

Vergaderjaar 2019–2020

**35 129**

## **Voorstel van wet van het lid Van Raak 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**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 9 maart 2020

Inhoudsopgave	blz.
I Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Geschiedenis	8
3. Het advies van de staatscommissie	11
4. Inhoud van dit wetsvoorstel	21
II Artikelsgewijs	38

### **I ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, PvdA, ChristenUnie en SGP voor hun even inspirerende als uitgebreide inbreng. De initiatiefnemer volgt in zijn beantwoording de volgorde van de vragenstellers. Vergelijkbare vragen komen soms op andere plaatsen in het verslag terug. De initiatiefnemer heeft er niet voor gekozen om daarbij naar eerdere vragen te verwijzen, maar om vragen telkens te beantwoorden. Dit leidt soms tot enige herhaling.

*De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Raak 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. Zij willen daarover graag diverse opmerkingen maken en de initiatiefnemer vragen stellen.*

*Maar allereerst constateren de leden van de VVD-fractie met de initiatiefnemer dat het voorstel van wet van het lid Van Raak niet het eerste wetsvoorstel over het referendum is. Het onderwerp referendum kent een lange voorgeschiedenis. Op verschillende momenten in de parlementaire*

*geschiedenis zijn er wetsvoorstellen met betrekking tot het referendum ingediend. Naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel (de staatscommissie-Remkes), die pleit voor invoering van het correctief referendum als aanvulling op de representatieve democratie, heeft het lid Van Raak nu opnieuw een voorstel voor invoering van een vorm van referendum ingediend, en wel het correctief (bindend) referendum. De initiatiefnemer richt zich in het wetsvoorstel naar deze staatscommissie, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Maar terwijl de staatscommissie het correctief referendum alleen voorstelt voor het nationale niveau, stelt de initiatiefnemer voor dit instrument ook op het provinciaal en gemeentelijke niveau mogelijk te maken. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer om aan te geven waarom hij verder gaat dan de staatscommissie. Waarom heeft het wetsvoorstel ook betrekking op het provinciaal en lokale niveau?*

*Voor de leden van de VVD-fractie is de vertegenwoordigende democratie leidend. Nederland heeft een stelsel van vertegenwoordigende democratie, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In deze optiek schenken de burgers/kiezers hun vertrouwen aan de volksvertegenwoordiging. Het primaat van het vertegenwoordigende stelsel weegt voor de VVD zwaar. Niet is uitgesloten dat burgers zich bij een referendum laten leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp van het correctief referendum. Ook kan de invloed van belangengroepen groot worden, wat kan leiden tot professionalisering van het referendum. Anderzijds beseffen de leden van de VVD-fractie dat burgers steeds meer bij de politiek en het te voeren beleid betrokken willen worden. Maar de vraag is of het correctief referendum daarvoor het meest geëigende instrument is. Het is hen ook bekend dat bepaalde groepen een groot voorstander van het instrument referendum zijn.*

*De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer het voorstel voor een correctief referendum nader te motiveren. Hoe kijkt hij aan tegen de nadelen van het correctief referendum? Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen de mogelijke grote invloed van belangengroepen en hoe kijkt hij aan tegen de mogelijkheid dat kiezers zich bij het referendum laat leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp van het referendum? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer.*

De leden van de fractie van de VVD hechten een groot belang aan de vertegenwoordigende democratie en menen dat het referendum hiermee in strijd zou zijn. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de Staatscommissie parlementair stelsel en de Afdeling advisering van de Raad van State dat het correctief referendum juist een welkome aanvulling is op ons parlementaire stelsel, als laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*) voor de bevolking om haar vertegenwoordigers te corrigeren:

«De staatscommissie ziet in de invoering van het bindend correctief referendum een belangrijke bijdrage aan de modernisering van, en aanvulling op de representatieve democratie en aan de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel.»

De leden van de fractie van de VVD uiten hun zorgen over de mogelijke invloed van «bepaalde groepen» bij een referendum. De initiatiefnemer vreest eveneens de grote invloed van «bepaalde groepen» en ziet met zorgen de groeiende invloed van de lobbyindustrie, maar dit valt buiten het bereik van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemer is bij een andere gelegenheid graag bereid om dit debat met de leden van de fractie van de VVD te voeren.

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, die mede op initiatief van de VVD tot stand is gekomen. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de nadelen van het bindend correctief referendum, waar de leden van de fractie van de VVD naar vragen. Om deze nadelen te ondervangen stelt de commissie een aantal voorwaarden, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving. In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. Dat is in lijn met een eerder wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum dat kon rekenen op de steun van de Eerste en Tweede Kamer.

De initiatiefnemer ziet in het rapport van de staatscommissie een principieel pleidooi voor het bindend correctief referendum als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Dat is niet wezenlijk anders op lokaal en provinciaal niveau. Vooralsnog ziet de initiatiefnemer geen aanleiding voor een bindend correctief referendum op het niveau van de waterschappen, omdat die in veel grotere mate een uitvoerend karakter hebben. Maar als vanuit de waterschappen wel de behoefte blijkt aan een bindend correctief referendum heeft de initiatiefnemer daar geen overwegende bewaren tegen. Evenmin is een bindend correctief referendum voorgesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit voornamelijk in het kader van het voorkomen van al te veel wettelijke drukte met betrekking tot deze kleine eilanden. Maar als vanuit deze eilanden wel de behoefte blijkt aan een referendum heeft de initiatiefnemer daar evenmin overwegende bewaren tegen.

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Raak 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. Deze leden hebben aan de initiatiefnemer een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel en over de onderbouwing daarvan.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen zijn tegen de invoering van een correctief referendum. De initiatiefnemer gaat eraan voorbij dat de Afdeling advisering daarop onmiddellijk laat volgen, dat het wel «een principiële en ingrijpende wijziging van het staatsbestel» betreft die een grondwetswijziging vergt. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer nader*

*in te gaan op de kwalificatie «princiële en ingrijpende wijziging van het staatsbestel», mede in verband met de term «welkome aanvulling» die hij zelf hanteert.*

*De leden van de CDA-fractie herinneren de initiatiefnemer aan het preadvies van het oud-lid van de Eerste Kamer Alfons Dölle, «Directe democratie: een gevaarlijke droom» (2004). Dölle betoogde dat de rol van de overheid als dwanginstituut consequenties heeft voor de besluitvorming. «De kernvraag bij referenda is deze: wordt dit besluit genomen door de overheid of in laatste instantie door een meerderheid van een referendumelectoraat? Anders gezegd wordt de dwanguitoefening die inherent is aan het (niet) nemen van veel besluiten uiteindelijk neergelegd bij gemeenteraad, provinciale staten en Staten-Generaal of bij de meerderheden van gemeentelijke, provinciale en landelijke referendumlectoren? Kan de politiek de verantwoordelijkheid voor dergelijke besluiten verplaatsen naar de samenleving en kunnen ambtsdragers hun oordeel daarover daarvan afhankelijk maken en aldus de historische verantwoordelijkheid voor het besluit leggen bij een anoniem electoraatsreferendum?» De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in te gaan op dit principiële aspect.*

*Dölle houdt een gloedvol pleidooi voor de processuele meerwaarde van de representatieve democratie: «Volksvertegenwoordigingen zijn deliberatieve organen. Er wordt op een bepaalde juridisch verankerde wijze over regelgeving en bestuur beraadslaagd en besloten. De zwaardere beslissingen behoeven op landelijk niveau de medewerking (zoals bij de vaststelling van wetten in formele zin, waaronder begrotingen) of minstens materieel de instemming van de Staten-Generaal c.q. de Tweede Kamer. [...] Het gaat om de processuele meerwaarde die belichaamd is in de staats- en bestuursrechtelijke conditionering van de besluitvorming door overheidsorganen, hier in het bijzonder door de volksvertegenwoordiging. De wijze waarop bijvoorbeeld een wet tot stand komt maakt het mogelijk dat hierbij een baaiervan inzichten en deskundigheid kan worden aangewend. Ook de in het geding zijnde belangen kunnen en moeten vaak op grond van wettelijke voorschriften worden betrokken en verdisconteerd bij de besluitvorming.» De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer hierop nader in te gaan. Met name noemt Dölle ook «al die kleinere en grotere belangen die buiten de kring van de betrokkenen weinig publicitaire relevantie bezitten», die «in dit debat gemakkelijk tussen de wielen raken».*

*Een derde principiële argument dat Dölle aanvoert tegen het referendum is de opdracht van de volksvertegenwoordiging. «De volksvertegenwoordigingen binnen de nationale en decentrale overheden bezitten niet slechts een mandaat van het meest recente kiezerscorps; ze bezitten ook een constitutionele opdracht. De Grondwet formuleert het in artikel 50 al sinds 1814 kort en bondig: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. [...] Dit houdt in dat de volksvertegenwoordigingen niet slechts het «zijn» van een volk of van een gewestelijke gemeenschap weerspiegelen maar ook als en voor het gehele volk dienen te handelen.»*

*«De idee dat de opdracht van een volksvertegenwoordiging en dus ook van individuele parlementariërs ruimer is dan het zoeken van de grootste gemene deler in een actuele publieke opinie heeft ook nu nog sterke papieren. [...] Dat surplus ligt bijvoorbeeld in de zorgplicht van de volksvertegenwoordiging om bij de vervulling van haar taken alle belangen mee in het oog te nemen. Dus ook die van het grote aantal mensen – bijv. in verpleeghuizen – dat niet meer in staat is om te stemmen; van stemgerechtigden die afzien van hun recht; van jongeren*

*zonder stemrecht; van toekomstige generaties; van niet-Nederlandse ingezetenen en zelfs – zij het beperkt – soms van groepen Europese burgers die buiten Nederland wonen. Belast een besluit van een Nederlandse grensgemeente niet onevenredig sterk de ingezetenen van de burgemeester aan de overzijde van de grens is een vraag die volksvertegenwoordigers zich moeten stellen.» De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op dit principiële bezwaar.*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van het CDA voor de interessante beschouwing van zijn oud-collega in de Eerste Kamer Alfons Dölle, met wie hij ook zélf mooie debatten heeft mogen voeren. Dat er een principiële tegenstelling zou bestaan tussen de vertegenwoordigende democratie en het referendum als vorm van directe democratie is lang onderwerp geweest van debat. Staatscommissies in het verleden hebben het correctief referendum aanbevolen als een versterking van de vertegenwoordigende democratie, waaronder de Staatscommissie-Biesheuvel (1982–1985), de Commissie-De Koning (1991–1993) en de Nationale Conventie (2006). De Staatscommissie-Remkes deed dat in 2019 opnieuw. De Afdeling advisering van de Raad van State ziet hierin geen principiële bezwaren en benoemt ook de meerwaarde van het bindend correctief referendum als een «sluitstuk» van onze vertegenwoordigende democratie.

Alfons Dölle uitte zijn zorgen over besluitvorming over wetten. Met dit voorstel voor een referendum blijft het huidige proces van wetgeving geheel intact. Mocht een aangenomen wet alsnog middels een referendum door de bevolking worden afgewezen, dan is het opnieuw aan het kabinet en aan de Eerste en Tweede Kamer om – geheel in lijn met de huidige procedures – te komen tot een nieuwe wet. De initiatiefnemer ziet (met de staatscommissie) niet dat met de introductie van de mogelijkheid voor de kiezers om de gekozenen te kunnen corrigeren de «zorgplicht» van de volksvertegenwoordiging in het geding komt. Wel ziet hij het voordeel dat wetsvoorstellen moeten kunnen rekenen op een breed draagvlak onder de bevolking.

*De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van indiener. Zoals hem welbekend, staan de genoemde leden positief tegenover de invoering van een correctief bindend referendum. Zij zijn echter nog niet geheel overtuigd door de opzet, keuzes en motivering van de indiener. Dit komt mede door het feit dat de memorie van toelichting voor een significant deel bestaat uit citaten van de staatscommissie zonder nadere duiding en doordat deze ook niet is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Deze leden missen daardoor de gewenste onderbouwing voor een voorstel tot een ingrijpende wijziging van het staatsbestel. Daarnaast zijn zij ook benieuwd naar de precieze redenen van indiener om met het voorstel in de voorliggende vorm te komen. De Raad van State deelt de zienswijze van de leden op dit punt: «Een dergelijke ingrijpende wijziging vereist een grondige motivering, waarbij niet alleen de voordelen van het voorgestelde instrument, maar ook de eventuele nadelen zorgvuldig dienen te worden besproken en afgewogen. De toelichting schiet in dat opzicht te kort.» Om de benodigde concretisering te verkrijgen, hebben de leden van de D66-fractie nog diverse vragen voor de indiener. Dit met het oog op een – hopelijk – constructieve wetsbehandeling.*

*De leden van de D66-fractie vinden het na het lezen van de inleiding niet helder geworden wat de indiener zelf precies vindt. Nagenoeg de gehele inleiding bestaat uit citaten van de staatscommissie. De genoemde leden vragen zich derhalve af of de indiener zich 1-op-1 schaart achter de overwegingen van de Staatscommissie die hij citeert? Of heeft de indiener*

*nog andere, eigen overwegingen die ten grondslag liggen aan de indiening van het voorliggende voorstel? Hij wijkt met bepaalde keuzes in zijn voorstel immers ook af van de staatscommissie. De genoemde leden zijn derhalve benieuwd naar de eigen mening en observaties van de indiener, die hier in beperkte mate doorklinken.*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van D66 voor hun positieve houding tegenover het bindend correctief referendum. Zij missen in de toelichting op dit wetsvoorstel de «eigen mening en observaties» van de initiatiefnemer. Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de nadelen van het bindend correctief referendum. Om deze nadelen te ondervangen stelt de commissie een aantal voorwaarden, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving.

In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. Dat is in lijn met een eerder wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum dat kon rekenen op de steun van de Eerste en Tweede Kamer.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorstel van wet van het lid Van Raak 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. Deze leden hebben naar aanleiding van het voorstel van de initiatiefnemer een aantal vragen die zij in deze fase graag aan hem voorleggen en zij zien uit naar de beantwoording.*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van GroenLinks voor hun positieve bijdrage en zal de vragen zo goed mogelijk proberen te beantwoorden.

*De leden van de PvdA-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel inzake het correctief referendum. Aangezien dit wetsvoorstel wat betreft de tekst van de wet grotendeels gelijklopend is aan het eerder in eerste lezing aangenomen wetsvoorstel van de leden Heijnen, Voortman en Schouw 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 (TK 30 174) richten de aan het woord zijnde leden zich op de toelichting van het nu voorliggende wetsvoorstel.*

*De initiatiefnemer stelt dat de hoger opgeleide kiezer beter gerepresenteerd wordt in het parlement dan lager opgeleide kiezers, met name op thema's zoals integratie, immigratie en Europa. Kan de initiatiefnemers deze stelling onderbouwen aan de hand van onderzoeken waar dit uit blijkt? En begrijpen de aan het woord zijnde leden het goed dat de initiatiefnemer van mening is dat het referendum er voor kan zorgen dat de groep lager opgeleide kiezers zich wel beter vertegenwoordigd zal gaan vinden? Zo ja, kan de initiatiefnemer deze stelling beter onderbouwen? Zo nee, wat bedoelt hij dan wel? Acht de initiatiefnemer het mogelijk dat bij een referendum meer hoogopgeleide dan laagopgeleide kiezers gaan stemmen? Zo ja, wat zegt dat over de verbetering van de representatie van lager opgeleiden? Zo nee, waarom niet? De initiatiefnemer stelt dat onder andere bij de thema's integratie en immigratie de stem van de laagopgeleide kiezer niet goed vertegenwoordigd wordt. Bij welke concrete wetsvoorstellen behorende bij die thema's uit het verleden zou de initiatiefnemer het instrument van het correctief referendum achter de hand gehad willen hebben? Deelt hij de mening van de leden van de PvdA-fractie dat op de door de initiatiefnemer genoemde thema's een groot deel van het beleid niet door wetgeving (alleen) wordt bepaald? Zo nee, waarom niet?*

De leden van de fractie van de PvdA herkennen in dit wetsvoorstel veel van het «grotendeels gelijkkluidend» aangenomen voorstel van de leden Heijnen, Voortman en Schouw. Dat kan de initiatiefnemer van harte beamen en hij dankt deze voorgangers ook voor hun goede werk.

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de versterking die het correctief referendum kan hebben voor onze vertegenwoordigende democratie: «Inhoudelijke representatie houdt in dat de politieke opvattingen van kiezers in het parlementaire debat terugkeren, dat hun belangen effectief worden behartigd en dat de uitkomsten van het democratisch proces aansluiten bij wat zij verwachten en verlangen. Schiet de inhoudelijke representatie tekort, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede en zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan regeringsbeleid ineffectief maken, kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden en kan een aantasting betekenen van de democratische rechtsstaat.» Hoe de commissie tot deze conclusies is gekomen geeft zij aan in haar verantwoording. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van de PvdA dat de kloof tussen kiezers en gekozenen niet alleen tot uitdrukking komt in wetten. Hij heeft met dit wetsvoorstel dan ook niet de pretentie om die kloof volledig te overbruggen. In navolging van het advies van de staatscommissie wil de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel de kiezers wel een middel in handen geven om hun vertegenwoordigers te corrigeren op het moment dat de bevolking dit wenst en nodig acht. Hij deelt ook de opvatting van de staatscommissie dat dit middel zou kunnen helpen om het vertrouwen in onze vertegenwoordigende democratie te versterken.

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum. De twee oorzaken voor dit wetsvoorstel als in de*

*memorie van toelichting beschreven zijn enerzijds het verbeteren van de inhoudelijke representatie binnen ons parlementaire stelsel en anderzijds het daarmee tegengaan van mogelijke maatschappelijke onvrede over de politieke besluitvorming. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben naar aanleiding van het voorstel nog een aantal vragen aan de indiener.*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van de ChristenUnie van harte voor hun bijdrage en zal de vragen zo goed mogelijk proberen te beantwoorden.

*Met een zekere mate van vasthoudendheid heeft collega Van Raak opnieuw een voorstel voor de invoering van het correctief referendum gedaan. De leden van de SGP-fractie hebben bij de eerdere acht of negen voorstellen steeds weinig redenen gezien om de voorstellen te steunen, vanwege de doorkruising van de vertegenwoordigende democratie. Zij delen de opvatting van de afdeling advisering dat er bij een dergelijk voorstel sprake is van een principiële en ingrijpende wijziging van ons staatsbestel. Wanneer zij kennis nemen van het voorliggende voorstel zien zij niet zozeer andere argumenten die noodzaken tot steun. Maar graag horen zij de opvattingen van de indiener van het voorstel.*

De leden van de fractie van de SGP worden bedankt voor het mooie compliment over de «zekere mate van vasthoudendheid» van de initiatiefnemer. Dat er een principiële tegenstelling zou bestaan tussen de vertegenwoordigende democratie en het referendum als vorm van directe democratie is lang onderwerp geweest van debat. Staatscommissies in het verleden hebben het correctief referendum aanbevolen als een versterking van de vertegenwoordigende democratie, waaronder de Staatscommissie-Biesheuvel (1982–1985), de Commissie-De Koning (1991–1993) en de Nationale Conventie (2006). De Staatscommissie-Remkes deed dat in 2019 opnieuw. De Afdeling advisering van de Raad van State ziet hierin geen principiële bezwaren en benoemt ook de meerwaarde van het bindend correctief referendum als een «sluitstuk» van onze vertegenwoordigende democratie. Wel stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat voor de invoering van een bindend correctief referendum een herziening nodig is van de Grondwet. Met dit eerste lezingsvoorstel wordt beoogd deze discussie over deze herziening van de Grondwet te openen, en uiteindelijk te besluiten over de vraag of er grond bestaat om het voorstel tot wijziging van de Grondwet in overweging te nemen. Nieuwe gezichtspunten uit het rapport van de staatscommissie kunnen hierbij betrokken worden. Dat beoogt de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel dan ook te doen.

## **2. Geschiedenis**

*De initiatiefnemer herinnert eraan, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat de wijze van representatie van de bevolking in onze parlementaire democratie altijd onderwerp van discussie is geweest. In de negentiende eeuw ziet de initiatiefnemer grofweg drie hoofdstromen: de «constitutieonele» politiek van Thorbecke, de «confessionele» politiek van Groen van Prinsterer en de «activistische» politiek van Domela Nieuwenhuis. De leden van de CDA-fractie nodigen de initiatiefnemer graag uit een nadere beschouwing te wijden aan deze hoofdstromingen en aan de ontwikkeling van hun denken over representatie. De initiatiefnemer schetst de parlementaire geschiedenis van eerdere wetsvoorstellen tot invoering van een bindend correctief referendum in Nederland. Onder meer herinnert hij aan het tweede lezingsvoorstel van het kabinet-Kok II in 1999. Hij stelt dat senator Wiegel deze grondwetswijziging in de Eerste Kamer blokkeerde. De leden van de CDA-fractie vragen of voor het verwerpen van een*



*tweede lezingsvoorstel voor grondwetsherziening niet meer dan één stem nodig is. Graag een nadere toelichting van de initiatiefnemer.*

Het klopt dat wetsvoorstellen nooit door één senator kunnen worden tegengehouden. De initiatiefnemer is graag bereid om het CDA alle eer te geven in haar consequente verzet tegen het referendum.

Als je een politicus een vraag stelt over de politieke geschiedenis, dan krijg je altijd een politiek antwoord. De initiatiefnemer ziet historisch gezien drie opvattingen over representatie binnen drie politieke hoofdstromen. Vanuit de confessionele traditie, zoals bij Groen van Prinsterer, ziet de initiatiefnemer een «bemiddelde» vorm van representatie, waarbij de volksvertegenwoordigers een bijzondere verantwoordelijkheid zouden hebben voor de maatschappelijke instituties. Initiatiefnemer ziet deze manier van denken ook weerspiegeld in de door deze leden eerder genoemde opvattingen van oud-senator Alfons Dölle over de «zorgplicht» van de volksvertegenwoordiging. Vanuit de socialistische traditie, vooral in de persoon van Domela Nieuwenhuis, ziet initiatiefnemer een behoefte aan een meer «onbemiddelde» vorm van vertegenwoordiging, waarbij vooral Tweede Kamerleden tot taak hebben om de zorgen en de belangen van gewone mensen in de politiek een stem te geven. Beide confessionele en socialistische voormannen zetten zich echter af tegen de meer liberale vorm van representatie, zoals die in de negentiende eeuw werd vertegenwoordigd door Thorbecke. Voor wie het parlementaire debat zoveel mogelijk beperkt diende te blijven tot een overleg over wetten en regels, los van emoties en ideologie. Binnen elke politieke hoofdstroom ziet de initiatiefnemer partijen die anders denken over politieke representatie en niet zelden ziet hij dat ook binnen fracties in de Tweede Kamer. Want elk Kamerlid vertegenwoordigt op zijn of haar manier de gehele bevolking. Aan dat principe van vertegenwoordiging brengt dit voorstel ook geen verandering en die verschillen in representatie zullen blijven bestaan. In navolging van het advies van de staatscommissie wil de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel de kiezers wel een middel in handen geven om hun vertegenwoordigers te corrigeren op het moment dat de bevolking dit wenst en nodig acht. Hij deelt ook de opvatting van de staatscommissie dat dit middel zou kunnen helpen om het vertrouwen van mensen in onze vertegenwoordigende democratie te versterken.

*De initiatiefnemer herinnert eraan, dat hij in november 2017 besloot een initiatiefwetsvoorstel voor een correctief referendum in tweede lezing te verdedigen. Het voorstel behaalde toen echter niet de benodigde twee derde meerderheid. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer nader te motiveren, hoe zijn voorstel zich verhoudt tot de kabinetsreactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Deze leden constateren met het kabinet, dat «net als andere meer verregaande instrumenten van directe democratie ook het bindend correctief referendum een figuur [is] die niet zonder meer inpasbaar is in de vertegenwoordigende democratie, zoals zij in Nederland de afgelopen anderhalve eeuw vorm heeft gekregen» (TK 34 430, nr. 10, blz. 21). Deze leden onderschrijven dan ook de lijn van het kabinet om hierin zorgvuldig te opereren, in de wetenschap dat hierover zeer verschillend wordt gedacht.*

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van het CDA dat met een democratisch recht zorgvuldig moet worden omgegaan. Hij kijkt in dit verband met enige zorg naar de manier waarop het kabinet is omgegaan met het nieuwe middel van het raadplegend referendum. De initiatiefnemer juicht het echter toe dat de Eerste en Tweede Kamer hebben besloten tot een Staatscommissie parlementair stelsel, dat het voorstel heeft gedaan tot invoering van een bindend correctief

referendum. Op basis van het advies van de staatscommissie heeft de initiatiefnemer dit voorstel gedaan om een begin te maken met de nodige herziening van de Grondwet. Over dit wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een advies gegeven en dat was voor de initiatiefnemer reden om de behandeling van deze wet met vertrouwen voort te zetten. Het is nu aan alle fracties in de Kamer om met de initiatiefnemer, maar vooral met elkaar, het inhoudelijke debat over het bindend correctief referendum aan te gaan.

*De leden van de D66-fractie vragen zich bij het lezen van de geschiedkundige paragraaf allereerst af of het referendum in 2005 over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa niet raadplegend van aard was, in plaats van raadgevend zoals indiener schrijft. Het initiatief lag hier immers noodgedwongen bij het parlement, en niet bij de burger. Klopt hetgeen de genoemde leden stellen, of is het onderscheid tussen een raadgevend en raadplegend referendum voor de indiener niet relevant?*

De initiatiefnemer dank de leden van de fractie van D66 voor de correctie. In 2005 was sprake van een raadplegend referendum en niet van een raadgevend. Dit is ook voor de initiatiefnemer een fundamenteel onderscheid.

*De leden van de D66-fractie lezen voorts dat indiener observeert dat «uiteindelijk de Tweede Kamer in meerderheid toch besloot in te stemmen met het verdrag van Lissabon.» De aan het woord zijnde leden zijn geïntrigeerd door het woord «toch» in deze context. Kan indiener nader toelichten welk gevolg volgens hem zou moeten worden verbonden aan een negatieve uitslag? Is hij de mening toegedaan dat de wetgever zich geheel van nieuwe initiatieven dient te onthouden? Zo ja, voor hoe lang? En hoe denkt hij over een aangepast wetsvoorstel? Hoe kan volgens hem het beste inzichtelijk worden of een aangepast wetsvoorstel tegemoetkomt aan de bezwaren die leven onder het deel van de bevolking dat tegen het oorspronkelijke voorstel heeft gestemd? Wie zou moeten duiden wat de (doorslaggevende) reden(en) is van het verwerpen van een bepaald wetsvoorstel door een meerderheid van de bevolking? En wie zou moeten duiden wanneer afdoende recht is gedaan aan de bezwaren die tegen grondslag lagen aan de negatieve uitslag? Kan de indiener in dit verband toelichten hoe hij tegenover de ideeën staat die worden aangedragen in het onlangs gepubliceerde onderzoeksrapport «Referenderen en delibereren»? Wat is in deze context zijn opvatting over de verwachtingen die worden gewekt door een referendum, en op welke wijze kan worden voorkomen dat dit geen «valse» verwachtingen blijken te zijn?*

Met hun opmerking over de interpretatie van het woord «toch» stellen de leden van de fractie van D66 wat de initiatiefnemer betreft een belangrijke vraag. Na het raadplegend referendum van 2005 werd in de Kamer de vraag gesteld wat dit «nee» nou eigenlijk betekende. Voor de initiatiefnemer was dat eenvoudig: Hij had volop campagne gevoerd tegen de Europese Grondwet en vond dat die nu van tafel was. De toenmalige leden van de D66-fractie dachten daar echter anders over en zochten naar een manier om in dit verdrag tegemoet te komen aan de bezwaren van de bevolking. Met het bindend correctief referendum worden dit soort discussies in de toekomst voorkomen, omdat een afkeuring door de kiezers betekent dat een wet is verworpen. Vervolgens is het aan het kabinet en aan de Eerste en Tweede Kamer om met een nieuw wetsvoorstel te komen dat wel kan rekenen op voldoende steun van de bevolking, die zich daar eventueel ook over zou kunnen uitspreken. Ook kan de uitslag van een referendum voor de Tweede Kamer reden zijn om alsnog af te zien van wetgeving. Wat betreft de vragen over het rapport

*Referenderen en delibereren* verwijst de initiatiefnemer graag naar het antwoord op de volgende vraag van deze leden.

*De leden van de D66-fractie zouden voorts graag in bredere zin een reactie van de indiener krijgen op het onderzoeksrapport «Referenderen en delibereren». Hoe denkt hij over de suggesties ten aanzien van het introduceren van delen van deliberatieve democratie ter aanvulling op het correctief bindend referendum?*

De initiatiefnemer heeft met bijzondere interesse kennis genomen van het betreffende onderzoek, waarin suggesties worden gedaan om onze democratie niet alleen aan de «achterkant» te versterken, door middel van een bindend correctief referendum, maar ook aan de «voorkant», door middel van nieuwe vormen van «deliberatieve» democratie. De initiatiefnemer ziet zich als verdediger van een voorstel voor invoering van een referendum niet geroepen om meningen te hebben over de vele vormen van deliberatieve democratie die denkbaar zijn, behalve dat die naar zijn opvatting niet strijdig zullen zijn met dit wetsvoorstel. In dit voorstel krijgen kiezers de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op een concreet wetsvoorstel. Dat staat los van nieuwe mogelijkheden die burgers kunnen krijgen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

### **3. Het advies van de staatscommissie**

*De leden van de CDA-fractie merken op dat de initiatiefnemer in de memorie van toelichting sterk de nadruk legt op de gebrekkige inhoudelijke representatie. Met de Staatscommissie Parlementair Stelsel concludeert de initiatiefnemer, dat de inhoudelijke opvattingen van Kamerleden op belangrijke thema's als integratie, immigratie en Europa niet goed aansluiten op die van (met name) laagopgeleide kiezers. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de initiatiefnemer hiermee een eigentijdse invulling geeft van artikel 50 van de Grondwet, dat luidt: «De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.» Deze uitleg wijkt af van de uitleg die doorgaans daaraan gegeven wordt. De leden van de CDA-fractie constateren met de Afdeling advisering dat deze uitleg getuigt van een drastische verandering in het denken over het fundamentele principe van parlementaire vertegenwoordiging waaraan artikel 50 van de Grondwet uitdrukking geeft. Deelt de initiatiefnemer de opvatting dat een volksvertegenwoordiger op basis van zijn mandaat naar bevind van zaken kan handelen en op grond van wat hij in het algemeen belang noodzakelijk acht kan onderhandelen en compromissen kan sluiten, zo vragen deze leden. Deelt de initiatiefnemer de opvatting van deze leden dat de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers cruciaal is, in die zin dat zij verantwoording afleggen aan kiezers, niet alleen bij verkiezingen, maar voortdurend in het politieke debat zowel binnen als buiten het parlement?*

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van het CDA «dat een volksvertegenwoordiger op basis van zijn mandaat naar bevind van zaken kan handelen en op grond van wat hij in het algemeen belang noodzakelijk acht kan onderhandelen en compromissen kan sluiten». Hij deelt eveneens de genoemde opvatting dat «de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers cruciaal is, in die zin dat zij verantwoording afleggen aan kiezers, niet alleen bij verkiezingen, maar voortdurend in het politieke debat zowel binnen als buiten het parlement». Deze beide opvattingen staan echter los van dit wetsvoorstel. Na de invoering van een bindend correctief referendum blijft het aan de Kamerleden om te onderhandelen en compromissen te sluiten en zullen alle Kamerleden verantwoording moeten afleggen, bij verkiezingen en in debatten, binnen en buiten het parlement. Dit wetsvoorstel verandert

niets aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie. In navolging van het advies van de staatscommissie wil de initiatiefnemer met dit voorstel de kiezers een middel in handen geven om hun vertegenwoordigers te corrigeren op het moment dat de bevolking dit wenst en nodig acht. Hij deelt ook de opvatting van de staatscommissie dat dit middel zou kunnen helpen om het vertrouwen in onze vertegenwoordigende democratie te versterken.

*De Afdeling advisering stelt dat de geschiedenis van de discussie over democratische vernieuwing wel getypeerd is als een poging belangrijke aspecten van de vigerende consensusdemocratie in te ruilen voor die van een meerderheidsdemocratie. Daarmee wordt bedoeld op een noodzakelijk geachte accentverschuiving in de opvatting van democratie van het beschermen en bij het beleid betrekken van alle minderheden naar een grotere doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid. Deelt de initiatiefnemer de opvatting van de leden van de CDA-fractie, dat het streven naar invoering van een bindend referendum daarvan bij uitstek een exponent is?*

*De initiatiefnemer deelt niet de angst dat met invoering van het bindend correctief referendum een verschuiving van accent zal plaatsvinden van een meer consensus-gerichte naar een meerderheids-gerichte democratie. De leden van de CDA-fractie constateren dat de initiatiefnemer een zuiver procedureel antwoord geeft op de opmerkingen van de Afdeling advisering. «Bij de keuze voor een meerderheidsdemocratie zullen de belangen van minderheden in bepaalde gevallen minder worden beschermd terwijl brede politieke en maatschappelijke consensus soms moeilijker kan worden bereikt. De mogelijkheden om op effectieve wijze te komen tot compromisvorming, afweging tussen verschillende alternatieven en samenhang van beleid en wetgeving lijken daardoor af te nemen». De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer alsnog nader in te gaan op deze risico's.*

Parlementaire democratie is meer dan de wil van de meerderheid. Nederland is een land van minderheden en in onze politieke cultuur is altijd sprake geweest van schikken en plooiën. De initiatiefnemer ziet de kracht van wat wel onze «polderdemocratie» wordt genoemd. Een compromisbesluit heeft echter ook meer kans van slagen als het kan rekenen op meer draagvlak onder de bevolking. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie, waarvan het streven naar consensus een belangrijk onderdeel is. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers wel de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat blijkt dat een bepaald compromis niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking. Dat kan blijken als voldoende mensen vragen om een referendum, er vervolgens voldoende kiezers deelnemen aan een referendum en de uitslag tot slot voldoet aan de wettelijke voorwaarden die worden gesteld.

*De initiatiefnemer stelt dat het bindend correctief referendum zou kunnen bijdragen aan vermindering van de bij bepaalde burgers bestaande gevoelens van isolement, vervreemding en uitsluiting. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in dit verband nader in te gaan op de constatering dat steeds zichtbaarder wordt in de samenleving en in de politiek dat steeds iedereen tevreden is. Dat blijkt onder meer uit de opkomst van protestpartijen in het parlement, in Nederland inmiddels ongeveer tussen de 20 en 30% van de stemmen. Deze leden vragen welk verband het voorliggende wetsvoorstel heeft met de opkomst van zogenoemde protestpartijen en welk effect het voorliggende wetsvoorstel beoogt te sorteren op de aanhang van deze partijen.*

Tweede Kamerleden hebben naar de opvatting van de initiatiefnemer tot taak de regering te controleren, wetten te maken en goed te keuren en om problemen die zij in de samenleving tegenkomen in het parlement te bespreken. In dat laatste geval kan een Kamerlid ook ergens «protest» tegen aantekenen. De initiatiefnemer ziet dat elk Kamerlid wel eens protest aantekent, maar kent geen Kamerlid dat zich louter tot dit aspect van het ambt beperkt. Hij kan deze vraag naar een vermeend effect op vermeende partijen niet beantwoorden.

*De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op de rol van politieke partijen in het Nederlandse staatsbestel. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de kritiek dat een referendum de centrale rol van de politieke partij in het representatieve proces kan verzwakken? Verwacht de initiatiefnemer dat referenda zullen leiden tot hogere ledenaantallen van politieke partijen? Zo ja, op grond waarvan?*

Politieke partijen spelen naar de opvatting van de initiatiefnemer een buitengewoon belangrijke rol in onze vertegenwoordigende democratie. Zowel in het rekruteren en opleiden van kandidaten als in het vormen van standpunten en in het aandragen van alternatieven. Voor de initiatiefnemer is ook de vorming van een heldere en werkbare ideologie door de leden van politieke partijen van groot belang, als meetlat voor het handelen van de volksvertegenwoordigers. De Staatscommissie parlementair stelsel verwacht niet dat door invoering van een bindend correctief referendum de positie van politieke partijen zal verzwakken. De staatscommissie stelt in tegendeel: «Referenda versterken de positie van politieke partijen.» De initiatiefnemer heeft in het kader van dit wetsvoorstel geen specifieke verwachtingen over de ontwikkeling van de aantallen leden van politieke partijen.

*De Afdeling advisering van de Raad van State stelt, dat de uitkomst van een dergelijk nieuwe problemen creëert uit een oogpunt van democratische legitimatie. Op verschillende manieren zal de ontevredenheid bij kiezers kunnen toenemen. In de eerste plaats zal er teleurstelling zijn bij een relatief grote minderheid die na het referendum zal menen dat met zijn of haar belangen geen of onvoldoende rekening is gehouden. Niet ondenkbaar is dat maatschappelijke tegenstellingen daardoor scherper zullen worden. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op deze mogelijke effecten van een referendum.*

*Met de Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijven de leden van de CDA-fractie, dat het sleutelen aan het staatkundig bestel en aan het daarin verankerde representatieve stelsel gelet op de mogelijk verstrekkende gevolgen daarvan niet vrijblijvend is. Deze leden vragen de initiatiefnemer juist daarom ook in te gaan op de mogelijke negatieve gevolgen van een bindend correctief referendum. Deelt de initiatiefnemer de opvatting van deze leden, dat bij landelijke referenda in Nederland juist de mogelijke negatieve consequenties bij de invoering onvoldoende zijn doordacht?*

Het referendum dat wordt voorgesteld is corrigerend. Het biedt kiezers de mogelijkheid om de gekozenen te laten weten dat zij niet kunnen instemmen met een wet die door hun vertegenwoordigers is aangenomen. Dat kan blijken als voldoende mensen vragen om een referendum, er vervolgens voldoende kiezers deelnemen aan een referendum en de uitslag tot slot voldoet aan de wettelijke voorwaarden die worden gesteld. Als de uitslag van een referendum «nee» is, dan is dit ingegeven door onvrede van een meerderheid van de bevolking. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de staatscommissie dat dit middel zou kunnen helpen om het vertrouwen in de vertegenwoordigende democratie te

versterken. Hij erkent dat bij zowel een «ja» als bij een «nee» als uitkomst van een referendum altijd een deel van de kiezers teleurgesteld zal zijn. Rondom een referendum is altijd maatschappelijk debat, veel meer dan bij een behandeling van een wet in de Tweede Kamer. Deze uitwisseling van standpunten zou ook kunnen leiden tot meer begrip voor de overwegingen van de anderen.

*De initiatiefnemer stelt, dat de Afdeling advisering van de Raad van State dit referendum «een sluitstuk van het representatieve stelsel» noemt. De leden van de CDA-fractie lezen in het advies van de Afdeling: «Het pleidooi voor een referendum als sluitstuk van het representatieve stelsel kan worden gebaseerd op...». Deze leden zien hierin geenszins een standpunt van de Afdeling, maar een beoordeling van een redeneringslijn. Deze leden vragen de initiatiefnemer zijn stelling nader te onderbouwen.*

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet geen staatsrechtelijke belemmeringen tegen de invoering van een bindend correctief referendum en benoemt in navolging van de Staatscommissie-Remkes een aantal voordelen. «Het pleidooi voor een referendum als sluitstuk van het representatieve stelsel kan worden gebaseerd op het algemenere inzicht dat voor een stabiele democratie meer nodig is dan handhaving van de status quo: problemen, spanningen en conflicten moeten worden opgelost en moeten niet worden genegeerd tot ze zich met elkaar tot nog grotere problemen opstapelen», zo leest de initiatiefnemer in het advies van de Afdeling advisering, als onderdeel van de argumentatie. Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ook punten van zorg, waarvan een aantal al eerder door deze leden zijn benoemd. Een belangrijke zorg is de «slagkracht van de overheid», waarbij het niet eenvoudiger zou worden om compromissen te sluiten. Daar staat tegenover dat het vertrouwen in de politiek wordt aangetast op het moment dat wetten worden doorgevoerd die niet kunnen rekenen op voldoende steun van de kiezers. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie, waarvan het streven naar compromissen en consensus belangrijke onderdelen moeten zijn. Het referendum geeft kiezers wel de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat blijkt dat een bepaald compromisvoorstel niet meer zou kunnen rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking.

*De leden van de D66-fractie lezen in deze paragraaf wederom veel citaten van de staatscommissie parlementair stelsel, zonder nadere weging of interpretatie door de indiener. Betekent dit dat indiener al deze woorden en analyses tot de zijne maakt, of hoe moeten de aan het woord zijnde leden dit interpreteren? Bij de genoemde leden roept dit vragen op, bijvoorbeeld over de passage die de indiener citeert met de strekking dat lager en middelbaar opgeleiden minder aan hun trekken komen bij de totstandkoming van wetgeving. Legt de indiener zich hierbij neer? Is voor hem alleen een correctiemechanisme op het wetgevingsproces al voldoende om hen tegemoet te komen? Acht indiener het geen nadeel dat een referendum pas aan de orde is nadat de voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling geweest is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke ideeën heeft de indiener om deze groepen beter bij de totstandkoming van wetgeving te betrekken? Hoe staat hij in dit kader tegenover het burgeramendement?*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, die op initiatief van de Eerste en Tweede Kamer tot stand is gekomen. De initiatiefnemer deelt de analyse van de staatscommissie over de «tekortkomingen in het vertegenwoordigende stelsel op het punt van de inhoudelijke representatie». Ook

deelt hij de volgende zorg van de staatscommissie: «Schiet de inhoudelijke representatie tekort, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede en zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan regeringsbeleid ineffectief maken, kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden en kan een aantasting betekenen van de democratische rechtsstaat.»

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de huidige werking van onze vertegenwoordigende democratie en evenmin aan de voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling. Een referendum zal wel leiden tot een bredere maatschappelijke discussie over een wetsvoorstel. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat een voorstel niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking. De initiatiefnemer neemt met bijzondere interesse kennis van initiatieven die tot doel hebben om de betrokkenheid van burgers bij de politiek te vergroten, zoals het voorstel voor een burgeramendement. Daarover gaat hij te zijner tijd graag met deze leden in debat.

*De leden van de D66-fractie lezen in een volgend citaat van de staatscommissie dat referenda de positie van politieke partijen versterken. Door hoogleraar Gerrit Voerman wordt anderzijds gesteld dat kiezersraadpleging de centrale rol van de politieke partij in het representatieve proces kan verzwakken en referenda ook niet per definitie tot hogere ledenaantallen leiden. Ziet de indiener ook de kans bestaan dat referenda de positie van partijen juist verzwakken? Zo ja, ziet hij dingen voor zich die we kunnen doen om dit te ondervangen? Hoe ziet de indiener de rol van politieke partijen bij referenda sowieso voor zich? Denkt hij bijvoorbeeld dat mensen inhoudelijk stemmen, het stemadvies volgen van de partij die ze vertrouwen of een combinatie van beide? De genoemde leden horen graag welke balans de initiatiefnemer voor ogen heeft.*

Politieke partijen spelen naar de opvatting van de initiatiefnemer een buitengewoon belangrijke rol in onze vertegenwoordigende democratie. Zowel in het rekruteren en opleiden van kandidaten als in het vormen van standpunten en in het aandragen van alternatieven. Voor de initiatiefnemer is ook de vorming van een heldere en werkbare ideologie door de leden van politieke partijen van groot belang, als meetlat voor het handelen van de volksvertegenwoordigers. De Staatscommissie parlementair stelsel verwacht niet dat door invoering van een bindend correctief referendum de positie van politieke partijen zal verzwakken. De staatscommissie stelt in tegendeel: «Referenda versterken de positie van politieke partijen.» Volgens de staatscommissie kunnen partijen zich bij een referendum onderscheiden. Daarbij baseert de commissie zich op eerdere ervaringen met referenda en wetenschappelijk onderzoek. Kenmerkend voor de wetenschap is dat onderzoeken ook altijd onderwerp zijn van discussie. Dit voorstel voor een bindend correctief referendum heeft niet tot doel de positie van politieke partijen te verzwakken en ook niet om die te versterken. Ook heeft het niet tot doel het aantal leden van partijen te doen afnemen en ook niet om die te doen toenemen. Politieke partijen zullen ongetwijfeld een rol spelen tijdens een referendumcampagne, evenals veel andere maatschappelijke organisaties. Dat is hun goed recht. Initiatiefnemer beschikt niet over gegevens met betrekking tot de vraag in hoeverre kiezers bij referenda het standpunt volgen van hun partij, maar signaleert wel dat de uitslag van referenda vaak anders is dan de verhouding van de stemmen van de fracties van de politieke partijen in de Tweede Kamer.

*De leden van de D66-fractie missen daarnaast een visie van de indiener op de potentiële nadelen van, en bezwaren tegen, een correctief bindend referendum en hoe deze eventueel kunnen worden ondervangen. Nu heeft hij er slechts een opgenomen onder de noemer «bijvoorbeeld». Waarom gaat indiener slechts in op de voordelen, waar het een ingrijpend staatsrechtelijk instrument betreft? Zou niet juist breder politiek draagvlak voor een voorstel voor een correctief bindend referendum kunnen worden gecreëerd, door uitgebreid in te gaan op de voor- en nadelen? Een gedegen weerlegging van mogelijke bezwaren en argumenten tegen een correctief bindend referendum, is immers sterker dan het volledig achterwege laten van deze bezwaren en argumenten. Kan indiener derhalve alsnog ingaan op deze potentiële bezwaren en nadelen, zoals door de Raad van State worden benoemd?*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de nadelen van het bindend correctief referendum, waar de leden van de fractie van D66 naar vragen. Om deze nadelen te ondervangen stelt de commissie een aantal voorwaarden, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving. In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. Dat is in lijn met een eerder wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum dat kon rekenen op de steun van de Eerste en Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet geen staatsrechtelijke belemmeringen tegen de invoering van een bindend correctief referendum en benoemt in navolging van de staatscommissie een aantal voordelen. «Het pleidooi voor een referendum als sluitstuk van het representatieve stelsel kan worden gebaseerd op het algemenere inzicht dat voor een stabiele democratie meer nodig is dan handhaving van de status quo: problemen, spanningen en conflicten moeten worden opgelost en moeten niet worden genegeerd tot ze zich met elkaar tot nog grotere problemen opstapelen». Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ook punten van zorg. Een belangrijke zorg is de «slagkracht van de overheid», waarbij hetvolgens de Afdeling advisering niet eenvoudiger zou worden om compromissen te sluiten. Daar staat tegenover dat het vertrouwen in de politiek wordt aangetast op het moment dat wetten worden doorgevoerd die niet kunnen rekenen op



voldoende steun van de kiezers. Dit wetsvoorstel verandert op zichzelf niets aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie, waarvan het streven naar consensus een belangrijk onderdeel is. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers wel de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat blijkt dat een bepaald compromis niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking.

*De leden van de D66-fractie hebben tevens een aantal vragen over de lijst met uitzonderingen, die typen wetsvoorstellen bevat die de indiener respectievelijk de staatscommissie niet referendabel willen laten zijn. Allereerst willen de genoemde leden opmerken dat het hen is opgevallen dat de staatscommissie vrijwel geen inhoudelijke onderbouwing geeft waarom bepaalde typen wetsvoorstellen wel of juist niet worden opgenomen in de lijst met uitzonderingen. De staatscommissie beperkt zich tot nog geen drie pagina's toelichting, terwijl het volgens de leden van de D66-fractie juist van groot belang is een zorgvuldige afweging te maken van wel- en niet-referendabele soorten wetsvoorstellen. Beide keuzes vergen een deugdelijke motivering, daar het aan de kern van het wetsvoorstel raakt, namelijk de reikwijdte. Welke inspanningen heeft indiener verricht om hier nadere argumentatie over te verkrijgen? Ook zijn artikelsgewijze toelichting op dit punt is immers nogal gering. Kan de indiener nader toelichten waarom hij op de verschillende punten de staatscommissie volgt in haar keuzes, of daar juist van afwijkt? De genoemde leden denken dan bijvoorbeeld aan de keuze wetsvoorstellen inzake het koninklijk huis niet-referendabel te maken. Waarom zouden burgers zich niet over wetgeving op dit vlak mogen uitspreken?*

De Staatscommissie parlementair stelsel volgt in haar advies «de gehanteerde begrenzing van de reikwijdte van het bindend correctief referendum» zoals dat was opgenomen in het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 34 724). Daarin verwijst de initiatiefnemer naar een wetsvoorstel dat mede door een toenmalig lid van D66 ahangig is gemaakt: voorstel van wet van de leden Heijnen, 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 (Kamerstuk 30 174). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is ook een toelichting gegeven bij de gekozen uitzonderingen. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij de adviezen en de analyse in het rapport van de commissie-Biesheuvel.

De staatscommissie voegt daar de uitzondering aan toe van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de belastingen en heeft daarvoor het volgende argument: «Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.» Initiatiefnemer kan zich in deze analyse vinden.

*De leden van de D66-fractie zijn voorts met name nieuwsgierig naar de exacte opvatting van de indiener en de staatscommissie over de referendabiliteit van internationale verdragen, meer specifiek gecombineerde verdragen. Deze leden herkennen veel van hetgeen de Raad van State op dit punt adviseert. Hoe zit dit voor de indiener? In welke argumenten herkent hij zich wel, niet of deels? Komt de conclusie van de Raad van*

*State onder 16c overeen met de bedoeling van de indiener? In dat geval is het jammer dat hij zich hier met een enkele zin vanaf maakt. Dit doet volgens de aan het woord zijnde leden geen recht aan het gewicht van de discussie hierover. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een nadere onderbouwing, op basis van een aantal voorbeelden van de afgelopen jaren om het inzichtelijker te maken. De staatscommissie schrijft over de referendabiliteit van verdragen het volgende: «Voorkomen moet worden dat het referendum uitspraken oplevert over zaken waarbij het aangesproken bestuur geen beslissingsmacht heeft. Op EU-niveau zijn er bijvoorbeeld gemengde verdragen (waarover zowel de EU kan gaan als ook de afzonderlijke EU-lidstaten) en kan het gaan om de implementatie van EU-wetgeving (waarbij in beginsel kan gelden dat daar ruimte is voor gedeeltelijke nationale beslissingsbevoegdheid). Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» Daar indiener – in contrast met andere passages – nalaat deze passage te citeren, vragen deze leden zich af of hij dit onderschrijft? En zo ja, wat zijn argumentatie daarvoor dan is? Ook willen deze leden graag weten hoe die precieze regeling c.q. nadere uitwerking er wat hem betreft dan uit dient te zien. De genoemde leden hechten zeer aan dit voor hen belangrijke punt. Het is immers nogal wat om dit te delegeren, daar het de exacte reikwijdte van het voorgestelde correctief bindend referendum bepaalt.*

De initiatiefnemer begrijpt dat de leden van de fractie van D66 veel waarde hechten aan de vraag in hoeverre verdragen onderwerp zouden moeten zijn van een referendum en hij deelt de vragen die deze leden daar over stellen. De initiatiefnemer deelt eveneens de analyse van de staatscommissie, zoals deze leden die in hun vragen citeren: «Op het terrein van de internationale verdragen is voor de staatscommissie leidraad dat het referendumonderwerp een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreft (heeft Nederland als verdragspartij – soevereiniteit – zeggenschap over de materie of niet?).» De commissie gaat vervolgens in op zaken als gemengde verdragen op EU-niveau en implementatie van EU-wetgeving. «Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» De initiatiefnemer deelt deze analyse van de staatscommissie. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing, houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgenomen wijziging van de Grondwet in overweging te nemen. Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de verkiezingen voor de Tweede Kamer, zal in tweede lezing een voorstel voor wijziging van de Grondwet aanhangig worden gemaakt bij de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de door de staatscommissie voorgestelde «nadere uitwerking». De initiatiefnemer hecht ook op dit punt aan een grote mate van overeenstemming in de Eerste en Tweede Kamer.

*De leden van de D66-fractie zijn voorts benieuwd hoe de indiener aankijkt tegen de keuze voor digitaal versus papier bij indiening van de benodigde handtekeningen. Voor het inleidend verzoek tot het houden van een referendum, stelt de staatscommissie voor dat 5.000 handtekeningen moeten worden verzameld, die persoonlijk op het gemeentehuis gezet moeten worden. Deze fysieke gang zou er volgens de staatscommissie voor zorgen dat slechts serieuze referenduminiciatieven verder kunnen*

*worden gebracht, zonder een bindend correctief referendum onmogelijk te maken. Ziet de indiener ook wat in dit fysieke element, of vindt hij het voorstel van de staatscommissie op dit punt bijvoorbeeld niet meer bij de tijd? De verzameling van ondersteuning voor het definitieve verzoek tot het houden van een referendum mag volgens de staatscommissie dan weer wel digitaal. Hoe kijkt de indiener hier tegenaan? En hoe denkt hij over een verschil tussen digitaal en op papier tussen beide stappen in het proces? Acht hij dit wenselijk of onwenselijk?*

*De genoemde leden zouden daarnaast graag meer details ontvangen van de indiener over de modaliteiten en waarborgen die hij gepast acht. Hoe zouden de handtekeningen moeten worden gecontroleerd? Welke termijn zou aan het verkrijgen van de benodigde handtekeningen moeten worden gekoppeld? Kan hij in dit kader uitgebreid ingaan op de opmerkingen die de Raad van State op dit punt heeft gemaakt? Voorts zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd hoe dit in andere landen met een correctief bindend referendum is vormgegeven. Kan de indiener een vergelijking trekken met andere landen, en daarbij ingaan op hun ervaringen?*

De initiatiefnemer deelt ook de vragen van de leden van de fractie van D66 over enkele meer organisatorische aspecten van het bindend correctief referendum, waaronder de keuze voor digitaal versus papier bij indiening van de benodigde handtekeningen. Deze zaken zijn echter niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving.

In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringwet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers.

*De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer in de toelichting bij zijn wetsvoorstel ingaat op het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel met betrekking tot het correctief referendum. Is de initiatiefnemer van mening dat dit advies er aan zal bijdragen dat een wetsvoorstel inzake het correctief referendum meer kans van slagen zal hebben om, nu weer in eerste lezing, een parlementaire meerderheid te behalen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?*

De Eerste en Tweede Kamer hebben besloten om een Staatscommissie parlementair stelsel onderzoek te laten doen. Zowel de analyse van de staatscommissie van onze vertegenwoordigende democratie als het voorstel voor een bindend correctief referendum als middel tot versterking van de vertegenwoordigende democratie zijn van buitengewoon belang voor de discussie over de toekomst van onze democratie. Ook het gegeven dat de analyse van deze staatscommissie aansluit op rapporten van eerdere (staats)commissies is naar de opvatting van de initiatiefnemer van groot belang. Het is aan de Kamerleden om een

afweging te maken, maar het rapport van de staatscommissie-Remkes kan op de discussie slechts een positieve invloed hebben. Initiatiefnemer ziet dan ook uit naar een vruchtbaar debat.

*De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Staatscommissie evenals de indiener het bindend correctief referendum ziet als een aanvulling op de representatieve democratie. Wel merken zij op dat de Raad van State in haar advies verschillende kanttekeningen plaatst bij het instrument van een bindend correctief referendum als het gevaar op toename van ontevredenheid bij kiezers, mogelijke toename van polarisatie, onduidelijkheid over het vervolg, de noodzaak van een kwalitatief politiek en maatschappelijk debat en de gevolgen voor de slagkracht van de overheid. Een nadere weging van de voor- en nadelen van de grondwetswijziging is noodzakelijk, zo beschrijft de Raad van State. In de memorie van toelichting worden deze kanttekeningen niet uitgebreid besproken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indiener om een reflectie op deze kanttekeningen.*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de nadelen van het bindend correctief referendum, waar ook de leden van de fractie van de ChristenUnie naar vragen. Om deze nadelen te ondervangen stelt de commissie een aantal voorwaarden, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Eveneens stelt de staatscommissie dat bepaalde voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en zullen moeten worden opgenomen in nadere wetgeving. In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. Dat is in lijn met een eerder wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum dat kon rekenen op de steun van de Eerste en Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State ziet geen staatsrechtelijke belemmeringen tegen de invoering van een bindend correctief referendum en benoemt in navolging van de staatscommissie een aantal voordelen. «Het pleidooi voor een referendum als sluitstuk van het representatieve stelsel kan worden gebaseerd op het algemenere inzicht dat voor een stabiele democratie meer nodig is dan handhaving van de status quo: problemen, spanningen en conflicten moeten worden opgelost en moeten niet worden genegeerd tot ze zich met elkaar tot nog grotere problemen opstapelen». Daarnaast heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ook punten van zorg. Een belangrijke zorg is de

«slagkracht van de overheid», waarbij het naar de mening van de Afdeling advisering niet eenvoudiger zou worden om compromissen te sluiten. Daar staat echter tegenover dat het vertrouwen in de politiek wordt aangetast op het moment dat wetten worden doorgevoerd die niet kunnen rekenen op voldoende steun van de kiezers. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie, waarvan het streven naar consensus en naar onderling begrip tussen verschillende groepen mensen onderdeel is. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers wel de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat blijkt dat een compromis niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking. Dat kan blijken als voldoende mensen vragen om een referendum, voldoende kiezers deelnemen aan een referendum en de uitslag voldoet aan de wettelijke voorwaarden die worden gesteld.

#### **4. Inhoud van dit wetsvoorstel**

*De initiatiefnemer stelt voor als vereiste voor het houden van een correctief referendum eerst een inleidend verzoek te doen en vervolgens een definitief verzoek. Maar de zogenaamde drempels voor het inleidend verzoek en het definitieve verzoek worden niet in de Grondwet opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer waarom deze drempels, niet in de Grondwet worden opgenomen, maar in een gewone wet. Deze drempels zijn, naar de mening van de leden van de VVD-fractie, een belangrijk onderdeel van de totale regeling met betrekking tot het correctief referendum en behoren dan ook in de Grondwet thuis. Overigens stellen ook de staatscommissie-Remkes en de Raad van State voor om de drempels in de Grondwet op te nemen. In de diverse voorstellen die er voor het referendum zijn geweest, fungeerden verschillende drempels voor het inleidende en definitieve verzoek. Aan welke drempels denkt de initiatiefnemer, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is mede ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de voorwaarden die moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor, zoals de leden van de fractie van de VVD terecht opmerken. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard. In de Grondwet zijn in grote lijnen de beginselen van onze democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. De initiatiefnemer leest in het rapport van de Staatscommissie-Remkes overigens niet dat deze voorwaarden in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. In eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer was dit evenmin het geval. De voorwaarden dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede

steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers.

*De initiatiefnemer stelt voor de hoogte van de drempels voor het inleidende en definitieve verzoek bij gewone wet vast te stellen en dit wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen te laten aannemen. De leden van de VVD-fractie merken op dat een gekwalificeerde meerderheid voor het aannemen van wetsvoorstellen niet echt gebruikelijk is. Zij vragen de initiatiefnemer deze keuze nader te motiveren. Overigens wordt de gekwalificeerde meerderheid ook voorgesteld als het gaat om de uitkomstdrempel.*

Met de keuze voor een tweederde meerderheid sluit de initiatiefnemer aan bij eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer. Die keuze is voor de initiatiefnemer heel begrijpelijk, omdat de hoogte van de «drempels» van grote invloed kan zijn op de werking van het referendum. Voorkomen zou moeten worden dat een gewone meerderheid in het parlement de drempels zo hoog maakt dat een referendum praktisch onmogelijk wordt. Of andersom dat de drempels zo laag zijn dat het bindend correctief referendum niet meer kan worden beschouwd als een laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*). Naast het feit dat de voorwaarden voor het houden van een referendum niet grondwettelijk van aard zijn, zou het opnemen in de Grondwet ook nodeloos inflexibel zijn. De zware herzieningsprocedure voor de Grondwet, met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen, is niet geschikt voor kwesties van uitvoering. Aanpassing van de voorwaarden bij gewone meerderheid is ook niet geschikt omdat dit het middel zoals gezegd te kwetsbaar maakt voor een eenvoudige politieke meerderheid. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, geheel ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de noodzaak van een tweederde meerderheid kunnen de voorwaarden voor het houden van een referendum in één lezing worden aangepast, maar is altijd ook brede politieke steun nodig. Het klopt dat de gekwalificeerde meerderheid zal gelden voor alle voorwaarden en ook voor de uitkomstdrempel. Het verschijnsel van de tweederde meerderheidswet komt ook nu al in de Grondwet voor, onder meer in gevallen dat regeling in de Grondwet vanwege de vereiste twee lezingen te veel tijd zou vergen, terwijl regeling bij gewone wet vanwege de benodigde eenvoudige meerderheid een te lichte eis zou zijn.

*Net als de staatscommissie-Remkes kiest de initiatiefnemer voor een uitkomstdrempel om te bepalen wanneer een wetsvoorstel is verworpen. Deze uitkomstdrempel wordt in algemene zin in de Grondwet opgenomen, maar verder niet uitgewerkt. Ook hier vragen de leden van de VVD-fractie de initiatiefnemer nader te motiveren waarom deze nadere uitwerking van de drempel niet in de Grondwet wordt opgenomen. Hoe zou de nadere uitwerking van de uitkomstdrempel er uit moeten zien, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waar gaat de voorkeur van de initiatiefnemer naar uit, naar de regeling van de staatscommissie-Remkes?*

Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde

drempels, waaronder de door de leden van de fractie van de VVD genoemde uitkomstdrempel, en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen wat de initiatiefnemer betreft de suggesties van de staatscommissie dienen als een goed uitgangspunt voor de discussie.

*In het wetsvoorstel wordt voorgesteld een aantal onderwerpen niet aan een correctief referendum te onderwerpen. Een daarvan heeft betrekking op voorstellen die «uitsluitend» strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Wat betekent dit voor «gemengde» verdragen, dat wil zeggen wetsvoorstellen die naast uitvoering van internationale verplichtingen ook andere elementen bevatten? Zijn die verdragen wel referendabel, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Mutatis mutandis hebben zij dezelfde vraag als het gaat om gemengde verdragen waarbij zowel de Europese Unie als de afzonderlijke lidstaten van de EU bevoegd zijn. Dan heeft Nederland niet de volledige beslissingsmacht. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer hier op in te gaan.*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van de VVD voor deze vragen. De initiatiefnemer deelt hier de analyse van de Staatscommissie-Remkes: «Op het terrein van de internationale verdragen is voor de staatscommissie leidraad dat het referendumonderwerp een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreft (heeft Nederland als verdragspartij – soevereiniteit – zeggenschap over de materie of niet?).» De commissie gaat vervolgens in op zaken als gemengde verdragen op EU-niveau en implementatie van EU-wetgeving. «Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» De initiatiefnemer deelt deze analyse van de staatscommissie. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de door de staatscommissie voorgestelde «nadere uitwerking».

*De initiatiefnemer stelt voor het correctief referendum ook op provinciaal en lokaal niveau mogelijk te maken. Wat betekent dat voor de andere soorten referenda die gemeenten en provincies nu al kunnen houden, gelet op de diverse referendaverordeningen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Aan welke drempels voor het inleidende, definitieve verzoek en de uitkomstdrempel denkt de initiatiefnemer als het gaat om het correctief referendum op lokaal en provinciaal niveau? Voorgesteld wordt om, behoudens bij de wet te stellen uitzonderingen, besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen, en andere bij de wet aan te wijzen besluiten, aan een correctief referendum te onderwerpen. Aan welke uitzonderingen voor het houden van een correctief referendum denkt de initiatiefnemer in dezen? En aan welke andere bij de wet aan te wijzen besluiten? In hoeverre worden correctieve referenda op provinciaal en lokaal niveau mogelijk als er sprake is van medebewind? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemer op deze vragen.*

Met dit wetsvoorstel wil de initiatiefnemer het bindend correctief referendum mogelijk maken op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het is aan provincies en gemeenten om te besluiten in hoeverre een eigen verordening voor het houden van een referendum na aanname van dit wetsvoorstel nodig is. Het bindend correctief referendum biedt kiezers de mogelijkheid om gekozenen te corrigeren en zal voor burgers, zo is de inschatting van de initiatiefnemer, aantrekkelijker zijn dan een raadgevend referendum. Provincies en gemeenten behouden ook na aanname van dit wetsvoorstel de mogelijkheid een raadgevend referendum te houden.

Aan het organiseren van een bindend correctief referendum moeten voorwaarden worden gesteld. Zoals «drempels» voor het doen van verzoeken voor een referendum en voor de geldigheid van de uitslag. Evengoed als de uitzonderingen voor het houden van een referendum, waar deze leden terecht op wijzen. De nadere uitwerking van deze voorwaarden is niet van grondwettelijke aard en hoort niet thuis in de Grondwet. Dat geldt ook voor nadere voorwaarden die moeten worden gesteld aan het organiseren van een bindend correctief referendum op provinciaal en op lokaal niveau, waar de leden van de fractie van de VVD naar vragen. Referendabel zijn voor de initiatiefnemer in beginsel algemeen verbindende voorschriften van de gemeenteraad of de provinciale staten. Tegelijk wenst de initiatiefnemer niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit te sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekenende mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het (zo al mogelijk) ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Dit wetsvoorstel biedt ruimte om bij wet in formele zin te bepalen welke besluiten referendabel zijn. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat dit wetsvoorstelparallel aan de behandeling van de wijziging van de Grondwet in tweede lezing aanhangig wordt gemaakt.

*De initiatiefnemer kiest ervoor om, als het gaat om het decentrale bestuursniveau, de regeling te beperken tot provincies en gemeenten. Waterschappen en de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden uitgesloten. Ook deze decentrale bestuurslagen maken regelgeving die burgers raken. Waarom worden deze bestuurslagen uitgesloten, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Als er voor het instrument correctief referendum wordt gekozen, waarom worden deze bestuurslagen dan uitsluiten? In hoeverre is dat consistent? Het gaat er dan toch om dat burgers op alle niveaus kunnen aangeven of ze het al of niet eens zijn met de hun bindende regelgeving. De leden van de VVD-fractie krijgen graag een reactie van de initiatiefnemer.*

De initiatiefnemer ziet in het rapport van de staatscommissie een principiële pleidooi voor het bindend correctief referendum als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Dat is niet wezenlijk anders op lokaal en provinciaal niveau. Vooralsnog ziet de initiatiefnemer geen aanleiding voor een bindend correctief referendum op het niveau van de waterschappen, omdat die in veel grotere mate een uitvoerend karakter hebben. Maar als vanuit de waterschappen wel de behoefte blijkt aan een bindend correctief referendum heeft de initiatiefnemer daar geen overwegende bewaren tegen. Evenmin is een bindend correctief referendum voorgesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit voornamelijk in het kader van het voorkomen van al te veel wettelijke drukte met betrekking tot deze kleine eilanden. Maar als vanuit deze eilanden wel de behoefte blijkt aan een referendum heeft de initiatiefnemer daar evenmin overwegende bewaren tegen.



*Met de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de leden van de CDA-fractie van opvatting, dat de uitwerking van het voorstel niet alleen van belang is voor de concrete toepassing van het instrument maar ook voor de inpassing daarvan in het representatieve stelsel. In die zin kan de uitwerking ook medebepalend worden geacht voor de vraag of het referendum zoals beoogd ook daadwerkelijk gaat fungeren als een aanvaardbare aanvulling en correctie op de werking van de representatieve democratie (advies, blz. 22). De initiatiefnemer acht het niet in overeenstemming met de aard van de Grondwet om de waarborgen voor het referendum, waaronder de drempels voor het houden van een referendum en de uitkomstdrempel met het oog op de uitslag van het referendum, in de Grondwet op te nemen. Met de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de leden van de CDA-fractie van mening, dat het belang om na een evaluatie van gehouden referenda de drempels snel te kunnen aanpassen niet opweegt tegen het belang dat cruciale elementen van het referendum alleen na het doorlopen van de in de Grondwet neergelegde procedure (met inbegrip van de eis van twee lezingen) kunnen worden gewijzigd. Deelt de initiatiefnemer de opvatting van deze leden, dat het voorliggende wetsvoorstel een principiële en ingrijpende wijziging van het staatsbestel betreft, waarvoor de zware procedure die geldt voor wijziging van de Grondwet nu juist ontworpen is?*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de een aantal voorwaarden voor het organiseren van een referendum, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving.

In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers.

Met de keuze voor een tweederde meerderheid sluit de initiatiefnemer aan bij eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer. Die keuze is voor de initiatiefnemer heel begrijpelijk, omdat de hoogte van de «drempels» van grote invloed kan zijn op de werking van het referendum. Voorkomen zou moeten worden dat een gewone meerderheid in het parlement de drempels zo hoog maakt dat een referendum praktisch onmogelijk wordt. Of andersom dat de drempels zo laag zijn dat het bindend correctief referendum niet meer kan

worden beschouwd als een laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*). Naast het feit dat de voorwaarden voor het houden van een referendum niet grondwettelijk van aard zijn, zou het opnemen in de Grondwet ook nodeloos inflexibel zijn. De zware herzieningsprocedure voor de Grondwet, met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen, is niet geschikt voor kwesties van uitvoering. Aanpassing van de voorwaarden bij gewone meerderheid is ook niet geschikt omdat dit het middel zoals gezegd te kwetsbaar maakt voor een politieke meerderheid. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, geheel ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de noodzaak van een twee-derde meerderheid kunnen de voorwaarden voor het houden van een referendum in één lezing worden aangepast, maar is altijd ook een brede politieke steun nodig.

*De Afdeling advisering van de Raad van State constateert, dat er op gemeentelijk niveau met referenda reeds de nodige ervaring is opgedaan. Er gelden uiteenlopende referendumverordeningen waarin zaken als welke onderwerpen referendabel zijn, het soort referendum (raadgevend of raadplegend), wie het initiatief neemt en aard en hoogte van geldigheidsdrempels heel verschillend worden geregeld. Met de Afdeling advisering vragen de leden van de CDA-fractie wat het wetsvoorstel betekent voor deze lokale referendumpraktijk en voor de gemeentelijke autonomie en of in dat licht gezien de mogelijkheid van een bindend, correctief referendum zoals voorgestelde, een nuttige en noodzakelijke aanvulling is of juist is te beschouwen als een onnodige complicatie of doorkruising van de bestaande lokale praktijk.*

Met dit wetsvoorstel wil de initiatiefnemer het bindend correctief referendum mogelijk maken nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het is aan provincies en gemeenten om te besluiten in hoeverre een eigen verordening voor het houden van een referendum na aanneming van dit wetsvoorstel nodig is. Het bindend correctief referendum biedt kiezers de mogelijkheid om gekozenen te corrigeren en zal voor burgers, zo is de inschatting van de initiatiefnemer, aantrekkelijker zijn dan een raadgevend referendum. Provincies en gemeenten behouden ook na aanneming van dit wetsvoorstel de mogelijkheid een raadplegend referendum te houden.

Aan het organiseren van een bindend correctief referendum moeten voorwaarden worden gesteld. Zoals «drempels» voor het doen van verzoeken voor een referendum en voor de geldigheid van de uitslag. Evengoed als de uitzonderingen voor het houden van een referendum, waar deze leden terecht op wijzen. De nadere uitwerking van deze voorwaarden is niet van grondwettelijke aard en hoort niet thuis in de Grondwet. Dat geldt ook voor nadere voorwaarden die moeten worden gesteld aan het organiseren van een bindend correctief referendum op provinciaal en op lokaal niveau. Referendabel zijn voor de initiatiefnemer in beginsel algemeen verbindende voorschriften van de gemeenteraad of de provinciale staten. Tegelijk wenst de initiatiefnemer niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit te sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekenisvolle mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het (zo al mogelijk) ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Dat moet worden geregeld in een aanvullende wet. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat dit wetsvoorstel parallel aan de behandeling van de wijziging van de Grondwet in tweede lezing aanhangig wordt gemaakt.

*De leden van de D66-fractie missen ook de benodigde onderbouwing voor wat betreft het voorstel van indiener om het aantal benodigde handtekeningen en de uitkomstdrempel niet in de Grondwet op te nemen. Volgens indiener passen deze onderwerpen niet in een herziening van de Grondwet. Dit «zijn zaken die onderwerp kunnen zijn politieke discussie», aldus de indiener. Kunnen wij die politieke discussie niet nu, bij behandeling van het algehele voorstel voor een correctief bindend referendum voeren, zo vragen de genoemde leden zich af? Kan de indiener uitgebreid toelichten waarom het aantal benodigde handtekeningen en de hoogte van een uitkomstdrempel in zijn optiek niet passen in (een herziening van) de Grondwet? Beschikt hij ter onderbouwing over relevante analogieën, inhoudelijke argumentatie of bronnen? Het lijkt er vooralsnog eerder op dat zijn keuze door praktische overwegingen is ingegeven, namelijk dat deze elementen zo makkelijker te wijzigen zijn. Welke van de twee is het? Of kan hij, als toch beide aspecten een rol spelen, aangeven welke zwaarder weegt? Kan de indiener in zijn beantwoording tevens nader ingaan op de argumentatie van de staatscommissie-Biesheuvel, die in haar eindrapport had aanbevolen om, in aansluiting op andere landen, de bedoelde drempels juist wel in de Grondwet op te nemen. Kan hij opvolgend ingaan op de argumentatie van de Raad van State, die eveneens stelt dat deze elementen in de Grondwet thuishoren, vanwege de wezenlijke aard ervan. De «verbazing» van indiener lijkt de genoemde leden geen redelijke onderbouwing om aan hun aanbevelingen voorbij te gaan. De leden van de D66-fractie willen daarbij graag onderstrepen dat een weloverwogen keuze op dit punt, van cruciaal belang kan zijn voor het verkrijgen van voldoende draagvlak in de beide Kamers. Bij eerdere behandelingen is namelijk gebleken dat het niet opnemen van de drempels in de Grondwet een onoverkomelijk obstakel voor sommige leden was om voor het wetsvoorstel te stemmen. Heeft de indiener zich hier voldoende rekenschap van gegeven bij het maken van zijn keuze? Zo ja, waarom heeft hij toch besloten dat hij deze elementen niet zou willen vastleggen in de Grondwet? Aangezien een Grondwetswijziging vereist is om een correctief bindend referendum te regelen, zal in tweede lezing een 2/3e meerderheid nodig zijn. De leden van de D66-fractie horen daarom graag hoe absolutistisch dan wel rekkelijk zijn opvatting op dit punt is? Ditzelfde vernemen zij graag op andere punten, zoals of bepaalde soorten wetsvoorstellen wel of niet referendabel worden gemaakt.*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de een aantal voorwaarden voor het organiseren van een referendum, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving.

In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij

kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers.

Met de keuze voor een tweederde meerderheid sluit de initiatiefnemer aan bij eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer. Die keuze is voor de initiatiefnemer heel begrijpelijk, omdat de hoogte van de «drempels» van grote invloed kan zijn op de werking van het referendum. Voorkomen zou moeten worden dat een gewone meerderheid in het parlement de drempels zo hoog maakt dat een referendum praktisch onmogelijk wordt. Of andersom dat de drempels zo laag zijn dat het bindend correctief referendum niet meer kan worden beschouwd als een laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*). Naast het feit dat de voorwaarden voor het houden van een referendum niet grondwettelijk van aard zijn, zou het opnemen in de Grondwet ook nodeloos inflexibel zijn. De zware herzieningsprocedure voor de Grondwet, met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen, is niet geschikt voor kwesties van uitvoering. Aanpassing van de voorwaarden bij gewone meerderheid is ook niet geschikt omdat dit het middel zoals gezegd te kwetsbaar maakt voor een politieke meerderheid. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, geheel ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de noodzaak van een tweederde meerderheid kunnen de voorwaarden voor het houden van een referendum in één lezing worden aangepast, maar is altijd ook een brede politieke steun nodig.

De initiatiefnemer beseft dat voor invoering van een bindend correctief referendum brede steun nodig is in de Eerste en Tweede Kamer. Ook in dat licht acht hij het van het grootste belang dat in de Kamers een goede en open discussie kan worden gevoerd over de voorwaarden voor het houden van dit referendum. Daarbij is ook een brede consensus nodig over de drempels voor het aanvragen van een referendum en voor de geldigheid van de uitslag. De staatscommissie-Remkes heeft ook op deze punten advies uitgebracht en dit advies lijkt de initiatiefnemer een vruchtbare bodem voor de discussie. Deze discussie zal niet zozeer met de initiatiefnemer van deze wet, maar vooral in de Tweede Kamer moeten worden gevoerd. De opvattingen van de initiatiefnemer zijn in deze niet «absolutistisch» en niet «rekkelijk», zoals de leden van de fractie van D66 vragen, maar eerder «pragmatisch». De uitkomst van dit debat kan zijn weerslag krijgen in een wetsvoorstel dat parallel aan de behandeling van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan worden behandeld.

*De leden van de D66-fractie missen tot slot een evaluatiebepaling in de memorie van toelichting bij het voorliggende voorstel. Is indiener bereid deze alsnog op te nemen, indachtig de motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf (Kamerstuk 34 725, nr. 8).*

De initiatiefnemer ziet geen enkel bezwaar als de leden van de fractie van D66 een voorstel voor een evaluatie aan de Kamer zouden willen voorleggen.

*De leden van de GroenLinks-fractie zien dat een correctief bindend referendum een meerwaarde kan hebben in ons representatieve democratische stelsel. Deze leden zijn, zoals bekend, altijd voorstander geweest van het versterken van de democratische betrokkenheid van burgers bij*

*de besluitvorming. De vraag is voor deze leden evenwel hoe dit het best gewaarborgd kan worden op zo'n manier dat vormen van directe democratie een aanvulling kunnen zijn op de representatieve democratie. Deze leden zijn van mening dat de voorliggende variant van het referendum de meest geschikte variant zou kunnen zijn. Zij vinden het dan echter belangrijk om goede randvoorwaarden te regelen. Zij ontvangen daarom graag een nadere analyse van de initiatiefnemer over de drempels die hij voor zich ziet. De initiatiefnemer stelt voor dit in een gewone wet te regelen. Voor de leden van de GroenLinks-fractie is het echter van essentieel belang dat deze waarborgen vooraf helder zijn. Kan de initiatiefnemer de Kamer meenemen in de drempels die hij concreet voor zich ziet en hoe hij het traject van de totstandkoming van een gewone wet die de drempels regelt ziet in het voorliggende traject om te komen tot een grondwetswijziging?*

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van GroenLinks van harte voor hun positieve inbreng. Hij deelt de opvatting van deze leden dat het bindend correctief referendum de meest geschikte variant is. Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. In dat advies gaat de staatscommissie ook in op de een aantal voorwaarden voor het organiseren van een referendum, waaronder een «negatieve» lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. Deze lijst is ook overgenomen in dit wetsvoorstel. Ook stelt de staatscommissie dat voorwaarden moeten worden gesteld aan onder meer de drempels voor een inleidend en definitief verzoek en een drempel voor de uitkomst. De staatscommissie doet hier ook een aantal concrete voorstellen voor. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard en dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving. In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers.

Met de keuze voor een tweederde meerderheid sluit de initiatiefnemer aan bij eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer. Die keuze is voor de initiatiefnemer heel begrijpelijk, omdat de hoogte van de «drempels» van grote invloed kan zijn op de werking van het referendum. Voorkomen zou moeten worden dat een gewone meerderheid in het parlement de drempels zo hoog maakt dat een referendum praktisch onmogelijk wordt. Of andersom dat de drempels zo laag zijn dat het bindend correctief referendum niet meer kan worden beschouwd als een laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*). Naast het feit dat de voorwaarden voor het houden van een referendum niet grondwettelijk van aard zijn, zou het opnemen in de Grondwet ook nodeloos inflexibel zijn. De zware herzieningsprocedure voor de Grondwet, met twee lezingen en tussentijdse verkiezingen, is niet geschikt voor kwesties van uitvoering. Aanpassing van de voorwaarden bij

gewone meerderheid is ook niet geschikt omdat dit het middel zoals gezegd te kwetsbaar maakt voor een eenvoudige politieke meerderheid. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, geheel ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de noodzaak van een tweederde meerderheid kunnen de voorwaarden voor het houden van een referendum in één lezing worden aangepast, maar is altijd ook een brede politieke steun nodig.

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat het belangrijk is dat de waarborgen voor het houden van een referendum helder zijn. De initiatiefnemer beseft ook dat voor invoering van een bindend correctief referendum brede steun nodig is in de Eerste en Tweede Kamer. In dat licht acht hij het van het grootste belang dat in de Kamers een goede en open discussie kan worden gevoerd over de voorwaarden voor het houden van dit referendum. Daarbij is ook een brede consensus nodig over de drempels voor het aanvragen van een referendum en voor de geldigheid van de uitslag. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft ook op deze punten advies uitgebracht en deze voorstellen lijken de initiatiefnemer een vruchtbare bodem voor de discussie. Deze discussie zal niet zozeer met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel, maar vooral in de Tweede Kamer moeten worden gevoerd. De uitkomst van dit debat kan zijn weerslag krijgen in een wetsvoorstel dat parallel aan de behandeling van dit voorstel voor wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan worden behandeld.

*Ten aanzien van de onderwerpen die onderwerp van een referendum zouden kunnen worden vragen de leden van de GroenLinks-fractie de initiatiefnemer nader in te gaan op zijn voorstel om wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties uit te sluiten van een referendum, maar zogenaamde gemengde uitvoeringswetgeving wel referendabel te laten zijn. Ook de Raad van State heeft hier opmerkingen over gemaakt.*

*De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat ook bepaalde Rijkswetgeving onderworpen zou kunnen worden aan een referendum in het voorstel van de initiatiefnemer. Deze leden vernemen graag van de initiatiefnemer hoe gewaarborgd wordt dat de invloed van burgers uit de andere landen van het Koninkrijk hierbij ook voldoende gewaarborgd wordt.*

Voor de beantwoording van deze vragen van de leden van de fractie van GroenLinks verwijst de initiatiefnemer naar de analyse van de Staatscommissie parlementair stelsel: «Op het terrein van de internationale verdragen is voor de staatscommissie leidraad dat het referendumonderwerp een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreft (heeft Nederland als verdragspartij – soevereiniteit – zeggenschap over de materie of niet?).» De commissie gaat vervolgens in op zaken als gemengde verdragen op EU-niveau en implementatie van EU-wetgeving. «Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» De initiatiefnemer deelt deze analyse van de staatscommissie. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen. Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer zal in tweede lezing een voorstel voor wijziging van de Grondwet aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden

voorgelegd met de door de staatscommissie voorgestelde «nadere uitwerking».

*Een veelgehoorde zorg van mensen die geen voorstander van een referendum zijn is dat een referendum slechts een ja of nee uitslag kent en dat hierdoor niet altijd duidelijk is hoe een wetsvoorstel dan volgens burgers zou moeten worden veranderd. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd hoe de initiatiefnemer denkt dat deze zorg zoveel mogelijk kan worden weggenomen? En hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen een referendum-variant waarin meerdere opties aan burgers worden voorgelegd in plaats van alleen een ja of nee optie?*

De Staatscommissie parlementair stelsel onderscheidt een aantal vormen van referendum, waaronder het «raadplegend» referendum. Dit referendum, waarbij het bestuur zaken voorlegt aan de bevolking die daar vervolgens «ja» of «nee» op moet zeggen, past volgens de staatscommissie niet goed bij ons stelsel van vertegenwoordigende democratie. Het referendum over de «Brexit» in Groot-Brittannië is een recent voorbeeld van een dergelijke volksraadpleging. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een bindend «correctief» referendum. Dat is een vorm waarbij de kiezers de mogelijkheid hebben om de gekozenen te corrigeren. Dit wetsvoorstel verandert niets aan het huidige systeem van vertegenwoordigende democratie, waar de kiezers hun vertegenwoordigers kiezen die in naam van de bevolking wetten maken. Na de invoering van een bindend correctief referendum blijft het aan de Kamerleden om te onderhandelen en compromissen te sluiten. Na verwerping van een wetsvoorstel in een bindend correctief referendum is het opnieuw aan de vertegenwoordigende democratie om met een nieuw voorstel te komen dat wel zou kunnen rekenen op meer steun en draagvlak onder de bevolking. De uitslag van een referendum zou voor de wetgever ook aanleiding kunnen zijn om af te zien van wetgeving.

*De leden van de GroenLinks-fractie vinden het belangrijk dat burgers ook aan de voorkant van een wetgevingstraject goed betrokken worden bij de totstandkoming van wetgeving. Thans zien zij in de praktijk regelmatig dat vooral georganiseerde burgers en belangenorganisaties goed betrokken zijn. Voor de aan het woord zijnde leden is het evenwel van groot belang dat in een besluitvormingsproces ook minder georganiseerde burgers beter betrokken worden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de initiatiefnemer op deze zorgen. Deelt hij de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat goede betrokkenheid vooraf ook erg belangrijk is? En welke (deliberatieve) manieren ziet hij om naast een directe vorm van democratie achteraf ook de democratische betrokkenheid aan de voorkant te versterken?*

De initiatiefnemer deelt de zorgen van de leden van de fractie van GroenLinks over de betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat een voorstel niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking. Dat is een correctie aan de «achterkant» van het wetgevingsproces. De initiatiefnemer neemt met bijzondere interesse kennis van initiatieven die tot doel hebben om de betrokkenheid van burgers aan «de voorkant» van de politieke besluitvorming te vergroten. Mocht dit leiden tot een wetsvoorstel dan gaat hij daarover graag met de initiatiefnemer(s) in debat.

*De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de initiatiefnemer dat drempels ten aanzien van de opkomst en uitslag van referenda niet in de Grondwet zelf dienen te worden opgenomen, maar in een wet in formele*

*zin. Aangezien er geen correctief referendum kan worden gehouden zonder dat die drempels bij wet zijn vastgelegd is die wet in formele zin noodzakelijk. De initiatiefnemer hecht een dermate groot belang aan drempels in de wet dat hij voor het vaststellen daarvan een 2/3 meerderheid vereist. Werpt hij met een dergelijke gekwalificeerde meerderheid niet bij voorbaat al een drempel op ten aanzien van het effectief in werking kunnen treden van het instrument van het correctief referendum?*

*De Staatscommissie parlementair stelsel en eerder nog anderen hadden ideeën bij de hoogte van dergelijke drempels. Aan welke uitkomst- en opkomstdrempels denkt de initiatiefnemer zelf? Is hij bereid om ook hiertoe een initiatiefwetsvoorstel in te dienen? Daarmee wordt immers ook duidelijk hoe de kans dat een correctief referendum gehouden kan worden kan worden ingeschat. En daarmee is tevens duidelijker of het correctief referendum een bijdrage aan onze representatieve democratie kan zijn.*

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van de PvdA dat de nadere voorwaarden voor het houden van een referendum niet thuis horen in de Grondwet, maar moeten worden geregeld in nadere wetgeving. De initiatiefnemer erkent daarbij ook het belang dat de nadere voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum.

Met de keuze voor een tweederde meerderheid sluit de initiatiefnemer aan bij eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer. Die keuze is voor de initiatiefnemer heel begrijpelijk, omdat de hoogte van de «drempels» van grote invloed kan zijn op de werking van het referendum. Voorkomen zou moeten worden dat een gewone meerderheid in het parlement de drempels zo hoog maakt dat een referendum praktisch onmogelijk wordt. Of andersom dat de drempels zo laag zijn dat het bindend correctief referendum niet meer kan worden beschouwd als een laatste mogelijkheid (*ultimum remedium*). Naast het feit dat de voorwaarden voor het houden van een referendum niet grondwettelijk van aard zijn, zou het opnemen in de Grondwet ook nodeloos inflexibel zijn.

De initiatiefnemer beseft dat voor invoering van een bindend correctief referendum brede steun nodig is in de Eerste en Tweede Kamer. Ook in dat licht acht hij het van het grootste belang dat in de Kamers een goede en open discussie kan worden gevoerd over de voorwaarden voor het houden van dit referendum. Daarbij is ook een brede consensus nodig over de drempels voor het aanvragen van een referendum en voor de geldigheid van de uitslag. De staatscommissie-Remkes heeft ook op deze punten advies uitgebracht en dit advies lijkt de initiatiefnemer een vruchtbare bodem voor de discussie. Deze discussie zal niet zozeer met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel, maar vooral in de Tweede Kamer moeten worden gevoerd. De uitkomst van dit debat kan zijn weerslag krijgen in een wetsvoorstel dat parallel aan de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan worden behandeld.



*De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat de voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de mogelijke uitkomst-drempel, naar de aard niet in de Grondwet geregeld dient te worden. Dit terwijl de Staatscommissie en ook de Raad van State aangeven dat dit wel dient te gebeuren. Zo beschrijft de Raad van State dat de hoogte van de drempels cruciaal is voor de feitelijke werking en evenwichtige toepassing van het correctief wetgevingsreferendum en dat deze vanwege de wezenlijke aard ervan in de Grondwet thuishoren. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van belang dat indien wordt overgegaan tot een bindend correctief referendum, randvoorwaarden zoals drempels, grondwettelijk en daarmee ook duurzaam worden geborgd. Kan de indiener nader beargumenteren waarom dit in zijn optiek niet het geval is?*

*Voorts constateren deze leden dat de indiener niet overgaat tot het nader definiëren van een uitkomstdrempel. Heeft indiener kennisgenomen van de door de Raad van State voorgestelde grens van 40%. Motivering van deze drempel bestaat uit het gegeven dat deze zo grosso modo gelijk lijkt te staan aan de helft van de opkomst bij verkiezingen. Wat vindt indiener van deze drempel, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? En hoe staat indiener tegenover een uitkomstdrempel die gedefinieerd wordt als de helft plus één van de opkomst van de meest recente verkiezingen?*

De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de randvoorwaarden voor het houden van een referendum duurzaam moeten worden geborgd. Deze voorwaarden zijn niet van grondwettelijke aard. In de Grondwet zijn in grote lijnen de uitgangspunten van onze parlementaire democratie vastgelegd, de nadere uitwerking daarvan moet nog plaatsvinden in gewone wetgeving. De initiatiefnemer leest in het rapport van de Staatscommissie-Remkes overigens niet dat deze voorwaarden in de Grondwet zouden moeten worden opgenomen. In eerdere wetsvoorstellen die konden rekenen op steun van de Eerste en Tweede Kamer was dit evenmin het geval. De voorwaarden dienen te worden opgenomen in nadere wetgeving.

Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat de voorgestelde wijziging van de Grondwet in overweging te nemen (ook wel overwegings- of verklaringswet). Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen zal aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. Deze discussie zal niet zozeer met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel, maar vooral in de Tweede Kamer moeten worden gevoerd. De uitkomst van dit debat kan zijn weerslag krijgen in een wetsvoorstel dat parallel aan de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing kan worden behandeld.

De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. Dat is in lijn met een eerder wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum dat kon rekenen op de steun van de Eerste en Tweede Kamer.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er begrip voor dat indiener een aantal terreinen van wetgeving uitsluit, bijvoorbeeld aangaande het koningshuis, belastingwetgeving of uitvoering van verdragen. Kan de indiener, in lijn met het advies van de Raad van State, een nadere motivering geven waarom juist tot deze opsomming van wetten is gekomen?*

De Staatscommissie parlementair stelsel volgt in haar advies «de gehanteerde begrenzing van de reikwijdte van het bindend correctief referendum» zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 34 724). Daarin verwijst de indiener naar het voorstel van wet van de leden Heijnen, 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 (Kamerstuk 30 174). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is ook een toelichting gegeven bij de gekozen uitzonderingen. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij de adviezen en de analyse in het rapport van de commissie-Biesheuvel.

De staatscommissie voegt daar de uitzondering aan toe van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de belastingen, met de volgende argumentatie: «Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.» Initiatiefnemer kan zich in deze analyse vinden.

*Ook op het gebied van het voorstel voor referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau, zien de leden van de ChristenUnie-fractie dat de Raad van State toelichting mist waarom voor deze twee bestuurslagen is gekozen, maar niet voor waterschappen of openbare lichamen op de BES. Kan indiener nader onderbouwen op welke gronden hier een onderscheid wordt gemaakt?*

De initiatiefnemer ziet in het rapport van de staatscommissie een principieel pleidooi voor het bindend correctief referendum als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Dat is niet wezenlijk anders op lokaal en provinciaal niveau. Vooralsnog ziet de initiatiefnemer geen aanleiding voor een bindend correctief referendum op het niveau van de waterschappen, omdat die in veel grotere mate een uitvoerend karakter hebben. Maar als vanuit de waterschappen wel de behoefte blijkt aan een bindend correctief referendum heeft de initiatiefnemer daar geen overwegende bewaren tegen. Evenmin is een bindend correctief referendum voorgesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit voornamelijk in het kader van het voorkomen van al te veel wettelijke drukte met betrekking tot deze kleine eilanden. Maar als vanuit deze eilanden wel de behoefte blijkt aan een referendum heeft de initiatiefnemer daar evenmin overwegende bewaren tegen.

*De leden van de SGP-fractie vragen waar de opvatting, dat referenda zouden helpen om kiezers te bereiken die niet zozeer vertegenwoordigd worden in het parlement, precies op is gebaseerd. Is de ervaring niet dat het in het algemeen vooral de hoger opgeleide kiezers en specifieke belangengroeperingen zijn die zich zullen mengen in de discussie en bij het referendum? Is een dergelijke oplossing echt geschikt voor dit*

*probleem of zouden daar beter andere denkrichtingen voor genomen kunnen worden, zoals initiatieven gericht op die doelgroepen in plaats van een generiek middel als het referendum. Is dat niet in versterkte mate het geval wanneer er na afwijzing alsnog een nagenoeg vergelijkbaar wetsvoorstel door het parlement wordt aangenomen?*

Het aanhangig maken van dit wetsvoorstel is ingegeven door het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, die op initiatief van de Eerste en Tweede Kamer tot stand is gekomen. Initiatiefnemer deelt de analyse van de staatscommissie over de «tekortkomingen in het vertegenwoordigende stelsel op het punt van de inhoudelijke representatie». Ook deelt hij de volgende zorg van de staatscommissie: «Schiet de inhoudelijke representatie tekort, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede en zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan regeringsbeleid ineffectief maken, kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden en kan een aantasting betekenen van de democratische rechtsstaat.»

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de huidige werking van onze vertegenwoordigende democratie, die mede gericht is op het sluiten van compromissen en het bereiken van consensus. Het bindend correctief referendum geeft de kiezers de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren op het moment dat een voorstel niet kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de leden van de fractie van de SGP dat initiatieven gericht op specifieke doelgroepen zouden kunnen helpen om het vertrouwen van deze burgers in de democratie te versterken, maar dit soort voorstellen vallen buiten de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel.

*De leden van de SGP-fractie missen een visie van de indiener van het voorstel op de verhouding tussen het algemeen belang dat door het parlement als het goed is in het oog gehouden wordt en de deelbelangen die spelen bij de discussie over een specifiek wetsvoorstel dat aan een referendum wordt onderworpen. Kan de indiener aangeven hoe zijn visie is op het voorkomen dat deelbelangen van een specifieke doelgroep boven algemene belangen van bijvoorbeeld minderheden of grondwettelijk gewaarborgde vrijheden komen te staan. Dragen referenda niet automatisch het risico in zich dat er sprake is van eenzijdigheden of beslissingen die meer ingegeven zijn door de visie dat men voor of tegen het kabinet is in plaats van dat men een voorstel om inhoudelijke gronden niet steunt? Hoe beziet hij de door de Afdeling geconstateerde verschuiving van de consensusdemocratie naar de meerderheidsdemocratie en de betekenis van dit wetsvoorstel daarin? In hoeverre laat de indiener ruimte voor de gedachte dat een voorstel dat uit bepaalde alternatieven kiest voor een politiek breed gedragen compromis toch moet worden gezien als een beter besluit dan de afwijzing ervan? Is het risico niet groot dat de mogelijkheid om tot compromissen te komen wordt verkleind door de mogelijkheid dat het in een referendum aan de kant gezet wordt? Is een voorstel automatisch «niet uitvoerbaar» als het niet op voorhand een breed draagvlak onder de bevolking heeft?*

Dit wetsvoorstel verandert in wezen niets aan het wetgevingsproces in onze vertegenwoordigende democratie, waarin politici belangen wegen en compromissen worden gesloten. De initiatiefnemer erkent ook het belang van onze «polderdemocratie». Het voorstel geeft kiezers wel de mogelijkheid om de gekozenen te corrigeren. Dat kan blijken als voldoende mensen vragen om een referendum, er vervolgens voldoende kiezers deelnemen aan een referendum en de uitslag tot slot voldoet aan de wettelijke voorwaarden die worden gesteld. Mocht een aangenomen wet alsnog middels een referendum door de bevolking worden

afgewezen, dan is het opnieuw aan het kabinet en aan de Eerste en Tweede Kamer om – geheel in lijn met de huidige procedures – te komen tot een nieuwe wet. Ook kan de uitslag voor de wetgever aanleiding zijn om af te zien van wetgeving.

De consensusdemocratie blijft in stand, maar krijgt als een aanvulling wel de mogelijkheid van een correctie. Dat er een principiële tegenstelling zou bestaan tussen vertegenwoordigende democratie en het referendum als vorm van directe democratie is lang onderwerp geweest van debat. Staatscommissies in het verleden hebben het correctief referendum aanbevolen als een versterking van de vertegenwoordigende democratie, waaronder de Staatscommissie-Biesheuvel (1982–1985), de Commissie-De Koning (1991–1993) en de Nationale Conventie (2006). De staatscommissie-Remkes deed dat in 2019 opnieuw. De Afdeling advisering van de Raad van State ziet hierin geen principiële bezwaren en benoemt ook de meerwaarde van het bindend correctief referendum als een «sluitstuk» van onze vertegenwoordigende democratie.

De vraag waarom kiezers een bepaalde keuze maken is moeilijk te beantwoorden. Dat zou inzicht vragen in de intenties van mensen en die zijn niet gemakkelijk te achterhalen, ook omdat kiezers zich daarvan niet altijd bewust zijn. De initiatiefnemer ziet daarbij geen principiële onderscheid tussen referenda en verkiezingen. Of de kiezers zich bij hun keuze laten leiden door gevoelens «voor» of «tegen» een regering weet de initiatiefnemer niet. Wel constateert hij dat de ervaringen met referenda laten zien dat de kiezers soms heel andere keuzes maken dan de politieke fracties in de Tweede Kamer. De initiatiefnemer denkt niet dat een compromis per definitie beter is dan een afwijzing. Een werkbaar compromis moet kunnen rekenen op voldoende draagvlak. Op het moment dat een referendum wordt gehouden en een meerderheid van de kiezers een wetsvoorstel verworpt, blijkt dat dit draagvlak niet voldoende is. Evenals de Staatscommissie parlementair stelsel ziet de initiatiefnemer dat de mogelijkheid dat over een wet een referendum zou kunnen worden gehouden, ertoe kan leiden dat bij het sluiten van een compromis voldoende rekening wordt gehouden met het draagvlak daarvoor. De initiatiefnemer denkt niet dat elk wetsvoorstel dat niet kan rekenen op brede steun onder de bevolking «niet uitvoerbaar» is. Hij denkt wel dat als zoveel mensen de moeite nemen om een referendum mogelijk te maken en de kiezers daarna in meerderheid besluiten om een wetsvoorstel af te keuren, het draagvlak en daarmee de uitvoerbaarheid onvoldoende blijkt.

*Graag zouden de leden van de SGP-fractie zien dat de indiener ook aandacht geeft aan de vraag hoe helder kan worden wat een «nee» tegen een bepaald wetsvoorstel eigenlijk precies zegt? Hoe kan duidelijk worden welk alternatief men dan wenst? Is het gevaar niet groot dat er bijvoorbeeld vier alternatieve oplossingen zijn waarvoor steeds geen maatschappelijke meerderheid is, zodat (in theorie) er voortdurend wetsvoorstellen zijn over een beladen maatschappelijk thema, zonder dat er na een referendum steun voor is. Wat is in een dergelijk geval de oplossing volgens de indiener?*

In een bindend correctief referendum betekent een «nee» van de bevolking dat de betreffende wet van rechtswege vervalt. Daarna is het aan het kabinet en aan de Eerste en Tweede Kamer om middels de gebruikelijke wetgevingsprocedure tot een nieuw voorstel te komen. Ook kan worden afgezien van een alternatieve wet. Een nieuwe wet wordt van kracht als de Eerste en Tweede Kamer die hebben aangenomen en als daarover geen referendum wordt gehouden. De initiatiefnemer is het met de leden van de fractie van de SGP eens dat in theorie de situatie zou kunnen ontstaan dat over een wet telkens een referendum wordt

gehouden en dit voorstel voortdurend wordt afgewezen. Dit zou er op kunnen wijzen dat de bevolking in meerderheid geen behoefte heeft om iets wettelijk te regelen.

*De indiener citeert onder meer een passage uit het rapport van de Staatscommissie over de mate waarin referenda de positie van politieke partijen versterken. Kan hij toelichten waar concreet aan gedacht moet worden?*

De Staatscommissie parlementair stelsel verwacht niet dat invoering van een bindend correctief referendum de positie van politieke partijen zal verzwakken. De staatscommissie stelt in haar rapport in tegendeel: «Referenda versterken de positie van politieke partijen.» Volgens de staatscommissie kunnen partijen zich bij een referendum onderscheiden. Daarbij baseert de commissie zich op eerdere ervaringen met referenda en wetenschappelijk onderzoek. Dit voorstel voor een bindend correctief referendum heeft niet tot doel de positie van politieke partijen te verzwakken en ook niet om die te versterken. Ook heeft het niet tot doel het aantal leden van partijen te doen afnemen en ook niet om die te doen toenemen. Politieke partijen zullen wel een rol spelen tijdens een referendumcampagne, evenals veel andere maatschappelijke organisaties.

*Financiële gevolgen*

*De leden van de D66-fractie hebben tevens nog een vraag over de financiële gevolgen van het voorstel tot invoering van een correctief bindend referendum. Voormalig Minister Plasterk wilde aan het referendum over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne niet meer dan 25 miljoen euro besteden. Welk bedrag acht indiener redelijk voor het houden van een referendum? Waar de kosten voor de organisatie van voornoemd referendum uiteindelijk 30 miljoen euro bedroegen, was dit voor het referendum over de Wiv maar acht miljoen euro. Dit laatste referendum viel samen met de gemeenteraadsverkiezingen. Het combineren van referenda met een andere stembusgang, zou aldus veel geld kunnen besparen, zo veronderstellen deze leden. Daarnaast geeft de staatscommissie de opkomstbevordering als argument om beide «voor zover dat mogelijk is te combineren.» Is de indiener in het licht van beide aspecten, er voorstander van om referenda en gewone verkiezingen waar mogelijk te combineren, of moet dit geen bepalende rol spelen? De genoemde leden zijn daarbij benieuwd naar zijn uitleg van het begrip «zoveel mogelijk». Welke termijn zou hij redelijk achten om te wachten met het houden van een referendum, zodat het referendum kan worden gecombineerd met verkiezingen?*

De kosten van een bindend correctief referendum zullen naar de inschatting van de initiatiefnemer niet veel verschillen van die van de raadgevende referenda die in ons land zijn georganiseerd. Op het moment dat een referendum tegelijk wordt georganiseerd met een verkiezing zullen die kosten flink lager zijn, zoals de leden van de fractie van D66 ook zelf al aangeven. De initiatiefnemer heeft ook kennisgenomen van de opvatting van de Staatscommissie parlementair stelsel. De initiatiefnemer kan zich in deze analyse goed vinden, maar is ook benieuwd naar de opvattingen van anderen. Dit zou, als dat gewenst is, geregeld kunnen worden in een wetsvoorstel voor een bindend correctief referendum waarin de nadere voorwaarden voor het houden van een referendum zullen moeten worden geregeld.

## II ARTIKELSGEWIJS

### Artikel 89a

*De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemer het niet wenselijk acht dat de regering of een gedeelte van het parlement zelf beslist over de correctie van de eigen werkzaamheden. Betekent dit dat de indiener hen daarom ook wil uitsluiten van stemrecht, of hoe moeten zij dit anders lezen?*

Deelname aan het referendum staat open voor alle kiesgerechtigden, dus ook voor de leden van het kabinet en voor de leden van de Tweede Kamer. Hetzelfde geldt voor de leden van de Eerste Kamer.

*De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat de initiatiefnemer de tweefasenstructuur van inleidend verzoek en verzoek van cruciaal belang vindt voor de werking van het correctief wetgevingsreferendum. «Dit hoort dan ook thuis in de Grondwet», aldus de initiatiefnemer. Deze argumentatie verbaast de leden. Is het feit dat een element van cruciaal belang is voor de werking van het referendum nu plots wel een reden voor opname in de Grondwet? Passen dergelijke randvoorwaarden, of «spelregels», wel in een herziening van de Grondwet, maar de basale, fundamentele invulling van deze randvoorwaarden niet?*

Artikel 89a spreekt van een «inleidend verzoek» voor het houden van een bindend correctief referendum en geeft aan dat een referendum niet wordt gehouden op het moment dat de regering een wetsvoorstel intrekt. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat in de uitwerking van het bindend correctief referendum kan worden gekozen voor een «inleidend» verzoek en een «definitief» verzoek voor een referendum, waaraan verschillende voorwaarden worden verbonden. Hoe hoog de drempels voor een inleidend en voor een definitief verzoek zijn zal in nadere wetgeving moeten worden vastgelegd. De initiatiefnemer heeft zich bij deze keuze laten leiden door het voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw 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 (Kamerstuk 30 174). Voor een dergelijke uitsplitsing in fasen zal de Grondwet ruimte moeten bieden. De formulering in het wetsvoorstel biedt deze ruimte, waarvan de nadere uitwerking bij gewone wet plaats kan vinden. Om echter enig misverstand als gevolg van de gekozen formulering uit de weg te gaan, wordt de formulering bij nota van wijziging aangepast.

### Artikel 89b

*In het voorgestelde artikel 89b somt de initiatiefnemer een aantal categorieën wetsvoorstellen op, die niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze categorieën zich verhouden tot de inhoudelijke representatie, waarvan de initiatiefnemer met de Staatscommissie constateert dat die tekortschiet.*

De Staatscommissie parlementair stelsel volgt in haar advies «de gehanteerde begrenzing van de reikwijdte van het bindend correctief referendum» zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 34 724). Daarin verwijst de indiener naar het voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw 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 (Kamerstuk 30 174). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is ook een toelichting gegeven bij de gekozen uitzonderingen. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij de adviezen en de analyse in het rapport van de commissie-Biesheuvel.

De staatscommissie voegt daar de uitzondering aan toe van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de belastingen, met de volgende argumentatie: «Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.» Initiatiefnemer kan zich in deze analyse vinden.

*Zoals de leden van de D66-fractie eerder reeds hebben toegelicht, missen zij ook bij artikel 89b argumentatie over de keuze omtrent Europese en internationale verdragen. Deze leden ontvangen dan ook graag nadere toelichting van de indiener.*

De initiatiefnemer begrijpt dat de leden van de fractie van D66 veel waarde hechten aan de vraag in hoeverre verdragen onderwerp zouden moeten zijn van een referendum en hij deelt de vragen die deze leden daar over stellen. De initiatiefnemer deelt eveneens de analyse van de staatscommissie, zoals deze leden die in hun vragen citeren: «Op het terrein van de internationale verdragen is voor de staatscommissie leidraad dat het referendumonderwerp een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreft (heeft Nederland als verdragspartij – soevereiniteit – zeggenschap over de materie of niet?).» De commissie gaat vervolgens in op zaken als gemengde verdragen op EU-niveau en implementatie van EU-wetgeving. «Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» De initiatiefnemer deelt deze analyse van de staatscommissie. Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van de Grondwet. Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer, zal in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de door de staatscommissie voorgestelde «nadere uitwerking».

*De indiener geeft aan, zo lezen de leden van de SGP-fractie, dat het bij belastingen niet mogelijk is om aan te geven welke alternatieven ervoor in de plaats zouden kunnen komen. Om die reden heeft hij de belastingwetgeving uitgezonderd van de mogelijkheid om een referendum te houden. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of dit ook niet bij veel andere wetgeving het geval is. Was er bijvoorbeeld bij het Associatieakkoord wel sprake van de mogelijkheid om een alternatief aan te reiken? Is dit bij bijvoorbeeld wetgeving om een gat in de regelgeving te dichten in bijvoorbeeld jeugdzorg of strafrecht wel het geval?*

De Staatscommissie parlementair stelsel volgt in haar advies «de gehanteerde begrenzing van de reikwijdte van het bindend correctief referendum» zoals die was opgenomen in het wetsvoorstel tot veran-

dering van de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstuk 34 724). Daarin verwijst de indiener naar het voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw 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 (Kamerstuk 30 174). In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is ook een toelichting gegeven bij de gekozen uitzonderingen. Daarbij sluiten de initiatiefnemers aan bij de adviezen en de analyse in het rapport van de commissie-Biesheuvel.

De staatscommissie voegt daar de uitzondering aan toe van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de belastingen, met de volgende argumentatie: «Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.» Initiatiefnemer kan zich in deze analyse vinden.

#### *Artikel 89d*

*Bij dit artikel vragen de leden van de SGP-fractie zich af of er nog andere drempels moeten gelden voor wetsvoorstellen die op grond van de Grondwet of andere wetgeving door een parlementaire meerderheid van twee-derden aangenomen moeten worden.*

Wat nu voorligt is een voorstel in eerste lezing houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van de Grondwet. Na ontbinding van de Tweede Kamer in huidige samenstelling en de daaropvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer, zal in tweede lezing het voorstel tot wijziging van de Grondwet worden voorgelegd aan de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. Parallel daaraan kan ook een wetsvoorstel worden voorgelegd met de genoemde drempels en de andere voorwaarden voor het houden van een referendum. Daarbij kunnen de suggesties van de staatscommissie dienen als uitgangspunt voor de discussie. Deze discussie zal niet zozeer met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel, maar vooral in de Tweede Kamer moeten worden gevoerd. De uitkomst van dit debat kan zijn weerslag krijgen in een wetsvoorstel dat parallel aan de behandeling van dit voorstel voor wijzigingen van de Grondwet in tweede lezing kan worden behandeld. De initiatiefnemer erkent het belang dat ook de niet-grondwettelijke voorwaarden voor het houden van een referendum moeten kunnen rekenen op brede steun. Daarom stelt hij voor dat die moeten kunnen rekenen op de steun van een tweederde meerderheid in beide Kamers. De vraag van de leden van de fractie van de SGP of nog andere drempels moeten gelden voor wetsvoorstellen die op grond van de Grondwet of andere wetgeving door een parlementaire meerderheid van tweederde aangenomen moeten worden, valt buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

#### *Onderdeel C*

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van indiener om de invoering van het correctief bindend referendum op nationaal niveau eveneens te laten gelden voor de gemeenteraad en de provinciale staten. De indiener licht dit echter niet nader toe. De genoemde leden ontvangen daarom graag meer argumenten van indiener waarom dit naar zijn oordeel gerechtvaardigd is. Kan hij daarbij tevens*



*ingaan op de voor- en tegenargumenten die de Raad van State schetst? Voorts is voor hen onduidelijk waarom de waterschappen worden uitgezonderd; zij hebben immers niet alleen uitvoerende taken. Kan de initiatiefnemer dit toelichten? Kan indiener bovendien voor de helderheid nader uiteenzetten wat nu al mogelijk is, en welke constitutionele beperkingen gelden voor het introduceren van correctieve, bindende referenda op lokaal niveau? Bestaan die inderdaad nergens op dit moment? Wat is in dit verband de stand van zaken in Limburg, waar volgens het collegeprogramma van het nieuwe provinciebestuur een verordening voor een referendum zou worden opgesteld?*

Met dit wetsvoorstel wil de initiatiefnemer het bindend correctief referendum mogelijk maken op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het is aan provincies en gemeenten om te besluiten in hoeverre een eigen verordening voor het houden van een referendum na aanneming van dit wetsvoorstel nodig is. Het bindend correctief referendum biedt kiezers de mogelijkheid om gekozenen te corrigeren en zal voor burgers, zo is de inschatting van de initiatiefnemer, aantrekkelijker zijn dan een raadgevend referendum. Provincies en gemeenten behouden ook na aanneming van dit wetsvoorstel de mogelijkheid een raadplegend referendum te houden.

De initiatiefnemer ziet in het rapport van de staatscommissie een principieel pleidooi voor het bindend correctief referendum als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Dat is niet wezenlijk anders op lokaal en provinciaal niveau. Vooral nog ziet de initiatiefnemer geen aanleiding voor een bindend correctief referendum op het niveau van de waterschappen, omdat die in veel grotere mate een uitvoerend karakter hebben. Maar als vanuit de waterschappen wel de behoefte blijkt aan een bindend correctief referendum heeft de initiatiefnemer daar geen overwegende bewaren tegen. Evenmin is een bindend correctief referendum voorgesteld voor de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Dit voornamelijk in het kader van het voorkomen van al te veel wettelijke drukte met betrekking tot deze kleine eilanden. Maar als vanuit deze eilanden wel de behoefte blijkt aan een referendum heeft de initiatiefnemer daar evenmin overwegende bewaren tegen.

*De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het logisch is om ook te regelen dat op provinciaal of lokaal te niveau referenda mogelijk zijn. Kan de regeling daarvan niet beter geregeld worden door provincies of gemeenten wanneer zij dit wensen? Zouden zij niet beter in staat zijn om af te wegen welke mogelijkheden voor inspraak of correctie zij aan hun burgers geven?*

Met dit wetsvoorstel wil de initiatiefnemer het bindend correctief referendum mogelijk maken op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Het is aan provincies en gemeenten om te besluiten in hoeverre een eigen verordening voor het houden van een referendum na aanneming van dit wetsvoorstel nodig is. Het bindend correctief referendum biedt kiezers de mogelijkheid om gekozenen te corrigeren en zal voor burgers, zo is de inschatting van de initiatiefnemer, aantrekkelijker zijn dan een raadgevend referendum. Provincies en gemeenten behouden ook na aanneming van dit wetsvoorstel de mogelijkheid een raadplegend referendum te houden. Initiatiefnemer maakt in navolging van eerdere voorstellen de keuze om het bindend correctief referendum in alle provincies en gemeenten in te voeren en daarbij geen verschil te maken in democratische rechten tussen burgers in verschillende delen van het land. Het gaat hier om een recht dat mensen krijgen, burgers worden niet verplicht om daadwerkelijk in hun provincie of gemeente een referendum te organiseren.

*Tevens vragen deze leden of de indiener van mening is dat ook de wetgeving rond decentrale referenda alleen bij twee-derde meerderheid aangenomen kan worden.*

Voor de nadere uitwerking van de voorwaarden voor een bindend correctief referendum zal voor referenda op nationaal, provinciaal en lokaal niveau de steun van een tweederde meerderheid nodig zijn.

*Ten slotte vragen deze leden of het klopt dat in deze Grondwettelijke bepaling niets is opgenomen over de twee fases waarover de toelichting spreekt?*

Artikel 89a spreekt van een «inleidend verzoek» voor het houden van een bindend correctief referendum en geeft aan dat een referendum niet wordt gehouden op het moment dat de regering een wetsvoorstel intrekt. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat in de uitwerking van het bindend correctief referendum kan worden gekozen voor een «inleidend» verzoek en een «definitief» verzoek voor een referendum, waaraan verschillende voorwaarden worden verbonden. Hoe hoog de drempels voor een inleidend en voor een definitief verzoek zijn zal in nadere wetgeving moeten worden vastgelegd. De initiatiefnemer heeft zich bij deze keuze laten leiden door het voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw 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 (Kamerstuk 30 174). De formulering in het wetsvoorstel biedt ruimte voor een dergelijke uitsplitsing in fasen, waarvan de nadere uitwerking bij gewone wet plaats kan vinden. Om echter enig misverstand op dit punt als gevolg van de gekozen formulering van artikel 89a, tweede lid, uit de weg te gaan, wordt de formulering bij nota van wijziging aangepast.

Van Raak