

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. 7

VERSLAG

Vastgesteld 8 september 2004

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, 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 voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak. Het zal voor de indieners geen verrassing zijn dat de leden van de CDA-fractie dit wetsvoorstel niet zullen steunen. Zonder de parlementaire geschiedenis helemaal te herhalen, roepen deze leden in herinnering dat de leden van de CDA-fractie zich bij de totstandkoming van de Tijdelijke referendumwet steeds tegen dit wetsvoorstel hebben uitgesproken. Deze leden zijn geen voorstander van het referendum als instrument om burgers directer te laten participeren in en invloed te geven op de wijze waarop in onze democratie besluiten tot stand komen. Zoals zij al eerder bij veel gelegenheden hebben betoogd, zien de leden van de CDA-fractie het referendum noch als versterking, noch als aanvulling op de representatieve democratie.

De Tijdelijke referendumwet heeft altijd verband gehad met de voorstellen om in de Grondwet een correctief referendum op te nemen. Nu de tweede lezing van de Grondwetsherziening in de Tweede Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid heeft gehaald, is dit naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie een extra argument om de Tijdelijke referendumwet te laten expireren. Deze leden zien zich hierin gesteund door het advies van de Raad van State. De Raad van State ziet de introductie van een raadgevend correctief referendum als een staatsrechtelijk novum en stelt vragen bij de constitutionele aanvaardbaarheid van de invoering van dit instrument. De leden van de CDA-fractie vragen de indieners beter in te gaan op de argumenten van de Raad van State. Kunnen de indieners daarbij uitleggen wat zij bedoelen met de zin dat «het referendum kan bijdragen aan het voorkomen van onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel»?

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtensveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Szabó (VVD), Van Hijum (CDA) en Vacature (SP).

Plv. Leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Griffith (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Van Nieuwenhoven (PvdA), Çörüz (CDA), Hermans (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Vacature (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Balemans (VVD), Eski (CDA) en Vergeer (SP).

De indieners stellen dat de overheid een uitspraak «niet lichtvaardig» zal negeren en dat de wetgever een uitspraak «niet gemakkelijk terzijde zal kunnen schuiven». Tegen de achtergrond van de opmerkingen van de Raad van State over de constitutionele aanvaardbaarheid vragen de leden van de CDA-fractie of de indieners ook hebben overwogen uitsluitend de mogelijkheid van een raadplegend referendum te continueren. Zijn de indieners bereid dit alsnog te doen?

Met de Raad van State vragen de leden van de CDA-fractie waarom gekozen is voor een algemene regeling en niet voor een regeling per geval. Deze leden zijn niet overtuigd van de nadere motivering in de memorie van toelichting dat een «raadplegend referendum naar de aard der zaak bijna automatisch een regeling voor een specifiek geval is en dat een raadgevend referendum wegens zijn aard bijna automatisch juist niet specifiek is».

Het spijt de leden van de CDA-fractie dat de indieners het advies van de Raad van State negeren en blijven spreken over een democratische verworvenheid. Evengoed zouden zij kunnen stellen dat van het begin af duidelijk is geweest dat de wet een tijdelijk karakter zou hebben. Het gaat naar het oordeel van deze leden dan ook te ver om te spreken van een democratische verworvenheid.

Tenslotte en wellicht ten overvloede merken de leden van de CDA-fractie op dat in het regeerakkoord de drie fracties die de huidige coalitie vormen, een expliciete afspraak hebben gemaakt met betrekking tot de Tijdelijke referendumwet. In dit akkoord is afgesproken dat de Tijdelijke referendumwet van kracht blijft tot de daarin opgenomen expiratedatum van 1 januari 2005. Ook wegens die afspraak zullen de leden van de CDA-fractie het voorstel van de leden Dubbelboer en Duyvendak niet steunen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Dubbelboer en Duyvendak. Wel hebben de leden van de PvdA-fractie nog enkele vragen.

De indieners stellen terecht dat het terugdraaien van een democratische verworvenheid zoals het referendum een ongewenst unicum in de moderne geschiedenis (met uitzondering van de oorlogsjaren) zou zijn. Het kabinet zal hiertegenover wellicht stellen dat referenda «op de onjuiste veronderstelling berusten dat openbaar bestuur niet meer is dan een optelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden afgewezen». Zo luidt althans een passage uit het Strategisch Akkoord. Kunnen de indieners hierop ingaan?

De leden van de PvdA-fractie hebben ook kennisgenomen van het advies van de Raad van State. Naar aanleiding van dit advies en de reactie van de indieners hebben deze leden behoefte aan een toelichting. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie wijst de Raad van State er terecht op dat continuering van de Tijdelijke referendumwet, nu de Grondwet ten behoeve van een beslissend referendum niet is herzien, zelfstandige motivering heeft. Ook omdat de indieners beogen blijvend een nieuw element in ons staatsrecht te brengen, is er behoefte aan deze motivering. De leden van de PvdA vragen of met het permanent maken van de Tijdelijke referendumwet niet toch een element van verbindendheid in het raadplegend referendum komt. Vooral de overtuiging van de indieners dat de uitslag van een raadplegend referendum moeilijk terzijde kan worden geschoven, lijkt voeding te geven aan de gedachte dat er sprake is van een bindend karakter.

Kunnen de indieners van het wetsvoorstel ingaan op de vraag in hoeverre uit de praktijk tot nu toe is gebleken dat het correctief raadplegend referendum inderdaad «een belangrijk instrument is om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten»? Waarom hebben de indieners er niet voor gekozen om de drempels die er in de bestaande Tijdelijke referendumwet volgens hen bestaan om een referendum te houden, in hun voorstellen te verlagen?

Zou, indien alle gemeenten en provincies wel een eigen referendumverordening zouden kennen, het onderhavige initiatiefwetsvoorstel grotendeels overbodig zijn?

De indieners stellen dat het referendum ook kan dienen om onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel te voorkomen. Kan niet even goed worden gesteld dat met een referendum dat achteraf besluiten die in de representatieve organen zijn genomen corrigeert, het vertegenwoordigende stelsel juist wordt aangetast?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel.

Deze leden hebben al bij eerdere wetsvoorstellen betreffende de invoering van referenda uitgebreid meegedeeld waarom zij in het algemeen tegen correctieve referenda zijn. De leden van de VVD-fractie hebben in het verleden echter bij wijze van uitzondering ingestemd met de Tijdelijke referendumwet. Redenen daarvoor waren het tijdelijke karakter van de wet alsmede de afspraken destijds in het regeerakkoord.

Inmiddels hebben zoals bekend de fracties van CDA en D66 een Hoofdlijnenakkoord tot stand gebracht, waarin expliciet is opgenomen dat de Tijdelijke referendumwet niet wordt verlengd. Door het voorliggende initiatiefwetsvoorstel te steunen, zouden de leden van de VVD-fractie derhalve handelen in strijd met het Hoofdlijnenakkoord. Dit is voor deze leden geen optie.

Overigens constateren de leden van de VVD-fractie dat inmiddels ook de VNG heeft geadviseerd om de Tijdelijke referendumwet te laten expireren op 1 januari 2005. De overweging dat het gemeenten ook daarna nog vrij staat om desgewenst (niet beslissende) referenda te houden op basis van een eigen verordening, spreekt deze leden aan.

De aan het woord zijnde leden zullen dan ook hun steun aan het wetsvoorstel onthouden.

De leden van de SP-fractie steunen het initiatief om de Tijdelijke referendumwet permanent te maken.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Dubbelboer en Duyvendak houdende het ongedaan maken van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet. Het mag als bekend verondersteld worden dat deze leden groot voorstander zijn van het correctief referendum. Zij kunnen dan ook sympathie opbrengen voor het idee om het instrument correctief referendum te laten voortbestaan. Evenwel hebben zij enige vragen en opmerkingen over de wijze waarop de indieners het correctief referendum willen laten voortbestaan.

Hoewel de leden van de D66-fractie het zeer betreuren dat er bij de tweede lezing van Grondwetswijziging inzake het correctief referendum (28 515) geen twee derde meerderheid in de Tweede Kamer voor dit voorstel was, hebben zij uit het debat opgemaakt dat er bij een meerderheid in de Kamer fundamentele bezwaren bestaan tegen het correctief referendum. Hebben de indieners de indruk dat voor het niet-bindend correc-

tief referendum volgens de Tijdelijke referendumwet deze partijen over hun principiële bezwaren tegen het referendum kunnen heenstappen?

De leden van de D66-fractie kunnen zich vinden in het commentaar van de Raad van State dat de indieners in de memorie van toelichting weinig blijk geven op de hoogte te zijn van het achterliggende idee van de tijdelijkheid van de Tijdelijke referendumwet, namelijk: in afwachting van de verwachte Grondwetsherziening ervaring opdoen met allerlei facetten van het correctief referendum. Nu die ervaring slechts in enkele gemeenten is opgedaan en het vooruitzicht op een spoedige grondwetsherziening is weggefallen, zijn er vraagtekens te plaatsen bij het voorstel van de indieners om de Tijdelijke referendumwet in ongewijzigde vorm voort te laten bestaan. De indieners geven in hun gewijzigde memorie van toelichting slechts argumenten waarom het instrument correctief referendum zou moeten blijven bestaan. Zij geven echter geen enkel argument waarom de Tijdelijke referendumwet – met alle specifieke bepalingen – totaal ongewijzigd zou moeten blijven voortbestaan. De aan het woord zijnde leden verzoeken de indieners alsnog te beargumenteren of en waarom een tijdelijke wet totaal ongewijzigd in een permanente wet zou kunnen worden omgezet.

De leden van de D66-fractie hebben de indruk dat de relatief hoge drempels (handtekeningeneisen en opkomstvereisten) in de Tijdelijke referendumwet één van de redenen is waarom er maar een beperkt aantal referenda volgens deze wet is gehouden. Waarom hebben de indieners deze gelegenheid niet aangegrepen en voorgesteld deze drempels te verlagen?

De leden van de D66-fractie worstelen met de vraag of het wel wenselijk is om gemeenten op te leggen op welke wijze en onder welke voorwaarden correctieve referenda gehouden kunnen worden. Aan de ene kant hebben deze leden verschillende signalen ontvangen dat sommige gemeenteraden moeite hebben met het gegeven dat de Tijdelijke referendumwet hen beperkt in de wijze waarop zij correctieve referenda kunnen houden. Deze wet verbiedt gemeenten bijvoorbeeld een referendumverordening vast te stellen waarin de handtekeningeneisen en opkomstvereisten soepeler zijn dan die in de Tijdelijke referendumwet. Aan de andere kant zien deze leden het voordeel van een uniforme regel voor alle gemeenten: alle stemgerechtigden hebben dezelfde rechten. De vraag of gemeenten een referendumverordening hebben en hoe die verordening eruit ziet, is dan niet afhankelijk van een raadsmeerderheid. Kunnen de indieners op dit hierboven geschetste dilemma ingaan en daarbij ook op de opmerking uit de brief van de VNG (brief van 5 augustus 2004 gericht aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) reageren dat «burgers en gemeenten samen prima in staat zijn om indien gewenst op lokaal niveau mogelijkheden te scheppen voor een correctief referendum»?

Zijn de indieners het met de leden van de D66-fractie eens dat het argument van de indieners om de Tijdelijke referendumwet te behouden – namelijk het niet afnemen van een democratische verworvenheid – extra gelding heeft voor deze wet op gemeentelijk niveau? Immers, alleen op gemeentelijk niveau zijn er echt referenda volgens de Tijdelijke referendumwet gehouden en daarmee is deze wet op gemeentelijk niveau een actief gebruikt verworven recht. Graag ontvangen zij een reactie van de indieners op deze stelling.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier