

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 opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNUMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 september 2022 W01.00.0122 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 13 oktober 2022, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 6 juli 2022 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel komt grotendeels overeen met het voorstel inzake het correctief referendum dat toenmalig initiatiefnemer Van Raak in eerste lezing aanhangig maakte.¹ De initiatiefnemer heeft het voorstel aanhangig gemaakt op de dag dat het eerdere, nagenoeg gelijklopende wetsvoorstel in tweede lezing door de Tweede Kamer is verworpen.² De tekst van de Grondwet verbiedt dat als zodanig niet. Wel wijst de Afdeling advisering van de Raad van State op het bijzondere karakter van de procedure tot grondwetsherziening.

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet moet na aanvaarding in eerste lezing vervolgens, na tussentijdse ontbinding en verkiezing van de Tweede Kamer, in tweede lezing met een tweederdemeerderheid door

¹ Initiatiefnemer voegt een bepaling toe aan het eerdere voorstel, namelijk de bevoegdheid voor besturen van waterschappen om bij verordening te bepalen dat besluiten aan een beslissend referendum worden onderworpen. In tegenstelling tot andere decentrale overheden betreft het hier een bevoegdheid, geen verplichting. Het betrof een amendement dat in eerste lezing werd aangenomen (Kamerstukken II 2020/21, 35 129, nr. 16). Andere amendementen die in eerste lezing werden aangenomen, zijn niet door initiatiefnemer overgenomen in dit voorstel.

² Kamerstukken II 2021/22, 36 160, nr. 1.

Tweede en Eerste Kamer worden aanvaard.³ Deze verzwaarde procedure beoogt de stabiliteit en continuïteit van de hoofdregels van het staatsbestel te waarborgen. Een grondwetswijziging kan daarom alleen tot stand komen als daarvoor brede steun bestaat.

Deze steun moet bestaan in beide kamers der Staten-Generaal gedurende twee opeenvolgende parlementaire periodes.⁴

Zeer recent is gebleken dat die brede en langdurige parlementaire steun voor de wijziging die nu opnieuw aanhangig wordt gemaakt, op dit moment ontbreekt. Er zijn sinds de korte periode die sindsdien is verstreken, geen nieuwe gezichtspunten aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de parlementaire stemming thans anders zou uitvallen. Gelet op de grondgedachte van de verzwaarde herzieningsprocedure – waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel – is het daarom minder passend om reeds op dit moment een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging opnieuw aanhangig te maken.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het thans opnieuw indienen van het voorstel dragend te motiveren.

Over het voorstel inzake het correctief referendum van toenmalig initiatiefnemer van Raak heeft de Afdeling eerder geadviseerd.⁵ Zij ziet in het wetsvoorstel zoals het nu luidt geen aanleiding om haar eerdere beoordeling aan te passen. Zij voegt het eerdere advies daarom als bijlage toe. Omdat het daarmee integraal deel uitmaakt van het thans uitgebrachte advies kan het worden betrokken in de reactie van de initiatiefnemer en in de eventuele verdere parlementaire behandeling.

Bijlage: Advies van de Afdeling advisering van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4).

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Initiatiefnemer heeft kennisgenomen van het advies van de Raad van State en hecht er aan om te wijzen op de lange geschiedenis van pogingen om een correctief referendum in de Grondwet te zetten, laten zien dat de Grondwet niet lichtzinnig te wijzigen is, zeker als in tweede lezing de twee derde meerderheid ontbreekt na aanneming in eerste lezing.

Terecht wijst de Raad van State erop dat er grondwettelijk geen bezwaar is om een grondwetswijziging opnieuw in eerste lezing aan het parlement

³ Artikel 137 Grondwet.

⁴ Dit uitgangspunt vormde ook de basis voor regels omtrent het tijdig in behandeling nemen van een wetsvoorstel in tweede lezing. Deze regels werden, daar waar het initiatiefwetsvoorstellen betrof, in eerste instantie opgenomen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Sinds de laatste wijziging van artikel 137 (Stb. 2022, 335) bepaalt dat artikel dat de Tweede Kamer die wordt gekozen na de bekendmaking van de Grondwetswijziging in eerste lezing, de tweede lezing van het voorstel ter hand neemt. Indien deze Tweede Kamer geen besluit neemt over het voorstel, vervalt het van rechtswege. Hiermee wordt voorkomen dat de behandeling van de tweede lezing bewust wordt vertraagd totdat er (uiteindelijk) een Tweede Kamer wordt geïnstalleerd waarin een tweederdemeerderheid bestaat voor het desbetreffende voorstel.

⁵ Advies van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4).

aan te bieden nadat een eerdere poging nét geen twee derde meerderheid behaalde. Initiatiefnemer stelt dat de Raad van State onvoldoende meeweegt dat het na de verkiezingen duidelijk wordt of er nieuwe gezichtspunten of nieuwe stemverhoudingen zullen zijn. Dan moet echter wel de keuze voorliggen voor de partijen bij het vaststellen van het verkiezingsprogramma, het voeren van campagne en bij de keuze van de kiezers bij de verkiezingen. Juist het opnieuw doorlopen van de eerste lezing van het wetsvoorstel voor de in 2025 voorziene reguliere verkiezingen, maakt mogelijk dat de kiezers van Nederland zich bij verkiezingen uitspreken over een daadwerkelijke grondwetswijziging. Initiatiefnemer acht het haar democratische plicht de optie te stemmen voor een partij die een grondwettelijk correctiereferendum mee te laten weten in de stem, mede in het licht dat bij de verkiezingen van 2021 dit onvoldoende of geen rol van betekenis heeft gespeeld.

Initiatiefnemer wijst er ook op dat het voorliggende wetsvoorstel wel degelijk verschilt van de twee wetten die in tweede lezing in stemming zijn gekomen op 6 juli 2022.

De initiatiefnemer,
Leijten