

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 opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum

F

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>

Vastgesteld 19 november 2013

#### 1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie danken de initiatiefnemers voor de beantwoording van de gestelde vragen. Zij hebben nog wel enige aanvullende vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij constateren dat veel van hun vragen en opmerkingen in voldoende mate zijn geadresseerd. Een tweetal vragen hebben echter geen antwoord gekregen. Deze leden stellen deze daarom opnieuw.

#### 2. Aanleiding

De initiatiefnemers stellen in de memorie van antwoord (p. 2) dat de werking van de Nederlandse representatieve democratie kan worden verbeterd, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie. Niet wordt onderbouwd waarom het huidige stelsel van representatieve democratie thans niet zou voldoen. Het onderhavige voorstel dient echter niet tot verbetering van het stelsel van representatieve democratie, maar voegt een daaraan volstrekt vreemd element, namelijk van directe democratie, toe in de vorm van een correctief wetgevingsreferendum, dat een minderheid van de kiesgerechtigden een middel in handen geeft om de werking van een door de wetgever – na zorgvuldige afweging en consultatie van allerlei organisaties – aangenomen wet uit te stellen en zo nodig af te stellen,

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegenthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

zonder dat daar een nieuwe wet voor in de plaats wordt gesteld. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie leidt een dergelijk uitstel c.q. afstel, dat per definitie door een minderheid zal kunnen worden afgedwongen, niet tot verbetering van het democratisch proces, maar juist integendeel tot een onverantwoorde verstopping en vertraging van het wetgevingsproces. Vinden de initiatiefnemers dit een wenselijke gang van zaken, die de representatieve democratie «verbetert»? Gaarne ontvangen de aan het woord zijnde leden de reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers stellen (memorie van antwoord, p. 2) dat het «om meerdere redenen onbevredigend [is] 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». Daarnaast noemen de initiatiefnemers nog, naast een correctiemogelijkheid op de wetgever, als voordeel van het correctief referendum, dat hierdoor de publieke betrokkenheid bij wetgeving zal worden versterkt en dat er een podium wordt gecreëerd om de aan wetsvoorstellen ten grondslag liggende uitgangspunten en de daar tegenin te brengen argumenten nogmaals publiekelijk te bediscussiëren. Eens in de vier jaar naar de stembus gaan en een stem uitbrengen is volgens de initiatiefnemers te mager.

De leden van de CDA-fractie wijzen de initiatiefnemers erop dat de frequentie van Tweede Kamerverkiezingen in het afgelopen decennium veel hoger ligt dan eens in de vier jaar. Zij wijzen er voorts op dat de gehele wetgevingsprocedure in Nederland in het algemeen uitermate zorgvuldig en afgewogen verloopt, waarbij de burgers betrokken worden, bijvoorbeeld doordat de regering, alvorens met een concreet wetsvoorstel te komen, adviezen inwint, onder meer van allerlei staatkundige en maatschappelijke organisaties «in het veld», die gevraagd en ongevraagd hun zienswijzen op een (voor)ontwerp van wet openbaar maken, dan wel bijeenkomsten over het wetsvoorstel organiseren, zodat een publiek debat in gang gezet wordt. Ook de media besteden veelal aandacht aan wetsvoorstellen, die in de krant en op radio en televisie uitgebreid worden besproken. De parlementariërs krijgen via post en mail – derhalve heel laagdrempelig – gevraagd en ongevraagd reacties, ook van individuele burgers, over specifieke wetsvoorstellen, die eveneens betrokken worden bij de afweging van vaak complexe belangen.

Vervolgens wordt advies ingewonnen bij de Raad van State, wiens adviezen van superieure kwaliteit zijn. De regering kan hiervan afwijken, maar neemt deze adviezen regelmatig over en motiveert indien zij het advies niet overneemt. Ten slotte wordt een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal ingediend, waarbij zowel de Tweede Kamer gebruik kan maken van haar recht van amendement, als de regering c.q. de initiatiefnemers van hun wijzigingsrecht, zodat ook tijdens de rit nog aanvullingen en veranderingen kunnen worden aangebracht aan de inhoud van het wetsvoorstel. Daarna vindt er nóg eens een zorgvuldige afweging plaats door de Eerste Kamer, die het voorstel toetst aan de criteria van rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en het voorstel kan aannemen dan wel verwerpen. De verschillende opvattingen en meningen die leven in het publiek worden derhalve genuanceerd en uitgebreid verwoord door de Raad van State, allerlei maatschappelijke organisaties en/of de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie moet het debat over de wenselijkheid of onwenselijkheid van een wetsvoorstel worden gevoerd vóórdat het wordt aangenomen en niet pas áchteraf! De huidige procedure biedt daarvoor ampele mogelijkheden, waar ook ruim gebruik

van wordt gemaakt. Zijn de initiatiefnemers het in dezen met de aan het woord zijnde leden eens dat het debat beter gevoerd kan worden vóórdat het wetsvoorstel wordt aangenomen dan daarna?

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie hanteren de initiatiefnemers een oneigenlijk soevereiniteitsbegrip, als zij stellen (memorie van antwoord p. 4) «dat het representatieve groepen kiesgerechtigden onder strikte omstandigheden mogelijk gemaakt moet worden om die veronderstelling [namelijk dat de democratische legitimatiebron van overheidsgezag verondersteld mag worden] ter discussie te stellen. Volgens deze leden wordt de democratische legitimatiebron van overheidsgezag niet verondersteld, maar is deze geworteld in de (grond)wettelijke grondslag van alle overheidsgezag. De CDA-leden krijgen graag verduidelijkt wat de initiatiefnemers verstaan onder «representatieve groepen kiesgerechtigden» en op welke «strikte omstandigheden» zij doelen.

Volgens de leden van de CDA-fractie is in Nederland de (grond)wetgever de soevereine macht. Indien deze «gecorrigeerd» zou kunnen worden, heeft dit per definitie tot gevolg dat de (grond)wetgever de soevereine macht verliest en dat deze hierdoor overgaat op «groepen kiesgerechtigden» die per definitie slechts een minderheid van het volk vertegenwoordigen. Deze leden concluderen dan ook dat het correctief wetgevingsreferendum niet dient om de democratie te bevorderen, maar om een relatief kleine minderheid aan een extra middel te helpen om alsnog wetgeving te blokkeren, die die minderheid niet, maar een meerderheid wel wenselijk acht. Zij achten het correctief referendum bijgevolg een óndemocratisch middel. Gaarne ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemers.

### **3. Voordelen en eventuele bezwaren**

Het houden van een referendum kost veel extra tijd en geld. Geld dat – zeker in deze tijden van economische crisis – naar het oordeel van de leden van de **CDA**-fractie beter kan worden besteed. Het bergt het gevaar in zich dat noodzakelijke wetgeving onnodig lang wordt uitgesteld en soms zelfs afgesteld, zodat hervormingen niet of in ieder geval te laat doorgang kunnen vinden. Gaarne ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers spreken op p. 5 van de memorie van antwoord van het «uitzonderingskarakter» van het instrument van het correctief wetgevingsreferendum. Hoe valt dit te rijmen met hun uitspraak op p. 2 dat het referendum «voor grote groepen belangrijke wetswijzigingen» mogelijk zou moeten zijn? Spreken de initiatiefnemers zich hier niet tegen? Gaarne krijgen de leden van de CDA-fractie een reactie.

### **4. Referendum en Eerste Kamer**

Een correctief wetgevingsreferendum ondermijnt volgens de leden van de **CDA**-fractie juist het zorgvuldig uitgewogen wetgevingsproces van «checks and balances» en zal onder meer ook tot gevolg hebben dat de positie van de Eerste Kamer wordt uitgehold en tot nul gereduceerd, hetgeen zal kunnen leiden tot afschaffing van de Eerste Kamer. Zijn de initiatiefnemers voorstanders van afschaffing van de Eerste Kamer of vinden zij dat dat nadelig is voor een evenwichtig wetgevingsproces? Gaarne ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie.

## 5. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie blijven het – naast alle principiële bezwaren – een ernstige omissie vinden dat in dit wetsvoorstel niet duidelijk wordt vastgelegd wélke representativiteitseisen worden gesteld aan een correctief referendum om te bewerkstelligen dat een wetsvoorstel wordt afgestemd. Artikel 89d lid 1 bepaalt 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. Hier wordt naar een wet verwezen die er in het geheel nog niet is.

Het voorgestelde artikel 89g Grondwet – «alles wat verder het referendum betreft, wordt bij de wet geregeld» – leidt eveneens tot onduidelijkheid, aangezien het begrip «geregeld» in de Grondwet erop duidt dat de wetgever de regelgeving verder mag (sub)delegeren. De bewering van de initiatiefnemers (memorie van antwoord, p. 6): «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», is dus onjuist. Volgens de door de initiatiefnemers gehanteerde terminologie, namelijk het gebruik van de term «geregeld», is de wetgever bevoegd de nadere vaststelling van de gang van zaken etc. ook verder te (sub)delegeren, bijvoorbeeld aan de regering, aan een Minister, aan wie dan ook. Is het daadwerkelijk de bedoeling van de initiatiefnemers om de uitwerking van de regels rondom het correctief wetgevingsreferendum bij gewone wet of *onderliggende regelgeving* te doen plaatsvinden (memorie van antwoord, p. 7), bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, dan wel dat een provinciale verordening de uitwerking van de regels vaststelt voor een referendum dat betrekking heeft op besluiten van de gemeenteraad?

## 6. Drempels en uitzonderingen

Hebben de leden van de **CDA**-fractie goed begrepen dat op decentraal niveau alléén besluiten die genomen zijn door de vertegenwoordigende organen, dus alléén besluiten van provinciale staten, gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap, aan een correctief referendum kunnen worden onderworpen en niet bijvoorbeeld besluiten van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk de commissaris van de Koning en gedeputeerde staten? Zo ja, kunnen de initiatiefnemers uitleggen op basis waarvan zij de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum hebben willen beperken tot besluiten van de vertegenwoordigende organen? Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie die verder reikt dan een simpele verwijzing naar eerder ingediende wetsvoorstellen met betrekking tot het correctief referendum; de leden van de CDA-fractie veronderstellen dat de initiatiefnemers hieromtrent een eigen *visie* hebben ontwikkeld en vernemen deze graag.

De initiatiefnemers hebben ten onrechte de conclusie getrokken dat de leden van de CDA-fractie de werkingssfeer van het onderhavig wetsvoorstel betreffende het correctief wetgevingsreferendum zouden willen uitbreiden naar andere algemeen verbindende voorschriften op nationaal niveau. Deze leden hebben slechts gewezen op de *inconsistentie* in het onderhavige wetsvoorstel, waarbij op nationaal niveau slechts wetten in formele zin referendabel worden geacht, maar op gedecentraliseerd niveau allerlei besluiten, ook van de niet-vertegenwoordigende organen, potentieel referendabel kunnen worden geacht. Zij verzoeken de

initiatiefnemers uit te leggen waarom zij ervoor gekozen hebben om deze inconsistentie grondwettelijk vast te leggen.

De leden van de fractie van **D66** constateerden eerder dat het grote verschil met het eerder van regeringswege verdedigde voorstel gelegen is in het niet in de Grondwet zelf verankeren van de drempelwaarden. Deze dienen volgens de initiatiefnemers te worden vastgesteld door de zogenaamde tweederde-meerderheidswetgever. Deze leden stellen het op prijs als de initiatiefnemers nog expliciet willen ingaan op hun afweging om de drempelwaarden niet onder de waarborg van de grondwetswijzigingsprocedure te brengen.

In de tweede plaats vragen deze leden opnieuw waarom de initiatiefnemers in de toelichtende stukken zo nadrukkelijk deze drempelwaarden inhoudelijk bespreken en expliciet nadere invulling hiervan suggereren, terwijl zij deze juist geen onderdeel van de grondwetswijziging willen laten zijn. Zijn zij niet met deze leden van oordeel dat zulks een zuivere beoordeling van hun voorstel tot grondwetswijziging vertroebelt en dat het juister ware geweest om Grondwet en uitvoeringswetgeving strikt van elkaar te scheiden?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de initiatiefnemers af.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman