

Vergaderjaar 2021–2022

35 729

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 18 februari 2022

Inhoudsopgave

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

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 opneming 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 opneming 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 parlementair 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 betreuren 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 opneming 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.

De indiener dankt de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, ChristenUnie en SGP voor hun inbreng.

Zij constateert dat de discussie over vernieuwing en versterking van onze parlementaire democratie volop aan de gang is en het middel van het correctief referendum daarin ook een steeds prominentere rol speelt. In het verleden werd het correctief referendum, als een directe vorm van democratie, nog wel eens gezien als tegengesteld aan het parlementaire stelsel, dat onderdeel is van onze vertegenwoordigende democratie. Tegenwoordig wordt het correctief referendum vooral beschouwd als een manier om onze vertegenwoordigende democratie en daarmee de werking van ons parlement te aan te vullen en te versterken, stelt de indiener in reactie op vragen van de fracties van VVD, CDA en SGP. Zoals in het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel («Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans», december 2018); in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel in eerste lezing (september 2019) en recentelijk ook door

het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), in haar «Reflectie op het regeerakkoord 2021–2025 vanuit het burgerperspectief» (januari 2022), waarin het wordt gesteld. De indiener hoopt dat de analyse van de laatste tegemoet kan komen aan de bezwaren die op dit moment nog leven bij de leden van de fracties van VVD, CDA en SGP – een analyse die bovendien in gaat op de verhouding van het correctief referendum ten opzichte van andere vormen van participatie en inspraak van burgers: «Daarbij is lastig dat juist de burgers die ontevreden zijn over de manier waarop in de politiek besluiten worden genomen en die meer invloed wensen, zelf minder vaak meedoen aan (intensieve) vormen van politieke participatie. Ze willen vooral aan de noodrem kunnen trekken. Hiertoe stelde de Staatscommissie een correctief bindend referendum voor, als instrument dat de representatieve besluitvorming aanvult en corrigeert, maar niet de pas afsnijdt. Invoering hiervan vraagt de nodige waarborgen en de wenselijkheid ervan is een politieke afweging, maar het biedt wel de gewenste noodrem bij gebrek aan draagvlak voor een parlementaire beslissing en kan de ongelijke invloed corrigeren. Meer burgerparticipatie in de uitvoering, zoals het uitdaagrecht dat in het coalitieakkoord als voorbeeld wordt genoemd, biedt hiervoor in ieder geval geen oplossing. Ten eerste draagt dit niet bij aan invloed op de besluitvorming; ten tweede betreft dit alleen het lokale niveau; en ten derde is het juist bij deze intensieve vormen van burgerparticipatie noodzakelijk voorkomen dat ze voorbehouden blijven aan «usual suspects» opdat ze de ongelijkheid in participatie niet nog verder vergroten.» (SCP, «Reflectie op het regeerakkoord 2021–2025 vanuit het burgerperspectief» (januari 2022) p. 9–10.). Indiener wil graag ook aangeven dat uit de «Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden» (december 2021) blijkt dat voor mensen die zich niet meer gerepresenteerd voelen of zijn via reguliere verkiezingen wél een stem kan worden gegeven via het correctief referendum. Voor inwoners die zich afgehaakt voelen bij de democratie kan het deelnemen aan een referendum juist bijdragen aan het weer deel willen nemen aan de democratie.

De indiener dankt de leden van de fracties van D66, SP en ChristenUnie voor hun constructieve inbreng en zal de gestelde vragen graag beantwoorden.

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 aangenomen, heeft de Eerste Kamer drie wetenschappers gevraagd om nog eens te kijken naar de uitkomstdrempel 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?

De discussie over invoering van een correctief referendum kent een lange geschiedenis, die teruggaat tot de paarse kabinetten Kok in de jaren negentig. Het correctief referendum is ook een fundamentele versterking van onze vertegenwoordigende democratie. Deze discussie is niet alleen een zaak van individuele Kamerleden of van bepaalde Kamerfracties, maar van de Tweede Kamer als geheel. De indiener heeft er dan ook niet voor gekozen om een eigen wetsvoorstel in te dienen, maar zoveel mogelijk aan te sluiten bij eerdere initiatieven vanuit de fracties van D66, PvdA en GroenLinks. Voor de motivering van dit wetsvoorstel heeft de indiener zoveel mogelijk aangesloten bij de analyse van de Staatscommissie parlementair stelsel, die door de Eerste en Tweede Kamer in het leven is geroepen met als doel het parlementaire stelsel te versterken. De indiener heeft niet de intentie het beter te willen weten dan de staatscommissie onder leiding van de heer Remkes en is van mening dat de analyse van deze wetenschappelijke commissie een goed uitgangspunt is voor de discussie in de Tweede Kamer. De indiener constateert dat de Kamer in eerste lezing wijzigingen heeft aangebracht aan het voorstel, in het bijzonder door drempels vast te leggen in de Grondwet. In dat debat heeft de toenmalige indiener aangegeven dat het praktisch beter en grondwettelijk zuiverder zou zijn om die drempels op te nemen in aanvullende wetgeving, maar daar heeft de Tweede Kamer niet voor gekozen. Het vastleggen van een uitkomstdrempel in de Grondwet is voor zover de indiener kan overzien in het buitenland ook niet gebruikelijk, maar de Tweede Kamer heeft hier de keuze voor gemaakt. De indiener constateert dat in de behandeling van dit voorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer bezwaar is gemaakt tegen de hoogte van de uitkomstdrempel, maar tevens dat de senaat daarmee ook heeft ingestemd. De indiener deelt de opvatting dat de hoge uitkomstdrempel een hoge opkomst vraagt voordat het referendum bindend is en dat het bij een lagere opkomst aan de fracties in de Tweede Kamer is om te bepalen hoe zij de uitkomst van een referendum waarderen. Deze uitkomstdrempel kan fracties die twijfelen over dit correctief referendum de comfort bieden die nodig is om aan te sluiten bij de actuele discussie en alsnog in te stemmen met dit wetsvoorstel.

