



FORUM

INITIATIEFNEMERS BINDEND REFERENDUM TREKKEN ZICH TERUG: GRONDWET GESCHONDEN?

EVA VAN VUGT - 02.06.2017

Vorige week meldde het nieuws dat Tweede Kamerleden van PvdA, GroenLinks en D66 het voorstel tot invoering van het bindend referendum niet meer zouden gaan verdedigen, terwijl het initiatief daartoe juist bij deze fracties was ontstaan. Dat is in strijd met de Grondwet, volgens Kamerlid [Van Raak](#) (SP): ‘GroenLinks, PvdA en D66 overtreden de Grondwet door zich terug te trekken van het door hun zelf ingediende wetsvoorstel voor bindend referendum en dit dus niet aan de Tweede Kamer ter behandeling aan te bieden.’ Maar is wat Van Raak zegt eigenlijk waar?

[In tegenstelling tot het raadgevend referendum](#) is voor de invoering van een bindend referendum in het Nederlandse staatsbestel een grondwetsherziening vereist. De meest recente poging daartoe is het voorstel dat op 28 juni 2005 door de Tweede Kamer werd ingediend. In eerste instantie verdedigden Tweede Kamerleden Duyvendak (GroenLinks) en Dubbelboer (PvdA) dit voorstel; later werd de verdediging overgenomen door de Kamerleden Fokke (PvdA), Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66). Het heeft even geduurd, maar het voorstel werd op 16 april 2013 aangenomen door de Tweede Kamer. Een jaar later, op 15 april 2014, nam de Eerste Kamer het voorstel eveneens aan. De bekrachtiging van het voorstel tot wet vond plaats op 30 september 2014 en op 15 oktober 2014 werd deze wet bekendgemaakt in het [Staatsblad](#).

Daarmee was de eerste lezing van de procedure voor grondwetsherziening succesvol afgerond: voor een wijziging van de Grondwet dient in eerste lezing namelijk een formele wet te worden aangenomen, die ‘verklaart dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen’ (artikel 137, eerste lid Gw). Als er zo’n ‘verklaringswet’ ligt, is het tijd voor de tweede lezing. Die vangt evenwel pas aan nadat de Tweede Kamer is ontbonden: ‘Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden’ (artikel 137, derde lid Gw). De ontbinding van de Tweede Kamer in verband met grondwetsherziening wordt gewoonlijk zo gepland dat ze samenvalt met periodieke verkiezingen. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering (artikel 137, vierde lid Gw). In de praktijk komt dat neer op het indienen van een zogenaamd ‘overwegingsvoorstel’, waarin de tekst van de

verklaringswet is opgenomen. Dit overwegingsvoorstel kan alleen in de Tweede en Eerste Kamer worden aangenomen met een twee derde meerderheid.[\[1\]](#)

Na de bekendmaking van de wet van 30 september 2014, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum, werden er op 15 maart jl. Tweede Kamerverkiezingen gehouden. De oude Tweede Kamer werd vervolgens op 23 maart jl. ontbonden en diezelfde dag kwam de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst bijeen. De tweede lezing kon dus aanvangen. De indiening van een overwegingsvoorstel bleef echter uit. De fracties die het voorstel tot verandering van de Grondwet in eerste lezing hadden verdedigd lieten weten de invoering van een bindend referendum niet meer te willen verdedigen. De politieke partijen waar het initiatief voor de invoering van een bindend referendum was ontstaan, trokken zich dus terug voor de tweede lezing was aangevangen. Een unicum in de parlementaire geschiedenis, zo berichtte [NOS](#). In strijd met de Grondwet, volgens [Van Raak](#) (SP).

Maar geldt er überhaupt een verplichting om na een succesvolle afronding in eerste lezing een voorstel tot verandering van de Grondwet in tweede lezing te brengen? Moet een overwegingsvoorstel onverwijld na het bijeenkomen van de nieuwe Tweede Kamer worden ingediend? En dient altijd de indiener van een voorstel tot verandering van de Grondwet in eerste lezing ook het overwegingsvoorstel in tweede lezing te brengen?

Vanwege de redactie van artikel 137, vierde lid Gw wordt verondersteld dat de indiening van een overwegingsvoorstel verplicht is, wil een verandering van de Grondwet mogelijk zijn. Wordt het voorstel niet in tweede lezing gebracht, dan vindt de herziening dus geen doorgang. Zo bezien kan men zich afvragen of het zinvol is om te spreken over een schending van de Grondwet als de indiening van een overwegingsvoorstel achterwege blijft. Mijns inziens zou er pas sprake zijn van een schending van de Grondwet als er een bindend referendum wordt gehouden, terwijl de tweede lezing van het voorstel tot verandering van de Grondwet met het oog op de invoering van dat bindend referendum nog niet aangevangen, laat staan met succes afgerond is.

Daar komt bij dat het achterwege blijven van de indiening van een overwegingsvoorstel niet betekent dat dat overwegingsvoorstel in de toekomst niet alsnog wordt ingediend. De Grondwet schrijft niet voor wanneer de indiening van een overwegingsvoorstel moet plaatsvinden. In de praktijk vindt dit vaak plaats op of kort na de dag dat de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst samen komt. Sinds 1983 laat de indiening van overwegingsvoorstellen in tweede lezing echter steeds vaker langer op zich wachten. Het uitgangspunt is evenwel dat de overweging van een voorstel in tweede lezing wordt voltooid door de Tweede Kamer die gekozen is na de afronding van de eerste lezing. Maar ook dat uitgangspunt kent

uitzonderingen. Het meest extreme voorbeeld is het voorstel-Halsema inzake de gedeeltelijke opheffing van het toetsingsverbod ex artikel 120 Gw. De inhoudelijke behandeling van dit voorstel door de Tweede Kamer vond pas plaats nadat de Tweede Kamer al voor een tweede keer ontbonden was. De overweging van het voorstel-Halsema is thans nog steeds niet afgerond, terwijl de Tweede Kamer inmiddels al een derde keer sinds de afronding van de eerste lezing is ontbonden. Een constitutionele conventie op grond waarvan overwegingsvoorstellen onverwijld na het samenkomen van de nieuwe Tweede Kamer in tweede lezing gebracht én overwogen worden, lijkt dus niet te bestaan.

Is het ten slotte een constitutioneel vereiste dat het voorstel voor de tweede lezing wordt ingediend door de indiener van het voorstel in eerste lezing? Een voorstel voor een verklaringswet betreft een voorstel voor een formele wet en op grond van artikel 82, eerste lid Gw, kan zowel de regering als de Tweede Kamer zo'n wetsvoorstel indienen. Artikel 137 Gw bepaalt niet wie een voorstel in tweede lezing brengt, maar de plicht tot indiening in tweede lezing rust normaliter bij de regering, tenzij het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zullen zorgdragen.^[2] Volgens Kortmann is het echter voldoende dat, indien het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer, enig Tweede Kamerlid zorg draagt voor het aanhangig maken en de verdediging van het voorstel in tweede lezing; het hoeft niet per se om de oorspronkelijke initiatiefnemers te gaan.^[3]

Of het laf of juist verstandig is dat de initiatiefnemers van het bindend referendum zich hebben teruggetrokken, is een politieke discussie. Een schending van de Grondwet is het in ieder geval niet. Dat Van Raak nu zelf het overwegingsvoorstel in tweede lezing zal gaan verdedigen, is mogelijk en juich ik zelfs toe. Als zelfs de initiatiefnemers van het bindend referendum de invoering daarvan niet willen verdedigen, dan biedt dat weinig hoop voor een succesvolle afloop van de grondwetsherzieningsprocedure. Als de vereiste steun voor een grondwetsherziening ontbreekt, zal dat echter bij de behandeling van het overwegingsvoorstel in tweede lezing moeten blijken en niet anders. Bij onvoldoende stemmen zal het bindend referendum stranden en gaat men over tot de orde van de dag.

Voorkomen wordt dan dat de invoering van het bindend referendum op de lange baan wordt geschoven en dat het voorstel tot verandering van de Grondwet een slapend bestaan krijgt. Het ontbreken van duidelijke procedurele regels voor de indiening van een overwegingsvoorstel in tweede lezing maakt dit mogelijk. Daaraan moet in mijn ogen iets worden veranderd. Het feit dat het constitutionele recht het toelaat dat de behandeling van een overwegingsvoorstel in tweede lezing blijft zweven, wil immers niet zeggen dat dat ook wenselijk is. Staatkundige vernieuwingen zijn in Nederland lastig te realiseren, vanwege de grondwettelijke

herzieningshordes en de politieke concessies die bestuurders moeten doen om voldoende draagvlak voor bepaalde initiatieven tot verandering te creëren. Als de tweede lezing van een overwegingsvoorstel dan ook nog eens vooruitgeschoven wordt, wordt de weg naar verandering al helemaal lang en hobbelig. Het vastleggen van procedurele regels en termijnen voor het indienen van een overwegingsvoorstel in tweede lezing kan mijns inziens dan ook geen kwaad om die weg begaanbaarder te maken. En nee, dat vastleggen hoeft niet via een omslachtige grondwetsherziening te gebeuren: dat kan ook gewoon in andere wet- of regelgeving, de reglementen van orde voor de ministerraad en de Tweede Kamer of zelfs in het draaiboek van de regelgeving worden geregeld!

[1] Zie [het wetenschappelijk commentaar op artikel 137 Gw](#) op deze website.

[2] Kamerstukken II 1976/ 1977, 14 213, nr 3, p. 7.

[3] C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987* (Deventer: Kluwer 1987) 374.