

Vergaderjaar 2005–2006

30 174

Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 8

VERSLAG

Vastgesteld 31 januari 2006

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.

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel

- 1.1. Inleiding
- 1.2. Inhoud wetsvoorstel

II Artikelen

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben zonder vreugde kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat wederom beoogt bepalingen inzake het correctief referendum in de Grondwet op te nemen. Zoals genoegzaam bekend mag worden verondersteld, zijn de leden van de CDA-fractie tegen de inhoud van dit wetsvoorstel. Het is het zoveelste wetsvoorstel op rij nadat alle vorige wetsvoorstellen niet de vereiste meerderheden in beide Kamers hebben gekregen. Nota bene nog in deze kabinetsperiode ontbeerde een wetsvoorstel over het correctief referendum de benodigde meerderheid wegens het tegenstemmen van de fracties van CDA, VVD, CU en SGP. De leden van de CDA-fractie constateren dan ook dat voor de indieners van het huidige wetsvoorstel het herhaaldelijk en op democratische wijze uitgesproken «nee» door beide Kamers weinig waarde heeft. Dat zou voor de indieners voldoende redenen moeten zijn geweest af te zien van het onderhavige wetsvoorstel dat bovendien ook nog eens nauwelijks afwijkt van de vorige voorstellen.

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), van Beek (VVD), ondervoorzitter, van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), vacature algemeen en vacature SP.

Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Weekers (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Wolfsen (PvdA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Baemans (VVD), vacature PvdA en De Wit (SP).

Zonder al te veel in een herhaling van zetten te willen vervallen, hechten de leden van de CDA-fractie eraan nog eens de belangrijkste bezwaren tegen een referendum te noemen.

- Een referendum past niet binnen ons stelsel van representatieve vertegenwoordiging. Uit de constatering van zowel kabinet als de Raad van State dat het correctief referendum de minste spanningen zou oproepen met dit stelsel blijkt geenszins dat een dergelijk referendum de representatieve democratie aanvult dan wel versterkt.
- Het is zeer de vraag of een referendum wel het meest geschikte instrument is om een maatschappelijk debat te bevorderen.
- Volksvertegenwoordigers worden geacht een zorgvuldige belangenafweging te maken in de beginfase van een wetsvoorstel. Hierbij worden onder andere diverse betrokken maatschappelijke groeperingen, bedrijven en instanties geconsulteerd. Deze belangenafweging door de volksvertegenwoordiger is een andere dan die van de individuele kiezer die uit eigenbelang kiest. De indirecte boodschap van het referendum is dat de volksvertegenwoordiger niet in staat is deze belangenafweging op een zorgvuldige en correcte manier te maken.
- Door het afwijzen van een wetsvoorstel door middel van een referendum bestaat het gevaar dat de onderlinge samenhang uit een pakket van wetsvoorstellen wordt gehaald waardoor aan een bepaalde beleidsrichting meer of minder richting kan worden gegeven.
- Een gepassioneerde minderheid kan haar wil opleggen aan een zwijgende meerderheid omdat nee-stemmers gemotiveerder zijn dan ja-stemmers.
- Met de ja/nee of voor/tegen vraagstelling is het risico groot dat er een simplificatie ontstaat van het wetsvoorstel dat geen recht doet aan de geregelde materie.
- Om de opinie van de kiezer te peilen over een kwestie zou een goedkopere oplossing, zoals het opinieonderzoek, kunnen volstaan.
- Een correctief referendum heeft een vertragend effect op de besluitvorming zonder dat het een alternatief biedt in het geval een meerderheid zich tegen de wet uitspreekt. Bovendien hoeft niet duidelijk te zijn of een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken omdat deze niet ver genoeg gaat, of omdat de wet juist te ver gaat in de optiek van de kiezer.

Bij de artikelen wensen de leden van de CDA-fractie nog nadere op- en aanmerkingen te maken over dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham. Deze leden hebben echter nog wel enkele vragen over het voorliggend wetsvoorstel.

