

Vergaderjaar 2016–2017

34 724

Voorstel van wet van het lid Van Raak tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 juli 2017

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, 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 initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

Algemeen

1.	Inleiding	1
2.	Procedure van Grondwetswijziging	2
3.	Het referendum in de Nederlandse parlementaire democratie	3
4.	Technische bezwaren	4

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Raak tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. Het betreft hier de tweede lezing van het voorstel om de Grondwet te wijzigen. De leden van de VVD-fractie hebben in eerste lezing tegen het opnemen van het correctief referendum in de Grondwet gestemd. Zij zullen dat ook in tweede lezing doen.

De leden van CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden zijn van opvatting, dat referenda niet passen binnen onze representatieve democratie en ook niet bijdragen aan de goede werking daarvan.

Met meer dan gewone belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennis genomen van dit voorstel voor een tweede lezing van de Grondwetswijziging inzake het correctief referendum. Zij vinden het een goede zaak dat er daadwerkelijk is overgegaan tot het indienen van dit wetsvoorstel. Met de indiener, collega Van Raak, zijn de leden van de SGP-fractie van mening dat het een Grondwettelijke plicht is om een tweede lezing aanhangig te maken. Dat neemt niet weg dat deze leden op inhoudelijke gronden van mening zijn dat het gewenst is dat dit wetsvoorstel wordt verworpen.

2. Procedure van Grondwetswijziging

De leden van de VVD-fractie vinden het opmerkelijk dat het onderhavige wetsvoorstel door een lid van een andere fractie is ingediend dan het wetsvoorstel in eerste lezing. De oorspronkelijke indieners, althans de politieke fracties waaruit zij afkomstig zijn, zien dus de meerwaarde van het instrument correctief referendum niet meer in.

De Grondwet schrijft voor, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat na de bekendmaking van een verklaringswet – en ontbinding van de Tweede Kamer – een tweede lezing van het grondwetsvoorstel plaatsvindt. De leden van de CDA-fractie vragen de indiener, wie naar zijn opvatting de normadressaat van artikel 137, vierde lid van de Grondwet is. Wat behoort naar zijn opvatting de consequentie te zijn, als niet wordt voldaan aan de norm van artikel 137, vierde lid, van de Grondwet? De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Kamer bij brief van 6 november 2014 geïnformeerd over de afspraken die hij had gemaakt met de initiatiefnemers van het grondwetsvoorstel in eerste lezing. Ten behoeve van de tweede lezing zou door mevrouw Fokke, mevrouw Voortman en de heer Schouw een initiatiefwetsvoorstel bij de Kamer aanhangig gemaakt worden. Het initiatiefwetsvoorstel zou zo spoedig mogelijk na het besluit tot ontbinding van de Kamer aanhangig gemaakt worden. De initiatiefnemers zouden ernaar streven de reactie op het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Wet op de Raad van State na het aanhangig maken van het initiatiefwetsvoorstel uitbrengt, zo mogelijk op de dag van eerste samenkomst van de nieuwgekozen Tweede Kamer te versturen. Dit om de nieuwe Tweede Kamer in de gelegenheid te stellen de inhoudelijke behandeling onverwijld ter hand te nemen. De Raad van State constateert, dat deze afspraken niet zijn nagekomen. Welke consequenties zouden aan het niet nakomen van deze afspraken moeten worden verbonden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen de indiener erop te reflecteren dat dit wetsvoorstel intussen de zesde lezing van een Grondwetswijziging over het correctief referendum is. Een eerste voorstel is in 1999 in de tweede lezing door de Eerste Kamer verworpen. Een tweede voorstel is in tweede (lees: vierde) lezing in 2004 door de Tweede Kamer verworpen. Dit is het derde voorstel voor een Grondwetwijziging voor dit thema. Na de behandeling in eerste (lees: vijfde) lezing is dit intussen de zesde lezing van een Grondwetswijziging inzake het referendum. De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de kracht van deze bestuurlijke «vernieuwing» intussen na zoveel lezingen intussen wel is weggevallen. Vindt de initiatiefnemer het nog steeds vernieuwend om zich voor dit wetsvoorstel in te zetten? Heeft hij echt de indruk dat het correctief referendum een wezenlijke, doeltreffende en democratische meerwaarde heeft? Is intussen niet juist gebleken dat het referendum als zodanig tot een meer optische dan daadwerkelijke verbetering van de burgerbetrokkenheid bij wetgeving heeft geleid? Heeft de Nederlandse praktijk van

referenda tot nu toe niet laten zien dat referenda veel beloven maar weinig echt waar kunnen maken en daarom tot teleurstelling zullen leiden?

3. Het referendum in de Nederlandse parlementaire democratie

De leden van de VVD-fractie overwegen dat Nederland een vertegenwoordigende democratie is. Het voorstel zou daar een ernstige aantasting van zijn. Kiezers kiezen het parlement om hen te vertegenwoordigen (art. 50 GW). Het is de taak van parlementariërs deze bijzondere opdracht ten volle te vervullen. Dit omvat mede het delibereren, debatteren en onderhandelen namens de kiezers, in het licht van de verkiezingsprogramma's en de visies van de onderscheiden partijen, in het licht van de dan geldende omstandigheden en beschikbare informatie, tegen de achtergrond van het algemeen belang van ons land. Volksvertegenwoordigers hebben daarom een bijzonder taak, die niet makkelijk onder te verdelen of uit te besteden is. Met een referendum wordt voorbij gegaan aan de uitgebreide behandeling van de wetsvoorstellen door de Staten-Generaal.

De leden van de VVD-fractie menen dat een referendum ook voorbij gaat aan het feit dat beleid uit meer dan een wetsvoorstel bestaat. Het maken van beleid volstaat niet met een simpel «voor» of «tegen» een wetsvoorstel. Het gaat om evenwichtige besluitvorming in een breder kader en op langere termijn.

Verder memoreren de leden van de VVD-fractie dat met een referendum het alternatieve beleid niet duidelijk is: het gaat niet alleen om voor of tegen een wetsvoorstel te zijn, maar ook om wat het alternatieve beleid zou kunnen of moeten zijn. Het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk biedt hiertoe een belangrijke illustratie.

Verder wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat het niet ongebruikelijk is dat referenda door belanghebbenden of anderen worden ingezet voor motieven die weinig of niets te maken hebben met het wetsonderwerp waar het referendum over gaat. Ook kan de opkomst bij een referendum zeer beperkt zijn, wat de legitimiteit van de uitslag aantast.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de indiener van het voorliggende wetsvoorstel voor de inhoudelijke onderbouwing uitsluitend verwijst naar de eerder gewisselde stukken en de plenaire debatten in Tweede en Eerste Kamer over het wetsvoorstel in eerste lezing. Deze leden vragen de indiener, of hij wil ingaan op de recente ervaringen met referenda in Nederland.

In zijn beschouwing bij het Jaarverslag over 2016 schreef de Vice-President van de Raad van State, dat zich binnen het concept democratie een tweedeling aftekent tussen enerzijds de traditionele vertegenwoordigende democratie en anderzijds nieuwe vormen van directe «volksdemocratie». «De Grondwet gaat uit van een concept waarbij een vergadering van gekozen leden het volk als geheel vertegenwoordigt als «plaatsbekleder» daarvan. In het spraakgebruik is het begrip «vertegenwoordiging» echter van betekenis veranderd en wordt meer begrepen als representant van (een deel van) de kiezers. Daarmee heeft de volksvertegenwoordiging nog slechts een van de bevolking afgeleid gezag. In die visie heten vormen van directe betrokkenheid dan ook al gauw democratischer te zijn. Te weinig wordt onderkend dat het om wezenlijk verschillende vormen van democratie gaat, alsof het om eenzelfde soort democratie gaat en men ze ook zonder bezwaar kan vermengen. Het ad-hoc-karakter van besluitvorming door referenda en incidentele burgerbetrokkenheid, zonder verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan, verdraagt zich echter minder goed met de behoefte aan eenheid en continuïteit in overheidsbesluitvorming. Het verdraagt zich ook minder goed met het omvattende en overkoepelende karakter

van de afweging van belangen die dit vergt. Daar was de vertegenwoordigende democratie voor ontworpen. Ondoordachte vermenging van beide vormen van democratie dreigt nu te leiden tot het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen.»

De leden van de CDA-fractie vragen de indiener in het licht van deze beschouwing nader in te gaan op de onderbouwing van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben steeds de weg van Grondwetswijziging als een niet zozeer gewenste, maar wel als de koninklijke weg gezien voor wie een vorm van referenda mogelijk wil maken. Deelt de indiener van dit voorstel de gedachte dat het raadgevend referendum in ieder geval niet gewenst is en zich moeilijk verdraagt met de representatieve democratie waarin regering en Staten-Generaal gezamenlijk zich zonder last dienen te buigen over wetgeving?

Graag ontvangen deze leden dan ook de opinie van de indiener over de toekomst van raadgevende referenda indien dit voorliggende wetsvoorstel in Tweede of Eerste Kamer zou sneuvelen. Betekent dat naar zijn mening dat het raadgevend referendum ook afgeschaft dient te worden?

Meer in het algemeen vragen de aan het woord zijnde leden zich af of (correctieve) referenda niet als een erg dure en ingewikkelde vorm van opiniepeiling moeten worden beschouwd waarin slechts een betrokken deel van de samenleving zich aangesproken weet, terwijl het de vraag is of de uitslag uiteindelijk representatief is voor de mening van de bevolking. Graag ontvangen zij hierop nog een reflectie van de indiener van het voorstel.

4. Technische bezwaren

De leden van de VVD-fractie willen nog ingaan op enkele technische bezwaren die zij bij het wetsvoorstel hebben. Zo worden volgens het voorstel de drempels voor het houden van een referendum bij gewone wet vastgelegd. Datzelfde geldt voor de voorgestelde regeling die bepaalt wanneer een wetsvoorstel na een gehouden referendum vervalt. De leden van de VVD-fractie vinden deze potentiële regels dermate belangrijk, dat ze in de Grondwet zouden moeten zijn verankerd. De drempels zijn immers een belangrijk onderdeel van de totale regeling met betrekking tot het correctief referendum. De Grondwet moet die waarborgen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor het voorstel van de indiener om een aantal nader omschreven voorstellen van wet niet aan een referendum te onderwerpen. Daartoe behoren, volgens het voorstel, ook wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De vraag is wanneer is er sprake van «uitsluitend». Indien een voorstel van wet voor 90% bestaat uit het uitvoering geven van een verdrag, maar voor 10% een andere inhoud heeft, is het predicaat «uitsluitend» niet meer van toepassing. Is dit wetsvoorstel dan toch referendabel? In feite kunnen verdragen zo toch middels een referendum buiten werking worden gesteld. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indiener.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de vereiste aantallen kiesgerechtigden en de opkomstdrempel niet worden opgenomen in de tekst van de Grondwet, maar in een afzonderlijke wet worden

opgenomen. Hoe wordt hiermee precies omgegaan? Is er, zolang er geen tweederde meerderheid is voor bepaalde concrete grenzen, ook geen sprake van een rechtsgeldige Referendumwet?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx