

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. 8**

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

Vastgesteld 14 september 2004

De indieners hebben de eer de vragen van de leden van de diverse fracties in de kamer te beantwoorden.

*De leden van de CDA-fractie vragen de indieners beter in te gaan op de argumenten van de Raad van State dat invoering van een definitieve regeling met betrekking tot het correctieve referendum een staatsrechtelijk novum zou zijn. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie wijst de Raad van State er terecht op dat continuering van de Trw, nu de Grondwet ten behoeve van een beslissend referendum niet is herzien, zelfstandige motivering behoeft. Ook omdat de indieners beogen blijvend een nieuw element in ons staatsrecht te brengen, is er behoefte aan deze motivering.*

Indieners zijn van mening dat het wetsvoorstel niet een volstrekt nieuw fenomeen betreft. De Trw bestaat sinds drie jaar. Het enige wat indieners beogen is om deze periode voor onbepaalde tijd te verlengen. Wanneer de wet in stand blijft, ontstaat er feitelijk geen andere situatie dan zoals die de afgelopen drie jaar heeft bestaan. Vanzelfsprekend zullen indieners in deze nota naar aanleiding van het verslag nader toelichten waarom zij continuering van de Trw wenselijk achten.

*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», zo vragen de leden van de fracties van het CDA en de PvdA? De laatste leden vragen zelfs of het niet de vertegenwoordigende democratie aantast. Deze leden vragen ook of de indieners van het wetsvoorstel kunnen 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»?*

In de discussies over het functioneren van de democratie komen vaak de onvolkomenheden aan de orde van de vertegenwoordigende democratie zoals wij die nu kennen. Dit behelst onder andere kritiek op het functioneren van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de manier waarop regeerakkoorden tot stand komen, de (geringe) afstand tussen het parle-

ment en de regering en de mate van invloed die burgers uit kunnen oefenen buiten verkiezingen om.

A.P.M. Lucardie merkt op dat zelfs in het «*parlementair democratisch vertoog*»<sup>1</sup> waarbij «*de huidige constitutie als uitgangspunt dient, wordt erkend dat een correctief referendum het vertegenwoordigende stelsel kan aanvullen en zelfs versterken. Het dient dan vooral ter correctie van overheersing van het parlement door de regering, via regeerakkoorden*». Deze redenering volgend zien indieners niet in hoe het vertegenwoordigende stelsel wordt aangetast.

Wij wijzen met instemming op het voornemen van het Kabinet Balkenende II dat streeft naar het versterken van de democratie. Als er geen onvolkomenheden zouden zijn, zou het Kabinet ook niet hoeven te streven naar verbeteringen. In hun motivatie voor verandering van het Kiesstelsel schrijft het Kabinet: «*waardoor (...) voor burgers het beeld kan ontstaan dat de politici in Den Haag onder een kaasstolp, dat wil zeggen afgesloten van de rest van de wereld, over hen besluiten*»<sup>2</sup> en «*De kiezers hebben teveel het gevoel dat ze geen werkelijke keuze hebben*»<sup>3</sup>

Een referendum, zo is de verwachting van indieners, vermindert het gevoel van mensen dat ze niet betrokken zijn bij de besluitvorming. Indieners zijn van mening dat de ontvankelijkheid van de volksvertegenwoordiging voor signalen uit de samenleving zal toenemen, indien burgers de mogelijkheid hebben om de besluitvorming te corrigeren. Dus alleen al het feit dat die mogelijkheid er is, heeft een positieve, of zo men wil preventieve, werking op het functioneren van het parlement. In die zin is er ook sprake van een onvolkomenheid wanneer burgers die mogelijkheid onthouden wordt.

Indieners wijzen op de discussies zoals die uitvoerig aan de orde zijn geweest ten tijde van de commissie Biesheuvel, maar ook tijdens de eerdere behandeling van het wetsvoorstel voor het tijdelijke referendum (Kamerstukken 27 034) De aanvaardbaarheid van de te nemen besluiten wordt vergroot. Zeker waar het besluiten betreft die nog niet speelden ten tijde van verkiezingen. De betrokkenheid bij het beleid zal volgens de commissie Biesheuvel onder de kiezers toenemen, omdat hun stem een belangrijke rol speelt.

*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?*

Indieners wijzen er op dat die mogelijkheid te allen tijde bestaat. De wetgever kan zelfstandig besluiten om een onderwerp ter raadpleging aan de bevolking voor te leggen. Voor de eerste keer in de moderne geschiedenis zal dit volgend jaar hoogstwaarschijnlijk gebeuren rond de Europese Grondwet. Indieners zien op zich wel mogelijkheden voor een «Algemene wet raadplegend referendum», maar wijzen erop dat deze niet de mogelijkheid vervangt voor burgers om een correctie aan te brengen op het beleid. In het geval van een raadplegend referendum neemt de wetgever het initiatief voor een volksraadpleging. In het geval van de Trw is het de bevolking zelf die het initiatief dient te nemen.

*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*

<sup>1</sup> «Vox Populi, Vox diaboli», het referendumdebat in Nederland, p. 122, Jaarboek 1997 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (Groningen, DNPP).

<sup>2</sup> «Naar een sterker parlement» 29 356 nr. 1 p. 5.

<sup>3</sup> ibid. p. 11.

*een raadgevend referendum wegens zijn aard bijna automatisch juist niet specifiek is».*

Het is vreemd om daar waar het initiatief wordt gelegd bij de bevolking om beleid te corrigeren, dit van te voren in een specifieke wet te willen regelen. Indiërs zien niet goed hoe dit zou kunnen. Immers, van te voren moet dan een wet worden ontworpen voor een specifiek beleids-onderdeel, waarover de bevolking dan in de gelegenheid zou worden gesteld om een raadgevend referendum ter correctie op te starten. De wetgever neemt dan het initiatief om te zeggen dat de bevolking het initiatief zou mogen nemen om een bepaald beleidsvoornemen te corrigeren. In de tijd bezien is dit een vreemde procedure, zeker ook gezien het feit dat er grote vertraging wordt opgelopen bij de uitvoering van een dergelijke wet.

*Het spijt de leden van de CDA-fractie dat de indiërs 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.*

De Trw is naar de mening van de indiërs wel degelijk een democratische verworvenheid, ongeacht het feit dat het ging om een tijdelijke verworvenheid. Sterker nog: de intentie was om de verworvenheid te vergroten door het correctief referendum een grondwettelijk en bindend karakter te geven. Het argument dat kiezers konden weten dat het slechts een tijdelijke verworvenheid was gaat in dit geval dus niet op.

*De PvdA-fractie stelt dat het kabinet tegenover de stelling van indiërs dat het gaat om het terugdraaien van een democratische verworvenheid stelt 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 indiërs hierop ingaan?*

In de eerste plaats wijzen indiërs erop dat deze passage staat in het regeerakkoord van het Kabinet Balkenende I en niet in dat van het huidige kabinet. Indiërs zijn ervan overtuigd dat kiezers niet beter of slechter in staat zijn om afwegingen te maken dan parlementariërs aan wie dit blijkens het citaat exclusief wordt toegedicht. Uit de lokale en buitenlandse ervaringen blijkt in het algemeen niet dat kiezers geen oog zouden hebben voor de samenhang van beleidsmaatregelen en enkel en alleen op het onderwerp als zodanig gericht zouden zijn. Een cruciaal onderdeel van elk referendum is het maatschappelijke debat dat voorafgaand aan het referendum ontstaat en waarbij argumenten over samenhang met andere beleidsmaatregelen een centrale rol speelt. Ook merken indiërs op dat bij verkiezingen kiezers in staat worden geacht op tal van terreinen afwegingen te maken op basis waarvan zij een keus moeten maken. Daarnaast merkt ook de commissie Biesheuvel op dat het soms wel degelijk mogelijk zal zijn een onderwerp geïsoleerd te bekijken. En als dat niet zo is, is er ook geen probleem, omdat dan in de discussies en de campagnes aandacht kan worden gevraagd voor de samenhang. Op het punt van de (vermeende) simplificatie van de problemen merkt ook de commissie nog op dat dit probleem niet groter zal zijn dan bij verkiezingen.

*De leden van de PvdA vragen of met het permanent maken van de Trw niet toch een element van verbindendheid in het raadplegend referendum komt. Vooral de overtuiging van de indiërs dat de uitslag van een raad-*

*plegend referendum moeilijk terzijde kan worden geschoven, lijkt voeding te geven aan de gedachte dat er sprake is van een bindend karakter.*

Indieners wijzen wederom naar de uitvoerige discussie die is gevoerd bij de totstandkoming van de Trw<sup>1</sup>. Op geen enkele wijze wordt de bevoegdheid van het parlement aangetast om zelfstandig te beslissen. De beslissing om de wet in te trekken of in werking te laten treden ligt volledig in handen van de wetgever. Het permanent maken van de Trw verandert hier niets aan. De Raad van State neemt overigens in zijn advies op dit wetsvoorstel niet het standpunt in dat het wetsvoorstel op dit punt strijdig is met de Grondwet.