De indieners hebben ervoor gekozen om de wijziging van de Grondwet met betrekking tot het referendum beperkt te houden. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor om de vaststelling van drempels voor het houden van een referendum of voor opkomstdrempels niet bij Grondwet te regelen, maar het aan de wetgever over te laten om dit in een formele wet te doen. De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet meer voor de hand ligt dat voor het beoordelen van de waarde en reikwijdte van het instrument referendum het ook in de Grondwet wordt vastgelegd aan welke drempels moet worden voldaan alvorens een referendum kan worden gehouden of de uitslag telt. De leden van de PvdA-fractie zouden dan ook graag van de indieners vernemen waarom niet ten minste een benedengrens in de Grondwet opgenomen zou moeten worden als het gaat om het aantal kiesgerechtigden dat de wens kenbaar moet maken om een referendum te houden. Daarnaast vragen deze leden waarom er niet ook een minimum opkomstdrempel bij referenda in de Grondwet verankerd zou moeten worden. Kunnen de initiatiefnemers hierop ingaan?

De initiatiefnemers verwijzen in de memorie van toelichting meermalen naar het referendum over de Europese Grondwet. De initiatiefnemers hebben zich zelfs door dit referendum en de discussie die dat heeft losgemaakt, laten inspireren tot hun initiatief. Maar de leden van de PvdA-fractie vragen, zoals de Raad van State, of het door de initiatiefnemers genoemde voorbeeld van het referendum over de Europese Grondwet wel als belangrijke argumentatie voor de wenselijkheid van het onderhavige wetsvoorstel kan dienen. Naar de mening van deze leden wijkt het referendum over de Europese Grondwet teveel af van het door de indieners voorgestane referendum. Zo is het referendum over de Europese Grondwet niet bepaald «van onderop» ontstaan. Immers – en in tegenstelling tot wat de indieners wenselijk achten – heeft de Kamer het initiatief tot dit referendum genomen en niet een aantal kiezers dat te kennen gaf een dergelijk referendum te willen. Bovendien was de uitkomst van het referendum niet bindend. Hoewel de leden van de PvdA-fractie lezen dat de indieners voor de argumentatie van hun voorstellen niet louter het referendum over de Europese Grondwet gebruiken, vragen zij toch of dit voorbeeld niet ongelukkig is gekozen. Deze leden vragen de initiatiefnemers dan ook of het referendum over de Europese Grondwet een goed en dus na te volgen voorbeeld is en of dat ook geldt voor het niet-bindende karakter en de bemoeienis van het parlement bij de totstandkoming van het referendum. Willen de initiatiefnemers hierop ingaan?

De initiatiefnemers wensen ook de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Hebben de initiatiefnemers andere mogelijkheden op het terrein van bestuurlijke vernieuwing als alternatief middel tot het doel van het vergroten van de invloed van kiezers overwogen? Zo ja, welke en waarom is daar niet (mede) voor gekozen? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers zijn van mening dat een opiniepeiling niet als alternatief kan dienen voor een referendum. De leden van de PvdA-fractie zouden evenmin graag zien dat het middel van de opiniepeiling zou worden gebruikt als aanvulling op de representatieve democratie. Toch hebben deze leden nog enkele vragen bij de argumentatie over het standpunt van de initiatiefnemers met betrekking tot het afkeuren van de opiniepeiling. Zo wordt gesteld dat een opiniepeiling «een momentopname» is? In hoeverre onderscheidt dit zich van het referendum? Waarom is daar geen sprake van een momentopname?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende 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. Alvorens deze leden een standpunt innemen, willen zij graag eerst een aantal opmerkingen maken en de indieners een aantal vragen voorleggen.

De belangrijkste reden waarom de leden van de VVD-fractie tegen een correctief referendum zijn geweest, is dat Nederland een stelsel van vertegenwoordigende democratie kent, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In deze optiek schenken de burgers hun vertrouwen aan de volksvertegenwoordigers. Het invoeren van een correctief wetgevingsreferendum kan dan ook niet anders dan als een aantasting van dat stelsel worden gezien. Voor de leden van de VVD-fractie weegt het primaat van het vertegenwoordigende stelsel zwaar. Als de eindbeslissing over wetsvoorstellen bij de burgers wordt gelegd, dan betekent dat, hoe je het ook wendt of keert, een aantasting van het vertegenwoordigende stelsel.

Ook is het niet uitgesloten dat burgers zich bij een referendum laten leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp waarover het referendum gaat. Bij het referendum over het Verdrag inzake een Europese Grondwet was dat duidelijk te merken.

Ook kan de invloed van belangengroepen bijzonder groot worden, wat kan leiden tot professionalisering van het referendum.

Dat de leden van de VVD-fractie eerder, ten tijde van de kabinetten Kok I en II, wel akkoord met het correctief wetgevingsreferendum zijn gegaan, had politieke redenen. Zij hebben dat nooit onder stoelen of banken gestoken.

Daarnaast beseffen deze leden dat burgers steeds meer bij de politiek en het te voeren beleid betrokken willen worden. Door middel van een referendum kunnen kiezers inderdaad actief bij de publieke zaak worden betrokken en kan de invloed van de kiezers op het beleid worden vergroot. Dit zijn voordelen van het referendum, die ook zij zien.

De leden van de VVD-fractie zullen uiteindelijk moeten bepalen welke overwegingen voor hen het zwaarste wegen.

Hier wordt nog opgemerkt dat de leden van de VVD-fractie, uit principieel oogpunt, steun hebben gegeven aan het houden van een raadplegend referendum over het al eerder genoemde Verdrag inzake de Europese Grondwet. Zij hebben dat gedaan omdat de kiezers zich anders niet zouden kunnen uitspreken over dat Verdrag, waarin ook grondrechten waren opgenomen. Dat was voor deze leden een belangrijke overweging om voor dit referendum te zijn. Wel hebben zij toen ook opgemerkt dat zij opnieuw een standpunt zouden innemen, mochten nieuwe voorstellen met betrekking tot de invoering van welk referendum dan ook worden ingediend. Zij wilden zich toen niet voor de toekomst vastleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat opnieuw beoogt een regeling in de Grondwet vast te leggen, ter invoering van het een correctief wetgevingsreferendum. In de vele debatten in het verleden zijn de voor- en nadelen genoegzaam gewisseld: deze leden hebben er geen behoefte aan deze uittreuren te herhalen. Wat betreft het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden een aantal vragen.

De indieners stellen op bladzijde 1. van de memorie van toelichting dat het correctief wetgevingsreferendum een welkome aanvulling is op de representatieve democratie. Op bladzijde 2 wordt echter gesproken van een «noodzakelijke» aanvulling. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader te beargumenteren, waarom is gekozen voor het woord «noodzakelijk» en welk falen van de representatieve democratie het noodzakelijk maakt dat er vormen van directe democratie worden ingevoerd. Mede in dat verband vragen deze leden of dit falen van de representatieve democratie ook binnen het systeem kan worden opgelost, bijvoorbeeld door een revitalisering van politieke partijen. Zo nee, waarom niet?

Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de indieners de opmerking toe te lichten dat deze vorm van directe democratie zorgt voor spreiding van macht. Deze leden vragen de indieners op grond waarvan zij daar noodzaak toe zien.

