

Vergaderjaar 2022–2023

36 160

Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemering van bepalingen inzake het correctief referendum

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 mei 2023

Indiener is de leden van de verschillende fracties zeer erkentelijk voor hun voortvarende inbreng op het wetsvoorstel om het bindend correctief referendum te verankeren in de Grondwet. Zij hoopt de leden snel te treffen bij de inhoudelijke plenaire behandeling

1. Nut en noodzaak

De Afdeling advisering van de Raad van State acht de handelwijze van de initiatiefnemer minder passend.¹ De initiatiefnemer reageert met louter rationale argumenten op deze kritiek. Ook valt het de leden van de **VVD**-fractie op dat de Afdeling expliciet aangeeft dat zijn eerdere advies over het initiatiefvoorstel van het lid Van Raak integraal deel uitmaakt van het thans uitgebrachte advies en kan worden betrokken bij de reactie van de initiatiefnemer. Deze leden hebben die reactie niet aangetroffen. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn geweest om de opvattingen van de initiatiefnemer te vernemen over de beschouwingen over meerderheids- en consensusdemocratie. Groeien we met een correctief referendum meer toe naar een meerderheidsdemocratie en wat betekent dat voor onze politiek-bestuurlijke traditie om in voorstellen ook rekening te houden met minderheidsopvattingen? Wellicht kan door de initiatiefnemer alsnog op deze en andere beschouwingen van de Afdeling gereflecteerd worden.

Recentelijk hebben voorstellen om een correctief referendum in te voeren steeds de eindstreep niet gehaald. In het licht hiervan heeft de Raad van State erop gewezen dat het belangrijk is dat de stabiliteit en continuïteit van de hoofdregels van het staatsbestel worden gewaarborgd en dat daarom nu weer een voorstel voor Grondwetswijziging minder passend is. Kan de initiatiefnemer wellicht uiteenzetten waarom zij toch voor het in procedure brengen van haar initiatief gekozen heeft, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 36 160, nr. 4, p. 2.*

Het onderhavige wetsvoorstel is op een aantal punten door de Tweede Kamer geamendeerd. Kan de initiatiefnemer de leden van de **D66**-fractie in een handzaam overzicht aangeven waar het onderhavige geamendeerde wetsvoorstel verschilt van het op 5 juli 2022 door de Tweede Kamer verworpen initiatiefwetsvoorstel van SP-Kamerlid Van Raak?

Het voorliggende voorstel lijkt in grote mate op het voorstel 35729 dat in juli 2022 geen tweederde meerderheid verkreeg in de Tweede Kamer. Een belangrijk verschil is dat de uitwerking van de in de Grondwet opgenomen principiële voorwaarden, zoals een bepaalde uitkomst-drempel, niet langer in het Grondwetsvoorstel staat, maar een plaats moet krijgen in de uitvoeringswet. De leden van de **PvdA**-fractie nemen hier met instemming kennis van, omdat dat past bij de Grondwetssystematiek. Een apart debat over de uitvoeringswet zal te zijner tijd nodig en wenselijk zijn om over die uitwerking nader te beraadslagen. Over de mogelijke modaliteiten van uitvoering stellen deze leden daarom nu geen vragen. Maar, zo vragen zij, waaraan ontleent de initiatiefnemer de verwachting dat voorliggend voorstel in tweede lezing wel een tweederde meerderheid zal behalen, nu zij zo kort na de verwerping van het hierboven genoemde voorstel onderhavig voorstel heeft ingediend? De Raad van State heeft hierover de opmerking gemaakt dat de «brede en langdurige parlementaire steun» die voor een grondwetswijziging nodig is op het moment van zijn advies ontbrak. Welke zijn de nieuwe gezichtspunten die volgens de initiatiefnemer de indiening van voorliggend initiatiefvoorstel rechtvaardigen?

Om te beginnen vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie de initiatiefnemer aan te geven waarop zij de – kennelijke – verwachting baseert dat het instrument van een correctief referendum zal bijdragen aan herstel van vertrouwen in de parlementaire democratie. Verder vragen deze leden de initiatiefnemer te reageren op hun uitgangspunt dat als er een dergelijk correctiemechanisme zou moeten komen, dit eerst en vooral het karakter van een noodrem zou moeten hebben. Het initiatiefvoorstel is ingediend nadat heel kort daarvoor een voorstel met een vergelijkbare strekking werd verworpen. Hoe reflecteert de initiatiefnemer op het proces tussen het verwerpen van het ene en het indienen van het andere voorstel? En kan de initiatiefnemer heel concreet aangeven wat er in de tussentijd gedaan is om aan de deels fundamentele constitutionele bezwaren tegemoet te komen of die alsnog te weerleggen met gefundeerde argumentatie? Op welke wijze zijn bijvoorbeeld de visies van de deskundigen die tijdens de behandeling van het vorige wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn gehoord door de initiatiefnemer verwerkt in dit voorstel? Tot welke concrete aanvullingen, wijzigingen of nadere onderbouwing heeft dat geleid?

Een ander punt waarop deze leden de initiatiefnemer vragen om een wat bredere beschouwing betreft de verhouding van de thans voorliggende tekst van het wetsvoorstel tot het oorspronkelijke uitgangspunt van de initiatiefnemer. Drie nota's van wijziging en drie aangenomen amendementen hebben er immers toe geleid dat inhoud en strekking van het voorstel op onderdelen significant anders zijn dan op het moment van indienen. Hoe reflecteert de initiatiefnemer hierop? Is het initiatiefvoorstel zoals het er sinds de stemming in de Tweede Kamer uit ziet wel voldoende getoetst op constitutionele consistentie? En in hoeverre is het thans voorliggende voorstel nog in lijn met de aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel en met het advies door de Raad van State? Heeft de initiatiefnemer overwogen het wetsvoorstel in de huidige vorm opnieuw aan te bieden voor enige vorm van voorlichting?

De leden van de **SP**-fractie vragen de initiatiefnemer of zij nader in kan gaan op het verbeteren van het vertrouwen in de politiek, waartoe deze wet dient.

Verschillende fracties vragen naar het verschil met de eerdere versie van de wet die tot doel had de Grondwet te wijzigen ten einde een correctief bindend referendum mogelijk te maken.² Ook wordt door gevraagd naar de relevante ontwikkelingen ten opzichte van het verwerpen van de voornoemde wet.

Het voorliggende wetsvoorstel is nagenoeg gelijk aan het voorstel van Van Raak, dat uw Kamer behandelde op 19 januari 2021, met één (fundamenteel) verschil dat de vormgeving van de uitkomstdrempel niet in dit voorstel is uitgewerkt. Dit was in het vorige voorstel de uitkomst van de beraadslaging en stemming in de Tweede Kamer, en voor uw Kamer reden om hierover uitgebreid te beraadslagen, inclusief een voorbereidende expertmeeting. Uit deze expertmeeting is veel nadere invulling gekomen over de onwenselijkheid van het opnemen van de drempel in de Grondwet, anders dan dat een uitkomstdrempel in een uitvoeringswet geregeld dient te worden.

Dat het voorliggende wetsvoorstel nagenoeg gelijk was, was voor de Raad van State reden om niet nader in te gaan op het wetsvoorstel en enkel te verwijzen naar hun eerdere advies. In dat advies betoogde de Raad van State over de wenselijkheid van de uitkomstdrempel, daar waar deze in de door uw Kamer georganiseerde expertmeeting beoordeeld werd als een onhaalbare drempel. Indien er wil daarmee de leden van de VVD-fractie laten zien dat de meningen over wáár het wettelijke geregeld moet worden verschillend wordt gedacht, maar niet dát het geregeld moet worden. En dit is precies de reden waarom indiener de voorbereiding voor een uitvoeringswet ter hand heeft genomen. Dit om meer grond onder de voeten te krijgen over waar het nu precies over gaat als de bevolking de mogelijkheid een bindend correctief referendum wordt geboden. De leden van de OSF-fractie vragen hier later in het verslag naar. Het indienen van een uitvoeringswet zonder dat de Grondwet gewijzigd is, is echter staatsrechtelijk onmogelijk, zo bleek uit nadere bestudering van zowel de indiener als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarom heeft de indiener er voor gekozen om de hoofdlijnen van het wetsvoorstel weer te geven in de brief en wil zij ervoor zorgen wanneer de tweede lezing is afgerond het initiatiefwetsvoorstel gereed is voor indiening. Hiervoor wordt indiener de ambtelijke ondersteuning geboden vanuit het ministerie. Uit het samenwerken met het ministerie én de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer komen ook de nota's van wijzigingen voort. Nadere vragen van leden van de Tweede Kamer én nadere duiding die volgde uit het voorbereiden van de uitvoeringswet maakten dat indiener oordeelde dat bij dit wetsvoorstel wetstechnische verbeteringen nodig waren. Aan de leden van de ChristenUnie wil indiener laten weten dat deze nota's tot doel hebben helder te maken waar wél en waar geen referendum over kan worden gehouden. Dat er amendementen aangenomen zijn, ziet de indiener als de perfecte werking van het parlement waarbij via debat en wijzigingen van wetsvoorstellen tot meerderheden en draagvlak wordt gekomen. Het voorstel wat voorligt is opnemend in de Grondwet en de uitvoeringswet zal nadere uitwerking regelen. Bij de uitvoeringswet is het startpunt het advies van de Staatscommissie.

² Kamerstuk 35 729, Voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemend van bepalingen inzake het correctief referendum.

Verskillende fractieleden merken op dat het indienen van het voorliggende voorstel snel volgt op het verwerpen van het eerdere voorstel voor een correctief bindend referendum en vragen naar de verhouding ten opzichte hiervan met de Grondwet. Indiener begrijpt de opmerkingen van de leden goed, maar wil aangeven dat zij met het opnieuw voorleggen van deze Grondwetswijziging probeert de Grondwet recht te doen. In de geest van de Grondwetgever behoort de kiezer zich, via verkiezingen, uit te spreken over wijzigingen. Juist door dit voorstel nu voor te leggen aan de Staten-Generaal wordt de mogelijkheid aan de kiezer geboden om bij komende verkiezingen de keuze voor een correctief referendum op te nemen in de Grondwet mee te laten weten in de stembepaling. Initiatiefnemer hecht veel waarde aan deze democratische mogelijkheid voor de kiezer.

De Grondwet wijzigen kent terecht de waarborg van een eerste en tweede lezing, met daartussen een rol voor de kiezer. Met deze procedure wordt derhalve juist recht gedaan aan de bedoeling van de Grondwetgever. Indiener acht het van belang dat er, gezien de lange duur van de procedure om de Grondwet te wijzigen, niet te lang gewacht wordt met het invoeren van maatregelen om de democratie te versterken. De Staatscommissie Parlementair Stelsel merkt in haar rapport in 2017 op: «Het gaat erom dat de urgentie van de voorgestelde maatregelen door de politiek herkend en erkend wordt. Volgens de staatscommissie is het na honderd jaar nu écht zaak om onze democratie meer toekomstbestendig te maken. Onze democratische rechtsstaat is niet zonder gebreken en zal dat ook nooit zijn maar laten we er wel voor zorgen onze democratische rechtsstaat de beste is die we kunnen hebben.»³

Indiener wijst op meerdere kiezersonderzoeken dat de verkiezingen van maart 2021 gingen over de afhandeling van de coronacrisis, betrouwbaarheid van de overheid en normen en waarden. Het gebrek aan vertrouwen in de politiek was voor een kwart van de thuisblijvers de reden niet te gaan stemmen.⁴

De leden van de VVD-fractie vragen naar een bespiegeling op de verhouding tussen een consensus- en een meerderheidsdemocratie. Indiener merkt in dit licht op dat de betrokkenheid van mensen onder bepaalde groepen juist sterk afneemt en er een «diplomademocratie» is ontstaan. Onderzoek laat zien dat juist de groep mensen die zich niet vertegenwoordigd meer voelt door de politiek, ook minder snel geneigd is deel te nemen aan initiatieven als burgerberaden. Hier gaat ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel uitgebreid op in. Indiener wil er ook op wijzen dat er een wezenlijk verschil is tussen het (voldoende) betrekken van mensen niet automatisch waarborgt dat mensen ook voldoende zeggenschap hebben. Het vertegenwoordigende parlementaire stelsel zoals we dat in Nederland kennen gaat ook uit van het principe dat dit niet noodzakelijk is omdat de volksvertegenwoordiging de beslissingsbevoegdheid heeft gekregen van de bevolking. Een correctief bindend referendum verhoudt zich tot dit principe door mensen een middel in handen te geven om achteraf een correctie te kunnen toepassen, wat geen afbreuk doet aan de vertegenwoordigende functie van het parlement. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de Staatscommissie parlementair stelsel en de Afdeling advisering van de Raad van State dat het correctief referendum juist een welkome aanvulling is op ons parlementaire stelsel,

³ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Hoge dijken, lage drempels* (pagina 101).

⁴ Onderzoek Ipsos in opdracht van NOS: <https://nos.nl/collectie/13860/artikel/2373083-verkiezingen-in-cijfers-hoge-opkomst-onder-jongeren-en-zorg-belangrijkste-thema>.

als laatste mogelijkheid (ultimum remedium) voor de bevolking om haar vertegenwoordigers te corrigeren.⁵

In hun analyse van de Atlas van Afgehaakt Nederland laten De Voogd en Couperus zien dat mensen betrokken kunnen worden op onderwerpen waarbij hun stem direct telt. Een stem bij verkiezingen kan door coalitie-vorming (duurzaam) genegeerd worden waardoor kiezers niet (meer) het idee hebben dat hun stem ertoe doet. Bij een referendum doet een stem «voor» of «tegen» direct mee.

Tot slot wil indiener erop wijzen het wantrouwen in de politiek kan worden verkleind als «de politiek», in casu de wetgevende macht, zich bereid toont te laten corrigeren door de bevolking. En dat dit al jaren wordt gezien als een mogelijkheid om de democratie te versterken, is bekend. Dit wetsvoorstel is de vijfde poging om tot het referendum grondwettelijk te verankeren. Indiener wijst er ook op dat het (tijdelijke) raadgevende referendum bedoeld was als opmaat naar een bindend referendum.

2. Maatschappelijke onvrede

Het zal de initiatiefnemer niet verbazen dat de leden van de **VVD**-fractie terughoudend staan ten opzichte van dit initiatiefvoorstel. Dat laat onverlet dat ook deze leden de zorgen delen over de maatschappelijke onvrede. Zorgen die ten grondslag liggen aan dit voorstel. Onvrede die overigens bredere en diepere oorzaken heeft dan een tekortschietend parlementair stelsel. Over verbeterde mogelijkheden voor de participatie van burgers en veranderingen in de politieke cultuur gaan deze leden graag op andere momenten in gesprek. Nu ligt een voorstel inzake een correctief referendum voor. Deelt de initiatiefnemer de opvatting dat dat middel alleen in een uiterst geval ingezet kan en zal worden en daarmee een beperkte bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van die maatschappelijke onvrede? Kan die onvrede mogelijk ook verergeren doordat populistische groeperingen in een referendumprocedure met het onderwerp aan de haal gaan waardoor de tegenstellingen die ermee opgelost zouden kunnen worden alleen maar vergroot worden? En kan die onvrede verder gevoed worden door een voor met name de ontevreden groep tegenvallende uitslag? Kan de initiatiefnemer ingaan op die mogelijke dynamiek?

Of een referendum dat succesvol wordt geïnitieerd door een groep van de bevolking onvrede zou kunnen vergroten of juist niet, behoort volgens de indiener niet de juiste vraag te zijn. Het gaat om de mogelijkheid van de bevolking om de gekozenen en de bestuurders te corrigeren. Uiteindelijk doen de beweegredenen van die correctie er niet toe, omdat de beoordeling van de beweegredenen altijd betwist kan worden al naar gelang men het eens is met de redenen of niet. Over de vraag wat populisme is, wat het veroorzaakt, en hoe daarmee om te gaan, kunnen de leden van de VVD-fractie en de indiener – en velen met hen – lang debatteren, maar het is gaat over iets anders dan wat er voorligt in het wetsvoorstel. Democratie geeft ruimte aan een ieder die wil deelnemen, ook populistten, bij reguliere verkiezingen. Maar het is de overtuiging van de indiener dat democratie niet behelst dat mensen na het stemmen bij verkiezingen dan lijdzam dienen af te wachten wat de macht over hen of voor hen besluit. Het recht op demonstratie, op manifestatie, op vereniging, het zijn wezenlijke pijlers die de democratie én de samenleving nodig heeft om te functioneren. Met dit wetsvoorstel wordt de bevolking een extra

⁵ Atlas van Afgehaakt Nederland, over buitenstaanders en gevestigden. 17 december 2021 <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>.

instrument gegeven, namelijk het corrigeren van de macht. Indiener wijst de leden van de VVD-fractie er graag op dat vele westerse democratieën dit (grond)recht aan hun inwoners toekent en dat Nederland juist een uitzondering is waarin dat recht niet bestaat.

Indiener wil de leden van de VVD-fractie erop wijzen dat het organiseren van een referendum juist ook lucht kan geven aan een maatschappelijk debat waarin voor- en tegenargumenten van een onderwerp goed over het voetlicht komen. Uit onderzoeken naar het stemgedrag van kiezers bij een referendum blijkt dat zij hun stem goed kunnen motiveren – hoezeer iemand het met die motivatie eens of oneens kan zijn. Met andere woorden, kiezers wegen hun stem af en weten waarom ze iets wel of niet steunen.⁶

3. Andere correctieve instrumenten

Behalve een participatieve kant heeft een correctief referendum ook een constitutionele kant. Er wordt serieus nagedacht over ander correctieve instrumenten. Zo zijn er plannen een terugzendrecht voor de Eerste Kamer en constitutionele toetsing in te voeren. Kan de initiatiefnemer reflecteren op de vraag hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie. Wordt het door een stapeling van correctiemechanismen duidelijker voor de burger?

De vragen die de leden van de VVD-fractie stellen gaan over parlementaire correctieve instrumenten. Die zijn uiteraard waardevol en daar tornt dit voorliggende voorstel dan ook niet aan. Het correctief bindend referendum is een middel dat ingezet wordt als het wetgevingsproces volledig parlementair is afgerond immers en alle controlemechanismen zijn uitgeput. Omdat de controlemechanismen die de leden van de VVD-fractie noemt gaan over instrumenten voor de volksvertegenwoordiging en het voorliggende wetsvoorstel gaat over een instrument voor de bevolking, ziet indiener geen onduidelijkheid ontstaan.

4. Drempels

Essentieel onderdeel van de meest recente beraadslagingen over dit onderwerp in de Eerste Kamer was de hoogte en de wettelijke verankering van de drempels in de referendumprocedure. De initiatiefnemer stelt voor de drempels in de uitvoeringswetgeving op te nemen.

Twee dagen voor de mondelinge behandeling heeft de initiatiefnemer de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot die uitvoeringswet inclusief de voorgenomen hoogte van de drempels. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen het dilemma dat deze uitvoeringswet pas aanhangig kan worden gemaakt na aanneming van het voorliggende initiatiefvoorstel door beide Kamers in eerste lezing? Er moet nu ingestemd worden met het regelen van de hoogte van de drempels buiten de Grondwet zonder zekerheid te hebben over de hoogte daarvan.

De Afdeling advisering van de Raad van State gaf al aan dat het ongewenst is dat er voor wezenlijke elementen van het correctieve referendum die voor een afgewogen eindoordeel van het instrument onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, gescheiden procedures van verschillende zwaarte gaan gelden. Dat is ook de opvatting van de regering. Ook de staatscommissie Biesheuvel kwam destijds tot dat oordeel. De leden van de **VVD**-fractie ontvangen graag nog eens een

⁶ Roodvlees onderzoek.

toelichting op de op dit punt afwijkende opvatting van de initiatiefnemer. Wellicht kan de initiatiefnemer daarbij ook ingaan op de mogelijkheid dat de wetgever daar niet uitkomt, zoals de Belgische referendumpraktijk laat zien.

Kan de initiatiefnemer de **D66**-fractieleden aangeven waarom zij in de voorgestelde Grondwettekst geen redelijke uitkomstdrempel en drempels in de voorfase van het referendum heeft opgenomen? Waarom vindt zij dat deze drempels niet van constitutionele orde zijn? Is zij niet bevreesd dat wanneer die drempels in een uitvoeringswet zullen worden opgenomen, de kans bestaat dat voor zo'n wet geen tweederdemeerderheid gehaald kan worden, waardoor de Grondwettekst inhoudsloos zal blijven? Wat doet dat met het vertrouwen van de bevolking in het instrument correctief wetgevingsreferendum?

Al eerder is bediscussieerd of de uitkomstdrempel in de Grondwet of in een uitvoeringswet zou moeten worden vervat. In lijn met verschillende daartoe strekkende adviezen menen de leden van de **ChristenUnie**-fractie dat opname van zo'n drempel in de Grondwet de voorkeur verdient. Is de initiatiefnemer bereid haar argumenten voor opname in een uitvoeringswet nog eens bondig op een rij te zetten? En wat is doorslaggevend geweest voor de keuze die zij heeft gemaakt?

Het voorgestelde artikel 89d lid 3 ziet op een wetsvoorstel tot vaststelling van de uitkomstdrempel. De tekst van de betreffende bepaling wekt taalkundig echter de indruk te gaan over een «ingangsdrempel». Het gebruik van het woord «waren» in het voorgestelde artikel 89d lid 3 kan bovendien de indruk wekken dat met terugwerkende kracht wordt vastgesteld wie gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. Heeft de initiatiefnemer de indruk dat formuleringen als deze voldoende helder, bruikbaar en kenbaar zijn voor burgers die aan de noodrem willen trekken? Zo ja, kan zij dat concreet toelichten? Zo nee, waarom heeft zij dan toch voor deze bewoordingen gekozen?

Artikel 89a, lid 1 legt het recht van initiatief voor houden referendum bij de burger door de formulering: «indien na een inleidend verzoek van een bij wet te bepalen aantal kiesgerechtigden een bij wet te bepalen aantal kiesgerechtigden heeft verklaard dit verzoek te ondersteunen»,. Zijn de indieners en de regering het met het lid van de **OSF**-fractie eens dat omdat er ook gebruik moet kunnen worden gemaakt van dit recht deze drempels als haalbaar moeten worden vormgegeven?

Het lid van de **OSF**-fractie leidt uit de tekst van het eerste lid van artikel 89a af dat bij aanvaarding van de voorgestelde Grondwetswijziging ook het betreffende wetsvoorstel de Kamers dient te passeren. Indien de wetgever hierin vertraagt of niet zal voorzien, dan zou het grondwettelijk geboden recht op een referendum niet te beroepen zijn. Heeft de indiener dan wel de regering het wetsvoorstel klaarliggen om in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal? Welke drempel qua ondersteuningsverklaringen wordt hierin voorgesteld, en met welke motivatie komt ze tot deze normering?

De vragen van de VVD, D66, ChristenUnie en OSF-fracties over het niet kunnen samenlopen van het voorliggende wetsvoorstel en de uitvoeringswet, is een herkenbaar dilemma bij veel wetgeving dat uitgaat van delegatiebepalingen of uitvoeringsregelingen die elders dan in een voorgestelde wet verankerd worden. Het komt neer op de vraag waar je «ja tegen zegt» als je niet weet hoe iets wordt uitgevoerd. Indiener begrijpt dit terdege en dat is ook de reden waarom zij de uitvoeringswet aan het vormgeven is, zoals in eerder in de beantwoording aangegeven.

Hierbij geldt de uitwerking van het correctief bindend referendum als beschreven door de Staatscommissie Remkes als basis, die is terug te vinden in hoofdstuk 5.2.3 onder «Nadere vormgeving en waarborgen»⁷. De uitkomstdrempel die de Staatscommissie voorstelt, wijkt af van wat de Raad van State adviseerde qua uitkomstdrempel, maar gaat wel uit van een uitkomstdrempel waardoor het referendum enkel na meerderheid van stemmen en hoge opkomst geldig is. Waar de Raad van State uitgaat van de opkomst van de vorige verkiezingen, gaat de Staatscommissie uit van de kiesgerechtigde bevolking. Dat laatste vindt de indiener een zuiverder keuze omdat het niet om en nabij 20% van de kiesgerechtigde bevolking buiten de orde plaatst. Dat – zoals de Staatscommissie voorstelt – een derde van de kiesgerechtigden tegen het aangenomen wetsvoorstel moet zijn om het referendum bindend te laten zijn.

Kortom, dat er uitkomstdrempel nodig is, is geen discussie, wel of dat in de Grondwet moet staan. Indiener is van mening van niet. In een uitvoeringswet kan een uitkomstdrempel gemakkelijker worden aangepast dan bij een Grondwetswijziging. Wanneer de drempel te laag of te hoog wordt geacht, is het mogelijk om het referendum in één zittingstermijn van het parlement aan te passen. Omdat er zorgen bestaan over lichtzinnige wijziging door een krappe meerderheid in beide Kamers, is het voorstel van indiener om er twee derde meerderheidsbesluitvorming van te maken.

Andere drempels, zoals de eerste aanvraag, de ondersteuningsverklaringen, zijn ook door de Staatscommissie beschreven en die zullen het uitgangspunt vormen bij het (initiatief)wetsvoorstel. Vragen van de leden van de OSF-fractie over de haalbaarheid van deze drempels zijn zeer begrijpelijk en ook evident de bedoeling. Aanpassing van de tekst in het artikel 89a zijn volgens de indiener niet nodig, omdat dit de geest van de Grondwetgever is. De drempels die de Staatscommissie voorstelt zijn 5.000 ondersteuningen voor een inleidend verzoek en 400.000 voor een definitief verzoek. De termijnen die de Staatscommissie voorstelt zijn helder terug te vinden onder de «Aanbevelingen» van hoofdstuk 5 op pagina 154.

5. Uitvoering

De **VVD**-fractieleden vernemen graag of er nog ontwikkelingen zijn met betrekking tot de uitvoeringswet sinds de brief van 6 februari 2023?⁸

In het voorgestelde artikel 89d lid 1 worden de woorden «representatief en haalbaar» gebezigd. Volgens het Nederlands online woordenboek betekent «haalbaar» onder andere «realistisch». De leden van de **D66**-fractie vragen de initiatiefnemer nader op die begrippen in te gaan, aangezien de betekenis ervan hen nogal ongrijpbaar overkomt. Kan de initiatiefnemer de leden van de D66-fractie op hoofdlijnen aangeven wat er naar haar idee allemaal in de uitvoeringswet geregeld zou moeten worden?

In het voorgestelde artikel 89d lid 1 wordt voor het eerst de formulering «een bij wet te bepalen representatief en haalbaar deel» geïntroduceerd. Daargelaten de opmerking dat «een haalbaar deel» taalkundig al weinig begrijpelijk is, vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie wat nu onder «representatief en haalbaar» moet worden verstaan. Deze leden vragen de

⁷ Iage drempels, hoge dijken, eindrapport Staatscommissie Parlementair stelsel. P. 145 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-867564.pdf>.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 160, 8.

initiatiefnemer dan ook nadrukkelijk om dit begrippenpaar heel concreet en nauwkeurig af te bakenen.

Artikel 87 lid 1 Grondwet bepaalt dat een voorstel wet wordt, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Die bekrachtiging is geen vanzelfsprekendheid, zo blijkt ook uit de tekst van artikel 89a lid 2 van dit initiatiefvoorstel. Juist om die reden aarzelen de leden van de ChristenUnie-fractie bij de stellingheid van de gekozen bewoording van het voorgestelde artikel 89d lid 2. Daar staat immers heel imperatief: «Indien bij het referendum niet een meerderheid (...) zich tegen het voorstel van wet uitspreekt, wordt het voorstel terstond bekrachtigd.» Kan de initiatiefnemer op deze aarzeling reageren en bevestigen dat met de voorgestelde bewoordingen niet is bedoeld toe of af te doen aan de mogelijkheid om een wetsvoorstel al dan niet te bekrachtigen?

Hoe verhoudt het verbeteren van het vertrouwen zich tot art. 89b van het voorstel, de lijst wetten die niet kunnen onderworpen aan een referendum? Kan de initiatiefnemer nader ingaan waarom bijvoorbeeld gekozen is voor het opnemen van art. 89b sub a en b, zo vragen de leden van de **SP**-fractie.

Het blijft voor het lid van **OSF**-fractie onduidelijk wanneer er initiatief tot een referendum kan worden genomen, en welke termijnen hiervoor gaan gelden. Hieruit voortkomend kan het wetgevingsproces worden opgeschort, volgens artikel 89c, of worden voortgezet wanneer de mogelijkheid gepasseerd is. Wanneer is een referendum mogelijk? Waar gedurende het (staande) wetgevingstraject zijn referenda mogelijk?

De verschillende deelnemers wijzen op de hoogte van de uitkomst-drempel en dat in het verworpen wetsvoorstel een onrealistische uitkomstdrempel was opgenomen.⁹ Voor antwoord op de vraag of wat er precies onder haalbaar en representatief wordt bestaan, verwijst indiener graag naar de expertsessie zoals deze door uw Kamer is georganiseerd. Uit vergelijkend onderzoek komt dat er bij een opkomst van 30% al representativiteit wordt bereikt, maar dat zal indiener niet voorstellen als maatstaf in de aangekondigde uitvoeringswet. Haalbaar en representatief geven wel richting voor toekomstige discussie. Enerzijds is haalbaar helder dat een referendum slagend georganiseerd moet kunnen worden, anderzijds moet de opkomst en uitkomst wel representatief zijn. Voor de vraag van de leden van de D66-fractie wat erin hoofdlijnen in de uitvoeringswet geregeld dient te worden verwijst de indiener naar de brief die hierover naar de Tweede Kamer is gestuurd. Hierin wordt uiteengezet welke normen er in de wet dienen te worden opgenomen, daarbij opmerkend dat met het aanvaarden van het amendement Bisschop de noodzaak om verdere uitwerking te geven aan het referendabel maken van onderdelen van wetgeving is vervallen.¹⁰ Het is de bedoeling om de uitvoeringswet enkel te laten zien op het organiseren van een referendum maar zaken die wettelijk vastliggen voor het organiseren van verkiezingen te volgen.

Wanneer volgens de uitwerking die de Staatscommissie heeft aanbevolen een referendum over een aangenomen wet wordt georganiseerd, dan betekent dit dat de wet niet van kracht wordt tot het referendum gehouden is. Het is per wetsvoorstel verschillend of en hoe lang er gewacht kan worden. Als er per direct een referendum georganiseerd

⁹ Position Papers expertsessie: https://www.eerstekamer.nl/id/vle5isr7wxd1/overzicht/position_papers_over_de_werking_van.

¹⁰ Kamerstuk 36 160 nr. 18.

wordt, dan treedt er door inachtneming van termijnen in de kieswet voor het organiseren van verkiezingen, tussen een half jaar en een jaar «vertraging» op. Omdat de Staatscommissie betoogt dat referenda liefst gehouden worden in combinatie met reguliere verkiezingen is nodig om bij de uitvoeringswet goed vast te leggen hoe er omgegaan wordt in situaties waarin niet gewacht kan worden op verkiezingen als die verder weg liggen dan dat half jaar of jaar.

De opname van een «negatieve lijst» in artikel 89b is onderdeel van de consensus die er afgelopen jaren is ontstaan over het feit dat een referendum moet kunnen slagen, in de zin dat het over onderwerpen moet door een referendum kan worden verworpen. Referenda over onderwerpen aangaande 89b sub a en b kunnen een uitkomst hebben dat wetten rond de Koning en het Koningshuis niet van kracht worden, zonder dat er een politieke discussie en/of besluit heeft plaatsgevonden over de plaats van de monarchie in onze democratie. Indiener volgt hierbij de Staatscommissie, die weer teruggrijpt op eerder gevormde consensus.

6. Europees en internationaal recht

In het voorgestelde artikel 89b onder g worden voorstellen van wet die strekken tot goedkeuring van verdragen uitgezonderd. Hetzelfde geldt op grond van het voorgestelde artikel 89b onder f voor wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Waar het gaat om Europese regelgeving is het de leden van de **ChristenUnie**-fractie nog onvoldoende helder hoe de initiatiefnemer hiermee denkt om te gaan. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer sprak de initiatiefnemer in dat kader over het referendabel maken van «een implementatiewet (..) die meer [is] dan sec de implementatie.». Met het oog op de wetsgeschiedenis die nu geschreven wordt, ontvangen deze leden hierop graag een concrete toelichting. Bovendien leggen zij met klem de vraag voor hoe het onderscheid dat de initiatiefnemer hier blijkbaar maakt voldoende kenbaar moet zijn voor burgers.

De leden van de **SP**-fractie vragen de initiatiefnemer hoe een referendum over een wetsvoorstel zich verhoudt tot het Europees recht en Europese verplichtingen? Hoe definieert de initiatiefnemer de in artikel 89b sub c opgenomen term «volkenrechtelijke organisaties»?

In antwoord op de leden van de ChristenUnie-fractie wil indiener erop wijzen dat door aannemen van amendement Bisschop het kunnen opknippen van wetsvoorstellen om bijvoorbeeld onderdelen van implementatiewetgeving wel referendabel te kunnen maken, is komen te vervallen. Het is voor de Staten-Generaal zaak om goed op te letten dat bij implementatiewetten voldoende helder is dat extra nationale beleidskeuzes in de wet daarmee dus uitgezonderd zullen zijn van volksraadpleging. Met zicht op vele onderwerpen waarop de EU nu wetten aan het voorbereiden is, zoals klimaatmaatregelen, digitale aangelegenheden en andere onderwerpen, is het raadzaam goed te zorgen dat EU beleid en nationaal beleid in verschillende wetten worden behandeld.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie geldt voor 89b sub c de reguliere definitie: publiekrechtelijke organisatie die bij of krachtens een volkenrechtelijk verdrag is ingesteld. De verhouding van een referendum over een wetsvoorstel en diens verhouding tot Europees recht en Europeesrechtelijke verplichtingen zal onderwerp van het publieke debat dienen te zijn als het wetsvoorstel referendabel is conform dit wetsvoorstel. Bij verwerping van de wet in een referendum is het aan de regering te besluiten hoe de internationaal rechtelijke waarborgen toch

goed geborgd kunnen worden in een nieuw voorstel. Wanneer het wetsvoorstel zo fundamenteel verweven is met het EU-primaat dat er geen nationale (wettelijk) bewegingsruimte is, behoort het wetsvoorstel uitgesloten te zijn conform de negatieve lijst.

7. Lagere overheden

Het voorstel gaat ook uit van de mogelijkheid voor gemeenten en provincies om bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend referendum kunnen worden onderworpen. In een eerdere formulering van een initiatiefvoorstel is wel bepaald dat op Rijksniveau uitzonderingen kunnen worden aangewezen. In dit verband is van belang dat Nederland is ingericht als gedecentraliseerde eenheidsstaat: lagere overheden kunnen aan medebewindstaken worden gebonden en hebben te maken met interbestuurlijk toezicht van boven. Zo bezien is het allerm minst logisch dat alle besluiten van decentrale volksvertegenwoordigende organen aan een referendum onderworpen kunnen worden. De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag hoe de initiatiefnemer dit beoordeelt?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen vast dat het voorgestelde correctief referendum voor provincies, waterschappen en gemeenten facultatief is. Aanvankelijk was dit niet zo opgenomen in het voorstel. Waarom was dat, zo vragen zij de initiatiefnemer. En wat is de positie van deze decentrale overheden ten aanzien van dit wetsvoorstel? Zijn zij betrokken geweest bij de totstandkoming en hoe beoordelen zij de uitvoerbaarheid?

Het mogelijk maken van een correctief referendum in de Grondwet zou wat de indiener betreft alle besluitvorming van volksvertegenwoordigers en bestuurders moeten behelzen. Door het aannemen van een amendement is het nu een optie op lokaal niveau geworden. Indiener vindt het goed als lokaal en regionaal de inwoners ook de mogelijkheid krijgen om besluiten te corrigeren en dat bestuurders en volksvertegenwoordigers zich controleerbaar opstellen. Juist in de vormgeving van gedecentraliseerde taken, is veel ruimte gelaten voor lokale en regionale invulling. Dan moeten inwoners daarover kunnen meebeslissen via een referendum. In antwoord op de leden van de CDA-fractie wil indiener aangeven dat het juist de bedoeling was bij decentralisatie van vele taken om het aan lokale en regionale democratie over te laten hoe zaken worden georganiseerd. Op verzoek van de provincies, waterschappen en gemeenten is de mogelijkheid nu facultatief geworden middels een aangenomen amendement. Of en hoe zij bij de totstandkoming van het aangenomen amendement betrokken zij geweest, is aan het zicht van de indiener onttrokken. Voor de uitvoeringswet zal indiener zich uiteraard goed verhouden tot alle uitvoerende en betrokken instanties.

Leijten