*De leden van D66 vragen of de indieners argumenten kunnen geven waarom de Trw – met alle specifieke bepalingen – totaal ongewijzigd zou moeten blijven voortbestaan. De leden van de D66-fractie hebben de indruk dat de relatief hoge drempels (handtekeningeneisen en opkomstvereisten) in de Trw 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 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. Ook de PvdA-leden vragen waarom de indieners er niet voor hebben gekozen om de drempels die er in de bestaande Trw staan, in hun voorstellen te verlagen?*

Indieners merken op dat de tijd dringt om de Trw om te zetten in een raadgevend correctief referendum zonder tijdslimiet. Op 1 januari 2005 houdt de Trw op te bestaan. Om die reden willen zij de discussie beperkt houden. Dit betekent dat er niet op de inhoud van de bepalingen in de Trw wordt ingegaan en er dus ook niet met voorstellen gekomen wordt om de Trw inhoudelijk aan te passen. Immers, dan zouden twee discussies door elkaar heen lopen. Het belangrijkste is en blijft voor de indieners dat de wet, zoals die drie jaar lang bestaan heeft, blijft voortbestaan.

*Zou, indien alle gemeenten en provincies wel een eigen referendumverordening zouden kennen, het onderhavige initiatiefwetsvoorstel grotendeels overbodig zijn, vragen de leden van de PvdA fractie? De leden van de VVD-fractie constateren dat inmiddels ook de VNG heeft geadviseerd om de Trw 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 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 Trw. 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*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000 27 034, nr. 5, pag. 4 en kamerstukken I 2000/2001, 27 034, nr. 216 c).

*gemeenten samen prima in staat zijn om indien gewenst op lokaal niveau mogelijkheden te scheppen voor een correctief referendum»?*

Allereerst moet opgemerkt worden dat slechts enkele tientallen gemeenten een eigen referendumverordening kenden voordat de Trw in werking trad. Het is indieners niet bekend of er in die drie jaar gemeenten zijn geweest die een eigen aanvullende referendumverordening hebben vastgesteld. Wellicht zal een aantal gemeenten een aanvullende referendumverordening willen ontwerpen, maar het is niet te verwachten dat de overgrote meerderheid van gemeenten daar toe zal overgaan. In zoverre is er dus sprake van een hypothetische vraag. Daar komt bij dat een belangrijk argument voor het opnemen van een regeling voor provincies en gemeenten was dat er eenvormigheid van het recht voor alle ingezetenen van Nederlandse provincies en gemeenten zou komen. Dat argument blijft overeind.

Indieners zijn teleurgesteld over de brief van de VNG (5 augustus 2004). Naar hun mening wordt in de brief onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat een overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers meer invloed wil hebben op besluiten, juist ook op lokaal niveau. Uit onderzoek van de SGBO (het onderzoeksbureau van de VNG) in 2002 zegt 51% van de mensen dat zij nu «geen enkele invloed» hebben op het lokale beleid. Voor indieners is het feit dat slechts 56% van de mensen stemt bij gemeenteraadsverkiezingen hier ook een uiting van. Een correctief referendum kan bijdragen aan het verhogen van de legitimiteit van het lokale bestuur en van de betrokkenheid van burgers bij hun bestuur. Mede ook door de preventieve werking die van een correctief referendum uitgaat, verplichten gemeenten zich om ontvankelijk te zijn voor signalen uit de lokale gemeenschap bij de voorbereiding van hun beleidsplannen.

*Zijn de indieners het met de leden van de D66-fractie eens dat het argument van de indieners om de Trw 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 Trw 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.*

Indieners zijn het daarmee niet eens. Overigens is het zo dat de afgelopen niet slechts Trw referenda zijn gehouden, maar ook verschillende autonome referenda, met name in gemeenten die al een eigen referendumverordening hadden. Overigens zijn dit verordeningen die op cruciale onderdelen lijken op de Trw (Amsterdam, Groningen). Er is op gemeentelijk niveau meer ervaring opgedaan en daarom is het jammer dat de Trw zijn gelding zou verliezen op lokaal niveau. Maar indieners stellen dat nut en wenselijkheid van een referendum niet extra gelding heeft wanneer het echt gebruikt is. Het is uitdrukkelijk de wens van de indieners om een versterking van de lokale democratie te bewerkstelligen en daarbij het instrument van het referendum een onderdeel te laten zijn. Ook het preventieve karakter draagt bij aan die versterking.

*De leden van de D66-fractie vragen aan de indieners of zij de indruk hebben dat voor het niet-bindend correctief referendum volgens de Trw voldoende partijen over hun principiële bezwaren tegen het referendum kunnen heenstappen?*

Indieners hopen in het debat de kamer te kunnen overtuigen van de wenselijkheid van dit initiatief. Er is de laatste tijd een levendige discussie ontstaan over het referenduminstrument. Naast de steun die de meerderheid van de Kamer aan het wetsvoorstel voor het houden van een referendum over de Europese Grondwet hebben gegeven, wordt er nu ook

gediscussieerd over een referendum over de toetreding van Turkije tot de EU. Indieners hopen dat de kamer in meerderheid zal inzien dat een permanente regeling voorkeur verdient boven het op ad-hoc basis inroepen van het referenduminstrument.

Dubbelboer  
Duyvendak