De indieners stellen op bladzijde van de memorie van toelichting dat de ervaring met het nationaal referendum op 1 juni 2005, en de daaraan gekoppelde discussie over het wel of niet bindende karakter ervan, mede aanleiding is geweest voor indieners om het referendum helder te regelen. Hoe verhoudt zich dit tot de uitspraak op bladzijde 7 van de memorie van toelichting, namelijk dat de uitkomst van een nationaal raadplegend niet-correctief referendum moet worden gezien als een zwaarwegend advies aan de Nederlandse wetgever, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De indieners wijzen, ter onderbouwing van hun voorstel, op de positieve ervaringen die zijn opgedaan bij het gehouden nationale referendum over de Europese Grondwet. Uit het feit dat de uitslag van de stemming in

belangrijke mate afweek van de door politieke partijen ingenomen standpunten, leiden indieners af dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de achterban van politieke partijen op alle belangrijke punten hetzelfde vindt als de partij waarop zij stemmen. Niettemin trekken zij toch de conclusie dat er een belangrijke rol voor politieke partijen is weggelegd bij een dergelijk referendum. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het referendum over de Europese Grondwet niet ook heeft aangetoond dat een burger zich uiteindelijk weinig wil of hoeft aan (te) trekken van alle argumenten van politieke partijen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners dan ook in te gaan op de vraag of en hoe voorkomen kan worden dat bij een referendum andere, dan inhoudelijke overwegingen een rol mee gaan spelen.

De indieners gaan in op het bezwaar dat belangengroepen referenda kunnen initiëren en afdwingen. Zij zien dit niet als een bezwaar. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn echter van mening dat dit wel een gevaar kan zijn, naarmate drempels voor het inleidende verzoek en het opkomstpercentage steeds lager worden vastgesteld. Zonder duidelijkheid daarover kan niet op voorhand worden gesteld dat het gebruik door belangengroepen zonder bezwaar is. Delen indieners deze mening?

In reactie op het bezwaar dat een referendum polariseert, stellen indieners dat dit ervoor zorgt dat kiezers, partijen en maatschappelijke organisaties gedwongen zijn een keuze te maken. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren naar aanleiding van het gehouden referendum over de Europese Grondwet, dat niet alle kiezers over een dermate gecompliceerd onderwerp zelf een keuze *willen* maken. Deze leden vragen de indieners hierop te reageren en daarbij tevens in te gaan op het bezwaar dat door middel van een referendum een gecompliceerd probleem gesimplificeerd aan de kiezers wordt voorgelegd.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen vast dat hiermee opnieuw een poging wordt gedaan om te komen tot een correctief referendum. Bij diverse eerdere gelegenheden hebben de leden van de SGP-fractie reeds te kennen gegeven dat zij veel moeite hebben met vormen van directe democratie. Zij blijven van mening dat een bindend referendum niet slechts gezien kan worden als een aanvulling op het bestaande representatieve stelsel. Met de uitslag van een referendum kan immers de uitkomst van het politieke debat terzijde worden gesteld door rechtstreekse invloed van burgers. De aan het woord zijnde leden kunnen het niet anders zien dan dat de representatieve democratie in zo'n geval wijkt voor de directe democratie. Dat achten zij een zeer onwenselijke situatie. Het is de taak van volksvertegenwoordigers om beslissingen te nemen en daarover verantwoordelijk af te leggen. Het algemene belang is daarbij bepalend. Bij referenda wordt veel meer een appèl gedaan op individuele en groepsbelangen. Ook is het houden van bindende referenda naar de mening van de leden van de SGP-fractie te sterk verbonden met de ideologie van de volkssoevereiniteit. Zij zullen dit wetsvoorstel dan ook niet steunen.

De leden van de SGP-fractie erkennen dat er reden tot zorg is over de relatie tussen burger en politiek. Zij vinden het dan ook een goede zaak om burgers meer bij het bestuur te betrekken. De middelen daarvoor zoeken zij binnen het kader van het representatieve stelsel. Het is dus zaak dat volksvertegenwoordigers zich bij de behandeling van wetgeving in verbinding stellen met de bevolking en zich terdege rekenschap geven van de opinies die er in de samenleving leven. Het is daarbij wel hun taak om, vanuit hun eigen uitgangspunten, het geheel van de samenleving te dienen. Deelbelangen kunnen daarbij nooit doorslaggevend zijn.

Als argument voor vormen van directe democratie noemen de indieners ook het spreiden van macht. Dat suggereert dat er onder de huidige

omstandigheden te weinig sprake is van spreiding van macht. Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie daarop een toelichting.

2. Inhoud wetsvoorstel

Volgens de huidige tekst van het wetsvoorstel dient de drempel van het minimum aantal kiesgerechtigden dat een referendum kan aanvragen bij wet worden vastgelegd, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Een dergelijke wet kan echter, ook weer volgens de tekst van het initiatiefvoorstel, alleen worden aangenomen indien tenminste een twee derde meerderheid van het parlement daarmee instemt. Wat gebeurt er als er geen vereiste meerderheid voor een dergelijke wet blijkt te bestaan? Is er dan in het geheel geen sprake van een drempel of is er bij gebrek aan een dergelijke wet geen referendum mogelijk? Als dit laatste het geval is, betekent dit de facto dan dat een één derde minderheid in het parlement de feitelijke toepassing van de referendumbepalingen zoals die in de Grondwet staan, kan blokkeren?

De initiatiefnemers willen dat de uitslag van een referendum alleen geldt indien er een enkelvoudige meerderheid van de kiesgerechtigden voor heeft gestemd én indien die meerderheid tevens tenminste een bepaald percentage van de personen vertegenwoordigt die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. Ook dit percentage wordt niet in de Grondwet vastgelegd maar aan de wetgever overgelaten die een dergelijke wet weer met een twee derde meerderheid moet aannemen. Wat betekent het indien een dergelijke wet niet de vereiste meerderheid behaalt? Is er dan geen sprake van enige opkomstdrempel of is dan de uitslag van geen enkel referendum geldig? Als dit laatste het geval is, betekent dit de facto dan dat een één derde minderheid in het parlement de feitelijke toepassing van de referendumbepalingen zoals die in de Grondwet staan, kan blokkeren?

De initiatiefnemers achten het wenselijk dat in de praktijk ervaring wordt opgedaan met referenda in Nederland. Aan de hand van deze praktijk zouden de drempels voor referenda moeten kunnen worden aangepast, menen de initiatiefnemers. Omdat dergelijke aanpassingen snel en flexibel zouden moeten kunnen worden gedaan, achten de initiatiefnemers het niet gewenst om die drempels in de Grondwet vast te leggen. Een Grondwetswijziging vereist immers meer inspanning dan de wijziging van een gewone wet. De leden van de PvdA-fractie menen echter dat het argument om de drempels niet in de Grondwet vast te leggen, niet voldoende door de initiatiefnemers is gestaafd en hebben op dit punt enkele vragen. Op de eerste plaats menen de leden van de PvdA-fractie dat door de drempels niet in de Grondwet op te nemen, zelfs niet een benedengrens, dat de initiatiefnemers van het parlement vragen in te stemmen met een voorstel waarvan de reikwijdte feitelijk nog onduidelijk is. Kunnen de indieners hierop ingaan? Op de tweede plaats is het deze leden niet duidelijk waarom, als een snelle wetswijziging door de indieners wordt gewenst, dan toch een tweede derde meerderheid daarvoor nodig is. De indieners hanteren als argument om geen benedendrempels in de Grondwet op te nemen een gebrek aan praktijkervaring met nationale correctieve raadgevende referenda. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de ervaringen in het buitenland zijn met drempels met referenda? Kunnen die ervaringen niet worden meegenomen en hun neerslag vinden in de onderhavige Grondwetswijziging door alsnog benedengrenzen op te nemen?

De leden van de VVD-fractie zien in het onderhavige wetsvoorstel veel overeenkomsten met de wetsvoorstellen die ten tijde van de kabinetten Kok I en II werden ingediend. Dat neemt niet weg dat er een paar belangrijke verschillen zijn.

