

Vergaderjaar 2020–2021

35 729

Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 3 juni 2021

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 regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. Motivering	2
3. Realiseren van draagvlak	3
4. Reikwijdte	3
5. Verdragende werking	3
6. Nadere uitwerking	4

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Leijten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Voor de leden van de VVD-fractie is de vertegenwoordigende democratie leidend. Nederland heeft een stelsel van vertegenwoordigende democratie, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In deze optiek schenken de burgers/kiezers hun vertrouwen aan de volksvertegenwoordiging. Het primaat van het vertegenwoordigende stelsel weegt voor de VVD zwaar. Niet is uitgesloten dat burgers zich bij een referendum laten leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp van het correctief referendum. Ook kan de invloed van belangengroepen groot worden, wat kan leiden tot professionalisering van het referendum. De

leden van de VVD-fractie hebben in eerste lezing dan ook tegen dit wetsvoorstel gestemd. Ook in tweede lezing staan zij niet positief tegenover het voorstel, dat invoering van het correctief referendum in Nederland mogelijk moet maken.

De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Leijten houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum. Zoals bekend, staan de genoemde leden positief tegenover de invoering van een correctief bindend referendum. Daarin staan zij niet alleen: ook de staatscommissie Parlementair Stelsel spreekt zich ondubbelzinnig uit voor invoering van het bindend correctief referendum. De staatscommissie ziet het als een belangrijke bijdrage aan de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel, ter modernisering van en aanvulling op de representatieve democratie. De genoemde leden onderschrijven dit. Wel ontvangen zij graag nog een reflectie op enkele beschouwingen over het precieze voorliggend voorstel, het wetstraject tot op heden en de aanstaande behandeling in tweede lezing. Zij hebben in dit verband nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om in de Grondwet bepalingen op te nemen over een bindend correctief referendum.

Deze leden zijn van mening dat het de taak van de wetgever is om bij het opstellen van wetten open te staan voor wensen en belangen van burgers en om alle betrokken belangen mee te wegen in de besluitvorming. Deze leden vragen de initiatiefnemer of dit naar diens mening nu onvoldoende gebeurt en zo ja, welke aanpassingen er naar zijn opvatting nodig zijn binnen het proces om tot wetgeving te komen.

De leden van de SP-fractie hebben het voorstel tot grondwetswijziging gelezen en zijn ten aanzien van de eerste lezing niet van mening veranderd. Zij zien echter dat het oorspronkelijke voorstel door amendering ingrijpend is veranderd. De genoemde leden betreuen de hoge drempels die via amendering in het wetsvoorstel zijn opgenomen, maar zij zijn ook van mening dat de mogelijkheid tot het houden van een correctief bindend referendum opweegt tegen de nadelen van de hoge drempels. Is de initiatiefnemer dat met de genoemde leden eens en kan de initiatiefnemer hier nader op in gaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, waarvan het lid Leijten de verdediging over heeft genomen. Zij complimenteren de initiatiefnemer en haar voorganger met het initiatief. Daar het een tweede lezing betreft beperken genoemde leden zich tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Bij hen leeft een aantal vragen.

2. Motivering

De leden van de D66-fractie vragen indiener allereerst te reflecteren op de kritiek van de Raad van State op de onderbouwing in de memorie van toelichting, die slechts dertien pagina's bedroeg. Vindt zij terugkijkend dat de precieze keuzes, bijvoorbeeld over de verschillende drempels of de negatieve lijst, in de verklaringswet in eerste lezing voldoende gemotiveerd waren? Of had dit in haar optiek op punten uitgebreider gekund? Zo ja, welke? Had dat kunnen uitmaken voor de vormgeving van of het

draagvlak voor voorliggend voorstel? Nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in eerste lezing werd aange-nomen, heeft de Eerste Kamer drie wetenschappers gevraagd om nog eens te kijken naar de uitkomst-drempel conform het amendement van de ChristenUnie. Heeft indiener een uitgebreide empirische, staatsrechtelijke of politicologische weging van dergelijke elementen ook overwogen voor de eerste lezing in de Tweede Kamer? Welke wetenschappers heeft indiener of haar voorganger geconsulteerd voor de verklaringswet of het voorliggend wetsvoorstel? De genoemde leden vragen indiener voorts om een vergelijking met andere landen. In welke landen heeft men een uitkomstdrempel in de Grondwet verankerd?

3. Realiseren van draagvlak

De leden van de D66-fractie zijn verder benieuwd welke twee derde meerderheid in tweede lezing indiener in zowel de Tweede Kamer als Eerste Kamer voor mogelijk houdt? Deze leden vragen indiener daarbij te reflecteren op de diverse aangenomen en verworpen amendementen en moties in de Tweede Kamer en de aangenomen en verworpen moties in de Eerste Kamer. Tevens vragen zij indiener in haar antwoord het verschil in stemverhouding in eerste lezing tussen de Tweede Kamer en Eerste Kamer te betrekken. Voorts vragen deze leden hoe indiener in dit licht kijkt naar de mogelijkheden om het voorliggend voorstel in tweede lezing te splitsen? Acht zij dit inhoudelijk opportuun? Kan zij een overzicht geven van staatsrechtelijke voor- en tegen-argumenten van splitsing? Is zij bereid hiervoor – publiek kenbaar – advies in te winnen? Hoe zou indiener het Grondwetsvoorstel mogelijk willen splitsen? Omdat deze leden een beeld proberen te vormen van de mogelijke invloed op de stemverhoudingen door splitsing, vragen zij indiener om een overzicht van Grondwetsvoorstellen die in het verleden in tweede lezing zijn gesplitst of geprobeerd te splitsen, inclusief een overzicht van de stemverhoudingen na splitsing en een overzicht tussen de stemverhouding in eerste en tweede lezing van diezelfde voorstellen.

De leden van de D66-fractie melden nu reeds dat zij bij de behandeling van het wetsvoorstel de regering zullen vragen hoe zij als adviseur van de Kamer tegen mogelijke splitsing van het onderhavige wetsvoorstel aankijkt.

4. Reikwijdte

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer toe te lichten waarom de goedkeuring van verdragen generiek is uitgezonderd van de mogelijkheid tot het houden van een referendum. Deze leden kunnen zich voorstellen dat men bezwaren heeft tegen het houden van een referendum bij multilaterale verdragen, maar zij vragen waarom het referendum daarmee meteen ook uitgesloten wordt voor de veel overzichtelijker situaties van bilaterale verdragen.

5. Verdragende werking

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag over artikel 89c van het voorstel. Dit artikel geeft aan dat een wet pas bekrachtigd kan worden na een referendum of als duidelijk is dat er geen referendum gewenst wordt. Deze leden lezen hierin een enorme verzwarende en vertraging van het wetgevings-proces. Deze leden ontvangen van de initiatiefnemers graag een reactie op dit punt.

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 89e van het voorstel dat als uitstel niet mogelijk is, invoering terstond kan plaatsvinden, maar dat de betreffende wet ook weer kan worden ingetrokken, als die bij referendum wordt verworpen. Deze leden vragen, wanneer uitstel niet mogelijk is en

wanneer wel. Deze leden vragen, of dit niet heel veel onduidelijkheid en kosten met zich meebrengt, bijvoorbeeld als het wetgeving betreft die een stevig implementatietraject vraagt bij bedrijven. Deze leden vragen of het eerlijk is om bedrijven hiermee op te zadelen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorstel geen duidelijkheid biedt over de termijn waarbinnen een referendum gehouden zou moeten worden. Het wordt aan ieder voorstel van wet zelf overgelaten om te bepalen of bekrachtiging vooraf moet gaan aan het houden van een referendum nodig is en in die situatie is geen termijn gesteld voor de mogelijkheid om alsnog een referendum te houden. Deze constateren bovendien dat de initiatiefnemer tijdens de behandeling in de Eerste Kamer gezegd heeft dat de referenda zo veel mogelijk in principe tegelijk gehouden zouden moeten worden met de Tweede Kamerverkiezingen. Daarbij heeft hij bevestigd dat het wenselijk zou zijn om zelfs bij grote wetten na nog 2,5 jaar te wachten voordat daarover een referendum gehouden kan worden. Deze leden menen dat de onduidelijkheid en onzekerheid inzake de termijn van het referendum tot grote problemen kan leiden, bijvoorbeeld als een geplande stelselwijziging jarenlang moet worden aangehouden of een stelselwijziging die volop in implementatie is, wordt teruggedraaid. Zij vragen de initiatiefnemer om een nadere toelichting op de termijnen, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen het bekrachtigen voorafgaand aan een referendum en de reguliere procedure van uitstel van bekrachtiging.

6. Nadere uitwerking

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat verschillende onderdelen van het referendum bij nadere wet zullen moeten worden ingevuld. Zij vragen naar de ideeën bij initiatiefnemer voor de invulling van hetgeen beschreven staat in artikel 89a van het voorstel en hetgeen onder artikel 89f zal vallen. Welke aanvullende wetgeving zal nodig zijn en welke drempels lijken initiatiefnemer wenselijk?

De leden van de SGP-fractie constateren dat tijdens de wetsbehandeling verschillende malen gesteld is dat de voorgestelde opkomstdrempel te hoog zou zijn. Ter rechtvaardiging van een lagere drempel wordt dan gewezen op het feit dat ook lagere drempels tot een representatieve uitkomst zouden kunnen leiden.

Deze leden vragen of de initiatiefnemer onderkent dat het democratisch gezien niet alleen van belang is dat sprake is van representativiteit, maar dat juist ook de opkomst als zodanig een bijzondere status heeft. Kan de initiatiefnemer bevestigen dat het in dat licht in een democratisch systeem voor de hand liggend is om ook bij de opkomst ten minste het uitgangspunt van de meerderheid van de meerderheid te hanteren?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Martin Bosma

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx