

Vergaderjaar 2013–2014

**30 174**

## **Voorstel van wet van de leden Fokke, 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**

**G**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 15 januari 2014

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie danken de initiatiefnemers voor de beantwoording van de gestelde vragen. Zij hebben nog wel enige aanvullende vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met waardering kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij constateren dat veel van hun vragen en opmerkingen in voldoende mate zijn geadresseerd. Een tweetal vragen heeft echter geen antwoord gekregen. Deze leden stellen deze daarom opnieuw.

De initiatiefnemers danken de leden van de CDA-fractie en D66-fractie voor hun vragen. Zij zullen die hieronder beantwoorden.

#### **2. Aanleiding**

De initiatiefnemers stellen in de memorie van antwoord (p. 2) dat de werking van de Nederlandse representatieve democratie kan worden verbeterd, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Niet wordt onderbouwd waarom het huidige stelsel van representatieve democratie thans niet zou voldoen.

Het onderhavige voorstel dient echter niet tot verbetering van het stelsel van representatieve democratie, maar voegt een daaraan volstrekt vreemd element, namelijk van directe democratie, toe in de vorm van een correctief wetgevingsreferendum, dat een minderheid van de kiesgerechtigden een middel in handen geeft om de werking van een door de wetgever – na zorgvuldige afweging en consultatie van allerlei organisaties – aangenomen wet uit te stellen en zo nodig af te stellen, zonder dat daar een nieuwe wet voor in de plaats wordt gesteld.

De initiatiefnemers staan achter de representatieve democratie. Met hun wetsvoorstel tornen zij niet aan dat stelsel, maar versterken zij het juist. Het representatieve stelsel zoals wij dat nu kennen stamt echter uit de

negentiende eeuw en is sindsdien in de kern niet veranderd. De samenleving is echter wel veranderd en dat komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop kiezers de politiek beleven en er mee omgaan. Er is niet langer, zoals in de voorheen nog verzuilde samenleving wel het geval was, sprake van min of meer homogene groepen kiezers die als het ware vanzelfsprekend op een daarbij behorende politieke partij stemden. Veel kiezers voelen zich inmiddels niet meer zo sterk gebonden aan één partij. Nog slechts weinig burgers herkennen zich in één partijprogramma. Veel kiezers zijn, naast op een politieke partij of partijprogramma, gericht op onderwerpen en specifieke politieke wensen. Dit maakt het begrijpelijk dat de steun voor het referendum in de peilingen gegroeid is van een kleine meerderheid in 1970 naar circa 80 procent nu. Voor geen enkele staatkundige vernieuwing bestaat onder de bevolking zoveel steun als voor het referendum. Met het toevoegen van het referendum aan het stelsel van de representatieve democratie, wordt dat stelsel versterkt.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie leidt een dergelijk uitstel c.q. afstel van een aangenomen wet daartoe dat per definitie door een minderheid zal kunnen worden afgedwongen, niet tot verbetering van het democratisch proces, maar juist integendeel tot een onverantwoorde verstopping en vertraging van het wetgevingsproces. Vinden de initiatiefnemers dit een wenselijke gang van zaken, die de representatieve democratie «verbetert»? Gaarne ontvangen de aan het woord zijnde leden de reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers zijn, zoals hierboven al is gesteld, van mening dat hun voorstel de representatieve democratie inderdaad verbetert. De leden van de CDA-fractie spreken over een onverantwoorde verstopping en vertraging van het wetgevingsproces, de initiatiefnemers zien dit anders. Zij zijn van mening dat ook een zorgvuldig tot stand gekomen wet op een breed draagvlak in de samenleving moet kunnen rekenen. Het referendum kan daar in de voorkomende gevallen voor zorgen. De initiatiefnemers zien dit als een wenselijke gang van zaken.

De initiatiefnemers stellen (memorie van antwoord, p. 2) dat het «om meerdere redenen onbevredigend [is] dat de kiezer op dit moment zijn bij de verkiezingen verleende mandaat niet desgewenst onder strikte, representatieve voorwaarden kan terugnemen. Voor grote groepen belangrijke wetwijzigingen zou een dergelijke mogelijkheid wel moeten bestaan en daarin voorziet het correctief referendum». Daarnaast noemen de initiatiefnemers nog, naast een correctiemogelijkheid op de wetgever, als voordeel van het correctief referendum, dat hierdoor de publieke betrokkenheid bij wetgeving zal worden versterkt en dat er een podium wordt gecreëerd om de aan wetsvoorstellen ten grondslag liggende uitgangspunten en de daar tegenin te brengen argumenten nogmaals publiekelijk te bediscussiëren. Eens in de vier jaar naar de stembus gaan en een stem uitbrengen is volgens de initiatiefnemers te mager. De leden van de CDA-fractie wijzen de initiatiefnemers erop dat de frequentie van Tweede Kamerverkiezingen in het afgelopen decennium veel hoger ligt dan eens in de vier jaar. Zij wijzen er voorts op dat de gehele wetgevingsprocedure in Nederland in het algemeen uitermate zorgvuldig en afgewogen verloopt, waarbij de burgers betrokken worden, bijvoorbeeld doordat de regering, alvorens met een concreet wetsvoorstel te komen, adviezen inwint, onder meer van allerlei staatkundige en maatschappelijke organisaties «in het veld», die gevraagd en ongevraagd hun zienswijzen op een (voor)ontwerp van wet openbaar maken, dan wel bijeenkomsten over het wetsvoorstel organiseren, zodat een publiek debat in gang gezet wordt. Ook de media besteden veelal aandacht aan wetsvoorstellen, die in de krant en op radio en televisie uitgebreid worden besproken. De parlementariërs krijgen via post en mail – derhalve heel

laagdrempelig – gevraagd en ongevraagd reacties, ook van individuele burgers, over specifieke wetsvoorstellen, die eveneens betrokken worden bij de afweging van vaak complexe belangen.

Vervolgens wordt advies ingewonnen bij de Raad van State, wiens adviezen van superieure kwaliteit zijn. De regering kan hiervan afwijken, maar neemt deze adviezen regelmatig over en motiveert indien zij het advies niet overneemt. Ten slotte wordt een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal ingediend, waarbij zowel de Tweede Kamer gebruik kan maken van haar recht van amendement, als de regering c.q. de initiatiefnemers van hun wijzigingsrecht, zodat ook tijdens de rit nog aanvullingen en veranderingen kunnen worden aangebracht aan de inhoud van het wetsvoorstel. Daarna vindt er nóg eens een zorgvuldige afweging plaats door de Eerste Kamer, die het voorstel toetst aan de criteria van rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en het voorstel kan aannemen dan wel verwerpen. De verschillende opvattingen en meningen die leven in het publiek worden derhalve genuanceerd en uitgebreid verwoord door de Raad van State, allerlei maatschappelijke organisaties en/of de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen. Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie moet het debat over de wenselijkheid of onwenselijkheid van een wetsvoorstel worden gevoerd vóórdat het wordt aangenomen en niet pas áchteraf! De huidige procedure biedt daarvoor ampele mogelijkheden, waar ook ruim gebruik van wordt gemaakt. Zijn de initiatiefnemers het in dezen met de aan het woord zijnde leden eens dat het debat beter gevoerd kan worden vóórdat het wetsvoorstel wordt aangenomen dan daarna?

De initiatiefnemers zijn blij dat de leden van de CDA-fractie waarde hechten aan het publieke debat. Als een referendum over een wet wordt georganiseerd, dan vindt het publieke debat over die wet uiteraard plaats vóór die volksstemming. Dat wil niet zeggen dat er niet ook al voor het aannemen van een wet een publiek debat gevoerd zou kunnen zijn. Sterker nog: het zou inderdaad goed zijn als de verschillende opvattingen en meningen die over een wetsvoorstel leven, al in een zo vroeg mogelijk stadium worden meegenomen in het wetgevingsproces. De leden van de CDA-fractie hebben gelijk dat dit in toenemende mate ook het geval is. Dat neemt niet weg dat, gehoord alle argumenten voor en tegen een wetsvoorstel, een referendum de kiezer pas echt de kans biedt om een definitief oordeel over dat wetsvoorstel te vellen. De dan al gevoerde publieke discussie is daarbij van groot belang. Overigens verwachten de initiatiefnemers dat als de mogelijkheid tot een referendum bestaat, politici de input van maatschappelijke organisaties en burgergroepen en het publieke debat in het algemeen zwaarder zullen laten wegen bij de beoordeling en eventuele vormgeving van een wetsvoorstel.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie hanteren de initiatiefnemers een oneigenlijk soevereiniteitsbegrip, als zij stellen (memorie van antwoord p. 4) «dat het representatieve groepen kiesgerechtigden onder strikte omstandigheden mogelijk gemaakt moet worden om die veronderstelling [namelijk dat de democratische legitimatiebron van overheidsgezag verondersteld mag worden] ter discussie te stellen. Volgens deze leden wordt de democratische legitimatiebron van overheidsgezag niet verondersteld, maar is deze geworteld in de (grond)wettelijke grondslag van alle overheidsgezag.

De initiatiefnemers zien dit anders. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Amerikaanse grondwet («We, the people ... do ordain and establish this Constitution for the United States of America»), de Duitse grondwet («Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt»), de Franse grondwet («Le peuple français proclame solennellement ... La souveraineté nationale appartient au

peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum») of de Zwitserse grondwet («Das Schweizervolk und die Kantone ... geben sich folgende Verfassung») bevat de Nederlandse Grondwet geen beschouwingen over de grondslag en oorsprong van het overheidsgezag. De Nederlandse Grondwet somt alleen op welke staatsinstellingen er zijn en welke taken en bevoegdheden die hebben. Aan haar eerdere bepalingen over hoe wetten tot stand komen kan de (grond)wetgever, als zij dat wenst, eenvoudig bepalingen toevoegen over volksstemmingen.

De CDA-leden krijgen graag verduidelijkt wat de initiatiefnemers verstaan onder «representatieve groepen kiesgerechtigden» en op welke «strikte omstandigheden» zij doelen.

«Representatieve groepen» zijn groepen van kiesgerechtigden die voldoende handtekeningen kunnen overleggen. «Strikte omstandigheden» doelen op het soort besluiten waarover referenda kunnen worden aangevraagd (wetten en verdragen, met specifiek genoemde uitzonderingen), de termijnen waarbinnen dit moet gebeuren evenals de wijze waarop handtekeningen moeten worden ingediend.

Volgens de leden van de CDA-fractie is in Nederland de (grond)wetgever de soevereine macht.

In aansluiting op het bovenstaande antwoord, zouden de initiatiefnemers er op willen wijzen dat de Nederlandse Grondwet nergens algemene termen zoals soevereiniteit, uiteindelijke rechtsmacht, democratie of volk noemt. De Grondwet somt alleen op welke staatsinstellingen er zijn en welke taken en bevoegdheden die hebben. Meestal wordt echter verondersteld dat Nederland een democratie is, en dat zou suggereren dat het Nederlandse volk (de demos) de uiteindelijke -cratie (zeggenschap of soevereiniteit) heeft. Deze uiteindelijke zeggenschap wordt nu ingericht doordat burgers de (grond)wetgevers aanwijzen. In de democratische theorie ontvangen de (grond)wetgevers hun bevoegdheden bij de verkiezingen van het volk, en wordt het volk gezien als de oorspronkelijke eigenaar van de soevereiniteit.

Indien deze «gecorrigeerd» zou kunnen worden, heeft dit per definitie tot gevolg dat de (grond)wetgever de soevereine macht verliest en dat deze hierdoor overgaat op «groepen kiesgerechtigden».

De leden van de CDA-fractie concluderen dat het correctief wetgevingsreferendum niet dient om de democratie te bevorderen, maar om een relatief kleine minderheid aan een extra middel te helpen om alsnog wetgeving te blokkeren, die die minderheid niet, maar een meerderheid wel wenselijk acht. Zij achten het correctief referendum bijgevolg een óndemocratisch middel. Gaarne ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemers.

De initiatiefnemers zouden hier graag als volgt op in gaan. Er bestaan veel misverstanden over minderheden, meerderheden en mandaten bij verkiezingen en referenda. Het vertrekpunt bij elke stemming is altijd de verzameling van stemgerechtigden die deel mogen nemen aan verkiezingen of referenda. Echter, niet alle stemgerechtigden zullen willen deelnemen aan de verkiezing of het referendum. Sommigen, soms zelfs velen, blijven om allerlei redenen liever thuis. Daarom heerst het principe dat de stemgerechtigden een mandaat geven aan de groep effectieve stemmers. Zij nemen de beslissing. Als we het mandateringsprincipe niet hanteren, en bijvoorbeeld eisen dat de opkomst bij een stemming (verkiezing of referendum) minimaal zoveel procent moet zijn om geldig te zijn, dan kunnen de niet-stemmers elke democratische besluitvorming

onmogelijk maken door niet-deelname. Bij verkiezingen in Nederland en bijna overal ter wereld wordt daarom terecht uitgegaan van dit mandateringsprincipe. Als de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen 20 procent van de stemgerechtigden zou bedragen, dan zijn de verkiezingen gewoon geldig. Die 20 procent wijzen dan 150 Kamerleden (0,000009 procent van de bevolking) aan die vervolgens de beslissingen nemen. Als we het anders zouden regelen, dan zou het land in chaos kunnen vervallen. Als alle stemgerechtigden een mandaat kunnen verlenen aan 20 procent van hen (de effectieve stemmers) om een mandaat te verlenen aan 0,000009 procent van de bevolking om te beslissen over alle mogelijke lopende en nieuwe – nog onbekende – voorstellen, waarom kunnen alle stemgerechtigden dan geen mandaat geven aan 20 procent van effectieve stemmers om te beslissen over één afgebakend en bekend voorstel? In tegenstelling tot de uiteindelijke beslissers in een zuiver representatief bestel – de parlementsleden – kan iedereen die dat wil, deel uitmaken van de beslissende groep bij een referendum. Wie dat niet wil, blijft thuis, maar dat moet niet beletten dat de wel-stemmers gewoon de beslissing kunnen nemen, zonder beperkingen of voorwaarden. De initiatiefnemers delen dan ook niet de mening van de leden van de CDA-fractie dat bij een referendum de minderheid een «democratisch genomen besluit» opzij zet. Immers ook bij het aannemen van wetten door de Tweede Kamer is niet altijd duidelijk of die wet daadwerkelijk wordt gedragen door een meerderheid van de kiezers. Uitgaande van bijna 17 miljoen Nederlanders, 12 miljoen stemgerechtigden, een opkomst van 75% bij de Tweede Kamerverkiezingen en een Kamerbeslissing waarbij 80 van de 150 Tweede Kamerleden een wet steunen, dan vertegenwoordigen die 80 Kamerleden slechts de expliciete mandaten van circa 4,7 miljoen Nederlanders. En dan nog is niet zeker dat die 4,7 miljoen Nederlanders de desbetreffende wet ook steunen. Dat kan beter duidelijk worden door het houden van een referendum.

### **3. Voordelen en eventuele bezwaren**

Het houden van een referendum kost veel extra tijd en geld. Geld dat – zeker in deze tijden van economische crisis – naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie beter kan worden besteed. Het bergt het gevaar in zich dat noodzakelijke wetgeving onnodig lang wordt uitgesteld en soms zelfs afgesteld, zodat hervormingen niet of in ieder geval te laat doorgang kunnen vinden. Gaarne ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie van de initiatiefnemers.

Een nationaal referendum kost inclusief organisatie, referendumcommissie, subsidie en dergelijke 30 miljoen euro per keer, ofwel 1,70 euro per Nederlander per referendum. Die kosten zijn alleszins op te brengen. Dat referenda «noodzakelijke wetgeving» zouden afstellen achten de initiatiefnemers geen valide argument tegen het referendum. Als het wetsvoorstel daadwerkelijk in alle ogen noodzakelijk is en een zelfs een bijdrage levert om uit een economische crisis te komen, dan zien de initiatiefnemers de uitkomst van een eventueel referendum over dat wetsvoorstel met veel vertrouwen tegemoet. Bovendien zijn zij de mening toegedaan dat een aangenomen wetsvoorstel, als dat in een referendum overeind blijft, extra kan rekenen op een groot draagvlak onder de bevolking. Burgers zullen dan ook eerder geneigd te zijn om aan de uitvoering van hervormingen mee te werken dan wanneer een wetsvoorstel daartoe zonder dat zij daarover een uitspraak hebben kunnen doen, in werking zou treden.

De initiatiefnemers spreken op p. 5 van de memorie van antwoord van het «uitzonderingskarakter» van het instrument van het correctief wetgevingsreferendum. Hoe valt dit te rijmen met hun uitspraak op p. 2 dat het

referendum «voor grote groepen belangrijke wetswijzigingen» mogelijk zou moeten zijn? Spreken de initiatiefnemers zich hier niet tegen? Gaarne krijgen de leden van de CDA-fractie een reactie.

«Mogelijk zijn» betekent niet «altijd gehouden worden». Referenda zijn mogelijk over de meeste wetten en verdragen, maar worden pas gehouden als voldoende handtekeningen zijn ingediend in een korte periode. Drempels als deze zorgen ervoor dat het aantal referenda beperkt zal blijven. De drempel die in de Wet raadgevend referendum is opgenomen (in de tweede fase 300.000 binnen 6 weken), is in internationaal vergelijk zeer hoog. Hongarije heeft voor een niet-bindend correctief referendum (hetzelfde type als de Wet raadgevend referendum) een inzamelingstermijn van 4 maanden bij een handtekeningdrempel die uitgedrukt in procenten slechts de helft van de Nederlandse bedraagt (100.000 of wel 1,2% electoraat). Zwitserland heeft een bindend correctief referendum met een inzamelingstermijn van 100 dagen bij een handtekeningdrempel van 50.000 (1% electoraat). Italië heeft een bindend correctief referendum met een inzamelingstermijn van 90 dagen bij een handtekeningdrempel van 500.000 (1% electoraat). Polen kent een handtekeningdrempel van 500.000 (1,6% electoraat) *zonder inzamelingstermijn* voor een bindend volksinitiatief, dat dus in drie opzichten verder gaat dan het Nederlandse correctieve referendum. Kortom, bij een handtekeningdrempel van 300.000 (2,5% electoraat, dus relatief aanmerkelijk hoger dan de hiervoor genoemde voorbeelden) is een inzamelingstermijn van 6 weken zeer kort.

#### **4. Referendum en Eerste Kamer**

Een correctief wetgevingsreferendum ondermijnt volgens de leden van de CDA-fractie juist het zorgvuldig uitgewogen wetgevingsproces van «checks and balances» en zal onder meer ook tot gevolg hebben dat de positie van de Eerste Kamer wordt uitgehold en tot nul gereduceerd, hetgeen zal kunnen leiden tot afschaffing van de Eerste Kamer. Zijn de initiatiefnemers voorstanders van afschaffing van de Eerste Kamer of vinden zij dat dat nadelig is voor een evenwichtig wetgevingsproces? Gaarne ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie.

De initiatiefnemers blijven met de leden van de CDA-fractie van mening verschillen over de waarde van het correctief wetgevingsreferendum voor het Nederlandse wetgevingsproces. Naar het oordeel van de initiatiefnemers versterkt de mogelijkheid van een wetgevingsreferendum juist het wetgevingsproces. Bewindspersonen en parlementariërs zullen met het vooruitzicht op de mogelijkheid van een referendum hun redeneringen niet alleen zorgvuldig, maar vooral ook voor een breed publiek toegankelijk dienen te formuleren. Door een precies en overtuigend inzicht te bieden in de overwegingen van de wetgever wordt het wetgevingsproces versterkt én neemt de roep om een wetgevingsreferendum af. De initiatiefnemers vertrouwen erop dat de kiesgerechtigde bevolking zich wel degelijk door goede argumenten voor wettelijke maatregelen wil laten overtuigen. Als dergelijke goede argumenten ontbreken, dan is er juist alle reden om het wetgevingsproces niet louter door bestaande kamermeerderheden, maar door substantiële kiezersgroepen zélf te laten bepalen.

De leden van de CDA-fractie veronderstellen dat wetgevingsreferenda de positie van de Eerste Kamer uithollen en tot nul reduceren. Deze leden verwachten zelfs dat referenda zullen leiden tot afschaffing van de Eerste Kamer. De initiatiefnemers delen deze verwachting niet. Nog afgezien van de veronderstelling dat over het merendeel van de door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstellen helemaal geen referendum

gevraagd, laat staan georganiseerd zal worden, wijzen de initiatiefnemers erop dat referenda expliciet niet in de plaats gesteld worden van de rol van de Tweede of de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Het referendum moet worden gezien als een veiligheidsventiel op wetgeving die weliswaar kan rekenen op parlementaire steun, maar waarvoor een breed publiek draagvlak bij het kiesgerechtigde deel van de bevolking ontbreekt. Publiek draagvlak komt, zo veronderstellen de initiatiefnemers, in concrete gevallen op andere gronden tot stand dan het parlementaire draagvlak in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer, zo begrijpen de initiatiefnemers, toetst wetten op grondwettigheid, consistentie met andere wetten en handhaafbaarheid. Het is betreurenswaardig dat de leden van de CDA-fractie in het streven van de initiatiefnemers om kiezers meer invloed te gunnen op wetsvoorstellen die uiteindelijk hen in hun directe belangen raken kennelijk een welbewuste opzet menen te onderkennen om de Eerste Kamer af te schaffen. De initiatiefnemers verzekeren deze leden dat zij dan wel een initiatiefwetsvoorstel van die strekking aan de Kamer(s) hadden voorgelegd.

## 5. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie blijven het – naast alle principiële bezwaren – een ernstige omissie vinden dat in dit wetsvoorstel niet duidelijk wordt vastgelegd welke representativiteitseisen worden gesteld aan een correctief referendum om te bewerkstelligen dat een wetsvoorstel wordt afgestemd. Artikel 89d lid 1 bepaalt dat een voorstel van wet slechts van rechtswege vervalt indien een meerderheid die zich tegen het voorstel uitspreekt «een bij de wet te bepalen deel» omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. Hier wordt naar een wet verwezen die er in het geheel nog niet is.

Het voorgestelde artikel 89g Grondwet – «alles wat verder het referendum betreft, wordt bij de wet geregeld» – leidt eveneens tot onduidelijkheid, aangezien het begrip «geregeld» in de Grondwet erop duidt dat de wetgever de regelgeving verder mag (sub)delegeren. De bewering van de initiatiefnemers (memorie van antwoord, p. 6): «Met de in het voorliggend wetsvoorstel genoemde bepaling is grondwettelijk verzekerd dat de wetgever de gang van zaken tot aan het moment van het referendum, alsmede zaken als de organisatie van het referendum zelf en de bepaling van de uitslag regelt», is dus onjuist. Volgens de door de initiatiefnemers gehanteerde terminologie, namelijk het gebruik van de term «geregeld», is de wetgever bevoegd de nadere vaststelling van de gang van zaken etc. ook verder te (sub)delegeren, bijvoorbeeld aan de regering, aan een minister, aan wie dan ook. Is het daadwerkelijk de bedoeling van de initiatiefnemers om de uitwerking van de regels rondom het correctief wetgevingsreferendum bij gewone wet of *onderliggende regelgeving* te doen plaatsvinden (memorie van antwoord, p. 7), bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, dan wel dat een provinciale verordening de uitwerking van de regels vaststelt voor een referendum dat betrekking heeft op besluiten van de gemeenteraad?

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie antwoorden initiatiefnemers dat het juist is dat het voorgestelde artikel 89g van de Grondwet delegatie toelaat. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer. De wet bevat ten minste de hoofdelementen van de regeling, dat wil zeggen in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren. Het kan echter uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen materiële

normen op te nemen, maar aan de lagere wetgever over te laten een materiële regeling tot stand te brengen. Ter illustratie wijzen de initiatiefnemers op het eveneens bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel raadgevend referendum (Kamerstukken 30 372). Daarin zijn de hoofdlijnen van de regeling van het raadgevend referendum opgenomen en wordt slechts beperkt delegatie toegestaan (bijvoorbeeld het vaststellen van het aantal leden van een stembureau, de wijze waarop de kiesgerechtigde die zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft een verzoek indient, de wijze waarop de steekproefsgewijze controle van de ingediende verzoeken plaatsvindt, het tijdstip van de zittingen van het centraal stembureau en het vaststellen van de relevante modelformulieren). Ook de regels met betrekking tot het referendum op decentraal niveau worden bij of krachtens de wet gegeven en niet bij provinciale of gemeentelijke verordening. Dat neemt overigens – zoals in de memorie van antwoord is opgemerkt (Kamerstukken I 2013/14, 30 174, D, p. 9) – niet weg dat de wetgever kan bepalen dat bij provinciale of gemeentelijke verordening beslissingen als referendabel worden aangewezen die dat niet zijn ingevolge de wet zelf.

## **6. Drempels en uitzonderingen**

Hebben de leden van de CDA-fractie goed begrepen dat op decentraal niveau alléén besluiten die genomen zijn door de vertegenwoordigende organen, dus alléén besluiten van provinciale staten, gemeenteraad en het algemeen bestuur van het waterschap, aan een correctief referendum kunnen worden onderworpen en niet bijvoorbeeld besluiten van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk de commissaris van de Koning en gedeputeerde staten? Zo ja, kunnen de initiatiefnemers uitleggen op basis waarvan zij de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum hebben willen beperken tot besluiten van de vertegenwoordigende organen? Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie die verder reikt dan een simpele verwijzing naar eerder ingediende wetsvoorstellen met betrekking tot het correctief referendum; de leden van de CDA-fractie veronderstellen dat de initiatiefnemers hieromtrent een eigen *visie* hebben ontwikkeld en vernemen deze graag.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of alleen besluiten van vertegenwoordigende organen referendabel zijn, kunnen initiatiefnemers bevestigend beantwoorden. Zoals de initiatiefnemers in de memorie van antwoord hebben opgemerkt (Kamerstukken I 2013/14, 30 174, D, p. 10) vormt het correctief referendum naar hun oordeel een aanvulling op de *representatieve* democratie. Vanuit die optiek ligt het derhalve voor de hand om het toepassingsbereik te beperken tot besluiten van vertegenwoordigende organen.

De initiatiefnemers hebben ten onrechte de conclusie getrokken dat de leden van de CDA-fractie de werkingssfeer van het onderhavig wetsvoorstel betreffende het correctief wetgevingsreferendum zouden willen uitbreiden naar andere algemeen verbindende voorschriften op nationaal niveau. Deze leden hebben slechts gewezen op de *inconsistentie* in het onderhavige wetsvoorstel, waarbij op nationaal niveau slechts wetten in formele zin referendabel worden geacht, maar op gedecentraliseerd niveau allerlei besluiten, ook van de niet-vertegenwoordigende organen, potentieel referendabel kunnen worden geacht. Zij verzoeken de initiatiefnemers uit te leggen waarom zij ervoor gekozen hebben om deze inconsistentie grondwettelijk vast te leggen.



Van een inconsistentie is naar het oordeel van de initiatiefnemers geen sprake, nu – anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen – besluiten van niet-vertegenwoordigende organen op decentraal niveau niet referendabel zijn of kunnen worden.

De leden van de fractie van D66 constateerden eerder dat het grote verschil met het eerder van regeringswege verdedigde voorstel gelegen is in het niet in de Grondwet zelf verankeren van de drempelwaarden. Deze dienen volgens de initiatiefnemers te worden vastgesteld door de zogenaamde tweederde-meerderheidswetgever. Deze leden stellen het op prijs als de initiatiefnemers nog expliciet willen ingaan op hun afweging om de drempelwaarden niet onder de waarborg van de grondwetswijzigingsprocedure te brengen.

Zoals initiatiefnemers in de memorie van antwoord – in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie alsmede de ChristenUnie-fractie – reeds hebben betoogd, zijn zij van mening dat het vaststellen van dergelijke voorwaarden in de Grondwet niet gewenst is, omdat dat met zich meebrengt dat die voorwaarden te moeilijk aan te passen zullen zijn. Zo zou kunnen blijken dat het in de praktijk ondoenlijk is een referendum aan te vragen door het aantal handtekeningen waarmee een verzoek ondersteund dient te worden. Het omgekeerde – een te laag aantal vereiste handtekeningen, waardoor «teveel» referenda worden gehouden – zou ook het geval kunnen blijken te zijn. Initiatiefnemers hebben hierbij gewezen op de beperkte praktische ervaring met (nationale) referenda in Nederland alsmede de mogelijkheid dat technologische ontwikkelingen – en daarmee samenhangende wetswijzigingen – het «gemak» waarmee handtekeningen kunnen worden verzameld danig kunnen beïnvloeden. Als de drempels in de Grondwet zouden worden opgenomen, zou een eventuele wijziging een lange en zware procedure vergen. Daarom is gekozen voor een wet, die in één lezing met tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Volgens de initiatiefnemers is hiermee een goede balans gevonden tussen gewenste flexibiliteit enerzijds en waarborgen van zorgvuldigheid anderzijds.

In de tweede plaats vragen de leden van de D66-fractie opnieuw waarom de initiatiefnemers in de toelichtende stukken zo nadrukkelijk deze drempelwaarden inhoudelijk bespreken en expliciet nadere invulling hiervan suggereren, terwijl zij deze juist geen onderdeel van de grondwetswijziging willen laten zijn. Zijn zij niet met deze leden van oordeel dat zulks een zuivere beoordeling van hun voorstel tot grondwetswijziging vertroebelt en dat het juister ware geweest om Grondwet en uitvoeringswetgeving strikt van elkaar te scheiden?

Initiatiefnemers delen de mening van vragenstellers dat de discussie over drempelwaarden pas bij de uitvoeringswetgeving aan de orde is. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer was echter sprake van een amendement dat beoogde deze drempels in onderhavig voorstel te verankeren. De initiatiefnemers zijn naar aanleiding van een expliciete vraag ingegaan op mogelijke drempels. Echter ook bij die gelegenheid waren de initiatiefnemers van mening dat het vastleggen van drempels pas bij de uitvoeringswetgeving aan de orde komt.

Fokke  
Voortman  
Schouw