

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 opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 17 november 2022

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 afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Geschiedenis	3
3.	Het referendum als democratisch middel	4
4.	Inhoud van dit wetsvoorstel	6
5.	Uitvoeringswet	9
II.	Artikelsgewijs	9
	Artikel 89a	9

### **I. Algemeen**

#### *1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het 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 opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum. Graag willen zij daarover enkele opmerkingen maken en de initiatiefnemer een aantal vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Tweede Kamer nog maar zeer onlangs, in juli 2022, een wetsvoorstel tot invoering van het correctief referendum heeft verworpen (Kamerstuk 35 729). Zij waren dan ook

verbaasd dat op dezelfde dag dat het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Leijten over invoering van het correctief referendum in tweede lezing werd verworpen, er een nieuw wetsvoorstel aanhangig werd gemaakt. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het opnieuw aanhangig maken van een wetsvoorstel, zo kort nadat een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging door de Tweede Kamer is verworpen.

De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van het voorstel van de initiatiefnemer. Zoals bekend en reeds uitgesproken staan deze leden positief tegenover het invoeren van een correctief bindend referendum. Zij zien hierin een waardevolle toevoeging voor de representatieve democratie. Zij hebben echter nog wel enkele vragen en opmerkingen bij de specifieke vormgeving en argumentatie die initiatiefnemer aan de Kamer voorlegt.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het 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 opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden constateren dat dit het zoveelste wetsvoorstel op rij is nadat alle vorige wetsvoorstellen niet de vereiste meerderheden in beide Kamers hebben gekregen. Deze leden waarderen de vasthoudendheid van de indiener, maar constateren ook dat argumenten van tegenstanders voor hen weinig waarde lijken te hebben aangezien het ingediende voorstel nauwelijks afwijkt van de vorige voorstellen.

De leden van de SP-fractie danken de initiatiefnemer voor het initiatiefvoorstel om een correctief bindend referendum in Nederland mogelijk te maken. Zij zien grote meerwaarde in dit instrument en sluiten daarmee aan bij de staatscommissie parlementair stelsel. Genoemde leden zien verder geen noodzaak voor het maken van aanvullende opmerkingen of het stellen van vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met 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 over het correctief referendum (Kamerstuk 30 174) en ook grotendeels overeenkomt met het in tweede lezing verworpen voorstel inzake het correctief referendum dat toenmalig initiatiefnemer Van Raak in eerste lezing aanhangig maakte (Kamerstuk 35 129), hebben deze leden nu geen inhoudelijke opmerkingen meer. Zij steunen nog altijd de wens om tot een bindend correctief referendum voor nationale wetgeving te komen omdat zij het – zoals ook in het verkiezingsprogramma van de PvdA is verwoord – belangrijk vinden dat alle burgers ook tussen verkiezingen door invloed kunnen uitoefenen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het nieuwe initiatiefvoorstel van het lid Leijten waarin het correctief referendum wordt voorgesteld. Het vorige voorstel is in tweede lezing in de Tweede Kamer gestrand omdat er geen gekwalificeerde meerderheid was. Omdat bij het eerdere voorstel in beide Kamers uitgebreide debatten hebben plaatsgevonden en het voorliggende wetsvoorstel in grote lijnen hetzelfde is, hebben de aan het woord zijnde leden op dit moment slechts enkele vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het 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 opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden hebben bij eerdere behandelingen van initiatief-wetgeving ten aanzien van het referendum vragen gesteld over het rapport van de staatscommissie Remkes, de mogelijkheid van een uitkomstdrempel en de advisering van de Raad van State daaromtrent, de opsomming van uitgesloten wetten en de werking voor waterschappen en openbare lichamen op de BES. In dit licht richten zij zich bij dit voorstel op het voorliggende advies van de Raad van State en op de uitkomst-drempel.

De leden van de SGP-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. Immers, het wetsvoorstel is nagenoeg hetzelfde als het voorstel dat recent door het parlement is verworpen. Bovendien heeft tussen het moment van verwerping van het eerdere voorstel en de indiening van dit wetsvoorstel geen nadere afweging en afstemming kunnen plaatsvinden. Door deze manier van werken kan de indruk ontstaan dat het parlement een soort flipperkast is waar voorstellen net zolang worden ingeschoten totdat het raak is. Die indruk is zeker als het gaat om wijzigingen van de Grondwet onwenselijk, aangezien daarbij juist zorgvuldigheid, rijpheid en reflectie verwacht mogen worden. Deze leden zullen in dit verslag volstaan met de vraag in hoeverre het indienen van een nieuw voorstel gerechtvaardigd is en met vragen die verband met houden met verschillen ten opzichte van het eerdere voorstel.

## *2. Geschiedenis*

De leden van de VVD-fractie lezen in paragraaf twee van de memorie van toelichting dat de initiatiefnemer in gaat op de geschiedenis van de diverse voorstellen inzake het referendum die in de loop der tijd zijn gedaan. Zij refereert onder andere aan het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. In dat kader heeft zij het over een «raadgevend» referendum. Deze leden gaan ervan uit dat de initiatiefnemer doelt op het «raadplegende» referendum dat toen is gehouden.

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 merken tevens op dat zij deze vraag ook al hebben gesteld bij de schriftelijke behandeling 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 opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. De heer Van Raak heeft destijds aangegeven dat het inderdaad ging om een raadplegend referendum. Deze leden zien dat deze rectificatie het niet heeft gehaald tot het voorliggende voorstel. Ook op andere plekken zien zij dat het voorliggende voorstel grote gelijkenis vertoont met het voorstel van de heer Van Raak. Zij vragen de initiatiefnemer welke lessen zij heeft getrokken uit de behandeling van het eerdere voorstel en of dit heeft geleid tot aanpassingen in het voorliggende voorstel ofwel de argumentatie. Zo niet, waarom heeft de initiatiefnemer er voor gekozen om het voorstel in dezelfde vorm in te dienen met de kennis dat dat voorstel destijds niet kon rekenen op een meerderheid, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de Raad van State stelt dat gelet op de grondgedachte van de verzwaarde herzieningsprocedure – waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel – het minder passend is om reeds op dit moment een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging opnieuw aanhangig te maken. Zij vragen de initiatiefnemer aan te geven waarom zij, ook vanuit het perspectief van waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel, het wél passend heeft geacht om voorliggende grondwetswijziging aanhangig te maken.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om uiteen te zetten welke nieuwe feiten en omstandigheden noopten tot indiening van het wetsvoorstel. Onderkent de initiatiefnemer dat het wetsvoorstel marginaal verschilt van het vorige voorstel en dat eigenlijk alleen de keuze voor de uitkomstregel wat betreft de systematiek enig verschil maakt?

Deze leden vragen of de initiatiefnemer het vindt getuigen van respect voor het parlementaire proces om na alles wat uitvoerig is behandeld terug te grijpen op het oorspronkelijke voorstel dat in eerste lezing is ingediend? Zou het niet eerder voor de hand liggen, mocht het opnieuw indienen van een voorstel toch aan de orde zijn, om een geheel andere opzet van een referendum te verkennen?

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer toe te lichten en te onderbouwen dat het oordeel over het referendum bij de verkiezingen slechts een marginale rol heeft gespeeld. Hoe is aannemelijk te maken wat de kiezer bij de oordeelsvorming heeft gedreven en waarom zou de keuze voor of tegen een referendum niet nauw kunnen samenhangen met andere opvattingen op basis waarvan kiezers tot een stembepaling komen? Eveneens vragen zij toe te lichten waarop de veronderstelling gebaseerd is dat het referendum volgens de initiatiefnemer bij volgende verkiezingen wel ineens een substantiële rol gaat vervullen in de overwegingen en het debat?

Deze leden vragen een toelichting op de veronderstelling dat de kiezer er recht op zou hebben om bij de verkiezingen ook een afweging over de grondwetsherziening inzake het referendum te mogen maken. En waarom is dat zo belangrijk nu de initiatiefnemer zelf aangeeft dat dit nauwelijks een rol van betekenis speelde bij de verkiezingen? Leidt deze filosofie niet tot de ongerijmde situatie dat verworpen wetsvoorstellen inzake grondwetsherziening altijd meteen opnieuw ingediend zouden moeten worden, zodat kiezers telkens de gelegenheid hebben dit mee te wegen? Wat rechtvaardigt een zo exclusieve status van het onderwerp referendum?

### *3. Het referendum als democratisch middel*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de vertegenwoordigende democratie voor hen belangrijk is en voor hen ook leidend is. Nederland heeft een stelsel van vertegenwoordigende democratie, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In eerdere inbrengen en debatten hebben deze leden nadelen van referenda benoemd. Die herhalen zij hier niet, want die zijn bekend. De initiatiefnemer benoemt ze zelf ook. Een en ander neemt niet weg dat deze leden voorstander zijn van betrokkenheid van de inwoners bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Burgerparticipatie aan het begin van het beleidsproces draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak van beleid en wetgeving. Dit kan onder andere door het instellen van burgerraden. Daar gaat hun voorkeur naar uit in plaats van naar het invoeren van het correctief referendum. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer hoe zij de combinatie van het houden van referenda en het instellen van burgerraden, door middel waarvan inwoners invloed kunnen uitoefenen op beleid en wetgeving, ziet.

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat een correctief referendum een noodzakelijke toevoeging is aan het representatieve stelsel. Deze leden zien in de memorie een aantal goede argumenten genoemd om over te gaan tot de invoering van een correctief bindend referendum. Zij zien echter onvoldoende argumentatie om te kunnen stellen dat er sprake is van een noodzakelijke toevoeging. Kan de initiatiefnemer toelichten waar voor haar de noodzaak uit blijkt, zo vragen deze leden. Wat zijn in de ogen van de initiatiefnemer de consequenties voor de representatieve democratie mocht deze noodzakelijke toevoeging geen doorgang vinden?

De leden van de D66-fractie lezen ook dat de initiatiefnemer zich afvraagt in hoeverre het representatieve stelsel nog daadwerkelijk representatief is. Zij vragen de initiatiefnemer om deze twijfel nader toe te lichten. Is zij van mening dat het stelsel op zich niet langer representatief is, of is het mogelijk dat er binnen het stelsel van de representatieve democratie bepaalde groepen minder vertegenwoordigd zijn wanneer deze bijvoorbeeld niet gebruik maken van het stemrecht, zo vragen zij en op welke wijze zou de representativiteit van het stelsel worden verbeterd door invoering van een correctief bindend referendum. Speelt daar ook niet hetzelfde risico dat de opkomst dusdanig is dat de uitslag niet volledig representatief is en wat verstaat de initiatiefnemer onder volledige representatie?

In aanvulling op de vorige vraag merken de leden van de D66-fractie op dat een hoge en representatieve opkomst bijdraagt aan de legitimiteit van een referendum. Uit onderzoek weten we dat sociaaleconomische groepen met lagere inkomens en een praktische opleiding minder vaak participeren in referenda, burgerfora of andere democratische instrumenten ondanks dat de steun hiervoor onder deze groepen hoog is. Op welke wijze ziet de initiatiefnemer voor zich dat een hoge en representatieve opkomst gestimuleerd kan worden?

De leden van de CDA-fractie herinneren de indiener eraan dat diverse fracties in de debatten hebben aangegeven het absolute karakter, een «noodrem», in plaats van een kans om bij te sturen en te verbeteren op basis van input van inwoners, als belemmerend te zien. Is het voor de initiatiefnemer voorstelbaar het voorstel aan te passen naar een vorm waarbij een referendum ingezet wordt als tussenstap? Daarmee bedoelen deze leden een tussentijdse toets of wetgeving de goede kant opgaat, wat de wetgever de kans biedt om op basis van de input uit het referendum bij te sturen of het voorstel niet verder uit te werken.

Deze leden hechten eraan nog eens de belangrijkste bezwaren tegen een referendum te noemen. Zij zijn van mening dat een referendum als noodrem niet past binnen ons stelsel van representatieve vertegenwoordiging. De indiener stelt dat het referendum een noodzakelijke aanvulling is op het huidige representatieve stelsel, maar verzuimt te vermelden volgens wie (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie vragen de indiener nader toe te lichten, wat zij bedoelt met: «De steeds groter wordende groep mensen die zich afkeert van de democratie en de samenleving vindt zijn stem terug in een referendum» (memorie van toelichting, blz. 3).

De indiener stelt dat een referendum het publieke debat stimuleert (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie vragen of een referendum wel het meest geschikte instrument is om een maatschappelijk debat te bevorderen. Ja of nee zeggen tegen iets is in de ogen van deze leden iets anders dan een publiek debat voeren, aangezien de definitie van een debat is een stelling verdedigen of bestrijden in de vorm van een discussie op basis van het delen van argumenten over en weer.

Volksvertegenwoordigers worden geacht een zorgvuldige belangenafweging te maken in de beginfase van een wetsvoorstel. Hierbij worden

onder andere diverse betrokken maatschappelijke groeperingen, bedrijven en instanties geconsulteerd. Deze belangenafweging door de volksvertegenwoordiger is een andere dan die van de individuele kiezer die uit eigenbelang kiest. Deze leden vragen de indiener, of de indirecte boodschap van het referendum niet is dat de volksvertegenwoordiger niet in staat is deze belangenafweging op een zorgvuldige en correcte manier te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen de indiener of zij het risico onderkent, dat een gepassioneerde minderheid haar wil kan opleggen aan een zwijgende meerderheid omdat nee-stemmers gemotiveerder zijn dan ja-stemmers.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat met de ja/nee of voor/tegen vraagstelling het risico groot is dat er een simplificatie ontstaat van het wetsvoorstel die geen recht doet aan de geregelde materie. Hoe kijkt de indiener hiernaar?

Deze leden constateren dat een correctief referendum een vertragend effect heeft op de besluitvorming zonder dat het een alternatief biedt in het geval een meerderheid zich tegen de wet uitspreekt. Bovendien hoeft niet duidelijk te zijn of een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken omdat deze niet ver genoeg gaat, of omdat de wet juist te ver gaat in de optiek van de kiezer. Hoe beoordeelt de indiener dit aspect? De indiener stelt dat mensen actief worden betrokken bij onderwerpen die iedereen aangaan (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie zijn het van harte eens met de indiener dat het goed is om mensen actief te betrekken bij onderwerpen die iedereen aangaan, met andere woorden: bij de politiek. Deze leden zijn van mening dat het draagvlak van beleid en wetgeving niet wordt verbeterd door een correctief referendum, maar juist door participatie van burgers aan het begin van het beleidsproces. Zij vragen de indiener daarop nader te reflecteren.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een uitgebreidere toelichting van de initiatiefnemer over de motivering waarom de drempels niet in de Grondwet worden opgenomen.

Een ander punt waar deze leden graag een nadere toelichting op zouden ontvangen is het feit dat het voorliggende wetsvoorstel op twee punten afwijkt van het in de eerste lezing aangenomen eerdere voorstel van de initiatiefnemer. Dit betreft artikel 89b van het voorstel. De punten g. en h. van dit artikel van het vorige aangenomen voorstel zijn anders dan het huidige voorliggende voorstel. Concreet betekent dit dat in het voorliggende voorstel geen uitzondering is opgenomen over «voorstellen van wet die strekken tot goedkeuring van verdragen» (sub g.) en ook de uitzondering van voorstellen van rijkswet zijn niet gelijk (sub h.). Graag ontvangen zij hierover een nadere toelichting van de initiatiefnemer, ook in het licht van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer.

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

De leden van de VVD-fractie hebben het onderhavige wetsvoorstel gelegd naast het eerdere wetsvoorstel inzake het correctief referendum (Kamerstukken 35 129 en 35 729). Zien zij het goed dat het onderhavige wetsvoorstel gelijk is aan het wetsvoorstel, zoals dat enkele jaren geleden door de heer Van Raak, in eerste lezing, aanhangig is gemaakt, met één uitzondering, te weten dat er thans ook een artikel in het wetsvoorstel is opgenomen dat gaat over waterschappen die de mogelijkheid krijgen om bij verordening te bepalen dat besluiten van deze besturen aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen? Heeft de initiatiefnemer contact gehad met de Unie van Waterschappen over het onderhavige wetsvoorstel? Wat was het standpunt van de Unie van Waterschappen? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemer.

De initiatiefnemer meent dat de drempels voor een inleidend verzoek en vervolgens een definitief verzoek niet in de Grondwet thuishoren, maar in een gewone wet. Deze moet dan wel met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen worden aangenomen. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn de drempels een belangrijk onderdeel van de totale regeling inzake het correctief referendum en horen dus wel thuis in de Grondwet. Overigens stelt de staatscommissie Remkes dat het opnemen van deze drempels in de Grondwet een optie is. Ook ten aanzien van de uitkomstdrempel achten deze leden het wenselijk om de hoogte daarvan in de Grondwet op te nemen. Bij een eventueel referendum krijgen inwoners immers de mogelijkheid om een besluit van de volksvertegenwoordiging te corrigeren. Dat is in een vertegenwoordigende democratie een zeer vergaande stap. Ook ten aanzien van de uitkomstdrempel stelt de staatscommissie Remkes dat het opnemen van deze drempel in de Grondwet een optie is. Waarom kiest de initiatiefnemer niet voor het opnemen van de hier genoemde drempels in de Grondwet, terwijl dat voor de staatscommissie Remkes wel degelijk een optie is? Deze leden vragen de initiatiefnemer hier nader op in te gaan.

De leden van de D66-fractie vragen naar de opkomstdrempel. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer ervoor kiest om ook drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, die benodigd zijn bij het indienen van een (inleidend) verzoek, niet in de Grondwet op te nemen. De indiener heeft op voorhand geen voorkeur voor drempels die nodig moeten zijn, zo bemerken zij. Is de indiener het met deze leden eens dat de hoogte van de opkomst een grote rol speelt bij de legitimiteit van een referendum en wat is de minimale opkomst die in de ogen van de initiatiefnemer nodig is om een referendum legitimiteit te verschaffen, zo vragen zij. Tevens merken deze leden op dat de initiatiefnemer tegen het amendement van het lid Van der Graaf (Kamerstuk 35 129, nr. 14) heeft gestemd bij de behandeling van het voorstel van de heer Van Raak. Hieruit spreekt een zekere voorkeur voor een bepaalde vorm van drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, zo bemerken zij. Zij vragen de initiatiefnemer of zij deze gedachtegang met hen wil delen. Als het voorstel in het amendement Van der Graaf niet de steun van de initiatiefnemer verdient, welke andere mogelijkheden tot invoering van drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen ziet zij dan?

De leden van de D66-fractie merken op dat bij de behandeling van het vorige voorstel in de Eerste Kamer een expertmeeting is georganiseerd. Verschillende experts hebben daar hun gedachten gedeeld over onder andere het onderwerp van de opkomstdrempel. Deze leden verzoeken de initiatiefnemer om op de in deze expertmeeting naar voren gebrachte gedachten ten aanzien van de opkomstdrempel te reageren.

De leden van de D66-fractie merken op dat de toelichting op de lijst van onderwerpen die uitgesloten is van referenda zeer beperkt is, zoals ook het geval was bij het voorstel van Van Raak. Zij vragen de initiatiefnemer waarom zij er niet voor gekozen heeft om deze keuze nader toe te lichten, zeker ook omdat daar bij de vorige behandeling herhaaldelijk om is gevraagd en om de keuze van deze onderwerpen alsnog nader toe te lichten.

Deze leden merken tevens op dat de initiatiefnemer in de lijst van onderwerpen die uitgesloten is van referenda geen vermelding doet van internationale verdragen. Omdat ook deze keuze niet nader toegelicht wordt vragen zij ook aan deze initiatiefnemer 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, zo vragen zij. In welke argumenten herkent zij zich wel, niet of deels en komt de conclusie van de Raad van State onder 16c

overeen met de bedoeling van de indiener? 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 de leden van de D66-fractie zich af of zij dit onderschrijven en zo ja, wat haar argumentatie daarvoor dan is? Ook willen deze leden graag weten hoe die precieze regeling c.q. nadere uitwerking er wat haar betreft dan uit dient te zien. Zij 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. Aangezien een amendement om ook internationale verdragen als niet referendabel op te nemen eerder door de Kamer is aangenomen, vermoeden zij dat de behoefte aan meer uitleg breder gedeeld wordt.

Voor de leden van de ChristenUnie-fractie geldt dat het bindend correctief bindend referendum als een aanvulling op de representatieve democratie dient te functioneren. Het corrigeren van een parlementaire meerderheidsbeslissing is alleen te aanvaarden als een substantieel deel van de kiesgerechtigde bevolking zich erover uitspreekt. Het instrument zal niet lichtvaardig moeten worden ingezet, toepassing ervan behoort een uitzondering te zijn. Het referendum moet immers geen inbreuk maken op het representatieve stelsel, maar de kiezers de mogelijkheid geven aan de noodrem te trekken als dit stelsel in hun ogen niet goed functioneert. Voorgaande redenering was voor de leden van de ChristenUnie-fractie ook reden om bij het eerdere voorstel een uitkomstdrempel op niveau van de Grondwet op te nemen. Zij merken op dat het al dan niet vastleggen van een uitkomstdrempel in de Grondwet zelf, en de eventuele hoogte van een dergelijke drempel, een belangrijk zwaartepunt vormde van de behandeling van het vorige voorstel. Zij zien dat in voorliggend voorstel de keuze wordt gemaakt om de drempel bij lagere wetgeving te regelen. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de hoogte van een uitkomstdrempel bepalend is voor de wijze waarop het instrument kan worden ingezet, of het als een noodrem fungeert of dat het als een laagdrempelig instrument kan worden ingezet. Zij vragen de indiener hierop te reflecteren.

Deze leden zien er een risico in dat een (te) lage uitkomstdrempel in de ogen van genoemde leden inbreuk maken op het representatieve stelsel en de noodremfunctie. Zij vragen de initiatiefnemer nader te reflecteren op de keuze om niet over te gaan tot een uitkomstdrempel in voorliggend voorstel. Zij vragen de indiener of zij overweegt om een uitkomstdrempel op te nemen in de uitvoeringswet, welke hoogte de uitkomstdrempel zou moeten hebben volgens de indiener en wat daarvan de onderbouwing is. Hoe weegt initiatiefnemer het gegeven dat de hoogte van een uitkomstdrempel het karakter van het referendum zo wezenlijk kan beïnvloeden dat het niet slechts een uitvoeringsvraag kan worden genoemd?



De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer het van respect vindt getuigen voor de positie van gemeenten en waterschappen dat na verwerping van het eerdere wetsvoorstel zonder overleg besloten is om de bevoegdheid van deze overheden te beperken door niet langer uit te gaan van een facultatief referendum. Is het niet de koninklijke weg om tussen verwerping en indiening eerst het gesprek aan te gaan?

#### *5. Uitvoeringswet*

De leden van de VVD-fractie constateren dat ingevolge het voorgestelde artikel 89g alles, wat verder het referendum betreft, bij de wet wordt geregeld. Dit is de zogenaamde uitvoeringswet. Is de initiatiefnemer voornemens deze uitvoeringswet ook bij de Kamer aanhangig te maken? Zo ja, wanneer? Hoe ziet zij de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en van het nog in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot de uitvoering voor zich? Zou initiatiefnemer beide wetsvoorstellen gelijktijdig plenair willen behandelen? De eerste lezing van het onderhavige wetsvoorstel is dan immers nog niet afgerond? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien allereerst dat initiatiefnemer in de memorie van toelichting aangeeft te werken aan een uitvoeringswet. Zij vragen of een dergelijke uitvoeringswet al gereed is. Zo nee, vragen zij welke onderdelen in deze uitvoeringswet zullen worden opgenomen.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel 89a**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de opzet en formulering van artikel 89a is gewijzigd ten opzichte van het voorstel dat is verworpen. Zij merken op dat de huidige redactie van de tweefasenstructuur niet erg duidelijk overkomt.

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

De griffier van de commissie,  
De Vos