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 tegenargumenten 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.

De discussie over het correctief referendum is een levendige en doorlopende discussie, die eveneens wordt gevoerd door wetenschappelijke adviseurs, zoals in januari 2022 in het advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), in haar «Reflectie op het regeerakkoord 2021–2025 vanuit het burgerperspectief». Deze discussie zal ook de Tweede Kamer moeten aangaan en de indiener kijkt daar naar uit. In het (recente) verleden hebben fracties in de Tweede Kamer over het correctief referendum discussies gevoerd, ook in hun eigen partij en met hun eigen leden, die hebben geleid tot nieuwe inzichten en andere standpunten. Het correctief referendum is geen democratisch experiment, maar een aanvulling en versterking van de vertegenwoordigende democratie. Dit voorstel voor een correctief referendum kent hoge drempels, die het correctieve vermogen van het referendum mogelijk beperken, maar ook comfort kunnen bieden aan fracties voor wie steun aan dit wetsvoorstel een politieke stap is. Door met dit referendum te gaan werken kunnen we zien hoe het middel in de praktijk functioneert en hoe het zo nodig moet worden aangepast of versterkt. De indiener is geen voorstander van splitsing van dit wetsvoorstel en zal hiertoe niet het initiatief nemen.

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.

De discussie over invoering van een correctief referendum kent een lange geschiedenis, die teruggaat tot de paarse kabinetten Kok in de jaren negentig. Het correctief referendum is ook een fundamentele versterking van onze vertegenwoordigende democratie. Deze discussie is niet alleen een zaak van individuele Kamerleden of van bepaalde Kamerfracties, maar van de Tweede Kamer als geheel. De indiener heeft ervoor gekozen om met dit wetsvoorstel aan te sluiten bij eerdere initiatieven die gedaan zijn vanuit de fracties van D66, PvdA en GroenLinks. De indiener constateert dat de Kamer in eerste lezing wijzigingen heeft aangebracht aan het voorstel, onder meer in de lijst van uitzonderingen voor de mogelijkheid tot het houden van een referendum. In dit debat heeft de toenmalige indiener aangegeven niet voor deze wijziging te zijn, maar de Tweede Kamer heeft daar toch voor gekozen. Dit is dan ook het wetsvoorstel dat bij de Kamer voorligt.

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 wetgevingsproces. 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 procedure voor het houden van een correctief referendum is te vergelijken met die van het raadgevende referendum dat we eerder hebben gehad. De precieze hoogtes van het aantal handtekeningen dat moet worden opgehaald, de wijze waarop dat dient te gebeuren en de termijn waarbinnen dat moet plaatsvinden moet worden uitgewerkt in een aanvullende wet en zijn niet zaken die thuishoren in een voorstel tot herziening van de Grondwet. Over deze nadere uitwerking zal de Tweede Kamer moeten beslissen. Mocht om wat voor redenen ook een wet toch direct van kracht moeten worden dan kan de Tweede Kamer daartoe besluiten. Om de Tweede Kamer te corrigeren en een wet alsnog ongedaan te maken is in de wet een hoge uitkomstdrempel opgenomen. Zo'n uitslag laat zien dat het vertegenwoordigende vermogen van de Tweede Kamer onvoldoende en een correctie door de kiezers noodzakelijk was.

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.

De procedure voor het houden van een correctief referendum is te vergelijken met die van het raadgevende referendum dat we eerder hebben gehad. De precieze hoogtes van het aantal handtekeningen dat moet worden opgehaald, de wijze waarop dat dient te gebeuren en de termijn waarbinnen dat moet plaatsvinden moet worden uitgewerkt in een aanvullende wet en zijn niet zaken die thuishoren in een voorstel tot herziening van de Grondwet. Over deze nadere uitwerking zal de Tweede Kamer moeten beslissen. Het verdient de voorkeur om een correctief referendum zoveel mogelijk te houden tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer; het is aan de Kamer om te bepalen of dit mogelijk en wenselijk is. De indiener ziet dat wetgeving over grootschalige projecten in de regel niet in de beginperiode van een nieuw kabinet plaatsvindt.

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?

Dit wetsvoorstel regelt de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum en doet daartoe een voorstel tot herziening van de Grondwet. De uitwerking voor het houden van een referendum moet nog worden

geregeld bij gewone wet en de indiener zou zich kunnen voorstellen dat het kabinet hiertoe het initiatief neemt, in overleg met de Tweede Kamer. De indiener constateert dat de discussie over de nadere uitwerking van het correctief referendum ook al is gestart en in eerste lezing van dit wetsvoorstel heeft geleid tot voorstellen vanuit de Kamer over de lijst van onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden en over de uitkomstdrempel voor een correctief referendum. Indiener heeft op voorhand geen gedachten bij verdere drempels die nodig moeten zijn op voorhand.

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 indiener constateert dat de Tweede Kamer in eerste lezing wijzigingen heeft aangebracht aan het voorstel, in het bijzonder door drempels vast te leggen in de Grondwet. In dat debat heeft de toenmalige indiener aangegeven dat het praktisch beter en grondwettelijk zuiverder zou zijn om die drempels op te nemen in aanvullende wetgeving, maar daar heeft de Kamer niet voor gekozen. De indiener deelt de opvatting dat de hoge uitkomstdrempel een hoge opkomst vraagt voordat het referendum bindend is. De discussie over de precieze hoogte van de uitkomstdrempel laat de initiatiefnemer aan de Kamer.

Leijten