

Vergaderjaar 2020–2021

35 129

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

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2020

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie danken de initiatiefnemer voor de snelle beantwoording van hun vragen en opmerkingen. Snelheid en zorgvuldigheid hoeven niet per definitie op gespannen voet met elkaar te staan, maar de leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat daar hier wel enigszins sprake van is. Zeker waar het een grondwetswijziging betreft, is dat te betreuren. Maar als de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van een wetsontwerp in de fase belandt waarin er meer sprake is van het wisselen van standpunten dan van argumenten kan beter overgegaan worden naar de mondelinge behandeling. Daarmee is de door de initiatiefnemer zo duidelijk gewenste snelheid ook gediend. Daarom stellen de leden van de VVD-fractie in deze ronde geen nadere schriftelijke vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemer en bedanken hem daarvoor. Ten aanzien van een aantal vragen worden deze leden graag nader geïnformeerd.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemer en de brief van de Minister. Wel hebben deze leden nog enkele vervolgvragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de beantwoording van de initiatiefnemer op de aan hem gestelde vragen in de memorie van antwoord van 5 november 2020. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemer en de regering op hun vragen. Zij zijn door die antwoorden echter niet altijd overtuigd en misten ook antwoorden op andere vragen. Deze leden hebben mede daarom nog verschillende aanvullende vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken de initiatiefnemer en de regering voor de beantwoording van de vragen. Deze leden hebben nog enkele aanvullende vragen.

De indiener dankt de fracties van CDA, GroenLinks, D66, PvdA en ChristenUnie voor hun aanvullende vragen. Hij ziet uit naar de plenaire discussie, in het bijzonder met de leden van de fractie van de VVD.

2. Het advies van de staatscommissie

De initiatiefnemer stelt in de memorie van antwoord, zo lezen de leden van de **GroenLinks**-fractie, dat «dit wetsvoorstel (...) niets [verandert] aan de werking van onze vertegenwoordigende democratie» (p. 4) en tegelijkertijd gaat de initiatiefnemer mee in het advies dat het correctief referendum de vertegenwoordigende democratie kan versterken. De initiatiefnemer stelt dat parlementaire democratie veel meer inhoudt dan de wet van de meerderheid. Hoe wil hij waarborgen dat de vertegenwoordigende democratie wordt versterkt, zonder dat daarmee rechten of wetten die minderheden zouden beschermen, door een meerderheid kunnen worden «gecorrigeerd»?

In navolging van het advies van de Staatscommissie-Remkes en in overeenstemming met opmerkingen van de afdeling Advisering van de Raad van State is de indiener van mening dat de gekozen vorm van bindend correctief referendum een goede aanvulling is op en bovendien een versterking kan zijn van de vertegenwoordigende democratie. In de Grondwet zijn de rechten vastgelegd van alle minderheden en worden minderheden beschermd. Dat blijft ook zo, over de bepalingen in de Grondwet is een referendum niet mogelijk, evenmin als over de andere uitzonderingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Ook de wettelijke bescherming van minderheden kan niet via een referendum worden veranderd. Dit referendum geeft mensen de mogelijkheid om wetten die door de Tweede en Eerste Kamer worden aangenomen bij een grote opkomst en een duidelijke uitslag ongedaan te maken. Dit middel dient er onder meer toe dat het draagvlak van wetten kan worden getoetst. Het is aan de Tweede en Eerste Kamer om geen wetten te maken die de bescherming van minderheden aantasten. Mochten de Kamers hier wél toe besluiten dan biedt dit referendum mensen een middel om minderheden wél te beschermen en die wet af te stemmen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben nog enkele vragen voor de initiatiefnemer, als eerste met betrekking tot de zogenaamde Ostrogorski-paradox. In de memorie van toelichting wordt deze paradox aangehaald als één van de redenen om een correctief referendum in te voeren. Is deze paradox wel een juist argument? Als tot de kern van onze opvattingen over democratie behoort dat de meerderheid rekening houdt met de minderheid, is er dan wel een probleem als coalitievorming in een enkel geval leidt tot wetgeving die niet door de breedte van de coalitiepartijen gedragen wordt, en daarmee mogelijk niet door de meerderheid van het volk? Zou de initiatiefnemer hierop kunnen reflecteren? Zou dat niet kunnen betekenen dat we in dit geval het woord «paradox» niet uit moeten leggen als een contradictie maar als een schijnbare tegenstrijdigheid die op een dieper niveau niet tegenstrijdig blijkt te zijn: namelijk onze opvatting over een consensusdemocratie waarin de meerderheid rekening houdt met een minderheid?

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen de initiatiefnemer graag meenemen in een denkexperiment. Het uitgangspunt is namelijk dat het correctief referendum een aanvulling zou kunnen zijn op een tekortschietende inhoudelijk representatie. Stel dat er een coalitie wordt

gevormd met meerdere partijen waarin compromissen gesloten worden en thema's «uitgeruild worden». Stel je voor dat op deze manier een wet aangenomen wordt die de opvattingen van een minderheid van de kiezers verwoordt en het betreft juist opvattingen van kiezers die in het algemeen niet goed in beide Kamers wordt gerepresenteerd. Stel je nu voor dat deze wet aan een correctief referendum zou worden onderworpen en dat de wet wordt verworpen. In dat geval werkt het correctief referendum dus contraproductief. Kan de initiatiefnemer reflecteren op dit gedachtenexperiment? Wat als het een wet betreft waarin het compromis in de wet zelf zit? Wat als het een wet betreft waarin thema's uitgeruild worden en het compromis dus niet in de wet zelf zit? Kan de initiatiefnemer aannemelijk maken dat het correctief referendum niet contraproductief zal zijn met betrekking tot de doelstelling van een «aanvulling op een tekortschietende inhoudelijke representatie»?

In het memorie van antwoord hebben meerdere partijen gevraagd of correctieve referenda kunnen leiden tot maatschappelijke onvrede. De initiatiefnemer gaat daar als volgt op in (p. 4):

«Of referenda ook kunnen leiden tot meer «maatschappelijke onvrede» en zelfs koren op de molen zouden kunnen zijn van «complotdenkers», zoals de leden van de fractie van de VVD vragen, denkt de indiener niet.»

Verderop zegt de initiatiefnemer (p. 6):

«Het bindend correctief referendum is voor de indiener dan ook nadrukkelijk een versterking van de «politiek-democratische» cultuur in Nederland, waar de leden van de fractie van de ChristenUnie naar vragen (...) Het gevaar dat «populistische groeperingen» met dit referendum «aan de haal gaan», zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie vrezen, ziet de indiener bij het referendum in deze vorm niet.»

Het valt de leden van de fractie van de ChristenUnie op dat de kern van het antwoord van de initiatiefnemer is: «ik denk van niet». Zou de initiatiefnemer dat nader kunnen onderbouwen? Waarom denkt hij van niet? Waarom zou in Nederland niet een vergelijkbare maatschappelijke onvrede kunnen ontstaan met een correctief referendum als in Engeland met een raadgevend referendum met betrekking tot de Europese Unie? Waarom zouden complottheorieën geen grote rol kunnen spelen in Nederland bij een correctief referendum als er nu al complottheorieën zijn over bijvoorbeeld een geheime wereldmacht in relatie tot corona en het vaccin?

De leden van de fractie van de ChristenUnie blijven de vraag houden: wat als een belangrijke wet bij een correctief referendum afgestemd wordt? Hoe moeten we dan verder? De uitslag van het referendum maakt immers niet duidelijk wat de kiezer dan wel wil. Zelfs als op basis van onderzoek duidelijk zou worden wat «de» kiezer wel wil – «de» kiezer is een heel lastig begrip – dan is een nieuwe wet bij voorbaat kwetsbaar. Degenen die tegen de nieuwe wet zijn, zullen naar voren brengen dat «de» wil van het volk – ook zo'n lastig begrip – geen recht is gedaan. Kortom, het gevaar dreigt dat een goede intentie onbedoeld en ongewild leidt tot meer maatschappelijke onrust. Kan de initiatiefnemer scherper aangeven hoe we verder moeten na het afstemmen van een belangrijke wet zonder veel maatschappelijke onrust op te roepen bij het indienen van een nieuwe wet?

Daar komt nog het volgende bij. Als een belangrijke wet bij een correctief referendum wordt afgestemd, dan zal dat in de meeste gevallen leiden tot nieuwe verkiezingen. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer deze consequentie?

De kern van dit voorstel voor een bindend correctief referendum is om mensen de mogelijkheid te geven hun vertegenwoordigers te corrigeren, als aanvulling op en versterking van de vertegenwoordigende democratie. De indiener is het met de staatscommissie eens dat dit referendum ook een toets kan zijn of de noodzakelijke compromissen die in onze vertegenwoordigende democratie worden gesloten kunnen rekenen op voldoende draagvlak onder de kiezers. Volksvertegenwoordigers hebben de taak om ook de rechten en de positie van minderheden te beschermen. Dat past in onze politieke cultuur, in een land van minderheden. Coalitievorming kan tot gevolg hebben dat bepaalde belangen van specifieke groepen een plek krijgen in het regeringsbeleid, daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Een referendum kan er ook toe leiden dat de bevolking zich uitsprekt tegen een in de ogen van een grote meerderheid onheuse beperking van de rechten van een minderheid. Doordat op initiatief van de fractie van de ChristenUnie in de Tweede Kamer een uitkomstdrempel is opgenomen moet een zeer grote groep kiezers zich uitspreken. De zogenaamde «Ostrogorski-paradox» ziet naar de opvatting van de indiener niet zozeer op het feit dat compromissen worden gesloten, maar vooral op de vraag of een bepaald compromis nog kan rekenen op voldoende draagvlak onder de bevolking en daarmee bijvoorbeeld wel uitvoerbaar is. Deze «paradox» gaat voor de indiener juist over de versterking van het functioneren van de vertegenwoordigende democratie.

De indiener dankt de leden van de fractie van de ChristenUnie voor het denkexperiment. In een coalitie worden altijd onderwerpen «uitgeruild» en bepaalde wetten zullen desgevraagd slechts kunnen rekenen op de steun van een minderheid. Dit voorstel voor een correctief bindend referendum voorziet er niet in dat wetten aan de bevolking worden voorgelegd, dat is een raadplegend referendum. Deze wet biedt mensen de mogelijkheid om een aangenomen wet ongedaan te maken. Om dat mogelijk te maken zal een zeer groot aantal mensen tegen een wetsvoorstel moeten stemmen, daartoe heeft de Tweede Kamer ook een hoge uitkomstdrempel in de wet opgenomen. De huidige vertegenwoordigende democratie kan gewoon compromissen blijven sluiten, alleen in het geval een grote groep mensen handtekeningen zet voor een referendum en een heel grote groep zich uitsprekt tegen een wet dan gaat die van tafel. Dat is ook een versteking van de vertegenwoordigende democratie, omdat op deze wijze op initiatief van de kiezers kan worden getoetst of een «uitruil» niet in strijd is met de opvattingen van een heel grote groep mensen.

Dit voorstel voor een correctief bindend referendum is op geen enkele manier te vergelijken met het raadgevend raadplegend referendum zoals dat in Groot-Brittannië over de «Brexit» is gehouden. De indiener heeft geen empirisch materiaal over de gevolgen van dit referendum, omdat dit nog niet is gehouden. Maar gezien de hoge opkomst en duidelijke uitslag die nodig zijn om een wet ongedaan te maken ziet hij dat dit alleen gebeurt bij een wet waarvoor duidelijk het draagvlak onder de bevolking ontbreekt. De indiener kan alleen een vergelijking maken met verkiezingen waarbij de politiek van «kleur» verandert. Dat leidt in onze politieke cultuur meestal niet tot een ondemocratisch te duiden onvrede. Gezien de uitkomstdrempel zou een heel groot deel van de bevolking in een «complot» moeten geloven om een wetsvoorstel af te stemmen. In dat geval zou zo'n complot een «realiteit» zijn geworden die elke wet ondermijnt en waar in de vertegenwoordigende democratie een antwoord op moet worden gevonden.

Als in een bindende correctief referendum de uitkomstdrempel wordt gehaald zal een wetsvoorstel van tafel verdwijnen. Het is vervolgens aan de vertegenwoordigende democratie om een besluit te nemen of een nieuwe wet wordt gemaakt en hoe die eruit zou moeten zien. Daarin onderscheidt het werk van de Tweede en Eerste Kamer zich niet van een wet waarover geen referendum is gehouden, anders dan dat in dit geval duidelijk is wat de bevolking in ieder geval niet zal accepteren. Een nieuw wetsvoorstel zal opnieuw onderwerp kunnen zijn van een referendum. In het geval meermalen een wet in een referendum door de bevolking zou worden afgewezen duidt dit naar de opvatting van de indiener op een structureel tekort in het functioneren van de vertegenwoordigende democratie, dat op deze wijze aan het licht komt. De indiener ziet niet waarom het afkeuren van een bepaald wetsvoorstel in een referendum zou moeten leiden tot verkiezingen. Het lijkt hem juist goed als de volksvertegenwoordigers zich laten corrigeren.

3. Inhoud van dit wetsvoorstel

In het voorlopig verslag hebben de leden van de **CDA**-fractie onder meer opgemerkt dat bij amendement het onderhavige voorstel is voorzien van een uitkomstdrempel van een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen van de Tweede Kamer uitgebrachte stemmen (artikel 89d lid 1). Deze leden hebben zich afgevraagd of dit niet een onevenredig en onrealistisch hoge opkomst vereist, waardoor een correctie feitelijk illusoir zal zijn en de eventuele nieuwe grondwetbepalingen voor het grootste deel een overbodig bestaan zullen hebben. In dit verband hebben ook de leden van de PvdA-fractie van een mogelijk «onneembare horde» gesproken.

In antwoord op dit alles merkt de initiatiefnemer op dat de praktijk zal moeten uitwijzen of hiervan sprake zal zijn. Maar is het voor initiatiefnemer mogelijk meer inzicht te geven in wat realistisch gezien verwacht mag worden van de zeer hoge drempel voor de kans dat daadwerkelijk bewerkstelligd wordt dat een wetsvoorstel door een referendum komt te vervallen? Zouden we met de voorgestelde nieuwe grondwetbepalingen bij burgers geen valse verwachtingen wekken? Mogelijk kan initiatiefnemer in dit verband zijn commentaar geven op het feit dat de SP-fractie in provinciale staten van Limburg het onlangs aldaar ingevoerde referendum niet heeft gesteund omdat het een «nepreferendum» zou zijn, onder meer vanwege de hoge drempels.

De leden van de CDA-fractie hebben ook aandacht gevraagd voor het feit dat het voorgestelde artikel 128a aanvankelijk bepaalde dat – behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen – besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen, een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels. Via een amendement is deze mogelijkheid niet langer verplichtend, maar geeft de voorgestelde bepaling thans aan gemeenten en provincies de vrijheid om bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend referendum kunnen worden onderworpen. Daarbij is echter niet langer de bevoegdheid opgenomen om op Rijksniveau uitzonderingen aan te wijzen. Ook overigens zou de wetgever niet (langer) de bevoegdheid hebben nadere regels te stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben daarom laten weten door deze amendering belangrijke complicaties te zien. Zij hebben er kennis van genomen dat de initiatiefnemer van mening is dat het pleidooi voor een referendum niet wezenlijk anders is op het niveau van de provincies, waterschappen en gemeenten. Maar daarmee lijkt hij eraan voorbij te gaan 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 allerminst logisch dat alle besluiten van decentrale volksvertegenwoordigende organen aan een referendum onderworpen kunnen worden. In dit verband hebben de leden van de CDA-fractie er al op gewezen dat de initiatiefnemer eerder de VVD-fractie in de Tweede Kamer er gelijk in heeft gegeven dat uitzonderingen moeten worden gemaakt.¹ Hoe beoordeelt initiatiefnemer in het licht van dit alles de aanvaardbaarheid van het voorstel na de hiervoor bedoelde amendering?

De indiener heeft oorspronkelijk voorgesteld om de «drempels» voor het houden van een correctief bindend referendum niet op te nemen in deze wet, maar in een uitvoeringswet. Om ervoor te zorgen dat deze drempels kunnen rekenen op een brede steun in de Tweede en Eerste Kamer stelt de indiener voor dat voor het vaststellen van die drempels in beide Kamers een twee derde meerderheid nodig is. De Tweede Kamer heeft zich hierbij aangesloten maar een uitzondering gemaakt voor de uitkomst-drempel. Daarbij heeft de Tweede Kamer gekozen voor een hoge drempel. Dit wetsvoorstel verdedigt de indiener nu in de Eerste Kamer. Hoe deze drempel in de praktijk zal uitwerken kan de indiener nog niet zeggen, dat zal de praktijk van dit referendum moeten uitwijzen. De indiener constateert wel dat een heel grote opkomst nodig is, hoger dan voorgesteld door de staatscommissie. Dit sluit wel aan bij de wens van de Afdeling advisering van de Raad van State dat dit referendum een «ultimum remedium» zou moeten zijn.

De indiener is van mening dat het bindend correctief referendum niet alleen op landelijk, maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau een aanvulling kan zijn voor de vertegenwoordigende democratie. In het advies van de staatscommissie ziet hij geen argumenten waarom dit niet het geval zou zijn. De Tweede Kamer heeft recht willen doen aan de autonomie van provincies en gemeenten om wel of niet te kiezen voor een referendum. Dit past goed in de verhoudingen in het Huis van Thorbecke. De uitwerking, zoals de zaken die onderwerp kunnen zijn van een referendum en de «drempels» voor een referendum, kunnen in nadere regelingen worden bepaald, dit zijn niet zaken die thuishoren in de Grondwet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn het er mee eens dat het faciliteren van de informatievoorziening en het publieke debat in de uitvoeringswet duidelijk aan de orde zal moeten komen. Zij zijn echter ook van mening dat dit onderdeel raakt aan de essentie van het voorliggende initiatiefvoorstel. De werking en daarmee het nut van een correctief referendum zijn nauw verbonden met hoe geïnformeerd de bevolking is. Zou de initiatiefnemer een reflectie kunnen geven van hoe hij de informatievoorziening zou invullen? Zou de initiatiefnemer hierin specifiek willen ingaan op het onderwerp van desinformatie en politieke beïnvloeding dat in de huidige tijden sterk speelt, bijvoorbeeld zoals heeft plaatsgevonden bij het Oekraïne-referendum in de vorm van nagemaakte video's? Onderschrijft de initiatiefnemer het belang van het grondig onderzoek hiernaar voorafgaand aan de uitvoeringswet?

De initiatiefnemer is niet ingegaan op de vraag van deze leden of de initiatiefnemer manieren ziet waarop een correctief referendum de situatie van gebrek aan vertrouwen van burgers in de politiek zou kunnen verslechteren. De initiatiefnemer beroept zich erop dat het correctief referendum een gevoel van vertrouwen kan versterken, maar het is onduidelijk in welke mate, en het wordt niet uitgesloten dat het ook het

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 7, p. 24.

tegenovergestelde effect zou hebben. De Raad van State noemt dat eventuele gevoelens van teleurstelling en ontevredenheid bij burgers kunnen leiden tot vergrote polarisatie in de samenleving. Hoe ziet de initiatiefnemer dit, en is er nagedacht over mogelijke manieren om hiermee om te gaan? Hoe weegt de initiatiefnemer de verhouding tussen enerzijds het burgerinitiatief, waar voorstanders de mobiliserende kracht zijn maar geen wetten kunnen initiëren, ten opzichte van het huidige initiatiefvoorstel, waar tegenstanders de mobiliserende kracht zijn en wel wetten kunnen terugdraaien?

In de position papers van dr. Kristof Jacobs, prof. dr. Tom van der Meer en prof. dr. Frank Hendriks wordt aangedragen dat de uitkomstdrempel van ten minste een meerderheid van het aantal bij de meest recente verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer uitgebrachte geldige stemmen – wat realistisch uit zou komen op rond de 40% – zo hoog is dat het belangrijke functies van het correctief referendum onmogelijk maakt.² Hoe beoordeelt de initiatiefnemer deze analyses? Meent de initiatiefnemer dat een lagere uitkomstdrempel gewenst is?

De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over de informatievoorziening en het publieke debat in de uitvoeringswet zijn van groot belang maar gaan enigszins voorbij aan dit wetsvoorstel. De uitvoeringswet is pas aan de orde nadat dit wetsvoorstel is aangenomen en kan worden behandeld, parallel aan deze wet in tweede lezing. Het is aan deze Eerste Kamer en de nieuwe Tweede Kamer om hier besluiten over te nemen. Over desinformatie worden belangrijke debatten gevoerd en maatregelen genomen met het oog op de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer. Die discussies zijn ook van groot belang en relevant voor de organisatie van toekomstige referenda. De indiener onderschrijft dan ook het belang van grondig onderzoek voorafgaand aan en als onderdeel van de uitvoeringswetgeving.

De indiener heeft geen empirisch materiaal over de gevolgen van dit referendum, omdat dit nog niet is gehouden. Maar gezien de hoge opkomst en duidelijke uitslag die nodig zijn om een wet ongedaan te maken ziet hij dat dit alleen kan bij een wet waarvoor heel duidelijk het draagvlak onder de bevolking ontbreekt. De indiener kan alleen een vergelijking maken met verkiezingen waarbij de politiek van «kleur» verandert. Dat leidt in onze politieke cultuur meestal niet tot een ondemocratisch te duiden onvrede. Gezien de hoge uitkomstdrempel moet een heel groot deel van de bevolking zich uitspreken. Het burgerinitiatief is een middel om «vooraf» invloed uit te oefenen op de wetgeving, het referendum is een manier om dat «achteraf» te doen. Beide kunnen de vertegenwoordigende democratie versterken. Het bindend correctief referendum zoals wordt voorgesteld is een «sluitstuk» of een «ultimum remedium», zoals ook is benadrukt door de staatscommissie-Remkes en door de Afdeling advisering van de Raad van State.

Naar aanleiding na het advies van de staatscommissie heeft de indiener een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, D66 en PvdA op zich genomen. Daarbij is op basis van het advies van de staatscommissie een aanpassing gedaan in de lijst van uitzonderingen waar geen referendum over kan worden gehouden (belastingen) en zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State enkele technische wijzigingen doorgevoerd. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op drie punten geamendeerd, over de lijst met uitzonderingen (verdragen), de referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en de uitkomstdrempel.

² De papers zijn te raadplegen op https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35129_initiatiefvoorstel_van_raak

Dit wetsvoorstel verdedigt de indiener nu in de Eerste Kamer. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de indiener voorgesteld om de «drempels» voor het houden van een referendum nader te regelen in een uitvoeringswet. Daar kon de Tweede Kamer mee instemmen, met uitzondering van de uitkomstdrempel. Op het moment dat deze uitkomstdrempel wordt gehaald zal een wet vervallen. Mocht dit niet het geval zijn dan vervalt de wet niet en is het vervolgens aan de Eerste en Tweede Kamer om te bepalen wat er met de uitkomst van een referendum dient te gebeuren.

De leden van de fractie van **D66** merken wederom op dat het lijkt alsof de initiatiefnemer zijn eigen rol minimaliseert en te bespreken onderwerpen doorschuift naar het nog op te stellen referendumwetsvoorstel dat drempels en andere voorwaarden zou kunnen gaan regelen. Daardoor leest de memorie van antwoord niet als een grondig en goed onderbouwd wetgevingsdocument, met name op het punt van de uitkomstdrempel die bij amendement in artikel 89d is opgenomen.

De leden van de fractie van D66 hebben daarom in de commissievergadering van Binnenlandse Zaken van 17 november 2020 het verzoek ondersteund om een drietal wetenschappers te vragen hun licht te laten schijnen op de bij amendement aangenomen passage in de wetstekst over de zogenaamde uitkomstdrempel. De leden van de fractie van D66 achtten nadere beschouwingen over de in de wetstekst opgenomen uitkomstdrempel van belang nu in het overleg met de initiatiefnemer daar geen verdere duidelijkheid over is verkregen. Nadien zijn de beschouwingen van professor Tom van der Meer, professor Frank Hendriks en universitair docent Kristof Jacobs ontvangen. Alle drie de wetenschappers bekritisieren de hoogte van de in de wetstekst opgenomen uitkomstdrempel van de facto rond de 40% als zijnde te hoog en onrealistisch. Zij wijzen erop dat deze uitkomstdrempel als een fopspeen kan worden ervaren, geen daadwerkelijke noodremfunctie zal hebben en voor politici niet de gewenste alerteringsfunctie vooraf zal hebben. Hoe reageert de initiatiefnemer hierop, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zou hij hier een inhoudelijke beschouwing aan willen wijden, nu het amendement is aanvaard en de uitkomstdrempel onderdeel uitmaakt van zijn initiatiefwetsvoorstel?

De wetenschappers pleiten ervoor dat de basisbeginselen voor een uitkomstdrempel in de tekst van de Grondwet worden opgenomen, maar de concrete uitwerking in een gewoon referendumwetsvoorstel. Hoe reageert de initiatiefnemer hierop, zo vragen de leden van de D66-fractie. Deze leden hechten eraan dat ook de regering uitgebreid laat weten hoe zij aankijkt tegen de door de drie wetenschappers aangevoerde argumenten tegen de thans in artikel 89d opgenomen uitkomstdrempel.

Naar aanleiding na het advies van de staatscommissie heeft de indiener een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, D66 en PvdA op zich genomen. Daarbij is op basis van het advies van de staatscommissie een aanpassing gedaan in de lijst van uitzonderingen waar geen referendum over kan worden gehouden (belastingen) en zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State enkele technische wijzigingen doorgevoerd. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op drie punten geamendeerd, over de lijst met uitzonderingen (verdragen), de referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en de uitkomstdrempel. Dit wetsvoorstel verdedigt de indiener nu in de Eerste Kamer. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de indiener voorgesteld om de «drempels» voor het houden van een referendum nader te regelen in een uitvoeringswet. Daar kon de Tweede Kamer mee instemmen, met uitzondering van de uitkomstdrempel. Op het moment dat deze uitkomst-

drempel wordt gehaald zal een wet vervallen. Mocht dit niet het geval zijn dan vervalt de wet niet en is het vervolgens aan de Eerste en Tweede Kamer om te bepalen wat er met de uitkomst van een referendum dient te gebeuren.

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de drie door de commissie voor Binnenlandse Zaken geraadpleegde experts Hendriks, Van der Meer en Jacobs op basis van internationaal vergelijkend onderzoek in hun papers tot de eensluidende conclusie komen dat de in het (grond)wetsvoorstel voorgestelde uitkomstdrempel in de praktijk waarschijnlijk nooit gehaald zal worden. Zij wijzen erop dat de internationale norm voor een uitkomstdrempel op 30% van de kiesgerechtigden ligt, terwijl de in het voorstel opgenomen norm neerkomt op circa 40% (de helft van de circa 80% opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen). Dat betekent dat 30% respectievelijk 40% van de kiesgerechtigden tegen moet stemmen en in de meerderheid moet zijn, wil het wetsvoorstel van rechtswege komen te vervallen.

Wanneer de groepen voor- en tegenstanders van een bepaald wetsvoorstel ongeveer even groot zouden zijn, betekent dit dat het wetsvoorstel een opkomst zou vereisen die 20 procentpunt hoger ligt dan de internationale norm (en ruim 13 procentpunt hoger dan bij het voorstel van de Staatscommissie parlementair stelsel, dat door de experts al de «bovengrens» wordt genoemd). Uitgaande van de opkomstcijfers bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen in 2017 zou dat betekenen dat de opkomst bij het referendum dat niet samenvalt met (Tweede Kamer-)verkiezingen circa 80% moet zijn. Zijn de regering en de initiatiefnemer het met de leden van de PvdA-fractie eens dat een uitkomstdrempel haalbaar moet zijn? Op grond van welke (gedrags)wetenschappelijke argumenten menen de initiatiefnemer en de regering dat de voorgestelde uitkomstdrempel haalbaar is, zo vragen deze leden opnieuw en zij verzoeken daarbij tevens in te gaan op de argumenten in de papers van de drie experts.

De regering verwijst in haar brief van 13 november 2020³, in antwoord op een vergelijkbare vraag, naar gegevens uit de «Direct Democracy Database» en noemt dan expliciet Zweden en de Kaaimaneilanden. Maar deze voorbeelden zijn niet vergelijkbaar met wat in voorliggend wetsvoorstel wordt voorgesteld. In Zweden gaat het om een raadplegend (top down) referendum over grondwetswijzigingen (die in voorliggend wetsvoorstel nu juist zijn uitgesloten), dat bestaat naast een niet-bindende variant zonder uitkomstdrempel en bovendien gelijktijdig plaatsvindt met nationale verkiezingen. De Kaaimaneilanden zijn een voorbeeld van een «microstaat», die volgens politicoloog dr. Wouter Veenendaal vanwege de kleine schaal een eigen dynamiek hebben en moeilijk te vergelijken zijn met grote landen. Over de Kaaimaneilanden merkt expert Jacobs in zijn paper overigens op dat er daar nog maar één referendum is gehouden dat niet samenviel met verkiezingen (in 2012), dat 57% van de kiezers naar de stembus ging en dat van hen 65% voor het voorstel stemde, maar dat niettemin de uitslag niet gold omdat de drempel niet werd gehaald, hetgeen voor de nodige controverse zorgde. Ziet de regering de ervaringen op de Kaaimaneilanden als voorbeeld van wat met voorliggend wetsvoorstel voor Nederland in het verschiet ligt? Kan de regering voorbeelden geven van landen met een vergelijkbare uitkomstdrempel voor referenda, die niet samenvallen met verkiezingen, die daadwerkelijk zijn gehouden en waarvan de uitslag geldig is verklaard?

³ Kamerstukken I 2020/21, 35 129, D.

De drie experts wijzen tevens op het bijzondere gegeven dat door amendering nu de hoogte van de uitkomstdrempel gedetailleerd wordt vastgelegd in dit voorstel tot wijziging van de Grondwet. Staatsrechtgeleerde Kortmann schreef in zijn Constitutioneel Recht (1990, p. 131) dat de Grondwet veel open laat en voor nadere regelgeving verwijst naar de wetgever:

«In een dergelijk constitutioneel bestel is er veel ruimte voor aanpassing door regering, Staten-Generaal en rechter aan zich wijzigende politieke en maatschappelijke verhoudingen, zonder dat de geschreven constitutie zelf ter discussie hoeft te staan of hoeft te worden gewijzigd, wat in Nederland met betrekking tot de Grondwet niet zo eenvoudig is, gezien de zware herzieningsprocedure.»

Past het niet veel meer bij deze systematiek van de Grondwet en de praktijk van grondwetswijzigingen dat in de Grondwet de algemene norm wordt vastgelegd en de uitwerking daarvan wordt opgenomen in de gewone wet, zo vragen deze leden de regering en de initiatiefnemer. Bij het kiesstelsel is in de Grondwet het principe van de evenredigheid vastgelegd, maar de uitwerking daarvan staat in de gewone wet, de Kieswet. Hierdoor kunnen zonder grondwetswijziging wijzigingen in het kiesstelsel worden aangebracht, zolang aan het beginsel van de evenredigheid maar niet wordt getornd, zoals de regering zelf ook heeft betoogd in haar brief van 1 juli 2020 naar aanleiding van de voorstellen van de Staatscommissie parlementair stelsel.⁴ Hoe beoordelen de initiatiefnemer en de regering de gedachte om ook bij het referendum de algemene normen (bijvoorbeeld: haalbaarheid en representativiteit, zoals Van der Meer voorstelt) in de Grondwet te zetten en de uitwerking daarvan in de gewone wet? En hoe beoordelen de initiatiefnemer en de regering de gedachte van de experts Hendriks en Van der Meer om een zekere bandbreedte als algemene norm voor een uitkomstdrempel in de Grondwet op te nemen (bijvoorbeeld 25%–35% van de kiesgerechtigden), waarvan de precieze hoogte vervolgens in de gewone referendumwet wordt geregeld, zodat ook met opgedane ervaringen rekening gehouden kan worden, zonder dat hiervoor de Grondwet gewijzigd hoeft te worden?

Is de initiatiefnemer bereid, gezien de bevindingen van de experts over de haalbaarheid van de nu in het wetsvoorstel opgenomen uitkomstdrempel, om op korte termijn een novelle aanhangig te maken, waardoor de algemene normen (met eventueel genoemde bandbreedte) in de Grondwet worden opgenomen en de uitwerking aan de gewone wetgever wordt overgelaten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn ziet hij daartoe kans?

De volgende vraag aan de initiatiefnemer werd in de memorie van antwoord nauwelijks beantwoord, en daarom stellen de leden van de PvdA-fractie deze opnieuw, met het verzoek deze gedetailleerd te beantwoorden:

Door een ander amendement zijn internationale verdragen toegevoegd aan de lijst van niet-referendabele onderwerpen (artikel 89b). De argumentatie hiervoor van de indiener van het amendement is voornamelijk praktisch van aard. Internationale verdragen kosten veel tijd om deze tot stand te brengen en de mogelijkheid om aan het einde van dat proces nog de optie te hebben dat door een referendum de steun voor een verdrag wordt ingetrokken, zou de handtekening van Nederland onder een verdrag «inherent onzeker» maken en de internationale (onderhandelings)positie van Nederland schaden, aldus de indiener van

⁴ Kamerstukken I 2019/20, 34 430, T, p. 3.

het amendement. Is de initiatiefnemer het eens met deze motivering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, dient die motivering doorslaggevend te zijn bij zulk een principiële kwestie?

Deze leden achten het ter referendum brengen van hybride verdragen, zoals in 2016 toen gestemd moest worden over een associatieakkoord dat voor het overgrote deel buiten de bevoegdheid van Nederland als lidstaat van de EU viel, ongelukkig. Het opnemen van hybride verdragen in de lijst van niet-referendabele onderwerpen had daarom eerder voor de hand gelegen. Maar nu worden alle verdragen uitgesloten. Ook verdragen waarbij een deel van de nationale soevereiniteit aan een internationale organisatie wordt overgedragen. Ligt het juist in dat geval niet voor de hand, zo vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemer, om de mogelijkheid te hebben dat de bevolking via een referendum zich uitsprekt over deze voorgenomen soevereiniteitsoverdracht? Overdracht van soevereiniteit betekent immers dat de Nederlandse kiezers hun bevoegdheid om via parlement en regering op het desbetreffende beleidsterrein invloed uit te oefenen kwijt raken. Ligt het dan niet in de rede dat zij zelf zich daarover kunnen uitspreken?

Naar aanleiding na het advies van de staatscommissie heeft de indiener een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, D66 en PvdA op zich genomen. Daarbij is op basis van het advies van de staatscommissie een aanpassing gedaan in de lijst van uitzonderingen waar geen referendum over kan worden gehouden (belastingen) en zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling adviserende van de Raad van State enkele technische wijzigingen doorgevoerd. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op drie punten geamendeerd, over de lijst met uitzonderingen (verdragen), de referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en de uitkomstdrempel. Dit wetsvoorstel verdedigt de indiener nu in de Eerste Kamer. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de indiener voorgesteld om de «drempels» voor het houden van een referendum nader te regelen in een uitvoeringswet. Daar kon de Tweede Kamer mee instemmen, met uitzondering van de uitkomstdrempel. Op het moment dat deze uitkomstdrempel wordt gehaald zal een wet vervallen. Mocht dit niet het geval zijn dan vervalt de wet niet en is het vervolgens aan de Eerste en Tweede Kamer om te bepalen wat er met de uitkomst van een referendum dient te gebeuren.

De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement maar kan natuurlijk altijd om aanpassing van een wet vragen, in een zogenoemde «novelle». De leden van de fractie van de PvdA vragen de indiener of hij bereid is om een «novelle» toe te zeggen met betrekking tot de uitkomstdrempel. De indiener verdedigt een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer op een drietal punten is geamendeerd. Een «novelle» op één van deze drie punten acht de indiener niet zinvol, omdat dit logischerwijs niet zal kunnen rekenen op de benodigde steun in de Tweede Kamer. Daarmee zou de indiener – om het in welertermen te zeggen – in een «chasse patate» terecht komen tussen de Eerste en Tweede Kamer. Die demarrage is dus helaas niet mogelijk. Ook in de tijd is het niet mogelijk om vóór 17 maart een «novelle» door beide Kamers te krijgen. De indiener is voorstander van een referendum in geval van verdragen waarbij sprak is van overdracht van soevereiniteit. Deze vorm van raadplegend referendum is niet het onderwerp van dit wetsvoorstel. In een niet-bindende variant van zo'n raadplegend referendum is geen wijziging van de Grondwet nodig.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de notities van de wetenschappers Van der Meer, Jacobs en Hendriks met betrekking tot de voorgestelde uitkomst-

drempel. Het is opvallend dat de conclusies van deze wetenschappers op hoofdlijnen overeenkomen. Deze leden vragen aan de initiatiefnemer en aan de regering om een inhoudelijke en politieke appreciatie te geven van de genoemde conclusies.

Naar aanleiding na het advies van de staatscommissie heeft de indiener een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, D66 en PvdA op zich genomen. Daarbij is op basis van het advies van de staatscommissie een aanpassing gedaan in de lijst van uitzonderingen waar geen referendum over kan worden gehouden (belastingen) en zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State enkele technische wijzigingen doorgevoerd. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op drie punten geamendeerd, over de lijst met uitzonderingen (verdragen), de referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en de uitkomstdrempel. Dit wetsvoorstel verdedigt de indiener nu in de Eerste Kamer. Tijdens het debat in de Tweede Kamer heeft de indiener voorgesteld om de «drempels» voor het houden van een referendum nader te regelen in een uitvoeringswet. Daar kon de Tweede Kamer mee instemmen, met uitzondering van de uitkomstdrempel. Daarvoor is op initiatief van de fractie van de ChristenUnie door de Tweede Kamer een amendement aangenomen. Die drempel wordt alsnog in de Grondwet vastgelegd.

Van Raak