

Vergaderjaar 2021–2022

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 opnemering van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De invoering van een bindend correctief referendum in Nederland is al jarenlang onderwerp van discussie, zowel binnen als buiten het parlement. Drie staatscommissies hebben zich over het onderwerp gebogen en alle drie concludeerden ze dat een referendum een welkome aanvulling zou zijn op het Nederlandse parlementaire stelsel. De Commissie Remkes betoogde dat een bindend correctief referendum de democratie versterkt. Desalniettemin is in juni 2022 voor de tweede maal in de recente parlementaire geschiedenis een Grondwetswijziging om een correctief bindend referendum in te voeren verworpen in tweede lezing. Het belangrijkste argument voor een referendum is de versterking van onze democratie. Een groeiende groep mensen voelt zich niet vertegenwoordigd door de politiek en beleidsmakers. De Staatscommissie Parlementair Stelsel spreekt in dat opzicht van een «diplomademocratie».¹ «De Atlas van Afgehaakt Nederland» laat nog duidelijker zien dat steeds meer mensen zijn afgehaakt van de democratie.² Daarmee is de urgentie voor de invoering van een bindend correctief referendum onderstreept. Indien er vindt daarom dat er geen tijd te verliezen is en deelt de opvatting van de Staatscommissie: «Immers, indien wordt nagelaten deze verbetering en versterking tot stand te brengen, dan ligt het gevaar van erosie van de instituties van de democratische rechtsstaat op de loer.»³

De Staatscommissie deed aanbevelingen voor de voorwaarden rondom de invoering van een referendum. Sommige van deze voorwaarden horen in de Grondwet thuis, zoals de onderwerpen waar wel of geen referendum over georganiseerd kan worden, dat een uitkomstdrempel vastgesteld moet worden en dat er een inleidend verzoek moet worden gedaan. Dit

¹ Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 138.

² Atlas van Afgehaakt Nederland | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).

³ Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 13.

behoort immers tot de principiële afwegingen of een referendum als democratisch middel kan functioneren. Indiener vindt dat de procedurele uitwerking van deze voorwaarden, in een uitvoeringswet vervat dient te worden en niet in de Grondwet. Daarom krijgt de wetgever de grondwettelijke opdracht om nadere regels te stellen. Bij de afgelopen parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Van Raak tot invoering van bindend correctief referendum werd in de beraadslagingen duidelijk dat het debat over de principiële wenselijkheid van de mogelijkheid tot het opnemen van een referendum in de Grondwet en het debat over de procedurele uitwerking van de voorwaarden niet gescheiden bleven.⁴ Indiener heeft er daarom voor gekozen het initiatief te nemen voor een uitvoeringswet. Dit voorkomt dat twee discussies oneigenlijk door elkaar beïnvloed worden en geeft de richting aan waar indiener bij de uitvoering van het voorliggende voorstel aan denkt. Indiener hoopt het voorstel deze zomer te kunnen vormgeven, helder is wel dat het advies van de Staatscommissie als uitgangspunt zal worden genomen.

2. Geschiedenis

De parlementaire discussie over het correctief referendum gaat terug tot adviezen van de Staatscommissie-Biesheuvel (1982–1985)⁵ en de Commissie-De Koning (1991–1993)⁶, die voor de kabinetten Kok I en II aanleiding waren om een voorstel in te dienen voor wijziging van de Grondwet, met het oog op de invoering van een correctief referendum. Na goedkeuring in eerste lezing van dit wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer en goedkeuring van dit voorstel in tweede lezing in de Tweede Kamer strandde dit voorstel in 1999 in de Eerste Kamer, in wat later de «Nacht van Wiegel» werd genoemd. Na deze afwijzing besloot het kabinet tot indiening van een nieuw voorstel voor een referendumwet, die door de snelle val van het kabinet Balkenende I niet in de zittingstermijn van de Tweede Kamer in eerste lezing kon worden behandeld. In 2004 werd het wetsvoorstel in tweede lezing door de Tweede Kamer verworpen, nadat het kabinet Balkenende II had verklaard het voorstel niet meer te steunen. In juni 2005 werd in ons land toch een raadgevend referendum gehouden over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Dit referendum werd mogelijk gemaakt door een initiatiefwet van de leden Karimi (GroenLinks), Dubbelboer (PvdA) en Van der Ham (D66). De opkomst in dit referendum was hoog (63,3 procent van de kiesgerechtigden) en de uitslag was helder (61,6 procent van de kiezers zei «nee»). Uiteindelijk besloot de Tweede Kamer in meerderheid toch in te stemmen met het Verdrag van Lissabon (2007). De Kamerleden Dubbelboer (PvdA), Duyvendak (GroenLinks) en Van der Ham (D66) maakten in 2005 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig voor een raadgevend referendum, waarvoor geen herziening van de Grondwet nodig was. In 2016 werd een raadgevend referendum gehouden over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. De opkomst van dit referendum was lager (32,2 procent van de kiesgerechtigden), maar de uitslag was helder (61,1 procent van de kiezers zei «nee»). In 2018 werd een raadgevend referendum gehouden over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. De opkomst was vrij hoog (51,6 procent van de kiesgerechtigden) en de uitslag verdeeld (49,5 procent van de kiezers zei «nee»). In 2018 werd het raadgevend referendum op initiatief van het kabinet en met instemming van een meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer afgeschaft.

⁴ Handeling 2019–2020, nr. 95 item 11 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officieelbekendmakingen.nl).

⁵ Staatscommissie Biesheuvel | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).

⁶ Rapport Commissie De Koning | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).

Tegelijk met de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor een raadgevend referendum werd door de leden Duyvendak (GroenLinks), Dubbelboer (PvdA) en Van der Ham (D66) een initiatiefwetsvoorstel aanhangig gemaakt voor een correctief referendum. Deze wet kreeg in eerste lezing steun van een meerderheid in de Tweede Kamer (in 2013) en in de Eerste Kamer (in 2014). Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2017 bleek dat geen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en D66 bereid was om dit initiatiefwetsvoorstel voor een correctief referendum voor tweede lezing aanhangig te maken, waarna het lid Van Raak (SP) besloot om het wetsvoorstel in november 2017 te verdedigen. Het voorstel behaalde toen echter niet de benodigde twee derde meerderheid. In 2019 diende Van Raak nogmaals een initiatiefwetsvoorstel in, na het verschijnen van het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel. Dit wetsvoorstel kon rekenen op een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer maar kon in tweede lezing niet rekenen op een twee derde meerderheid in de Tweede Kamer.

3. Het referendum als democratisch middel

Het referendum is volgens een noodzakelijke aanvulling op het huidige representatieve stelsel. De steeds groter wordende groep mensen die zich afkeert van de democratie en de samenleving vindt zijn stem terug in een referendum. Mensen worden actief betrokken bij onderwerpen die iedereen aangaan en een referendum stimuleert het publieke debat. Dit werd nog eens bevestigd bij het referendum over de wijziging van de Wet Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, waar een grote maatschappelijke discussie ontstond, terwijl het parlementaire debat over deze wet minder op de voorgrond trad.

Naast genoemde voordelen gelden nog andere positieve punten. Referenda zorgen ervoor dat vaste politieke verhoudingen soms worden doorbroken en dat meerderheden ontstaan waar die via de normale vertegenwoordiging niet ontstaan. Ook de Staatscommissie Remkes wijst op het democratisch tekort dat kan ontstaan door het vormen van coalities. Door afspraken in een regeerakkoord kan het voorkomen dat in het parlement een besluit wordt genomen, ondanks het ontbreken van een inhoudelijke meerderheid daarvoor bij de bevolking. Bij afzonderlijke vraagstukken kunnen politieke meerderheden worden gecreëerd die niet altijd corresponderen met meerderheden onder de bevolking. Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan in de vertegenwoordiging van de bevolking in het parlement. Een meerderheid van de mensen weet zich dan niet meer vertegenwoordigd. Een referendum geeft hen de mogelijkheid dit te doorbreken.

Een veelgehoord bezwaar tegen een correctief referendum is dat referenda niet verenigbaar zijn met het Nederlandse stelsel van een representatieve democratie. De verschillende staatscommissies hebben echter aangetoond dat dit niet het geval is. Door het middel van een correctief bindend referendum kan enkel over aangenomen wetten een specifiek oordeel worden gegeven door de kiezer en werkt het juist versterkend voor de parlementaire vertegenwoordiging. Daarnaast is de vraag in hoeverre het representatieve stelsel nog daadwerkelijk representatief is, zoals ook de Atlas van de Afgehaakt Nederland laat zien. Over de relatie met het vertegenwoordigende stelsel zegt de Staatscommissie Biesheuvel: «Ook daar, waar een representatief stelsel bestaat, behoeft de werking ervan niet te worden geschaad en kan deze zelfs worden

verbeterd en gesteund door de toelating van een zekere mate van directe invloed.»⁷

Daarom is er bij een referendum ook zo'n belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen, bewindspersonen en parlementariërs. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de argumenten, die kiezers kunnen gebruiken bij het bepalen van hun keuze. En zij zullen ook moeten aangeven wat de gevolgen zijn van aanneming dan wel verwerping van het voorstel waarover een referendum wordt gehouden. Indieners zien derhalve vormen van directe democratie als een referendum niet als een aantasting van een vertegenwoordigend stelsel, maar een aanvulling daarop. Dat dit in de praktijk een werkbare en wenselijke aanvulling is, blijkt uit de ervaringen met referenda in andere landen met een vertegenwoordigend stelsel.

Een ander gehoord bezwaar is dat referenda vooruitgang tegenhouden, doordat wetsvoorstellen die veranderingen in gang zetten verworpen kunnen worden. Daar wordt dan dikwijls aan toegevoegd dat kiezers vaker geneigd zijn «nee» te stemmen dan «ja». Er blijkt echter uit kiezersonderzoek dat dit feitelijk onjuist was voor onder andere het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne.⁸ Ook andere onderzoeken tonen aan dat dit niet het geval is.⁹ Daarnaast is het de vraag of het instrument vooruitgang blokkeert. Wetsvoorstellen worden immers ook door het parlement geblokkeerd. Hiervan zijn legio voorbeelden, zoals bijvoorbeeld het stranden van het correctief referendum.

Een ander punt dat wel eens geopperd wordt is dat belangengroepen referenda kunnen initiëren en afdwingen. Indiener ziet hierin geen bezwaar; het staat iedere substantiële groep kiezers vrij om een verzoek in te dienen, al dan niet in georganiseerd verband. Bovendien betekent het initiëren van een referendum niet automatisch dat de uitslag vaststaat. Ook een initiatief nemende belangengroep zal in staat moeten blijken om de meerderheid van de kiezers te overtuigen.

Wel moeten we rekenschap geven van het mogelijke nadeel dat een referendum een vertragend effect heeft op de besluitvormingsprocedure. De vraag is echter hoe deze mogelijke vertraging in verhouding staat tot de duur van de gehele wetgevingsprocedure. Deze vertraging weegt volgens de indieners niet op tegen de voordelen van een referendum. Bovendien kent het wetsvoorstel een voorziening voor spoedeisende wetgeving en kan er in de uitvoeringswetgeving gewerkt worden met beperkte duur van termijnen.

Als laatste zijn er critici die menen dat het kiezen tussen «ja» en «nee» of «voor» en «tegen» leidt tot een te grote versimpeling van complexe vraagstukken. Of dat dit leidt tot polarisatie. Omdat een correctief bindend referendum enkel ziet op ingediende wetsvoorstellen verschilt de uiteindelijke stemming echter niet van een stemming in het parlement; ook daar moet men immers uiteindelijk voor of tegen een voorstel stemmen. Als materie te complex zou zijn om in een simpele ja of nee vraag te stellen, dan geldt dat immers ook daar. Het maatschappelijke debat zorgt voor nuanceren, evenals het parlementair debat dat behoort te doen. Mensen niet in staat achten een beslissing te nemen over complexe materie is ook een veelgehoord argument. Indiener vindt dit

⁷ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en volksinitiatief». Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985.

⁸ Het Oekraïne-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2016 | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl).

⁹ Hebben referenda in Nederland vooral onvrede gemobiliseerd? – StukRoodVlees.

argument echter getuigen van gebrek aan vertrouwen in de bevolking of soms minachting voor kiezers. De bevolking ziet zich bij reguliere verkiezingen voor een veel complexere vraag gesteld. Bij de evaluatie van referenda is gebleken dat mensen zich laten informeren en zich laten leiden door inhoudelijke argumenten. Als de informatievoorziening niet op orde is, bijvoorbeeld door de opkomst van «nepnieuws», dan geldt gevaar dit evenzeer voor verkiezingen. Indiener zal in de uitvoeringswet nadere regels voorstellen over de informatievoorziening rondom referenda.

4. Het advies van de staatscommissie

De Staatscommissie parlementair stelsel houdt in haar eindrapport «Lage drempels, hoge dijken» opnieuw een pleidooi voor invoering van een correctief referendum en geeft daarvoor een aantal argumenten: «De betekenis van het bindend correctief referendum schuilt vooral in zijn corrigerende werking. Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep van waarde en betekenis. Maar er is meer te zeggen over de positieve werking van een bindend correctief referendum (en referenda in het algemeen). Het bindend correctief referendum kan worden begrepen als een vorm van tegendruk, bedoeld om extra stevigheid te geven aan de bestaande democratie en daarmee als een versterking van de in de Nederlandse democratie zo wezenlijke werking van (politieke) checks and balances. Zeker waar het burgers betreft die een grote afstand ervaren tot de politiek kan het bindend correctief referendum voorts een belangrijk instrument zijn om te zorgen voor betrokkenheid bij het politieke systeem. Het referendum betreft een ruimere doorsnede van de bevolking bij de besluitvorming. Juist die groepen burgers die in de representatieve democratie en het parlementair stelsel minder aan bod komen en die minder gebruikmaken van andere kanalen voor politieke participatie – lager en middelbaar opgeleiden bijvoorbeeld – kunnen zich in het referendum (als instrument) bijzonder goed vinden. Omdat het correctief referendum plaatsvindt na aanneming van wetgeving door het parlement zijn de uitkomsten van alle voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling «in de praktijk» eerst dan echt duidelijk. Zij zien het referendum als een geschikt middel voor politieke betrokkenheid en nemen in veel gelijkere mate dan bij andere participatievormen actief deel. Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie.

Referenda versterken de positie van politieke partijen. Politieke partijen kunnen het referendum gebruiken om zich te profileren op onderscheidende thema's. Referenda zetten politieke partijen aan om in nauw contact te komen met hun achterban. Interessant in dit verband is de observatie dat kiezers zowel aan het begin van een referendumcampagne als aan het einde daarvan, op het moment van stemmen, sterk leunen op inhoudelijke partijlijnen (partisan preferences) en gevoelig zijn voor argumentaties van partijen die zij vertrouwen; de meningsvorming van de kiezers is inhoudelijk van aard.

Tot slot: het bindend correctief referendum bevordert de bereidheid van de regering om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking (responsiviteit). Het referendum houdt de politiek scherp, zorgt ervoor dat politieke keuzes beter verantwoord worden en biedt op voorhand een extra prikkel om responsief te zijn voor veranderende voorkeuren en opvattingen onder de bevolking. (...) Invoering van een dergelijk ingrijpend instrument is van constitutionele orde: herziening van de Grondwet op dit punt is alleen daarom al principieel gewenst. De staatscommissie heeft een nadrukkelijke voorkeur voor de bindende vorm

van het correctieve referendum. Voor de invoering van deze vorm van het referendum is dan – heel dwingend – herziening van de Grondwet noodzakelijk. (...)

De positieve kwalificaties van het bindend correctief referendum nemen niet weg dat de staatscommissie ook de potentiële bezwaren tegen het referendum onderkent, bijvoorbeeld waar het zou kunnen gaan om de representatieve democratie. Vooropgesteld zij: de vertegenwoordigende democratie is voor de staatscommissie onomstreden en leidend bij haar beschouwingen. Het bindend correctief referendum is in haar benadering niet een mechanisme dat voorbijgaat aan het parlementaire proces, of dat dit doorkruist. Parlementaire besluitvorming kan niet lichtvaardig ongedaan worden gemaakt; beleid behoort niet aan de wetgever te worden opgedrongen. De staatscommissie sluit in deze zin aan bij, en weet zich gesterkt door een van haar voorgangers, de staatscommissie-Biesheuvel.

De staatscommissie-Biesheuvel beklemtoonde het primaat van het vertegenwoordigende stelsel: het vertegenwoordigende stelsel als onomstreden bezit. Zij meende tegelijkertijd dat het beslissend correctief referendum een middel zou kunnen zijn om de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming te bevorderen en om onvolkomenheden in het stelsel – ook voor de staatscommissie-Biesheuvel vooral gelegen in sfeer van representatie – te compenseren. De staatscommissie-Biesheuvel was (unaniem) voorstander van een bindend correctief referendum en achtte dat goed in overeenstemming te brengen met de representatieve democratie. Buitengewoon relevant voor de staatscommissie-Biesheuvel was dat «De keuze voor de beperking van het referendum tot wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard, (...) een consistente uitwerking (is) van het uitgangspunt dat het parlement niet gepasseerd mag worden. (...)

Alles afwegende: de staatscommissie ziet het bindend correctief referendum niet als een verzwakking van, maar veeleer als een aanvulling op de representatieve democratie. De staatscommissie hecht wel aan een aantal specifieke waarborgen die daarvoor kunnen zorgen en waardoor een verzwakking van de representatieve democratie wordt voorkomen. Een zorgvuldige toepassing van het bindend correctief referendum over nader te bepalen wetgevingsonderwerpen moet bijdragen aan een verstandig gebruik van het referenduminstrument.»¹⁰

5. Inhoud van dit wetsvoorstel

Nadat een wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen, kan een groep van kiesgerechtigden door middel van een inleidend verzoek vragen een referendum te houden. Binnen een door de wetgever gestelde termijn moet vervolgens de steun worden verworven van een grotere groep kiesgerechtigden. Indien ook dit aantal steunverklaringen is verkregen, wordt overgegaan tot het houden van een referendum. Het aan een referendum onderworpen wetsvoorstel vervalt van rechtswege indien een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden, die tevens een nader te bepalen percentage vormt van alle personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen, tegen het wetsvoorstel stemt. Dergelijke voorwaarden zullen door de wetgever bij wet worden geregeld.

¹⁰ Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 141–145.

Niet elk onderwerp leent zich voor het houden van een referendum. De Staatscommissie adviseert daarom enkele onderwerpen uit te sluiten, te weten:

- voorstellen van wet inzake het koningschap;
- voorstellen van wet inzake het Koninklijk Huis;
- voorstellen van wet tot verandering van de Grondwet en voorstellen van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen;
- voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in artikel 105, eerste en derde lid;
- voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- voorstellen van rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.
- voorstellen van wet inzake de belastingen, zoals bedoeld in artikel 104.

Bij het laatste merkt de Staatscommissie het volgende op: «Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.»¹¹

Indiener sluit aan bij het advies van de Staatscommissie en heeft de uitzonderingen in dit wetsvoorstel overgenomen.

Het opnemen van drempels in de Grondwet

De drempels voor het houden van een referendum hoort naar de aard niet in de Grondwet. Regeling in de Grondwet zou betekenen dat voor eventuele aanpassing van deze drempels, bijvoorbeeld wanneer op basis van een evaluatie van gehouden referenda mocht blijken dat daar behoefte aan bestaat, opnieuw de zware procedure van een grondwets-herziening – met twee lezingen – doorlopen zou moeten worden. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat de wetgever al te eenvoudig de drempels kan wijzigen. Daarom is het te verkiezen dat een voorstel van wet terzake het vaststellen van de drempels alleen door het parlement aangenomen kan worden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De initiatiefnemer kiest ervoor om ook drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, die benodigd zijn bij het indienen van een (inleidend) verzoek, niet in de Grondwet op te nemen. Zouden deze namelijk in de Grondwet worden opgenomen, dan is een zware en langdurige procedure nodig om deze te wijzigen, mocht blijken dat de drempel voor het houden van een referendum, voor het geldig verklaren van een uitslag of voor het doen van een verzoek te hoog of te laag is. De Staatscommissie-Biesheuvel beargumenteerde, dat door te kiezen voor vastlegging bij wet, het risico zou bestaan dat de wetgever in een voor haar welgevallige zin uitzonderingen zou kunnen vaststellen en daarmee «rechter is in eigen zaak». Om aan dit bezwaar tegemoet te komen is ervoor gekozen om in de Grondwet op te nemen dat de wettelijke invulling (of wijziging) van de drempels bij twee derde

¹¹ Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 146.

meerderheid vastgesteld dient te worden. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is.

De initiatiefnemer meent dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden. Het verschijnsel van de twee derde meerderheidswet komt ook nu al in de Grondwet voor, onder meer in gevallen dat regeling in de Grondwet te veel tijd zou vergen, terwijl regeling bij gewone wet een te lichte eis zou zijn. Het onderhavige wetsvoorstel is hiervan een voorbeeld.

Uitvoeringswet

Hoewel de te bepalen hoogte van de drempels niet in de Grondwet thuishoren heeft indiener eerder opgemerkt dat de principiële discussie over de wenselijkheid van het referendum als democratisch middel in hoge mate wordt beïnvloed door de discussie over de praktische uitwerking. Indiener heeft daarom gelijktijdig het initiatief genomen tot een uitvoeringswet. Hierboven is toegelicht waarom deze procedurele uitvoeringsvragen naar mening van de indiener niet in de Grondwet thuishoren. De wetgever wordt echter met dit wetsvoorstel wel verplicht om nadere regels rondom onder andere de geldigheid van een referendum vast te leggen. Het is immers van belang dat een referendum enerzijds geen te lage drempels kent maar anderzijds moeten de drempels wel haalbaar zijn om het vertrouwen in de democratie te vergroten. De uitvoeringswet zal naar mening van de indiener aansluiten bij de adviezen die de staatscommissie heeft uitgebracht.

Financiële gevolgen

Een voorstel tot invoering van het correctief referendum heeft in zoverre financiële gevolgen dat er aan de organisatie van een referendum kosten verbonden zijn. De kosten voor de organisatie van het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne, gehouden op 6 april 2016, waren 30 miljoen euro. Het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, gehouden op 21 maart 2018, viel samen met de gemeenteraadsverkiezingen. De extra kosten voor de organisatie van dit referendum waren acht miljoen euro.

Constitutionele paragraaf

Dit wetsvoorstel levert geen inmenging op in bestaande grondrechten. Voor de overige constitutionele aspecten van dit voorstel zij verwezen naar het algemene deel en het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel II Onderdeel A

De voorgestelde toevoeging aan artikel 81 brengt tot uitdrukking dat de vaststelling van wetten in het geval van een correctief wetgevingsreferendum ook in juridische zin mede wordt bepaald door de uitslag van het referendum. Dit blijkt uit de regeling van de rechtsgevolgen van het referendum ten aanzien van de bekrachtiging van wetsvoorstellen.

Met dit onderdeel wordt in hoofdstuk 5 van de Grondwet na paragraaf 1 een paragraaf 1A ingevoegd met bepalingen over het correctief referendum (de artikelen 89a tot en met 89g), die hierna afzonderlijk worden toegelicht.

Artikel 89a

De voorgestelde regeling van het correctief referendum omvat de voorstellen van wet die door de Staten-Generaal zijn aangenomen. Het gaat derhalve om een referendum over het resultaat van de werkzaamheden van de wetgever die bestaat uit de regering en de volksvertegenwoordiging in de beide Kamers der Staten-Generaal. In het eerste lid wordt verwezen naar de in artikel 54 omschreven kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer. De bevoegdheid tot beoordeling van wetsvoorstellen, die voortkomen uit het vertegenwoordigend stelsel, komt immers toe aan de kiezers. Zij zijn degenen die, door de uitoefening van het kiesrecht, de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. De initiatiefnemer kiest er daarom voor dat het initiatief tot het houden van een bindend referendum ligt bij de kiezer. Initiatiefnemer acht het niet wenselijk dat de regering of een gedeelte van het parlement zelf beslist over de correctie van de eigen werkzaamheden.

Voor het houden van een referendum is het verder een vereiste dat een groep kiesgerechtigden een inleidend verzoek doet. Deze groep moet vervolgens de steun verwerven van een groter aantal kiesgerechtigden. De exacte hoogte van deze aantallen kiesgerechtigden wordt in uitvoeringswetgeving vastgelegd. Dergelijke «drempels» zijn nodig om zeker te stellen dat het verzoek tot een referendum wordt gesteund door een substantieel deel van de bevolking. In de uitvoeringswetgeving kan tevens ingegaan worden op andere procedurele aspecten, zoals de termijn waarbinnen een (inleidend) verzoek gedaan moet worden en de manier waarop geregistreerd wordt wie het (inleidend) verzoek steunt.

De initiatiefnemer vindt de tweefasestructuur van inleidend verzoek en verzoek van cruciaal belang voor de werking van het correctief wetgevingsreferendum. Dit hoort dan ook thuis in de Grondwet. De taak van de wetgever beperkt zich niet tot de regeling van het referendum tot aan het moment van de stemming, hij is ook verantwoordelijk voor alle relevante uitvoeringsaspecten van het referendum. Daarom krijgt de wetgever de grondwettelijke opdracht om nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de organisatie van de stemming en de bepaling van de uitslag. Maar ook het vaststellen van de termijn waarbinnen steunverklaringen verzameld moeten worden, eventuele beroepsprocedures, het ter beschikking stellen van zendtijd aan initiatiefnemers en anderen en het bepalen van de datum van de stemming. Een wetsvoorstel waarin deze elementen nader zijn uitgewerkt, kan gelijktijdig worden behandeld met de Grondwetswijziging.

In het tweede lid wordt bepaald dat de onthouding van de bekrachtiging ertoe leidt dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven. De onthouding van de bekrachtiging vormt een van de gronden om geen gevolg te geven aan het inleidend verzoek. Andere gronden zijn gelegen in het vereiste aantal kiesgerechtigden, de overschrijding van termijnen en de grondwettelijk en wettelijk geregelde uitzonderingen. Deze weigeringsgronden vinden hun basis in de Grondwet.

Artikel 89b

De Staatscommissie parlementair stelsel stelt een lijst van zaken voor die niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. Dit advies wordt overgenomen.

Artikel 89c

De voorgestelde regeling van het correctief wetgevingsreferendum noopt tot een nadere bepaling van de procedure en de bevoegdheid tot (onthouding van de) bekrachtiging van wetsvoorstellen. In artikel 89a, tweede lid, wordt aan de onthouding van de bekrachtiging het rechtsgevolg verbonden dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven.

Volgens artikel 87, eerste lid, van de Grondwet wordt een voorstel pas wet zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Bij het correctief wetgevingsreferendum moet deze gebruikelijke wijze van bekrachtiging van het aangenomen wetsvoorstel in elk geval wachten tot het moment dat vaststaat dat er al of niet een referendum wordt gehouden. Zodra vaststaat dat er geen referendum wordt gehouden over het voorstel, kan de bekrachtiging daarvan op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Dit moment kan worden bepaald nadat de gestelde termijn voor het inleidend verzoek of het beroep tegen een afwijzing daarvan is verstreken. In een uitvoeringswet zullen deze procedurele momenten nader bepaald moeten worden. Indien er wel een volksstemming wordt gehouden, wacht de bekrachtiging op de uitslag daarvan. De procedure van artikel 89d is in dat geval van toepassing. De bevoegdheid tot bekrachtiging van wetsvoorstellen op grond van artikel 87 is dan beperkt tot een verplichting tot bekrachtiging van de wetsvoorstellen waartegen niet een meerderheid zich heeft uitgesproken. Voorts moet deze verplichte bekrachtiging terstond plaatsvinden. Indien de vereiste meerderheid wel is behaald, maar het in de invoeringswet bepaalde opkomstpercentage niet is gehaald, kan de bekrachtiging alsnog op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

Artikel 89d

Bij wet wordt bepaald welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een wetsvoorstel in een referendum. Om er zeker van te zijn dat de meerderheid in de stemmingsuitslag ook overeenkomt met een meerderheid of aanzienlijke minderheid van het totaal aan kiesgerechtigden, kan niet volstaan worden met een enkelvoudige meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden. Dit zou opgelost kunnen worden door het opnemen in het wetsvoorstel van een bepaald opkomstpercentage als nader vereiste. Dit heeft echter als bezwaar dat dit bevordert dat de voorstanders van de wet niet zullen deelnemen aan het referendum. De initiatiefnemer geeft daarom de voorkeur aan een stelsel waarbij wordt vereist dat de enkelvoudige meerderheid van de deelnemers aan het referendum tevens ten minste een bepaald percentage van de personen moet vertegenwoordigen die gerechtigd waren om deel te nemen aan het referendum.

In de bepaling wordt niet uitgegaan van de kiesgerechtigden maar van de personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen. Dit onderscheid is aangebracht omdat onbekend is hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders zich in het buitenland bevinden. Het is wel bekend hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland zich hebben laten registreren om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer die direct vooraf gingen aan het referendum. Deze categorie wordt als

uitgangspunt genomen bij de bepaling van het totale aantal personen dat gerechtigd is om deel te nemen aan het referendum. Indien aan het dubbele vereiste van de enkelvoudige meerderheid en het percentage van kiesgerechtigden wordt voldaan bij het referendum, vervalt het voorstel van rechtswege. Het komt niet zinnig voor om in dit geval te bepalen dat er een verplichting bestaat om de bekrachtiging te onthouden.

Het tweede lid bevat de regeling van de rechtsgevolgen indien niet een meerderheid zich tegen het voorstel uitspreekt. Het wetsvoorstel moet in dat geval terstond bekrachtigd worden. Deze verplichting omvat dus ook het geval dat de vereiste meerderheid niet is gehaald maar het aantal opgekomen tegenstanders wel tenminste het vastgestelde percentage omvat van het aantal personen dat gerechtigd was om aan het referendum deel te nemen. In het geval dat wel een meerderheid is behaald maar niet tevens het voorgeschreven quorum, heeft het referendum niet tot een uitspraak met rechtsgevolg geleid. Dan kan op gebruikelijke wijze worden beslist omtrent de bekrachtiging.

In het derde lid wordt bepaald dat een wetsvoorstel waarin het vereiste deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen wordt vastgelegd, alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. De initiatiefnemer vindt dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden.

Artikel 89e

In bepaalde gevallen kan de inwerkingtreding van de wet niet wachten op het tijdstip waarop vast komt te staan dat een referendum zal worden gehouden, maar moet de bekrachtiging terstond plaatsvinden. Artikel 89e voorziet in een bijzondere regeling voor deze gevallen. Het eerste lid beperkt de spoedregeling tot de wetsvoorstellen die zelf de bepaling bevatten dat de bekrachtiging terstond dient plaats te vinden. In dit geval kan het voorstel van wet niet worden onderworpen aan een referendum, maar kan het na de bekrachtiging tot wet geworden voorstel wel worden onderworpen aan een referendum. Deze bepaling kan niet worden gemist als waarborg tegen een mogelijk misbruik van de spoedregeling als uitzonderingsgrond. Krachtens het tweede lid vervalt de bedoelde wet van rechtswege als daarover een referendum wordt gehouden en de in artikel 89d, eerste lid, voorgeschreven meerderheid aanwezig is. Verder biedt de tweede volzin de mogelijkheid aan de wetgever om zo nodig de gevolgen te regelen van het vervallen van de wet. Deze wet kan zowel de algemene wet zijn die bedoeld is in artikel 89g als een bijzondere wet indien de genoemde algemene wet niet (volledig) voorziet in de noodzakelijke regeling van de gevolgen. In de desbetreffende wet zal een algemene of bijzondere regeling worden getroffen voor de rechten die ontleend zijn aan de wet die na de bekrachtiging is vervallen als gevolg van de uitslag van het referendum.

Artikel 89f

Dit artikel heeft praktisch alleen betekenis voor de stilzwijgende goedkeuring van verdragen, omdat de uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt bij wet. Omdat artikel 91 van de Grondwet niet verplicht tot uitdrukkelijke goedkeuring bij wet en verdragen stilzwijgend goedgekeurd kunnen worden, moet de Grondwet verzekeren dat deze goedkeuring van verdragen het onderwerp kan vormen van een referendum omdat de

gevolgde procedure overeenkomt of sterke gelijkenis vertoont met het proces van wetgeving en de uitvoering van verdragen wordt opgenomen onder de door de Grondwet uitgezonderde onderwerpen.

Artikel 89g

In artikel 89g wordt de wetgever, overeenkomstig artikel 59 Grondwet over het kiesrecht, opgedragen om alles te regelen wat verder het referendum betreft. Op grond van deze bepaling is grondwettelijk verzekerd dat de wetgever de gang van zaken tot aan het moment van het referendum regelt alsmede zaken als de organisatie van het referendum zelf en de bepaling van de uitslag. Hier wordt eveneens verwezen naar de toelichting bij artikel 89a.

Onderdelen C en D

De initiatiefnemer meent dat hetgeen geldt voor invoering van het correctief referendum op nationaal niveau eveneens zou moeten gelden voor de gemeenteraad en de provinciale staten. De verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen staat er niet aan in de weg dat een correctief referendum kan worden gehouden over datgene waarover men op decentraal niveau kan beslissen.

Artikelen 128a en 133a

Initiatiefnemer beperkt de referendabiliteit op decentraal niveau in beginsel tot die besluiten die inhoudelijk zijn aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift. Vooral deze besluiten van algemene strekking, die rechtstreeks de burgers binden, raken immers per definitie de belangen van burgers. Het zal daarbij veelal gaan om verordeningen, maar het begrip «verordening» brengt de beoogde beperking tot algemeen verbindende voorschriften onvoldoende tot uitdrukking, omdat het veelal wordt opgevat als een formeel begrip. Centraal staat de referendabiliteit van algemeen verbindende voorschriften van gemeenteraad, provinciale staten of het waterschapsbestuur.

Tegelijkertijd wenst de initiatiefnemer niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit te sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekenende mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het – zo al mogelijk – ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Daarom is voor provincies en gemeenten voorzien in een bevoegdheid van de wetgever om daartoe over te gaan. Voor waterschappen geldt dat de waterschapsbesturen bij verordening kunnen bepalen dat hun besluiten referendabel zijn. Voor alle categorieën besluiten geldt dat het besluiten moeten zijn die door het algemeen vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad, provinciale staten of waterschapsbestuur) zijn genomen.

Bij de kring van personen die bij het referendum betrokken zijn verwees het voorstel van de Staatscommissie-Biesheuvel voor een grondwetsbepaling uitsluitend naar de kring van deelnemers aan het correctief referendum, namelijk de kiesgerechtigden van gemeenteraden en provinciale staten. Op grond van de inhoud van het advies van de Staatscommissie-Biesheuvel en de overeenkomstige bepaling op nationaal niveau, acht initiatiefnemer het echter noodzakelijk dat de Grondwet op dit punt ook de kring van kiesgerechtigde personen aanwijst die de procedure voor het houden van een referendum in gang kunnen

zetten. De wetgever zal daarbij moeten bepalen op welke wijze de omvang van deze kring van personen wordt vastgesteld en welke procedure wordt gevolgd om te bepalen of de vereiste steun bestaat voor het houden van een referendum. Dit is van belang als waarborg voor het recht van de burgers om deel te nemen aan een correctief referendum.

Tevens biedt een wettelijke regeling die geldt voor alle gemeenten en provincies de waarborg voor een zuivere en uniforme vormgeving van het instrument, inclusief een spoedregeling. Ook zal de wetgever moeten aangeven welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een genomen besluit. De voorstellen van de Staatscommissie-Biesheuvel houden in dat er ook op decentraal niveau wordt onderscheiden tussen een inleidend verzoek en een daaropvolgende fase van steunverwerving bij een grotere groep kiesgerechtigden. Ook hier geldt dat bij wet het aantal kiesgerechtigden in de twee fases vastgelegd moet worden. De hoofdlijnen van de regeling van het correctief referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau zullen hun grondslag moeten vinden in de wet. Daarnaast moet de nodige ruimte overblijven voor gemeenten en provincies om recht te doen aan hun eigen opvattingen en situatie. De initiatiefnemer vindt dat de Grondwet de gemeenten en provincies de ruimte moet laten om zelf belangrijke elementen van de procedure (bepaling tijdstip, organisatie en faciliteiten campagne etc.) vast te stellen. Daarom is in de formulering van het grondwetsartikel gekozen voor een ruime mogelijkheid van delegatie.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt aan de Grondwet een additioneel artikel toegevoegd dat de inwerkingtreding van de verschillende artikelen regelt. Het is van belang dat na het van kracht worden van dit wetsvoorstel voldoende tijd is voor de wetgever om een invoeringswet van kracht te laten worden. Gelet op de tijd die in het algemeen nodig is voor de totstandkoming van een wettelijke regeling, is een termijn van vijf jaar als uitgangspunt genomen, minder mag ook. Deze termijn sluit aan bij de termijn die in andere additionele bepalingen werd opgenomen. Deze overwegingen gelden ook voor de opgenomen mogelijkheid van een eenmalige verlenging van uiterlijk vijf jaar.

Leijten