

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 11 februari 2020

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Geschiedenis	5
3.	Het advies van de staatscommissie	6
4.	Inhoud van dit wetsvoorstel	10
II	Artikelsgewijs	16

I ALGEMEEN

1. Inleiding

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 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 opnemng 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 «principiële 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 referendumelectorat? 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 referendumelectoraten? 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 baaierd van 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 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 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 opnemng 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 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 opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (TK 30174) 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 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 opnemning 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.

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.

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 «constituti-onele» 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.

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 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 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?

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?

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 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.

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 niet 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.

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?

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 verstrekende 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?

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 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?

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.

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?

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 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 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 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 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.

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.

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.

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?

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 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.

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.

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?

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.

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.

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 Weyenberg / Dijkgraaf (TK 34 725 nr. 8).

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?

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.

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 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 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 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 ho staat indiener tegenover een uitkomstdrempel die gedefinieerd wordt als de helft plus één van de opkomst van de meest recente verkiezingen?

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?

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 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?

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?

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?

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?

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?

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?

De leden van de D66-fractie lezen daarnaast dat de initiatiefnemer de tweefasestructuur 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 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.

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 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?

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 tweederden aangenomen moeten worden.

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?

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?

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

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

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx