

25 153

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 5 december 1997

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de **VVD** constateerden met instemming dat de regering in de memorie van antwoord schrijft, dat zij er, met deze leden, van uitgaat dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel op inhoudelijke gronden zal beoordelen.

De leden van de VVD-fractie constateerden ook dat de regering de fundamentele kritiek, welke mr. W. J. Geertsema in zijn boeiend essay op het correctief wetgevingsreferendum heeft gegeven, wel weerspreekt, maar op de door mr. Geertsema aangevoerde argumentatie nauwelijks ingaat. Bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel zeiden deze leden daarop te zullen terugkomen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden in hun inbreng voor het voorlopig verslag gevraagd of volgens dit wetsvoorstel ook verdragen, als die van Maastricht en Amsterdam, referendabel zouden zijn. De regering antwoordde hier bevestigend op.

Als dit wetsvoorstel wet wordt, kan naar de mening van deze leden, het proces van Europese integratie op losse schroeven worden gezet. Nederland zou zich – indien over komende soortgelijke verdragen een referendum zou worden gehouden en dit referendum zou tot een negatieve conclusie leiden – plaatsen in de categorie van Denemarken en andere landen.

De recente geschiedenis leert dat de aanvankelijke Deense afwijzing van het Verdrag van Maastricht moeizame aanpassingen noodzakelijk heeft gemaakt en tot vertraging van de invoering heeft geleid. In wezen wordt in een dergelijke situatie de regering teruggestuurd naar de onderhandelingsstafel, zonder dat duidelijk is op welke gronden de afwijzing heeft plaatsgevonden. De regering kan, als bij referendum een dergelijk verdrag wordt afgewezen, niet weten welke aanpassingen voldoende zouden zijn om wèl instemming te kunnen verkrijgen.

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

Verdragen, als die van Maastricht en Amsterdam, zijn voor Europese integratie en de deelname van Nederland daarin, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, van majeure betekenis. Is de regering het daarmee eens? En als dat – naar mag worden aangenomen – het geval is: hoe kan het dan dat de regering dit wetsvoorstel een «bescheiden aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel» noemt? Heeft de regering – voor zij besloot dit wetsvoorstel bij de Staten-Generaal in te dienen – dit alles overwogen? Zou de regering in de nadere memorie van antwoord nog eens op een rij willen zetten uit welke achterliggende openbare stukken dit blijkt?

De leden van de VVD-fractie hadden in hun inbreng voor het voorlopig verslag gevraagd welke onderdelen van wetgeving, verordeningen, besluiten en verdragen, nu wel, en welke niet referendabel zijn. Inzicht daarin achtten zij – voordat dit wetsvoorstel plenair zou worden behandeld – dienstig. Zij hadden daarom gevraagd de «lijst» waarin precies is aangegeven welke besluiten wel of juist niet referendabel zouden zijn – de regering sprak daar tijdens de plenaire in de Tweede Kamer over – bij memorie van antwoord over te leggen. Een dergelijke «lijst» wordt niet verschaft. De regering schrijft in de memorie dat de vraag van deze leden niet uitputtend kan worden beantwoord. Zij verwijst o.a. naar artikel 28 a, waarin bepaald wordt dat de wet andere besluiten (dan die houdende algemeen verbindende voorschriften) als referendabel kan aanwijzen. De nadere besluitvorming over de vraag, of en zo ja welke beleidsregels en plannen, die geen algemeen verbindende voorschriften inhouden, referendabel zijn, wordt aan de gewone wetgever overgelaten. In de voorliggende wetsvoorstellen met betrekking tot de wijziging van de Grondwet worden niet de grenzen bepaald van de referendabiliteit van de besluiten van lokale en provinciale regelgeving.

De leden behorende tot de **CDA**-fractie moesten constateren dat de wat vlakke en soms afhoudende wijze waarop de bewindslieden op de opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag zijn ingegaan bij hen geen grotere warmte voor het onderhavige wetsvoorstel heeft kunnen opwekken.

Zij voelden zich op het verkeerde been gezet door de inleidende passage in het antwoord waarin wordt gesteld dat de regering aan het wetsvoorstel geen andere betekenis toekent als (dan?) aan de andere wetsvoorstellen. Het gaat hier, in tegendeel, om een wijziging in ons constitutionele bestel, waarbij de vraag of deze wijziging kan steunen op brede, inhoudelijke steun wel degelijk bevestigend zou moeten kunnen worden beantwoord. Zonder een brede meerderheid die deze wijziging als een wezenlijke verbetering van dat bestel ervaart kan de wijziging beter achterwege blijven.

Deze leden hadden vragen opgeworpen die beoogden zicht te krijgen op zulke wezenlijke verbeteringen. Zij hadden gevraagd welke de «onvermijdelijke onvolkomenheden» van het vertegenwoordigend stelsel zijn en waaruit blijkt dat het zo nu en dan (sporadisch) houden van een referendum die onvolkomenheden «aantoonbaar redresseert». Zij hadden tevens de vraag gesteld waaruit blijkt dat zulke uitzonderlijke referenda leiden tot een «actief en betrokken burgerschap». Veel meer dan een (zoveelste) verwijzing naar de Commissie Biesheuvel hadden deze leden niet ten antwoord ontvangen. Gevraagd naar buitenlandse ervaringen terzake antwoorden de bewindslieden met een dubbele negatief: «ervaringen in deze landen hebben niet aangetoond dat de genoemde voordelenzich niet hebben voorgedaan».

Deze leden hadden er wel enig begrip voor dat de bewindslieden de veronderstelde zegenrijke gevolgen van het referendum niet al te zeer willen uitvergroten. Dat zou te zeer op gespannen voet staan met de hoge drempels. Het is nu eenmaal tegenstrijdig hoog op te geven van de

heilzame werking van een medicijn en dat medicijn vervolgens vrijwel buiten het bereik van de patiënt te brengen. Zij zouden het in dit verband op prijs stellen te vernemen tot welke gevolgtrekkingen de bewindslieden komen na kennisneming van recente berichten dat de animo voor het referendum in Amsterdam sterk is afgenomen na de ervaringen met het IJburg referendum. Is de conclusie niet dat dit instrument al snel als fopspeen wordt ontmaskerd als de drempels en stemmenminima hoog worden vastgesteld?

Deze leden hadden voorgesteld de karakterisering «bescheiden aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel» te veranderen in «partiële vervanging». Anders dan de bewindslieden veronderstelden waren deze leden er niet aan voorbijgegaan dat over zeer vele wetsvoorstellen geen referendum zal worden gehouden. De frequentie doet hier niet terzake. Waar wel een referendum wordt gehouden bestaat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel niet meer. Wat niet meer bestaat kan niet worden «aangevuld»; het wordt door iets anders «vervangen». Op hoe kleine schaal dit ook gebeurt. Bovendien worden vrijwel alle wetsvoorstellen referendabel. Er komt dan ook op grotere schaal onzekerheid over de vraag of het wetgevingsproces is voltooid nadat een voorstel de instemming van de Staten-Generaal heeft gekregen. In dit licht gezien zijn de woorden «bescheiden aanvulling» misleidend. Deze leden hadden ook de vraag opgeworpen of goed georganiseerde en financieel sterke belangengroepen niet een onevenredig sterke positie zouden innemen. Zij waren door het geruststellende antwoord niet overtuigd. Ongetwijfeld zullen ook andere groeperingen hun mening «onder de aandacht brengen». Maar de vraag is meer met welke indringendheid zij dat kunnen doen (toegang tot de media kost ook geld) en hoeveel mensen zij kunnen mobiliseren om hun handtekening te zetten en te gaan stemmen. De vraag is ook of de hoge drempels het gevaar van ongelijke uitgangsposities in de campagne niet verder vergroot. Anders dan de bewindslieden veronderstelden hadden deze leden niet gevraagd naar de wenselijkheid dat (naast volksvertegenwoordigers) ook leden van het kabinet het initiatief tot een referendum zouden nemen. Zij konden zich dat laatste nauwelijks voorstellen. Hun vraag was gericht op de volksvertegenwoordigers. Moeten deze leden uit het antwoord afleiden dat de bewindslieden geen grote bezwaren zien voor de zuiverheid van de verhoudingen indien gekozen volksvertegenwoordigers (deel uitmakende van het vertegenwoordigend stelsel) een verloren strijd in het parlement zouden gaan voortzetten buiten het parlement?

De bewindslieden waren, naar de mening van deze leden, heengegaan langs de strekking van hun vraag naar de verantwoordelijkheid van de regering voor de juistheid en evenwichtigheid van de informatie door te verwijzen naar de verbodsbepalingen van artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM. Niets daarin belet de regering (a) zich een oordeel te vormen over de door andere betrokken partijen verschaft informatie; (b) die informatie zo nodig aan te vullen. Zij herhaalden hun vraag of de bewindslieden het als een taak van de overheid zien zulks te doen.

De bewindslieden versterkten met hun antwoord de vrees van deze leden dat het in bepaalde gevallen moeilijk zou kunnen zijn om de uitkomst van een referendum juist te duiden, hetgeen bij een afwijzende uitslag toch noodzakelijk is. Als één voorbeeld van zulke gevallen hadden zij de verzamelwetsvoorstellen genoemd. Daarmee bedoelden zij niet alleen wetsvoorstellen tot implementatie van Europese regelgeving maar alle wetsvoorstellen waarin een aantal inhoudelijk niet of zwak samenhangende voorstellen bijeen zijn gebracht bijv. een aantal belastingmaatregelen of gemeentelijke herindelingsvoorstellen.

De bewindslieden meenden de vragen die bij deze leden waren opgekomen met betrekking tot de gevaren voor de samenhang van het beleid te hebben beantwoord door te verwijzen naar de antwoorden op vragen van de VVD-fractie. Dat is maar zeer ten dele het geval. Deze leden

hadden als voorbeeld de mogelijkheid genoemd dat een begrotingswet door de Staten-Generaal zou zijn aanvaard maar dat een of meer wetsvoorstellen die aan die begrotingswet uitvoering beogen te geven bij referendum zouden worden verworpen. Zij hadden de vraag opgeworpen waar, in zulke gevallen van tegenstrijdigheid, het primaat van de wetgeving ligt. Zij zouden daarop gaarne alsnog antwoord krijgen. Evenmin tevreden gesteld waren deze leden met het antwoord dat ook de Staten-Generaal onpopulaire voorstellen kan verwerpen en gaten kan schieten in een samenhangend beleid. Het grote verschil zit hem toch daarin dat de Staten-Generaal in zulke gevallen (meestal vooraf) de consequenties zal moeten overzien en in de ontstane hiaten zal moeten voorzien, hetgeen van een individuele kiezer niet kan worden verwacht. Deze leden hadden de regering gevraagd inzicht te geven in de aard van de gevolgen die zouden intreden als een spoedeisende wet met terugwerkende kracht bij referendum zou worden verworpen. De bewindslieden antwoorden hierop dat in het parlement duidelijk zal worden welke gevolgen er in een concreet geval verbonden zullen zijn aan de intrekking van zulk een wets(voorstel). Betekent dit dat voortaan bij elk van de vele spoedeisende wetsvoorstellen die referendabel zijn de regering volledig inzicht gaat geven in die eventuele gevolgen? Deze leden hadden van de regering een fundamenteeler en principiëler antwoord verwacht. Zij wilden hun vraag dan ook anders formuleren. Is het in het Nederlandse staatsrecht mogelijk, c.q. denkbaar, c.q. wenselijk dat een wet rechtskracht krijgt en wordt uitgevoerd voordat vaststaat dat het wetgevingsproces is voltooid?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie waren onder de indruk van het geduld waarmee de regering in haar memorie van antwoord nog eens is ingegaan op vragen van met name de leden van de VVD- en van de CDA-fractie over de democratische grondslag van het referendum en op zijn uitwerking op het huidige constitutionele bestel, vragen waarop immers in het publieke debat sinds 1900 en in de lange voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel al meermalen ten gronde is ingegaan.

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden op hun vraag waarom de regering niet tevens het recht van volksinitiatief in het wetsvoorstel heeft opgenomen een weinig bevredigend antwoord gekregen. De regering stelt geen aanleiding te zien «om de kiezers in de gelegenheid te stellen een voorstel op de agenda te plaatsen» van de volksvertegenwoordiging. Ons vertegenwoordigend stelsel zou, volgens de regering, voldoende elementen bevatten die verzekeren «dat een kwestie die de burgers raakt op de agenda van het parlement en van de wetgever verschijnt». De regering wijst in dit verband op «de bevoegdheden van beide Kamers, het recht van petitie en de lage kiesdrempel». Het komt deze leden voor dat dit antwoord geheel voorbij gaat aan het probleem waar het bij het recht van volksinitiatief om gaat. Genoemde elementen gaan uit van de bereidheid van de wetgever ook metterdaad met een wetsvoorstel te komen. Het volksinitiatief geeft daarentegen een groep kiezers het recht niet alleen aandacht te vragen voor een gewenst wetsvoorstel, maar ook om het parlement te dwingen dit op de agenda te plaatsen en te behandelen.

Dit recht is vooral dan van belang wanneer weliswaar bij de bevolking een – soms grote – meerderheid een bepaalde maatregel wil doorvoeren, maar de coalitieverhoudingen in regering en parlement daartoe geen ruimte laten. In onze parlementaire geschiedenis hebben wij opvallende voorbeelden gezien van deze politieke onmacht bij regering en Staten-Generaal, bijvoorbeeld inzake de kwesties van stakingsrecht, van decriminalisering van abortus provocatus en...bij invoering van het referendum. Meerderheden in de bevolking weerspiegelen zich in zulke gevallen niet in meerderheden bij de wetgever.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen de regering met evenveel geduld inhoudelijk in te willen gaan op de vraag waarom naar haar mening het recht tot volksinitiatief – ondanks de mening van een grote minderheid van de Commissie Biesheuvel – niet toegekend zou moeten worden, als zij in haar memorie van antwoord voor de CDA- en VVD-fracties heeft uiteengezet waarom het referendum wél een nuttige aanvulling is op de representatieve democratie.

2. Artikelen

Artikel 89a

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie moesten uit het antwoord van de regering tot hun verbazing opmaken dat de stellingen waarop de regering de verhoging (ten opzichte van de voorstellen van de Commissie Biesheuvel, 1984) van de drempelgetallen wil baseren, door de regering opnieuw op geen enkele wijze logisch of empirisch worden onderbouwd. Sterker nog, de regering herhaalt nogmaals dat «nieuwe communicatiestrategieën, marketingtechnieken, gericht adverteren, commerciële en lokale omroepen, aansluitingen op het Internet en de rol van belangengroepen» sinds 1984 een snelle ontwikkeling zouden hebben doorgemaakt. «De betekenis van de genoemde ontwikkelingen» zo schrijft de regering voorts «nemen wij zo ernstig dat wij geen reden hebben gezien om met deze verhoging te wachten totdat er sprake zou zijn van een al te frequent gebruik van het referendum...».

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren van mening dat in een discussie op niveau, zoals plaatsvindt tijdens het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal, het niet passend is wanneer de regering simpelweg en ononderbouwd blijft verwijzen naar ontwikkelingen gedurende ruim een decennium op het gebied van de communicatie. In de memorie van antwoord stelt zij opnieuw deze ontwikkelingen «ernstig te nemen», terwijl zij geen informatie of empirisch onderzoek aandraagt om de bewering te staven dat zo'n ontwikkeling inderdaad zo significant is dat op grond daarvan het aantal kiezers nodig voor het afdwingen van een referendum wordt verdubbeld.

Deze leden zagen in het gebrek aan antwoord van de regering hun opvatting bevestigd dat de regering met haar verwijzing naar vermeende ontwikkelingen in de sfeer van de moderne communicatie een uitvlucht zoekt, omdat zij niet wil bekennen om politieke redenen – gebrek aan vertrouwen in de kiezers dat deze het nieuwe instrument van de democratie wijs zullen gebruiken – het houden van een referendum moeilijker heeft willen maken.

Om de leden van de **VVD**-fractie in het voorlopig verslag (blz. 1) te citeren: de leden behorende tot de PvdA-fractie vreesden dat de hoge drempel «moet worden gezien als de «prijs voor paars».

Zij vroegen de regering dit eerlijk te willen bekennen, in plaats van te verwijzen naar ontwikkelingen in de samenleving die in de tijd van twaalf jaar zeker niet zo turbulent kunnen zijn geweest dat op grond daarvan de (in 1984 in brede kring redelijk geachte) omvang van de kiezersdrempel te verdubbelen.

Artikel 89g

Het antwoord van de regering op de vraag van leden behorende tot de **PvdA**-fractie achtten deze wel erg lapidair.

Paragraaf 1A van de Grondwet regelt een aantal elementen van het referendum op nationaal niveau. Artikel 89g delegeert de regeling van de overige elementen aan de wet. Moet het gebruik van de term «bij de wet geregeld» zo worden verstaan dat verdere delegatie door de wetgever is

toegestaan (artikel 23 Aanwijzingen voor de Wetgevingstechniek), zo vroegen deze leden.

Artikel 128a spreekt van «bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen» als het gaat om de regeling van referenda op het niveau van staten en raden. Waarom wordt hier gesproken van «bij of krachtens», en in artikel 89g niet?

Artikel 128a

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie maakten uit de memorie van antwoord op dat de regering met deze leden van mening is dat de oorspronkelijk voorgestelde tekst van artikel 128a duidelijker en beter was. Deze leden vroegen of het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingevoerde onderscheid tussen besluiten van staten en raden die wel en die welke geen algemeen verbindende voorschriften bevatten – welk onderscheid de duidelijkheid van dit onderdeel van de Grondwet niet ten goede komt, nu de Grondwet de term algemeen verbindende voorschriften overigens niet kent – eveneens, om de VVD-fractie te citeren, «een prijs voor paars» is geweest.

De voorzitter van de commissie,
Grewel

De griffier van de commissie,
Hordijk