De indieners kiezen er voor om de drempels voor het inleidende verzoek en het definitieve verzoek niet in de Grondwet zelf op te nemen, maar in een gewone wet. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners dit nader te motiveren. Naar de mening van deze leden zijn de drempels voor het inleidende en het definitieve verzoek een belangrijk onderdeel van de totale regeling met betrekking tot het correctief referendum. Hun voorkeur gaat dan ook uit naar opneming daarvan in de Grondwet. Aan welke drempels voor beide verzoeken denken de indieners overigens, zo vragen deze leden.

De indieners willen voorkomen dat de wetgever al te gemakkelijk de drempels kan wijzigen. Zij stellen dan ook voor dat het wetsvoorstel, dat het vereiste aantal kiesgerechtigden voor het inleidende verzoek en het definitieve verzoek regelt, met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in beide kamers moet worden aangenomen. De leden van de VVD-fractie vragen of dit een juiste keuze is. Het vereiste van tweederde meerderheid wordt immers zelden in de Nederlandse wetgeving gehanteerd en alleen in zeer bijzondere situaties. Een voorbeeld daarvan is de wet die gaat over de schadeloosstelling van Kamerleden. En dat is dan omdat de volksvertegenwoordigers beslissen over hun eigen financiële tegemoetkoming. De vraag is of hier sprake is van een zeer bijzondere situatie. Zij vragen de indieners de keuze van een tweederde meerderheid te motiveren.

Voorts wordt voorgesteld dat, als bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt en deze meerderheid een bij de wet te bepalen deel omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, het voorstel van rechtswege vervalt. Ook de drempel die hier aan de orde is, wordt niet in de Grondwet verankerd, maar in een gewone wet opgenomen. Ook hier vragen de leden van de VVD-fractie om een nadere motivering. Zij hebben hier mutatis mutandis dezelfde opmerkingen als bij de wetgeving inzake het inleidende en definitieve verzoek. Het gaat dan om het niet opnemen van de drempel in de Grondwet en de vereiste tweederde meerderheid voor de uitwerkingwet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben sympathie voor de wijziging van het voorstel, in die zin dat de uitzonderingen toch ook in de Grondwet worden vastgelegd. Helaas geldt dit niet voor de vaststelling van de drempels. Terwijl juist de hoogte van de drempels van doorslaggevend belang is voor de vraag in hoeverre er gebruik zal worden gemaakt van het correctief wetgevingsreferendum. Tevens bepaalt de hoogte van de drempels in welke mate er sprake is van aantasting van het representatieve stelsel. Juist om het een aanvulling te laten zijn op het representatieve stelsel is het van belang dat niet lichtvaardig met dit instrument wordt omgesprongen. Dat indieners er voor kiezen om een eis van tweederde meerderheid voor te schrijven voor het wijzigen van de drempels, vinden deze leden niet afdoende. Met deze eis wordt uiteindelijk wel de herzieningsprocedure van de Grondwet omzeild en die is er niet voor niets. Ten slotte vinden de leden van de ChristenUnie-fractie het bovendien voor de beoordeling van het wetsvoorstel van belang te weten hoe hoog indieners de drempels willen stellen. Zij vragen de indieners hierop in te gaan.

De leden van de SGP-fractie vinden het een creatieve gedachte om de gewenste drempels bij referenda in een tweederde meerderheidswet vast te leggen. Zij vragen of de indieners de hoogte van de drempels daarmee zien als een minder wezenlijk element van de regeling van correctieve referenda. De leden van de SGP-fractie zien de drempelbepaling in ieder geval wel als wezenlijk onderdeel en zijn derhalve vooralsnog voorstander van opneming daarvan in de Grondwet.

II. ARTIKELEN

Artikel II

Onderdeel B

B (par. 1A Referendum, de artikelen 89 a tot en met 89 g)

Artikel 89 a

In het huidige wetsvoorstel hebben de indieners ervoor gekozen de drempels nader bij wet te bepalen. De leden van de CDA-fractie kunnen zich hier niet in vinden. Mocht er een referendum komen, dan moet dit wel een instrument blijven dat alleen in bijzondere gevallen kan worden gehanteerd. Als de eisen voor het houden van een referendum nader bij wet te bepalen zijn, bestaat het gevaar dat deze eisen te gemakkelijk kunnen worden aangepast. De toevoeging in het wetsvoorstel dat de Kamer alleen met tweederde meerderheid kan besluiten over verandering van de drempels verandert hier weinig aan. De indieners leggen hiermee overigens ook het advies van de Raad van State naast zich neer om in ieder geval een benedengrens voor de drempels aan te brengen in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie doen een dringend beroep op de initiatiefnemers om drempels in de Grondwet op te nemen en niet, zoals nu het geval is, deze nader bij wet te bepalen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de indieners de navolgende drempels op te nemen in de Grondwet. Een groep van tenminste 40 000 kiesgerechtigden moet een inleidend verzoek indienen, waarna een groep van in ieder geval 600 000 kiesgerechtigden een definitief verzoek dient te ondersteunen. Indien bij het referendum een groep van tenminste 30% van de kiesgerechtigden tegen het wetsvoorstel stemt, zal dit wetsvoorstel van rechtswege vervallen. De motivering van de leden van de CDA-fractie voor deze drempels is de volgende. Zij zijn van mening dat het correctief referendum, uniek instrument als het is, aangevraagd dient te worden door een representatief aandeel van de Nederlandse kiesgerechtigden. Bij lagere drempels bestaat het gevaar dat een lobbyorganisatie of gedreven kleine minderheid in de gelegenheid wordt gesteld het referendum te «kapen» tegen de heersende publieke opinie in.

Artikel 89b

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd te constateren dat de indieners het advies van de Raad van State hebben overgenomen om uitzonderingen te noemen op de wetsvoorstellen die aan een referendum kunnen worden onderworpen en deze op te nemen in de Grondwet. Deze leden gaan ervan uit dat begrotings- en belastingwetsvoorstellen als wetsvoorstellen moeten worden gezien en derhalve zijn uitgezonderd van een correctief referendum. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een bevestiging van de indieners dat zij deze zienswijze delen.

In artikel 89b wordt bepaald welke voorstellen van wet niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. Tevens wordt in artikel IV voorgesteld aan artikel 137 Grondwet een zesde lid toe te voegen, dat behelst dat een voorstel tot verandering in de Grondwet alleen aan een referendum kan worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen. Zou het niet duidelijker en overzichtelijker zijn als aan het voorgestelde artikel 89b zou worden toegevoegd dat wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet die in eerste lezing zijn aanvaard, niet referendabel zijn. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De indieners stellen dat het weliswaar niet mogelijk is om een referendum te houden over bepaalde Europese verdragen die op het Koninkrijk als geheel van toepassing zijn, maar dat het wel mogelijk is over dergelijke verdragen een niet-bindend raadplegend referendum te houden. Volgens de indieners gelden de bezwaren die gelden bij een correctief referendum over verdragen, niet (in dezelfde mate) voor een raadplegend niet-correctief referendum. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners deze stelling nader te beargumenteren. Het raadplegend referendum over de Europese Grondwet heeft immers aangetoond dat het niet voor de hand ligt de kiezersuitspraak te negeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners in te gaan op de keuze om wel de begrotingswetten uit te zonderen en niet de wetsvoorstellen op het gebied van sociale zekerheid en fiscale wetgeving, want die wetten hebben eveneens vaak ingrijpende en budgettaire gevolgen.

Artikel 89e

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel melding wordt gemaakt van een derde lid, maar in het voorstel van wet (nummer 6) vinden deze leden dat lid niet terug. Zij hebben de indruk dat deze passage hier abusievelijk is vermeld. Gaarne krijgen zij hierop een reactie van de indieners.

