

Vergaderjaar 2020–2021

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 opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 3 november 2020

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit initiatiefvoorstel. Ook al wordt de strekking van het voorstel niet gedeeld, deze leden hebben wel waardering voor het verrichte werk. De leden van de VVD-fractie zijn geen voorstander van een correctief referendum, maar als er al sprake moet zijn van een referendum, dan past een correctief referendum het beste als aanvulling op het systeem van de vertegenwoordigende democratie. En de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen hebben het voorstel daar nog beter op laten aansluiten. De nog steeds aanwezige onderliggende spanning met dat stelsel geeft de leden van de VVD-fractie echter aanleiding tot een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben waardering voor de tijd en energie die de initiatiefnemer in zijn voorstel steekt. Hij beoogt een gevolg te geven aan het rapport van de Staatscommissie-Remkes. Volgens deze Staatscommissie functioneert de parlementaire democratie in Nederland behoorlijk goed, maar moet het stelsel wel meer toekomstbestendig worden gemaakt. De leden van de CDA-fractie herkennen de door de Staatscommissie geconstateerde problemen, waaronder het feit dat het stelsel op dit moment niet genoeg in staat is om een aanzienlijke groep Nederlanders goed inhoudelijk te vertegenwoordigen. Daarom staan deze leden welwillend tegenover voorstellen waarmee aanbevelingen worden opgevolgd. Wel geldt dat de leden van de CDA-fractie juist bij de

¹ Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Van der Linden (FvD), Meijer (VVD), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD) (*ondervoorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Keunen (VVD)

aanbeveling van het bindend correctief referendum kanttekeningen plaatsen. In het licht van dit alles stellen zij aan de initiatiefnemer een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de **D66**-fractie kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben geconstateerd dat de initiatiefnemer op vragen van verschillende fracties in de Tweede Kamer over drempels, nadere voorwaarden en invulling van parallelle wetgeving naast een wetsvoorstel in tweede lezing na de verkiezingen van de Tweede Kamer, geen inhoudelijk antwoord wenst te geven. Zo is de nota naar aanleiding van het verslag een grote herhaalexercitie. De initiatiefnemer verwijst ofwel naar de overwegingen van de staatscommissie-Remkes, het advies van de Raad van State of constateert dat de vragen interessant zijn, maar beantwoord dienen te worden in een debat met de Tweede Kamer (waarom niet met de Eerste Kamer?), wanneer de betreffende wetsvoorstellen aan de orde zijn. Daarmee heeft de initiatiefnemer de kans gemist inhoudelijke invloed uit te oefenen op de nadere invulling van het correctief wetgevingsreferendum. De leden van de D66-fractie verwachten niet dat de initiatiefnemer in het overleg met de Eerste Kamer anders zal reageren. Daarom volstaan zij met het stellen van enkele vragen over het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij tekenen zij aan dat zij in beginsel voorstander zijn van het correctief wetgevingsreferendum, maar dat de nadere voorwaarden waaronder het gehouden kan worden, voor hen zeer belangrijk zijn. Zij zien ernaar uit het debat daarover te zijner tijd in de Eerste Kamer te voeren.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel-Van Raak tot opnemings in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **50PLUS** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **SP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling het initiatiefvoorstel van het lid Van Raak gelezen. Deze leden delen de intentie van de initiatiefnemer, namelijk het verbeteren van de inhoudelijke representatie door middel van het correctief referendum. Maar zij zijn er nog niet van overtuigd dat de toepassing van dit referendum inderdaad zal bijdragen tot het versterken van de democratie. Zij hebben over dit voorstel een aantal vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen.

2. Het advies van de staatscommissie

In het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, waar de initiatiefnemer regelmatig naar verwijst, lezen de leden van de **VVD**-fractie dat de staatscommissie ook de potentiële bezwaren tegen het referendum onderkent. De initiatiefnemer citeert die passage, maar noch de staatscommissie, noch de initiatiefnemer geven die bezwaren weer. In een voetnoot wordt verwezen naar de argumentatie in het advies van de staatscommissie-Biesheuvel uit 1985. De politieke en maatschappelijke context is in die 35 jaar wel veranderd. De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs die bezwaren nog eens, en dan geactualiseerd, op een rijtje te

zien. Dit temeer omdat ook de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat in de afweging of, en zo ja, in welke vorm moet worden overgegaan tot een correctief referendum, oog moet bestaan voor de mogelijke nadelige effecten daarvan. Een aanbeveling waar de initiatiefnemer niet op ingaat.

De Afdeling is in haar advies gelukkig wel dieper ingegaan op de onderliggende opvattingen over onze democratie. Daarin wordt een waardevolle beschouwing gegeven over consensus- en meerderheidsdemocratie. De initiatiefnemer lijkt zijn argumentatie vooral aan de tweede vorm te ontleen, gelet op de sterke nadruk die zowel de Staatscommissie-Remkes als de initiatiefnemer leggen op de inhoudelijke representatie en de in 2014 door senator Koole ingebrachte zogenaamde Ostrogorski-paradox.² Dit kan leiden tot onvrede bij burgers en het referendum is een instrument waarmee die onvrede tot uiting kan worden gebracht. Over die paradox is nog wel wat te zeggen, want niet te achterhalen is of de kiezer vanwege het standpunt op dat specifieke onderwerp op die partij heeft gestemd, maar dat daargelaten vragen de leden van de VVD-fractie de initiatiefnemer of die paradox niet eenvoudiger op te lossen is door bijvoorbeeld minder gedetailleerde regeerakkoorden te maken.

De leden van de VVD-fractie hebben een andere opvatting over de inhoudelijke representatie en geloven meer in de consensusdemocratie. Zij gaan ervan uit 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. Daardoor krijgen ook opvattingen en belangen van minderheden hun plaats in ons representatieve stelsel. Vanuit die visie kun je anders aankijken tegen de wenselijkheid van een bindend correctief referendum. De leden van de VVD-fractie stellen een wat uitgebreidere reflectie van de initiatiefnemer op dit punt op prijs. Zeker gelet op de consequentie dat bij een correctief referendum een meerderheid een voorstel verwerpt waarin compromissen zijn verwerkt en waarin rekening wordt gehouden met de (bescherming van) belangen van minderheden.

Het is in de ogen van de VVD-fractie te gemakkelijk om te verwijzen naar Zwitserland waarin een traditie bestaat waarin politieke samenwerking en consensusvorming samengaan met een duurzame referendumpraktijk. Nederland kent die traditie niet en die kun je niet ook zomaar transplanteren vanuit een sterk afwijkend politiek systeem. Het zal de initiatiefnemer trouwens niet zijn ontgaan dat de referenda aldaar over het algemeen tot een conservatieve uitkomst leiden.

De leden van de VVD-fractie zouden van de initiatiefnemer graag vernemen hoe in deze tijd bij een referendum het gevaar van desinformatie en de «fabeltjesfuik», de parallelle wereld van complotdenkers, kan worden vermeden. Een gevaar dat bij een binaire keuze van alleen voor of tegen veel groter is dan bij een «gewone» stembusgang. Kan hierdoor de maatschappelijke onvrede die men met het referendum beoogt te bestrijden juist niet vergroot worden? In dit verband is het artikel van Hans de Bruijn in *Trouw* van 18 oktober jl. lezenswaardig. Daarin worden de zes mechanismen in de desinformatiepolitiek van de president van de Verenigde Staten geanalyseerd. Mechanismen die door een referendum geactiveerd worden.

² De Staatscommissie verwijst op p. 136 van haar rapport in noot 73 naar deze inbreng van senator Koole.

In dit verband vinden de leden van de VVD-fractie het opvallend dat de initiatiefnemer en ook de Staatscommissie weinig aandacht hebben voor de dynamiek die een referendumcampagne kan ontketenen en de mogelijke onvrede die een nipte uitslag kan veroorzaken. Hoe voorkom je trouwens een quasi-Ostrogorski-paradox bij een referendum? Dat wil zeggen dat de kiezer bijvoorbeeld ontevreden is over het regeringsbeleid in het algemeen en dat tot uiting brengt in zijn stem bij het referendum over een specifiek voorstel? Daarmee zegt de uitslag niet alles over het draagvlak voor het wetsvoorstel en kan het referendum niet alle onvrede wegnemen. En dat betekent ook dat bij een verworpen wetsvoorstel het onduidelijk is op welke motieven dat gebeurt en wat dan de volgende stap van de wetgever moet zijn. De Staatscommissie spreekt van het referendum als een ventiel of veiligheidsklep, maar die klep kun je ook te ver open zetten. Het middel kan erger zijn dan de kwaal. Deze leden vragen de initiatiefnemer op deze overwegingen in te gaan.

De Afdeling advisering wijst op verschillende onderzoeken die aangeven dat maatschappelijke onvrede veel breder en dieperliggende oorzaken heeft dan een tekortschietend parlementair stelsel. De leden van de VVD-fractie zijn het met de initiatiefnemer eens dat er (ook) andere maatregelen nodig zijn om bij bepaalde burgers het vertrouwen in de democratie te herstellen. Daarnaast is het ook nodig voortdurend aandacht te blijven besteden aan het onderhoud van het representatieve stelsel in de dagelijkse politieke en parlementaire praktijk. In die context beschouwt de Staatscommissie het bindend correctief referendum als «ultimum remedium». Het is een laatste, incidenteel (zeker als je let op de kosten, 32 miljoen als het referendum niet samenvalt met een andere verkiezing) toe te passen correctiemogelijkheid. De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de initiatiefnemer dit ook zo ziet.

De Afdeling advisering noemt het invoeren van een bindend correctief referendum wel een principiële en ingrijpende wijziging van het staatsbestel die een grondwetswijziging vergt. Een grondige motivering van het daartoe strekkende wetsvoorstel is daarom noodzakelijk. De leden van de VVD-fractie vinden het teleurstellend dat de initiatiefnemer in reactie hierop niet verder komt dan een verwijzing naar het rapport van de Staatscommissie en voorgangers daarvan. Zoals eerder aangegeven vinden de leden van de VVD-fractie die argumentatie te dun. Er wordt niet ingegaan op potentiële bezwaren en mogelijke neveneffecten (en vervolgens kunnen deze leden dus ook niet kennisnemen van de eventuele weerlegging daarvan door de initiatiefnemer). De leden van de VVD-fractie dringen daarom nogmaals bij de initiatiefnemer aan op die grondige motivering. Daarbij kan ook ingegaan worden op de relatie met andere aanbevelingen uit het rapport van de Staatscommissie. Als het initiatiefvoorstel uiteindelijk tot wijziging van de Grondwet zou leiden, heeft dat dan betekenis voor andere voorstellen zoals de instelling van een constitutionele toetsing of het terugzendrecht? Kan het parlementair systeem dergelijke wijzigingen tegelijkertijd aan? Deze leden stellen het op prijs als ook de regering als adviseur van de initiatiefnemer hierop reageert.

Het wetsvoorstel baseert zich vooral op het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, zo constateren de leden van de **SP**-fractie. Het voegt echter lokale, provinciale en waterschaps-referenda als mogelijkheid toe. Waarom wordt dat gedaan?

De initiatiefnemer stelt in navolging van de commissie-Remkes dat de inhoudelijke representatie tekort schiet, zo lezen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Met name de opvatting van laagopgeleide kiezers over thema's als integratie, immigratie en Europa worden niet goed in de

Tweede Kamer worden gerepresenteerd. In navolging van de commissie-Remkes stelt de initiatiefnemer dat dit bij burgers kan leiden tot onvrede en vervreemding van het parlementair stelsel. Hierdoor zouden overheidsbesluiten door burgers minder snel worden geaccepteerd en zouden het maatschappelijk draagvlak voor politieke besluitvorming en het functioneren van de democratische rechtsstaat schade kunnen oplopen. De veronderstelling is dat het correctief referendum bijdraagt aan de oplossing van dat probleem. Deze veronderstelling roept bij de leden van de fractie van de ChristenUnie een aantal vragen op.

De gedachte is dat een correctief referendum alleen als «ultimum remedium» ingezet zal worden. Ook is de verwachting – zeker als er een preventieve werking uitgaat van de mogelijkheid tot een correctief referendum – dat dit soort referenda incidenteel ingezet zullen worden. Kan de initiatiefnemer aannemelijk maken dat incidentele toepassing van dit instrument echt leidt tot een vermindering van onvrede en vervreemding bij de genoemde kiezersgroepen? Wordt deze gedachte onderbouwd door ervaringen met een correctief referendum in andere landen? Of door wetenschappelijk onderzoek? Anders gezegd, is een correctief referendum wel het juiste middel om het genoemde probleem van de representatie op te lossen?

Een andere vraag heeft betrekking op de relatie tussen het correctief referendum en de politiek-democratische cultuur in Nederland. Is een vruchtbare discussie mogelijk over de onderwerpen die in een correctief referendum aan de orde kunnen worden gesteld? Stel je voor dat een correctief referendum gehouden zou worden over de Tijdelijke wet notificatieapplicatie covid-19 of over de Tijdelijke wet maatregelen covid-19. Of denk aan het voorbeeld dat de Raad van State geeft dat als het Pensioenakkoord in wetgeving wordt gegoten: is over deze wet dan een vruchtbare discussie mogelijk? Zou het kunnen zijn dat «populistische groeperingen» met dit soort onderwerpen aan de haal gaan waardoor de maatschappelijke tegenstellingen vergroot worden? Deze vragen hebben een hoog actualiteitsgehalte. Met name omdat sommige politieke partijen garen lijken te (willen) spinnen bij maatschappelijke onrust.

Een andere belangrijke vraag is: wat als een belangrijke wet bij een correctief referendum afgestemd wordt? Hoe moeten we dan verder? De uitslag van het referendum maakt immers niet duidelijk wat de kiezer dan wel wil. Zelfs als op basis van onderzoek duidelijk zou worden wat «de» kiezer wel wil – «de» kiezer is een heel lastig begrip – dan is een nieuwe wet bij voorbaat kwetsbaar. Degenen die tegen de nieuwe wet zijn, zullen naar voren brengen dat «de» wil van het volk – ook zo'n lastig begrip – geen recht is gedaan. Kortom, het gevaar dreigt dat een goede intentie onbedoeld en ongewild leidt tot meer maatschappelijke onrust. Mede gezien het gevaar van de eerder genoemde populistische bewegingen. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen deze problematiek?

Ten slotte hebben de leden van de fractie van ChristenUnie nog een fundamentele vraag met betrekking tot het begrip «vertegenwoordiging». Terecht heeft de Raad van State erop gewezen dat dit begrip iets zegt over de kwaliteit van onze democratie. Dit begrip is direct verbonden aan de opvatting dat een democratie meer is dan de helft plus een. Met andere woorden, het is verbonden met de idee dat de stem van de minderheid ook wordt gehoord. Een gevolg daarvan is dat het aannemen van de initiatiefwet zou kunnen leiden tot een andere opvatting over democratie. Namelijk, dat in een democratie de meerderheid beslist. Zou de initiatiefnemer hierop kunnen reflecteren?

Daar komt het volgende bij. Eén van de redenen om aan een correctief referendum te denken is de zogeheten Ostrogorski-paradox, die in de memorie van toelichting ook wordt aangehaald. Als tot de kern van onze opvattingen over democratie behoort dat de meerderheid rekening houdt met de minderheid, is er dan wel een probleem als coalitievorming leidt tot wetgeving die niet door de meerderheid van het volk gedragen wordt? Zou de initiatiefnemer hierop kunnen reflecteren?

3. Inhoud van dit wetsvoorstel

De behandeling van dit initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft geleid tot vier aangenomen amendementen betreffende de nadere vormgeving en de waarborgen voor een correctief referendum. De leden van de **VVD**-fractie vinden dit in alle gevallen verbeteringen van het voorstel. De initiatiefnemer had een andere appreciatie. Het uitzonderen van internationale verdragen werd zelfs ontraden. Hoe is zijn uiteindelijke appreciatie van het gewijzigde initiatiefvoorstel, voldoet het nog aan zijn eigen inhoudelijke normen of is uiteindelijk het telraam (de tweederde-meerderheid in de Eerste Kamer) belangrijker geweest? En hoe zit het met zijn toch wel principiële bezwaar dat een uitkomstdrempel, die hij trouwens te hoog acht, niet in de Grondwet thuishoort, maar later in de gewone wetgeving dient te worden opgenomen?

De leden van de **CDA**-fractie lezen dat de Raad van State van oordeel is dat het referendum niet per definitie onverenigbaar is met de representatieve democratie en dat het voorgestelde bindend correctief referendum de vorm is die zich het meest van alle denkbare typen referenda met het representatieve stelsel laat verenigen. Zo brengen de beperking tot door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen en het feit dat het initiatief uitsluitend wordt gelaten bij een bepaald aantal kiesgerechtigden met zich dat een situatie zoals in het Verenigd Koninkrijk na het Brexit-referendum, zich bij een correctief wetgevingsreferendum niet in deze vorm zal kunnen voordoen. Ook deelt de Raad van State onder meer de opvatting van de initiatiefnemer dat hiermee politici en politieke partijen scherp worden gehouden. Echter, de Raad van State vraagt er ook aandacht voor dat als een wetsvoorstel wordt verworpen, het niet volledig duidelijk zal zijn welke motieven kiezers hadden om tegen te stemmen, laat staan dat helder is wat ze dan wel willen. Bovendien zou een referendum afbreuk doen aan ons poldermodel. Hoe weegt de initiatiefnemer deze tegenargumenten? De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen als de initiatiefnemer daarbij nader kan toelichten dat volgens hem de consensudemocratie in stand zal blijven, zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer naar voren is gebracht³, maar als een aanvulling wel de mogelijkheid van een correctie krijgt.

Voor een correctief referendum is een hoge opkomst nodig omdat alleen dan te rechtvaardigen is dat een beslissing van een parlementaire meerderheid door een negatieve referendumuitslag wordt gecorrigeerd. Bij amendement⁴ is het onderhavige voorstel in dit verband in de Tweede Kamer voorzien van een uitkomstdrempel van een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen van de Tweede Kamer uitgebrachte stemmen (artikel 89d lid 1). De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit niet een onevenredig en onrealistisch hoge opkomst vereist, waardoor een correctie feitelijk illusoir zal zijn en de eventuele nieuwe Grondwetbepalingen voor het grootste deel een overbodig bestaan zullen leiden. In dit verband wordt erop gewezen dat de Staatscommissie een toch ook al hoge uitkomstdrempel heeft aanbevolen van een derde van de

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 7, p. 36.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 35 129, nr. 14.

kiesgerechtigde bevolking. Hoe denkt de initiatiefnemer over de gevolgen van de praktisch nog hogere drempel?

Bij het correctief wetgevingsreferendum moet – zo staat in de memorie van toelichting (p. 9–10) terecht – de gebruikelijke wijze van bekrachtiging van een door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel in elk geval wachten tot het moment dat vaststaat dat er al of niet een referendum wordt gehouden. Hiertoe dient het voorgestelde artikel 89c. De initiatiefnemer stelt dat in een uitvoeringswet procedurele momenten nader bepaald moeten worden. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de initiatiefnemer reeds een beeld heeft van deze momenten. Zo ja, hoe ziet dat beeld eruit?

Aanvankelijk was in het voorgestelde artikel 128a bepaald dat – behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen – besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen, een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels. Via een amendement⁵ is deze mogelijkheid niet langer verplichtend, maar geeft de voorgestelde bepaling thans aan gemeenten en provincies de vrijheid om bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend referendum kunnen worden onderworpen. De leden van de CDA-fractie zien door deze amendering evenwel complicaties als het gaat om de uitvoering van medebewindstaken en – al dan niet in verband daarmee – interbestuurlijk toezicht. Dit komt omdat de nieuwe formulering van artikel 128a niet (langer) op Rijksniveau te bepalen uitzonderingen mogelijk maakt en ook overigens de wetgever niet (langer) de bevoegdheid geeft regels te stellen. Is de initiatiefnemer toch van oordeel dat de bepaling zich (nog) verdraagt met de inrichting van ons land als gedecentraliseerde eenheidsstaat? Zo ja, hoe verhoudt zij zich dan tot het feit dat de leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer er volgens initiatiefnemer terecht op hebben gewezen dat uitzonderingen voor het houden van een referendum moeten worden gemaakt?⁶ Zou de initiatiefnemer een en ander kunnen toelichten?

In Limburg zou een correctief referendum al zijn ingevoerd. Zou de initiatiefnemer kunnen zeggen hoe dit zich verhoudt tot artikel 128a?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn het eens met de stelling dat de correctieve (in plaats van bijvoorbeeld initiërende) functie van het voorgestelde referendum niet schadelijk voor minderheden en de consensusdemocratie hoeft te zijn. Onderschrijft de initiatiefnemer echter dat voor minderhedenbescherming daarnaast ook nodig is dat wetgeving die minderheden beschermt na goedkeuring door het parlement in stand gehouden kan worden? Met het bindend correctief referendum zou zulke wetgeving in geval van grote maatschappelijke verdeeldheid of tegenstand afgewezen kunnen worden. Ziet de initiatiefnemer in dit kader mogelijke negatieve gevolgen van het wetsvoorstel voor de bescherming van kwetsbare minderheden?

De leden van de GroenLinks-fractie hechten waarde aan het betrekken van burgers bij het wetgevingsproces. Zeker in het geval van een referendum is het extra belangrijk dat burgers op een inhoudelijk niveau betrokken zijn bij de desbetreffende wetgeving, om een weloverwogen keuze mogelijk te maken. Heeft de initiatiefnemer nagedacht over manieren om de informatievoorziening en het publieke debat rondom referenda te ondersteunen? De initiatiefnemer geeft aan dat de drempels voor het

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 35 129, nr. 15.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 7, p. 24.

opstellen van een referendum niet in de Grondwet hoeven te worden opgenomen omdat dit niet in lijn is met de functie van de Grondwet. Hoewel er voor de wetgeving die deze drempels zou regelen in het huidige initiatiefvoorstel een vereiste van een tweederdemeerderheid is opgenomen, maken de leden van de GroenLinks-fractie zich nog steeds zorgen over de onduidelijkheid over de toekomstige werking van het referendum die door de omissie van drempels in de Grondwet ontstaat. Zou de initiatiefnemer overwegen om eventuele randvoorwaarden voor de drempels in de Grondwet op te nemen, teneinde een kader te creëren waarbinnen de wetgever in de toekomst de drempels voor referenda kan bepalen?

Het referendum wordt aangehaald als een manier om het vertrouwen van burgers in de politiek te versterken. Ziet de initiatiefnemer echter ook manieren waarop het invoeren van een referendum het gebrek van vertrouwen juist zal versterken? Dit kan bijvoorbeeld voorkomen voor de groep die in het referendum geen meerderheid vormt – en zich dus mogelijk niet gehoord zal voelen –, of in het geval dat er na het per referendum afwijzen van een wetsvoorstel geen duidelijke verandering in het beleid rondom dat onderwerp plaatsvindt. Heeft de initiatiefnemer overwogen hoe die mogelijke negatieve effecten zouden kunnen worden verholpen? De Raad van State noemt dat eventuele gevoelens van teleurstelling en ontevredenheid bij burgers kunnen leiden tot vergrote polarisatie in de samenleving. Hoe ziet de initiatiefnemer dit, en is er nagedacht over mogelijke manieren om hiermee om te gaan? Hoe weegt de initiatiefnemer de verhouding tussen enerzijds het burgerinitiatief, waar voorstanders de mobiliserende kracht zijn maar geen wetten kunnen initiëren, ten opzichte van het huidige initiatiefvoorstel, waar tegenstanders de mobiliserende kracht zijn en wel wetten kunnen terugdraaien?

Is de initiatiefnemer het met de leden van de **D66**-fractie eens dat een eventueel ook in tweede lezing aanvaard wetsvoorstel om in de Grondwet de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum op te nemen weinig voorstelt als er geen (parallele) wet in formele zin is aangenomen die de nadere invulling van het correctief referendum regelt? Zo ja, waarom heeft de initiatiefnemer dan niet de kans te baat genomen om voor de te houden discussie een aftrap te geven?

In artikel 89a verwijst de initiatiefnemer naar de in artikel 54 van de Grondwet genoemde kiesgerechtigden. Zij mogen meedoen aan het voorgestelde referendum. In artikel 54 van de Grondwet gaat het om meerderjarige kiezers die voor de Tweede Kamer mogen stemmen en die ingezetene zijn, zo constateren de leden van de D66-fractie. De Eerste Kamer heeft op 13 oktober 2020 een wetsvoorstel aangenomen tot wijziging van de Grondwet dat Nederlanders die niet ingezetene zijn, maar in het buitenland wonen, stemrecht verleent om via een in te stellen kiescollege deel te nemen aan de Eerste Kamerverkiezing. Gesteld dat dit Grondwetsvoorstel ook in tweede lezing wordt aanvaard, hebben de in het buitenland woonachtige Nederlanders dan het recht om aan een correctief referendum deel te nemen? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemer stelt voor de hoogte van de drempels voor het houden van een correctief referendum bij gewone wet vast te stellen. Maar, zo constateren de leden van de D66-fractie, hij geeft bij herhaling aan dat een dergelijk wetsvoorstel door de Tweede en de Eerste Kamer met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen moet worden aangenomen. Waarom geeft de initiatiefnemer hier wel een concreet antwoord, terwijl hij op andere vragen over de nadere invulling de boot afhoudt en naar toekomstige discussies verwijst?

Gesteld dat het onderhavige initiatiefwetsvoorstel wordt aangenomen in de Eerste Kamer, wie zal het voor tweede lezing moeten indienen bij de Tweede Kamer na de verkiezingen in maart 2021? Is dat de regering? Zijn dat een of meerdere leden van de Tweede Kamer? De leden van de fractie van D66 constateren immers dat het wetsvoorstel dat wijziging van de Grondwet regelt, waarbij die bevoegdheid ondubbelzinnig bij de Tweede Kamer komt te liggen, nog niet in tweede lezing is aanvaard.

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemer erkent dat er een situatie kan ontstaan dat een aangenomen wet bij correctief referendum wordt afgewezen, dat daarna een nieuwe wet over hetzelfde onderwerp, aanvaard door de Staten-Generaal, opnieuw bij referendum wordt verworpen en dat dit oneindig door kan gaan. Zou het dan niet voor de hand liggen dat de bevolking niet alleen maar «ja» of «nee» moet antwoorden, maar zich ook moet uitspreken voor een alternatief van het verworpen voorstel? Zou de initiatiefnemer daar op willen reflecteren?

Het initiatiefvoorstel bouwt voort op de voorstellen van de Staatscommissie parlementair stelsel, maar wijkt – mede door amendering door de Tweede Kamer – op onderdelen af van die voorstellen. Eén onderdeel, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie, betreft de uitkomstdrempel. Door amendering is die bepaald op de meerderheid van het aantal kiezers bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen. Uitgaande van de opkomst bij de verkiezingen van 2017 (opkomst 81,6%) zou dit betekenen dat tenminste van 40,8% van de kiesgerechtigden zich tegen het wetsvoorstel keert en in de meerderheid is. Wanneer de voor- en tegenstanders ongeveer gelijk in aantal zouden zijn, betekent dit dat bij een referendum ook een opkomst van ongeveer 80% van de kiesgerechtigden wordt vereist. De staatscommissie adviseerde een uitkomstdrempel van 33,3% van de kiesgerechtigden (ruim 7% lager dan wat het nu voorliggende wetsvoorstel verlangt). Dit percentage was de uitkomst van tegenstelde opvattingen binnen de staatscommissie, waarnaar ook de Raad van State in zijn advies verwijst. Maar de staatscommissie was unaniem van oordeel dat die 33,3% reeds een hoge drempel is: die zou immers bij de nationale referenda van 2016 en 2018 niet zijn gehaald; alleen het referendum van 2005 haalde die drempel wel. De staatscommissie formuleerde daarom een zestal overwegingen, die bij een discussie over een in te voeren drempel een belangrijke rol zouden moeten spelen.⁷ Deze overwegingen hebben geen zichtbare rol gespeeld in het advies van de Raad van State en evenmin in de discussie in de Tweede Kamer, zo constateren de leden van de PvdA-fractie.

Wanneer het criterium van het nu voorliggende wetsvoorstel toen zou zijn toegepast, zou ook het referendum van 2005 de uitkomstdrempel niet hebben gehaald. Wordt met de uitkomstdrempel in het voorliggende voorstel niet een in de praktijk onneembare horde geïntroduceerd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan zowel de initiatiefnemer als aan de regering. Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe denken zij dit probleem dan op te lossen?

De Raad van State schreef in zijn advies zonder nadere motivering dat een drempel van 40% «passend» is. Voor de indiener van het amendement⁸ was dit de voornaamste reden om haar amendement in te dienen. Kunnen de initiatiefnemer en de regering op grond van recent internationaal vergelijkend empirisch (gedragswetenschappelijk) onderzoek aannemelijk maken dat een dergelijke uitkomstdrempel van 40% bij een (correctief wetgevings-)referendum een reëel haalbare is? Voorkomen moet worden

⁷ Eindrapport, p. 151–153.

⁸ Kamerstukken I 2020/21, 35 129, nr. 14.

dat met dit wetsvoorstel een onwerkbaar instrument wordt gecreëerd. De staatscommissie schreef in haar eindrapport immers: «het lichtvaardig organiseren van een referendum kan nooit de bedoeling zijn, maar het moet wel haalbaar zijn».⁹

In het voorliggende wetsvoorstel wordt, anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel, bepaald dat de uitkomstdrempel niet in een gewone wet wordt vastgelegd die in dit geval slechts met een tweederdemeerderheid mag worden gewijzigd (zoals de initiatiefnemer oorspronkelijk beoogde), maar in de Grondwet moet worden opgenomen. Dat betekent vooral een langere procedure bij een eventuele wijziging (de eis van een tweederdemeerderheid is immers gelijk). Hoe verhoudt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie aan de initiatiefnemer en de regering, deze bepaling in het wetsvoorstel zich tot de overweging van de staatscommissie dat het van belang is met het nieuwe instrument van een beslissend correctief wetgevingsreferendum eerst ervaring op te doen?¹⁰ Wanneer die ervaring zou leren dat de hoogte van de uitkomstdrempel moet worden gewijzigd (te makkelijk haalbaar of juist onhaalbaar), waarom is een wijziging van een gewone wet, maar met tweederdemeerderheid, geen voldoende waarborg tegen «het lichtvaardig organiseren van een referendum»?

Een tweede onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel dat eveneens door een amendement¹¹ is gewijzigd betreft de toevoeging van internationale verdragen aan de lijst van niet-referendabele onderwerpen (art 89b). De argumentatie hiervoor van de indiener van het amendement is voornamelijk praktisch van aard. Internationale verdragen kosten veel tijd om deze tot stand te brengen en de mogelijkheid om aan het einde van dat proces nog de optie te hebben dat door een referendum de steun voor een verdrag wordt ingetrokken, zou de handtekening van Nederland onder een verdrag «inherent onzeker» maken en de internationale (onderhandelings-)positie van Nederland schaden, aldus de indiener van het amendement. Zijn de initiatiefnemer en de regering het eens met deze motivering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, dient die motivering doorslaggevend te zijn bij zulk een principiële kwestie?

Deze leden achten het ter referendum brengen van hybride verdragen, zoals in 2016 toen gestemd moest worden over een associatieakkoord dat voor het overgrote deel buiten de bevoegdheid van Nederland als lidstaat van de EU viel, ongelukkig. Het opnemen van hybride verdragen in de lijst van niet-referendabele onderwerpen had daarom eerder voor de hand gelegen. Maar nu worden alle verdragen uitgesloten. Ook verdragen waarbij een deel van de nationale soevereiniteit aan een internationale organisatie wordt overgedragen. Ligt het juist in dat geval niet voor de hand, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemer en de regering, om de mogelijkheid te hebben dat de bevolking via een referendum zich uitsprekt over deze voorgenomen soevereiniteitsoverdracht? Overdracht van soevereiniteit betekent immers dat de Nederlandse kiezers hun bevoegdheid om via parlement en regering op het desbetreffende beleidsterrein invloed uit te oefenen kwijtraken. Ligt het dan niet in de rede dat zij zelf zich daarover kunnen uitspreken?

Tot nu toe bevindt Nederland zich in de achterhoede waar het gaat om referenda. De leden van de fractie van de **SP** verwelkomen het wetsvoorstel als een belangrijke aanvulling van de Nederlandse democratie, die ook al lange tijd door een ruime meerderheid van het

⁹ Eindrapport, p. 153.

¹⁰ Eindrapport, p. 153.

¹¹ Kamerstukken I 2019/20, 35 129, nr. 10.

Nederlandse volk wordt gewenst en nadrukkelijk wordt aanbevolen door de Staatscommissie parlementair stelsel. Als dit wetsvoorstel naar deze leden hopen en verwachten, wordt aangenomen, hoe verhoudt Nederland zich dan tot de rest van Europa? Komen we dan in de voorhoede of komen we nog niet verder dan de middenmoot, mede vanwege de vele uitsluitingen?

Met het amendement-Van der Graaf¹² is een starre en hoge uitkomst-drempel aan het oorspronkelijke wetsvoorstel toegevoegd. Waarom wordt een dergelijke starre en hoge drempel nodig geacht, terwijl die niet bij verkiezingen bestaat? Waar is de democratische legitimatie voor deze beperking te vinden? Hoe verhoudt de nu voorgestelde uitkomstdrempel zich tot correctieve referenda elders in Europa? Klopt het dat Nederland op dit punt het meest eisende land wordt? Welke mogelijkheden zijn er om deze uitkomstdrempel in de toekomst zo nodig aan te passen?

Een referendum over internationale verdragen wordt in dit wetsvoorstel uitgezonderd. Hoe verhoudt zich dat tot referenda in andere Europese landen en met name in de landen van de Europese Unie? Waar is de democratische legitimatie te vinden voor deze beperking? Bij internationaal verdrag kan soevereiniteit overgedragen worden. Wat is de democratische legitimatie om juist een dergelijke verregaande beslissing niet referendabel te maken?

Een referendum over onze staatsvorm wordt in dit wetsvoorstel uitgesloten. Hoe verhoudt zich dat tot andere Europese landen? En waar is de democratische legitimatie voor deze beperking te vinden?

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de regering in de advisering bij het wetsvoorstel heeft aangegeven dat ook het opnemen van een concrete opkomstdrempel van constitutionele orde is. Deze leden vragen hoe de regering het wetsvoorstel beoordeelt zoals dat na de stemming luidt. In hoeverre is het constitutioneel gezien acceptabel dat een eigenstandige drempel ontbreekt en dat de koppeling aan de opkomst bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen de status van het instrument meer grillig kan maken? Dient bij een verstrekkend gevolg als het verwerpen van een wet niet verzekerd te zijn dat, onafhankelijk van de zittingsperiode, een tevoren bepaald aandeel van de stemgerechtigden ontevreden moet zijn?

De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie van de initiatiefnemer op de verhouding tussen het belang van de opkomstdrempel en het belang van representativiteit. Deze leden constateren dat wel gesuggereerd is dat met lage opkomstdrempels volstaan kan worden indien uit onderzoek zou blijken dat de representativiteit niet noemenswaardig zou dalen ten opzichte van hogere drempels. Zij vragen of de initiatiefnemer vanuit de gedachte van het referendum als correctief burgerinstrument ook van mening is dat niet primair de meting van representativiteit centraal staat, maar de burgerplicht om daadwerkelijk zelf «in de benen te komen» wil een wet verworpen kunnen worden. Is een statistische meting van representativiteit geen armoedige benadering van dit democratische instrument?

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om een nadere toelichting op de gedachte dat slechts door invoering van het referendum de mogelijkheid voor kiezers zou ontstaan om het parlement te corrigeren. Deze leden constateren dat juist de verkiezingen bij uitstek ook dat doel kunnen dienen en dat daarbij van burgers een totaalafweging van het

¹² Kamerstukken I 2020/21, 35 129, nr. 14.

gevoerde beleid verwacht wordt. Is de initiatiefnemer principieel van mening dat een referendum het democratische proces via de volksvertegenwoordiging nooit kan frustreren en dat het altijd als waardevol sluitstuk geldt? Of bestaat toch het risico dat een referendum het parlementaire proces en het maatschappelijk belang kan frustreren, bijvoorbeeld wanneer onvoldoende uit de uitslag blijkt tegen welke van de kernelementen van een verworpen wet, in welke mate en met welke overwegingen de bezwaren zich richten?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de parlementaire behandeling veel aandacht is uitgegaan naar referenda op het nationale niveau. Deze leden zouden graag meer zicht krijgen op de uitwerking van het correctief referendum voor decentrale overheden. Zij wijzen daarbij als voorbeeld op de grote (financiële) uitdagingen waar gemeenten in het sociaal domein mee te maken hebben. Keuzes voor een toekomstbestendige aanpak vragen vaak een integrale afweging. In hoeverre bestaat het risico dat gemeenten verder in de knel kunnen komen wanneer noodzakelijk geachte bezuinigingen worden verworpen?

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de reikwijdte van het begrip «besluiten van decentrale overheden». Welke besluiten komen in aanmerking voor referenda? Kan de initiatiefnemer toelichten waarom het bijvoorbeeld logisch zou zijn om bij formele wetten uit te sluiten dat belastingwetgeving referendabel is, terwijl ten aanzien van dergelijke besluiten op lokaal niveau geen beperkingen gelden? In hoeverre vindt de regering het wenselijk dat onder meer verhogingen van de onroerendezaakbelasting referendabel zijn?

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en de reactie van de regering, en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Dittrich

De griffier van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman