

Vergaderjaar 2016–2017

34 724

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

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

1. Inleiding

Graag wil ik de fracties van VVD, CDA en SGP hartelijk danken voor hun vragen. Ik respecteer de keuze van deze leden dat zij ook in tweede lezing geen steun aan dit wetsvoorstel kunnen geven. Het is jammer dat de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en D66 niet aan de discussie hebben deelgenomen. Aangezien leden van deze fracties het initiatief hebben genomen tot deze wet en het voorstel in eerste lezing ook van harte hebben gesteund, maar daar nu niet meer toe bereid lijken.

2. Procedure van Grondwetswijziging

De leden van de fractie van de SGP vinden het een goede zaak dat daadwerkelijk is overgegaan tot het indienen van dit wetsvoorstel. Deze leden refereren daarbij aan de Grondwettelijke plicht om een tweede lezing aanhangig te maken. Deze leden vragen een nadere reflectie op de geschiedenis van dit voorstel – en eerdere voorstellen die zijn gedaan.

In mei 1999 kon een voorstel voor een correctief referendum niet rekenen op een voldoende meerderheid in de Eerste Kamer (de zogenoemde «Nacht van Wiegel»). Het kabinet Kok I had voor deze wet een meerderheid gekregen in de Tweede en Eerste Kamer en na verkiezingen kreeg het tweede kabinet Kok ook de vereiste twee-derde meerderheid in de Tweede Kamer, maar dus niet in de Eerste Kamer. Een nieuwe wet was in 2003 voor de Eerste Kamer aanleiding voor een discussie over het grondwettelijk handelen van de Tweede Kamer. Aanleiding was de val van het eerste kabinet Balkenende, dat in juli 2002 aantrad, maar in oktober alweer viel, waarna in januari 2003 verkiezingen volgden.

De Grondwet is duidelijk: nadat een voorstel voor wijziging van de Grondwet door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen, moet deze wet «na verkiezing en installatie van de nieuwe Tweede Kamer» opnieuw worden behandeld (artikel 137, 4). Gedurende het korte bestaan van het kabinet Balkenende I was de Tweede Kamer er niet in geslaagd om een aantal wijzigingen van de Grondwet waaronder die voor het correctief referendum, op tijd te behandelen. Na de verkiezingen van 2003 trad een nieuwe Tweede Kamer aan, die besloot om de voorstellen alsnog in behandeling te nemen. In maart 2004 stelde de Eerste Kamer in een debat dat deze wijze van behandeling de deur zou kunnen openen naar onjuist gebruik, omdat een wijziging van de Grondwet op de plank zou kunnen blijven liggen, tot het moment dat er wel meerderheden zouden zijn. Ook de Raad van State liet in een advies weten dat dit níet de bedoeling is.¹ Om dit soort problemen te voorkomen deed de Raad van State het voorstel om wijzigingen van de Grondwet in de toekomst op de eerste dag van de nieuwe Tweede Kamer in te dienen.

Ondanks het sneuvelen van de eerste referendumwet in 1999 in de senaat werd in 2005 toch een referendum gehouden, over de Europese Grondwet. Om dit referendum mogelijk te maken werd een nieuwe wet ingediend. Niet voor een «correctief», maar voor een «raadgevend» referendum. Daar was geen aanpassing van de Grondwet voor nodig. Het referendum zelf (dat op 1 juni 2005 werd gehouden) had een hoge opkomst en een duidelijke uitslag. Het kabinet Balkenende II besloot de uitslag van dit raadgevende referendum echter niet te volgen. Het kabinet Balkenende IV besloot in 2007 het Verdrag van Lissabon te tekenen.

In 2006 ontstond in de Tweede Kamer opnieuw een discussie over de wijziging van de Grondwet. Dat leidde in december 2009 tot een verhelderende notitie van de Minister van Binnenlandse Zaken.² Afgesproken werd dat wijzigingen van de Grondwet voortaan zo snel mogelijk na nieuwe verkiezingen zouden moeten worden ingediend, het liefst op de eerste dag dat de nieuwe Tweede Kamer bij elkaar komt. De Minister bevestigde ook dat het «zeer onwenselijk» zou zijn als indieners lang zouden wachten, «met als achterliggende reden dat een «gunstiger» samenvatting van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien.»

Het voorstel voor een correctief referendum van leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en D66 werd april 2013 aangenomen door de Tweede Kamer en in april 2014 door de Eerste Kamer. Tegelijk met dit voorstel voor een bindend referendum is door deze fracties een voorstel ingediend voor een raadgevend referendum. Deze wet trad in juli 2015 in werking en geeft burgers de mogelijkheid om zelf een referendum af te dwingen. Dat gebeurde voor het eerst op 6 april 2016, toen een referendum werd gehouden over het Verdrag met Oekraïne. Dit referendum had een «nee»

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VII, nr. 36.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010 Notitie herziening Grondwet, 31 570, nr. 14.

als uitslag, maar een meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer besloot om toch opnieuw met het verdrag in te stemmen.

Na de verkiezingen van maart 2017 moest onderhavig wetsvoorstel voor een correctief referendum zo snel mogelijk voor tweede lezing bij de Tweede Kamer worden ingediend. De Minister van Binnenlandse Zaken stuurde daartoe ook een brief naar de Tweede Kamer. De huidige indiener heeft de fracties van de oorspronkelijke indieners meermaals om opheldering gevraagd, tijdens procedurevergaderingen van 11 april, 20 april en 11 mei 2017. Toen bleek dat leden van de fracties van Groen-Links, PvdA en D66 hier niet toe bereid waren heeft hij op 23 mei (en na overleg met de Minister) zelf de wet voor een correctief referendum voor tweede lezing ingediend. Hiermee heeft hij willen voldoen aan de grondwettelijke plicht van de Tweede Kamer.

Ik hoop hiermee ook de vragen van de leden van de fracties van VVD en CDA over de procedure van de Grondwet te hebben beantwoord. De gestelde vragen van deze fracties en van de fractie van de SGP over de wenselijkheid van een referendum komen hierna aan bod komen.

3. Het referendum in de Nederlandse parlementaire democratie

Voor zover ik kon nagaan is dit voor het eerst dat een initiatiefwetsvoorstel voor wijziging van de Grondwet in tweede lezing door een lid van een andere fractie wordt verdedigd. Dat is een even bijzondere als ongemakkelijke positie en ik kan dan ook niet anders dan mijn eigen opvattingen geven. De indiener is een groot voorstander van de vertegenwoordigende democratie, waarin een centrale rol is weggelegd voor het parlement. Het referendum is een vorm van directe democratie, maar daarmee nog niet in strijd met de vertegenwoordigende democratie. Het referendum zoals dat in deze wet is voorgesteld is een versterking van de vertegenwoordigende democratie.

Ik ben het met de leden van de VVD eens dat gekozen volksvertegenwoordigers hun taken niet kunnen «uitbesteden» aan de bevolking. Ik ben het ook met de leden van het CDA eens de volksvertegenwoordiger een «plaatsbekleder» is van de bevolking. Dit voorstel voor een correctief referendum komt echter niet in plaats van de huidige grondwettelijke taken die leden van de Tweede en Eerste Kamer hebben, maar is daar een aanvulling op. Door middel van verkiezingen kiezen burgers van dit land hun vertegenwoordiging (rechtstreeks de leden van de Tweede Kamer en indirect de leden van de Eerste Kamer) waarna deze leden uit naam van die bevolking hun grondwettelijke taken uitvoeren. Dit voorstel geeft diezelfde kiezers echter ook de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren, op het moment dat de vertegenwoordigers naar de opvatting van een meerderheid van de kiezers een wet aanvaarden die deze kiezers niet willen. Deze wet is daarmee een versterking van de vertegenwoordigende democratie.

In reactie op de vragen van de leden van de fractie van de SGP meen ik dat de leden van de Tweede en Eerste Kamer ook na aanname van dit wetsvoorstel hun werk zonder last kunnen doen. Het is aan de Kamerleden om wetten wel of niet te aanvaarden of om deze te amenderen. Gedurende dit proces van wetgeving hebben burgers geen andere rol dan zij nu ook hebben, door deel te nemen aan het publieke debat en door hun vertegenwoordigers te voeden met gegevens en argumenten. Wat dit wetsvoorstel toevoegt is dat de bevolking na afronding van een wetgevingsproces de mogelijkheid krijgt om, behoudens de wettelijke uitzonderingen, het werk van hun vertegenwoordigers te corrigeren.

Ik vind dit voorstel voor een correctief referendum beter dan de bestaande wet voor een raadgevend referendum. Mocht deze wet voor een correctief referendum in tweede lezing een voldoende meerderheid halen in de Tweede en Eerste Kamer, dan wordt de wet voor een raadgevend in feite overbodig. Andersom geldt echter niet dat als dit voorstel voor een correctief referendum niet voldoende steun zou krijgen, ook de wet voor een raadgevend referendum overbodig is. Het is aan de leden van de Tweede en Eerste Kamer om te bepalen wanneer zij de uitslag van zo'n referendum respecteren.

4. Technische bezwaren

De leden van de fracties van VVD en SGP hebben enkele vragen over technische aspecten van dit wetsvoorstel. De leden van de VVD vragen of de drempels voor het houden van een referendum moeten worden vastgelegd in de Grondwet. Het opnemen van dit soort technische uitwerkingen past niet bij het algemene karakter van onze Grondwet. Maar ik vind het ook niet wenselijk, omdat nieuwe technologische ontwikkelingen de vraag kunnen opwerpen naar aanpassing van de drempels en de procedure van Grondwetswijziging niet is ingesteld op snelle veranderingen.

Van Raak