Dit laatste wetsvoorstel heeft een wezenlijk ander karakter. Bij het raadplegend referendum over de Europese Grondwet gaat het om een **raadplegend** referendum. Het initiatief hiertoe gaat uit van de Kamer. Bij de Trw is er sprake van een **raadgevend** referendum waarbij op initiatief van kiesgerechtigde burgers een wet of besluit ter correctie wordt voorgelegd aan het electoraat. Daarbij wordt niet getreden in de afweging van een kiezersgroep om een besluit voor te dragen voor correctie. Een raadplegend referendum is naar de aard der zaak bijna automatisch een regeling voor een specifiek geval; een raadgevend referendum is vanwege zijn aard bijna automatisch juist niet specifiek.

De indieners merken ten slotte op dat de Trw, anders dan de Raad van State veronderstelt, wel degelijk is toegepast in de praktijk. In de gemeenten Voerendaal, Hilversum en Huizen hebben referenda op basis van de Trw plaatsgevonden. In enkele andere gemeenten zijn pogingen ondernomen om referenda van de grond te krijgen, maar zijn de drempels niet gehaald. Ook op nationaal niveau zijn enkele inleidende verzoeken ingediend. De indieners zien de evaluatie van de Trw dan ook met belangstelling tegemoet.

2. De vraag of het wenselijk is de mogelijkheid van een correctief referendum in te voeren inzake algemeen verbindende voorschriften is reeds lang voorwerp van discussie, zoals de toelichting op het initiatiefvoorstel terecht opmerkt. De Trw zelf vormt daarvan een illustratie: deze wet is tot stand gebracht vooruitlopend op een binnen afzienbare termijn te verwachten grondwetswijziging waarbij bindende correctieve referenda mogelijk zouden worden.

Een belangrijke verklaring voor het feit dat het onderwerp nog steeds voorwerp van discussie is, wordt gevormd door de omstandigheid dat verschillende, op zichzelf legitieme opvattingen bestaan over de waarde van vormen van directe democratie, naast en in verhouding tot die van vertegenwoordigende democratie. Omdat het steeds gaat om vormen van democratie, adviseert de Raad de (Tijdelijke) referendumwet niet zonder meer aan te duiden als een «democratische verworvenheid», die een «fundamenteel democratisch recht» van de burgers inhoudt, zoals de eerste alinea van de toelichting doet, maar de zaak genuanceerder te benaderen.¹

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt de Trw niet langer aangeduid als een «fundamenteel democratische recht». Dit is wel de mening van de indieners, maar naast deze opvatting bestaan er andere, zoals de Raad terecht opmerkt. Het lijkt de indieners echter onbetwistbaar dat de mogelijkheid van een correctief referendum te zien is als een democratische verworvenheid. Men kan deze mogelijkheid wellicht ongewenst vinden, maar het is en blijft een extra democratische verworvenheid.

3. De Raad merkt nog op dat het voorstel van Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (wetsvoorstel 28 885)² een aantal verwijzingen bevat naar de dusgeheten Tijdelijke referendumwet (dat geldt ook voor de novelle op wetsvoorstel 28 885³), en dat in artikel 28 van dat wetsvoorstel rekening wordt gehouden met het vervallen van de Trw met ingang van 1 januari 2005. De Raad adviseert, in een nieuw artikel II te voorzien in de technische afstemming van wetsvoorstel 28 885 – en van de novelle op dat wetsvoorstel – op dit wetsvoorstel; de afstemming houdt in dat de verwijzingen naar de Trw worden vervangen door verwijzingen naar de Wet raadgevend correctief referendum en dat artikel 28 van het voorstel van Wet raadplegend referendum Europese Grondwet vervalt.

3. Het advies van de Raad is overgenomen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
Van Dijk*

¹ Terzijde wijst de Raad erop dat de wijzigingen die de wet van 27 februari 1997, Stb. 117 (Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie) heeft aangebracht in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, zoals die luidde sedert de Wet universitaire bestuurs hervorming, door sommigen werd aangeduid als het terugdraaien van een democratische verworvenheid. Dit naar aanleiding van de slotzin van de eerste alinea van de memorie van toelichting.

² Kamerstukken I 2003/04, 28 885, A.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 608, nrs. 1–3.

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen, met uitzondering van de laatste kanttekening. Naar aanleiding van deze kanttekening is de passage in de memorie van toelichting over de mogelijke verbeteringen in de Trw geschrapt. Het wetsvoorstel strekt er slechts toe de tijdelijkheid van de Trw ongedaan te maken.

Een gewijzigd voorstel is bijgevoegd.

Dubbelboer
Duyvendak

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 juni 2004, no. W04.04.0199/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De eerste volzin van het derde tekstblok als volgt laten luiden: We citeren met instemming de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 4).
- In de tweede alinea onder het opschrift «Beknopte geschiedenis» de term «regeringsbreuk» vervangen door «kabinetsbreuk» en de woorden «behouden voor correctie» vervangen door: behouden tot correctie.
- De laatste alinea aanvullen met enkele voorbeelden van punten die «zeker verbeterd» kunnen worden.