Artikel III

De indieners kiezen ervoor de regeling te beperken tot provincies en gemeenten. Ten aanzien van de waterschappen zien zij af van de invoering van het correctief referendum, omdat de verkiezing van deze organen op een wezenlijk andere wijze is geregeld. De leden van de VVD-fractie achten deze argumentatie mager. Het is voor hen niet duidelijk waarom regelgeving van waterschappen moet worden uitgezonderd. Ook waterschappen maken immers regelgeving die de burgers kan treffen. Zij vragen de indieners dan ook om een nadere motivering. Vanuit een oogpunt van consistentie redenerend, gaat het bij het referendum toch om de vraag of burgers de hun bindende regelgeving wel of niet aanvaardbaar achten, en toch niet om de vraag hoe de regelgevers zijn gekozen?

Artikel 128a

Hiervoor gelden voor de leden van de CDA-fractie dezelfde bezwaren als bij artikel 89a. Voorkomen moet worden dat referenda de lokale besluitvorming frustreren en vertragen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de indieners dringend ook hier drempels op te nemen. Gedacht kan worden aan de drempels zoals genoemd in Kamerstuk 27 033-4, hoofdstuk 1, artikel 4.

Ook algemeen verbindende voorschriften van provinciale staten en de gemeenteraad zullen referendabel worden. Het zal daarbij meestal gaan om verordeningen. Voor de leden van de VVD-fractie zijn de algemeen verbindende voorschriften het equivalent van wetgeving in formele zin op het nationale niveau. Tegelijkertijd willen de indieners niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uitsluiten. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners dit nader te motiveren. Voorts vragen zij aan wat voor soort besluiten de indieners denken. Zullen daaronder ook bestemmingsplannen vallen? De indieners willen dus ook dat «andere» besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen. Het gaat dan om «andere bij of krachtens de wet» aan te wijzen besluiten. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners te moti-

veren waarom mede is gekozen voor het begrip «krachtens de wet». Dat betekent dat niet alleen de nationale wetgever bij lagere regelgeving bepaalde besluiten van provincies en gemeenten referendabel kan maken, maar dat ook provincies en gemeenten zelf bepaalde besluiten referendabel kunnen verklaren. De leden van de VVD-fractie vinden dat zo gemakkelijk het begrip «algemeen verbindende voorschriften» kan worden opgerekt. Zij hebben daar moeite mee. Waarom is er niet gekozen om de aanwijzing van de «andere» besluiten over te laten aan de nationale wetgever? Waarom is dus niet gekozen voor alleen «bij de wet aan te wijzen besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners. Voorts vragen deze leden hoe de indieners aankijken tegen de problematiek van referenda op provinciaal en lokaal niveau in relatie tot medebewind. In geval van medebewind hebben de provincies en gemeenten immers minder vrijheid. Deze overheden zijn dan niet helemaal vrij om de taak in te vullen.

Ook als het gaat om de provincies en de gemeenten wordt het percentage dat moet hebben tegengestemd, niet in de Grondwet opgenomen. Dit wordt aan de gewone wetgever overgelaten. Ook hier vragen de leden van de VVD-fractie naar de nadere motivering van de indieners.

Artikel IV

Artikel 137

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het niet voor de hand liggen om een correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken over een voorstel tot verandering in de Grondwet, nadat dit voorstel in tweede lezing door de Staten-Generaal is aangenomen. De tweede lezing is al bedoeld als extra waarborg; een correctief wetgevingsreferendum daar bovenop lijkt deze leden te veel van het goede. Door de invoering van het correctief wetgevingsreferendum kan bovendien de tweede lezing door de Staten-Generaal devalueren. Zij vragen de indieners hun keuze voor deze procedure te beargumenteren, mede in het licht van de discussie over de aanpassing van de Grondwetsherzieningprocedure.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier