

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**

**D**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning inzake wetsvoorstel 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). In dit verslag zijn enkele vragen gesteld aan het kabinet. Met deze brief beantwoord ik deze vragen. Het kabinetsstandpunt over het gehele voorstel zal ik tijdens de plenaire behandeling kenbaar maken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de nu voorgestelde wijziging van de Grondwet betekenis heeft voor andere voorstellen, zoals de instelling van een constitutionele toetsing of het terugzendrecht en of het parlementair systeem dergelijke wijzigingen tegelijkertijd aan kan.

Het onderhavige Grondwetsvoorstel en de verschillende Grondwetsvoorstellen die door de regering zijn en worden ingediend, moeten op eigen merites worden beoordeeld. Naar het oordeel van het kabinet kunnen zij ook gelijktijdig tot wet worden verheven, indien en voor zover de beide Kamers met deze voorstellen instemmen.

De leden van de fracties van de PvdA en 50PLUS vragen of met de uitkomstdrempel in het voorliggende voorstel niet een in de praktijk onneembare horde wordt geïntroduceerd. Zij vragen om op grond van recent internationaal vergelijkend onderzoek aannemelijk te maken dat een dergelijke uitkomstdrempel van 40% bij een correctief wetgevingsreferendum een reëel haalbare is.

Hoe de in het Grondwetsvoorstel opgenomen uitkomstdrempel in de praktijk zal uitpakken, is afhankelijk van verschillende factoren. Zo kan het

onderwerp dat ter stemming voorligt of een combinatie van het referendum met een andere stemming of verkiezing op hetzelfde moment van invloed zijn op de opkomst. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat er veel verschillende soorten en hoogten geldigheidsdrempels worden gebruikt.<sup>1</sup> In ruim de helft van de burgergeïnitieerde referenda is er sprake van een geldigheidsdrempel. In de meeste gevallen gaat het om een *opkomstdrempel* die in sommige gevallen kan oplopen tot 50% van het electoraat. Een *uitkomstdrempel* bij een optioneel referendum komt voor in tien landen.<sup>2</sup> De hoogte van de *uitkomstdrempel* varieert en loopt op tot 50% van het electoraat op de Kaaimaneilanden en in het geval van Zweden tot 50% van de opkomst van de parlementaire verkiezingen die op dezelfde dag als het referendum worden gehouden.

De leden van de fracties van de PvdA en 50PLUS vragen hoe het opnemen van de uitkomstdrempel in het Grondwetsvoorstel zich verhoudt 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.

Zoals tijdens de behandeling van het onderhavige voorstel in de Tweede Kamer is opgemerkt, is het kabinet van oordeel dat de drempels voor het houden van een bindend correctief wetgevingsreferendum van constitutionele orde zijn. Daarom heeft het kabinet ervoor gepleit de hoogte van de drempels in de Grondwet zelf op te nemen. Het opnemen van de uitkomstdrempel in het Grondwetsvoorstel staat er niet in de weg aan een wijziging van de hoogte van die drempel op termijn, indien de ervaringen die met het bindende referendum worden opgedaan daartoe aanleiding geven. Een dergelijke wijziging vergt dan wel een wijziging van de Grondwet, in twee lezingen.

De leden van de fracties van de PvdA en 50PLUS vragen of de regering de argumentatie onderschrijft die ten grondslag ligt aan het amendement waarbij de internationale verdragen zijn toegevoegd aan de lijst van niet-referendabele onderwerpen. Zij wijzen erop dat als gevolg van het amendement niet alleen de hybride verdragen zijn uitgezonderd van referendabiliteit, maar ook de verdragen waarbij een deel van de nationale soevereiniteit aan een internationale organisatie wordt overgedragen. Deze leden vragen of het juist in dat geval niet voor de hand ligt om de mogelijkheid te hebben dat de bevolking via een referendum zich uitspreekt over deze voorgenomen soevereiniteitsoverdracht.

Het kabinet heeft tijdens de behandeling van het onderhavige voorstel in de Tweede Kamer geadviseerd een expliciete uitzonderingsgrond op te nemen voor de referendabiliteit van gemengde verdragen. Het kabinet is het namelijk eens met de staatscommissie parlementair stelsel en de Afdeling advisering van de Raad van State dat voorkomen moet worden dat een referendum uitspraken oplevert over zaken waarbij het aangesproken bestuur geen beslissingsmacht heeft. De indiener van het amendement verbreedde de voorgestelde uitzonderingsgrond naar alle internationale verdragen. Het kabinet heeft verklaard geen bezwaren te hebben tegen de inhoud van het amendement en heeft het oordeel daarover aan de Kamer gelaten. Mocht de wens leven om verdragen

---

<sup>1</sup> Hendriks, F., Jacobs, D.J., & Wagenaar, C.C.L. (2020). *Referenderen en delibereren. Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*. Tilburg: Tilburg University.

<sup>2</sup> Informatie over het gebruik van verschillende soorten geldigheidsdrempels wereldwijd is te raadplegen via de «Direct Democracy Database» van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance op <https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>.

waarbij soevereiniteit wordt overgedragen, referendabel te maken, dan kan de uitzonderingsgrond gewijzigd worden. Een dergelijke wijziging vergt dan wederom een wijziging van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat het kabinet heeft aangegeven dat ook het opnemen van een concrete opkomstdrempel van constitutionele orde is. Zij vragen hoe het kabinet het wetsvoorstel in zijn huidige vorm beoordeelt. Daarin ontbreekt immers een eigenstandige drempel; die wordt gekoppeld aan de opkomst bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen.

Het kabinet heeft er inderdaad voor gepleit de hoogte van de drempels voor het houden van een bindend correctief wetgevingsreferendum in de Grondwet zelf op te nemen en de regeling daarvan niet over te laten aan de gewone wetgever. Het verheugt het kabinet dan ook dat de Tweede Kamer hieraan met betrekking tot de uitkomstdrempel tegemoet is gekomen. De hoogte van de uitkomstdrempel vloeit rechtstreeks voort uit het Grondwetsvoorstel zelf en laat de gewone wetgever geen ruimte. Dat de hoogte van de uitkomstdrempel in de loop der jaren in absolute zin kan fluctueren als gevolg van de koppeling aan de opkomst bij de meest recente Tweede Kamerverkiezingen, doet daar niet aan af.

De leden van de SGP-fractie vragen of het kabinet het wenselijk acht dat op decentraal niveau onder meer verhogingen van de onroerendezaakbelasting referendabel zijn, terwijl op nationaal niveau de belastingwetgeving is uitgesloten van referendabiliteit.

Het Grondwetsvoorstel bepaalt dat provincies, waterschappen, gemeenten en Caribische openbare lichamen zelf kunnen besluiten of zij een bindend correctief referendum mogelijk willen maken. Daarnaast kennen deze medeoverheden al de mogelijkheid om een niet-bindend referendum uit te schrijven. Het voorliggende voorstel geeft medeoverheden dus de autonomie om zelf te bepalen of en hoe zij het referendum decentraal willen regelen. Daarbij hoort ook dat medeoverheden zelf kunnen bepalen welke lokale besluiten referendabel zijn. Naar het oordeel van het kabinet past deze systematiek bij het uitgangspunt van decentrale autonomie.

De bestaande decentrale referendumverordeningen voor niet-bindende referenda kennen overigens veelal bepalingen die gemeentelijke en provinciale belastingen uitzonderen van referendabiliteit. Van de tot nu toe ruim tweehonderd georganiseerde lokale referenda ging er slechts één indirect over een belastingkwestie.<sup>3</sup>

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

---

<sup>3</sup> Het betreft hier het referendum over de toekomst van de zwembaden in de gemeente Zoetermeer van 8 maart 1995. Kiezers konden uit twee varianten kiezen voor het zwembadbeleid. Voor elke variant was inzichtelijk gemaakt wat de financiële consequenties waren voor de onroerendezaakbelasting.