

Vergaderjaar 2022–2023

**36 160**

## **Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 december 2022

#### **Inhoudsopgave**

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| I. Algemeen                               | 1  |
| 1. Inleiding                              | 1  |
| 2. Geschiedenis                           | 4  |
| 3. Het referendum als democratisch middel | 6  |
| 4. Inhoud van dit wetsvoorstel            | 11 |
| 5. Uitvoeringswet                         | 14 |
| II. Artikelsgewijs                        | 15 |
| Artikel 89a                               | 15 |

*De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP hartelijk voor de inbreng die zij hebben geleverd. De initiatiefnemer zal de vragen per onderwerp beantwoorden.*

#### **• Algemeen**

##### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Graag willen zij daarover enkele opmerkingen maken en de initiatiefnemer een aantal vragen stellen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Tweede Kamer nog maar zeer onlangs, in juli 2022, een wetsvoorstel tot invoering van het correctief referendum heeft verworpen (Kamerstuk 35 729). Zij waren dan ook verbaasd dat op dezelfde dag dat het initiatiefwetsvoorstel van mevrouw Leijten over invoering van het correctief referendum in tweede lezing werd verworpen, er een nieuw wetsvoorstel aanhangig werd gemaakt. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen

over het opnieuw aanhangig maken van een wetsvoorstel, zo kort nadat een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging door de Tweede Kamer is verworpen.

De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van het voorstel van de initiatiefnemer. Zoals bekend en reeds uitgesproken staan deze leden positief tegenover het invoeren van een correctief bindend referendum. Zij zien hierin een waardevolle toevoeging voor de representatieve democratie. Zij hebben echter nog wel enkele vragen en opmerkingen bij de specifieke vormgeving en argumentatie die initiatiefnemer aan de Kamer voorlegt.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden constateren dat dit het zoveelste wetsvoorstel op rij is nadat alle vorige wetsvoorstellen niet de vereiste meerderheden in beide Kamers hebben gekregen. Deze leden waarderen de vasthoudendheid van de indiener, maar constateren ook dat argumenten van tegenstanders voor hen weinig waarde lijken te hebben aangezien het ingediende voorstel nauwelijks afwijkt van de vorige voorstellen.

De leden van de SP-fractie danken de initiatiefnemer voor het initiatiefvoorstel om een correctief bindend referendum in Nederland mogelijk te maken. Zij zien grote meerwaarde in dit instrument en sluiten daarmee aan bij de staatscommissie parlementair stelsel. Genoemde leden zien verder geen noodzaak voor het maken van aanvullende opmerkingen of het stellen van vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel inzake het correctief referendum. Aangezien dit wetsvoorstel wat betreft de tekst van de wet grotendeels gelijklopend is aan het eerder in eerste lezing aangenomen wetsvoorstel van de leden Heijnen, Voortman en Schouw over het correctief referendum (Kamerstuk 30 174) en ook grotendeels overeenkomt met het in tweede lezing verworpen voorstel inzake het correctief referendum dat toenmalig initiatiefnemer Van Raak in eerste lezing aanhangig maakte (Kamerstuk 35 129), hebben deze leden nu geen inhoudelijke opmerkingen meer. Zij steunen nog altijd de wens om tot een bindend correctief referendum voor nationale wetgeving te komen omdat zij het – zoals ook in het verkiezingsprogramma van de PvdA is verwoord – belangrijk vinden dat alle burgers ook tussen verkiezingen door invloed kunnen uitoefenen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het nieuwe initiatiefvoorstel van het lid Leijten waarin het correctief referendum wordt voorgesteld. Het vorige voorstel is in tweede lezing in de Tweede Kamer gestrand omdat er geen gekwalificeerde meerderheid was. Omdat bij het eerdere voorstel in beide Kamers uitgebreide debatten hebben plaatsgevonden en het voorliggende wetsvoorstel in grote lijnen hetzelfde is, hebben de aan het woord zijnde leden op dit moment slechts enkele vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden hebben bij eerdere behandelingen van initiatiefwetgeving ten aanzien van het referendum vragen gesteld over het rapport van de staatscommissie Remkes, de mogelijkheid van een

uitkomstdrempel en de advisering van de Raad van State daaromtrent, de opsomming van uitgesloten wetten en de werking voor waterschappen en openbare lichamen op de BES. In dit licht richten zij zich bij dit voorstel op het voorliggende advies van de Raad van State en op de uitkomstdrempel.

De leden van de SGP-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. Immers, het wetsvoorstel is nagenoeg hetzelfde als het voorstel dat recent door het parlement is verworpen. Bovendien heeft tussen het moment van verwerping van het eerdere voorstel en de indiening van dit wetsvoorstel geen nadere afweging en afstemming kunnen plaatsvinden. Door deze manier van werken kan de indruk ontstaan dat het parlement een soort flipperkast is waar voorstellen net zolang worden ingeschoten totdat het raak is. Die indruk is zeker als het gaat om wijzigingen van de Grondwet onwenselijk, aangezien daarbij juist zorgvuldigheid, rijpheid en reflectie verwacht mogen worden. Deze leden zullen in dit verslag volstaan met de vraag in hoeverre het indienen van een nieuw voorstel gerechtvaardigd is en met vragen die verband met houden met verschillen ten opzichte van het eerdere voorstel.

*De initiatiefnemer is zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel grote gelijkenissen vertoont met het eerder ingediende initiatiefvoorstel van het toenmalige lid Van Raak, zoals vrijwel alle fracties aangeven. Ook de Raad van State wijst hierop. Ondanks dat het huidige voorstel verschilt van wat er uiteindelijk in tweede lezing in stemming is gebracht, is het juist dat de kern van dit voorstel gelijk is aan die van het eerdere voorstel de Grondwet te wijzigen om een correctief referendum mogelijk te maken. Indiener betoogt dat het indienen van dit voorstel juist wél in de geest van de Grondwetgever is, omdat hiermee de mogelijkheid wordt voorbereid om de kiezer bij komende verkiezingen de keuze voor een correctief referendum op te nemen in de Grondwet mee te laten weten in de stembepaling. Initiatiefnemer hecht veel waarde aan deze democratische mogelijkheid voor de kiezer.*

*Daar waar de CDA-fractie aangeeft dat de indiener weinig waarde zou hechten aan de argumenten van de tegenstemmers in de tweede lezing, wil de indiener deze leden juist wijzen op het feit dat deze fractie precies hetzelfde doet met de argumenten van een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer die in eerste lezing het vorige initiatief hebben aangenomen. Gelet de stemmingsuitslag van de tweede lezing, ligt een meerderheid voor dit wetsvoorstel in eerste lezing in de verwachting en is het mogelijk om de bevolking zich bij de volgende verkiezingen uit te laten spreken over deze Grondwetswijziging. Indiener ziet het als haar democratische plicht om deze mogelijkheid voor de kiezers voor te bereiden.*

*De Grondwet wijzigen kent terecht de waarborg van een eerste en tweede lezing, met daartussen een rol voor de kiezer. Met deze procedure wordt derhalve juist recht gedaan aan de bedoeling van de Grondwetgever. Initiatiefnemer acht het van belang dat er, gezien de lange duur van de procedure om de Grondwet te wijzigen, niet te lang gewacht wordt met het invoeren van maatregelen om de democratie te versterken. De Staatscommissie Parlementair Stelsel merkt in haar rapport in 2017 op: «Het gaat erom dat de urgentie van de voorgestelde maatregelen door de politiek herkend en erkend wordt. Volgens de staatscommissie is het na honderd jaar nu écht zaak om onze democratie meer toekomstbestendig te maken. Onze democratische rechtsstaat is niet zonder gebreken en zal dat ook nooit zijn maar laten we er wel voor zorgen onze democratische rechtsstaat de beste is die we kunnen hebben.»<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Hoge dijken, lage drempels* (pagina 101)

## 2. Geschiedenis

De leden van de VVD-fractie lezen in paragraaf twee van de memorie van toelichting dat de initiatiefnemer in gaat op de geschiedenis van de diverse voorstellen inzake het referendum die in de loop der tijd zijn gedaan. Zij refereert onder andere aan het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. In dat kader heeft zij het over een «raadgevend» referendum. Deze leden gaan ervan uit dat de initiatiefnemer doelt op het «raadplegende» referendum dat toen is gehouden.

De leden van de D66-fractie vragen zich bij het lezen van de geschiedkundige paragraaf allereerst af of het referendum in 2005 over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa niet raadplegend van aard was, in plaats van raadgevend zoals indiener schrijft. Het initiatief lag hier immers noodgedwongen bij het parlement, en niet bij de burger. Klopt hetgeen de genoemde leden stellen, of is het onderscheid tussen een raadgevend en raadplegend referendum voor de indiener niet relevant? De leden van de D66-fractie merken tevens op dat zij deze vraag ook al hebben gesteld bij de schriftelijke behandeling van het voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. De heer Van Raak heeft destijds aangegeven dat het inderdaad ging om een raadplegend referendum. Deze leden zien dat deze rectificatie het niet heeft gehaald tot het voorliggende voorstel. Ook op andere plekken zien zij dat het voorliggende voorstel grote gelijkenis vertoont met het voorstel van de heer Van Raak. Zij vragen de initiatiefnemer welke lessen zij heeft getrokken uit de behandeling van het eerdere voorstel en of dit heeft geleid tot aanpassingen in het voorliggende voorstel ofwel de argumentatie. Zo niet, waarom heeft de initiatiefnemer er voor gekozen om het voorstel in dezelfde vorm in te dienen met de kennis dat dat voorstel destijds niet kon rekenen op een meerderheid, zo vragen deze leden.

*De initiatiefnemer dankt de leden van de VVD- en D66-fractie voor hun oplettendheid en beamen dat dit hier een raadplegend referendum betrof. Het onderscheid acht initiatiefnemer uiteraard relevant, gezien de aard van het raadgevende en het raadplegende referendum, waarbij raadgevende referenda niet door het bestuur dienen te worden uitgevaardigd. Initiatiefnemer heeft uiteraard lessen getrokken uit de eerdere behandelingen van voorstellen voor een bindend correctief referendum. Daarop is de memorie van toelichting aangepast. Zo heeft initiatiefnemer er nu voor gekozen om waterschappen niet uit te sluiten van referenda. Daarnaast heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om tegelijkertijd het initiatief te nemen tot een uitvoeringswet. Initiatiefnemer hoopt daarmee de fundamentele discussie over de wenselijkheid van een referendum los te koppelen van de uitvoeringsvraagstukken.*

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de Raad van State stelt dat gelet op de grondgedachte van de verzwaarde herzieningsprocedure – waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel – het minder passend is om reeds op dit moment een nagenoeg gelijklopende grondwetswijziging opnieuw aanhangig te maken. Zij vragen de initiatiefnemer aan te geven waarom zij, ook vanuit het perspectief van waarborging van de stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel, het wél passend heeft geacht om voorliggende grondwetswijziging aanhangig te maken.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om uiteen te zetten welke nieuwe feiten en omstandigheden noopten tot indiening van het

wetsvoorstel. Onderkent de initiatiefnemer dat het wetsvoorstel marginaal verschilt van het vorige voorstel en dat eigenlijk alleen de keuze voor de uitkomstregel wat betreft de systematiek enig verschil maakt?

Deze leden vragen of de initiatiefnemer het vindt getuigen van respect voor het parlementaire proces om na alles wat uitvoerig is behandeld terug te grijpen op het oorspronkelijke voorstel dat in eerste lezing is ingediend? Zou het niet eerder voor de hand liggen, mocht het opnieuw indienen van een voorstel toch aan de orde zijn, om een geheel andere opzet van een referendum te verkennen?

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer toe te lichten en te onderbouwen dat het oordeel over het referendum bij de verkiezingen slechts een marginale rol heeft gespeeld. Hoe is aannemelijk te maken wat de kiezer bij de oordeelsvorming heeft gedreven en waarom zou de keuze voor of tegen een referendum niet nauw kunnen samenhangen met andere opvattingen op basis waarvan kiezers tot een stembepaling komen? Eveneens vragen zij toe te lichten waarop de veronderstelling gebaseerd is dat het referendum volgens de initiatiefnemer bij volgende verkiezingen wel ineens een substantiële rol gaat vervullen in de overwegingen en het debat?

Deze leden vragen een toelichting op de veronderstelling dat de kiezer er recht op zou hebben om bij de verkiezingen ook een afweging over de grondwetsherziening inzake het referendum te mogen maken. En waarom is dat zo belangrijk nu de initiatiefnemer zelf aangeeft dat dit nauwelijks een rol van betekenis speelde bij de verkiezingen? Leidt deze filosofie niet tot de ongerijmde situatie dat verworpen wetsvoorstellen inzake grondwetsherziening altijd meteen opnieuw ingediend zouden moeten worden, zodat kiezers telkens de gelegenheid hebben dit mee te wegen? Wat rechtvaardigt een zo exclusieve status van het onderwerp referendum?

*De initiatiefnemer heeft toegelicht waarom een nieuw wetsvoorstel in de rede ligt en juist recht doet aan de bedoeling van de Grondwetgever. De leden van SGP-fractie stellen daarbij dat het onderwerp van een correctief bindend referendum geen grote rol heeft gespeeld bij verkiezingen. De initiatiefnemer wijst in dit verband op de toenemende belangstelling voor de staat van de democratie, zowel in het politieke debat als daarbuiten. In dat verband wijst de initiatiefnemer ook op bijvoorbeeld de Atlas van Afgehaakt Nederland, waarin duidelijk wordt dat een groeiende groep mensen zich niet vertegenwoordigd voelt door de politiek. De Staatscommissie Parlementair Stelsel merkt daarover op: «De staatscommissie ziet in de invoering van het bindend correctief referendum een belangrijke bijdrage aan de modernisering van, en aanvulling op de representatieve democratie en aan de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Niet onbelangrijk is in dit verband dat uit verschillende onderzoeken – bijvoorbeeld uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 – blijkt dat er onder de bevolking, en met name onder niet-academisch geschoolden, aanzienlijke steun is voor zowel de representatieve democratie als het referendum; het referendum als aanvulling op de representatieve democratie.<sup>2</sup>»*

*In reactie op de leden van de ChristenUnie wil de initiatiefnemer graag aangeven dat gezien de rol van de kiezer in het wijzigen van de Grondwet er geen argumenten van mogelijke aantasting van stabiliteit en continuïteit van het staatsbestel aanwezig is bij het behandelen van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet. Het vorige voorstel – wat in de kern gelijk was aan het huidige initiatief – kende een meerderheid in Tweede Kamer. Door dit wetsvoorstel, in combinatie met een uitvoeringswet, in deze zittingsperiode te behandelen, is er een nieuwe mogelijkheid voor de kiezer om de (on)wenselijkheid van een referendum mee te laten weten in*

<sup>2</sup> Lage Drempeles, Hoge Dijken (P139–140)

*de stembepaling. In antwoord op de leden van de SGP-fractie wil de indiener aangeven dat de situatie van nieuwe indiening niet ongerijmd of gerijmd is. Het mag uniek zijn, maar het is niet verboden. En dat is maar goed ook, zo betoogd de indiener. Want waar de tegenstanders betogen dat er onvoldoende naar hun stem is geluisterd, is dat feitelijk onjuist. Door de stem van de tegenstanders is het oorspronkelijke voorstel in tweede lezing verworpen, dat is een ultieme uitkomst van een wetstraject. Het staat een Kamerlid vrij op opnieuw een initiatief te nemen om de meerderheid die bestaat voor het opnemen van het correctief referendum óók proberen recht te doen. Indiener wil de leden van de SGP-fractie wijzen op meerdere kiezersonderzoeken dat de verkiezingen van maart 2021 gingen over de afhandeling van de corona-crisis, betrouwbaarheid van de overheid en normen en waarden. Het gebrek aan vertrouwen in de politiek was voor een kwart van de thuisblijvers de reden niet te gaan stemmen.<sup>3</sup>*

### **3. Het referendum als democratisch middel**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de vertegenwoordigende democratie voor hen belangrijk is en voor hen ook leidend is. Nederland heeft een stelsel van vertegenwoordigende democratie, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In eerdere inbrengen en debatten hebben deze leden nadelen van referenda benoemd. Die herhalen zij hier niet, want die zijn bekend. De initiatiefnemer benoemt ze zelf ook. Een en ander neemt niet weg dat deze leden voorstander zijn van betrokkenheid van de inwoners bij de totstandkoming van wetgeving en beleid. Burgerparticipatie aan het begin van het beleidsproces draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak van beleid en wetgeving. Dit kan onder andere door het instellen van burgerraden. Daar gaat hun voorkeur naar uit in plaats van naar het invoeren van het correctief referendum. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer hoe zij de combinatie van het houden van referenda en het instellen van burgerraden, door middel waarvan inwoners invloed kunnen uitoefenen op beleid en wetgeving, ziet.

*Initiatiefnemer ziet uiteraard het belang van de betrokkenheid en zeggenschap van mensen vooraf. Indien dat voldoende geborgd is zal de behoefte van mensen om een referendum aan te vragen verminderen. Initiatiefnemer wijst er echter op dat ook in die gevallen coalitievorming ertoe kan leiden dat er een onwenselijk politiek compromis ontstaat, waar een meerderheid van de bevolking niet op zit te wachten. Zij wijzen in dat verband naar de nadere onderbouwing van de Staatscommissie Parlementair Stelsel die hier uitgebreid op in is gegaan. Daarnaast merkt de initiatiefnemer op dat de betrokkenheid van mensen onder bepaalde groepen juist sterk afneemt en er een «diplomademocratie» ontstaat. Onderzoek laat zien dat juist de groep mensen die zich niet vertegenwoordigd meer voelt door de politiek, ook minder snel geneigd is deel te nemen aan initiatieven als burgerberaden. ook hier gaat de Staatscommissie Parlementair Stelsel uitgebreid op in. Daarbij is met het voldoende betrekken van mensen niet automatisch gewaarborgd dat mensen ook voldoende zeggenschap krijgen. Het vertegenwoordigende parlementaire stelsel zoals we dat in Nederland kennen gaat ook uit van het principe dat dit niet noodzakelijk is omdat de volksvertegenwoordiging de beslissingsbevoegdheid heeft gekregen van de bevolking. Een correctief bindend referendum verhoudt zich tot dit principe door mensen een middel in handen te geven om achteraf een correctie te kunnen toepassen, wat geen*

<sup>3</sup> Onderzoek Ipsos in opdracht van NOS: <https://nos.nl/collectie/13860/artikel/2373083-verkiezingen-in-cijfers-hoge-opkomst-onder-jongeren-en-zorg-belangrijkste-thema>



*afbreuk doet aan de vertegenwoordigende functie van het parlement. De leden van de fractie van de VVD hechten een groot belang aan de vertegenwoordigende democratie en menen dat het referendum hiermee in strijd zou zijn. De initiatiefnemer deelt de opvatting van de Staatscommissie parlementair stelsel en de Afdeling advisering van de Raad van State dat het correctief referendum juist een welkome aanvulling is op ons parlementaire stelsel, als laatste mogelijkheid (ultimum remedium) voor de bevolking om haar vertegenwoordigers te corrigeren: «De staatscommissie ziet in de invoering van het bindend correctief referendum een belangrijke bijdrage aan de modernisering van, en aanvulling op de representatieve democratie en aan de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel.»<sup>4</sup>*

*Tot slot wil de initiatiefnemer erop wijzen dat het correctiefreferendum in geen geval een vervanging is worden van de vertegenwoordigende democratie en dat het instrument er één behoort te zijn in handen van de kiezers. Zij kunnen hiermee besluiten van de door hen gekozen vertegenwoordiging ter toets voorleggen aan de gehele bevolking. Of men nu van oordeel is of het gezond is dat genomen besluiten beoordeeld kunnen worden door de bevolking, het is in ieder geval een instrument dat mensen méér stem geeft. Immers kan iemand bij een referendum ook afwijkend stemmen van de partij van haar of zijn voorkeur en daarmee preciezer aangeven wat iemand wenst dan bij een stem bij verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging.*

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat een correctief referendum een noodzakelijke toevoeging is aan het representatieve stelsel. Deze leden zien in de memorie een aantal goede argumenten genoemd om over te gaan tot de invoering van een correctief bindend referendum. Zij zien echter onvoldoende argumentatie om te kunnen stellen dat er sprake is van een noodzakelijke toevoeging. Kan de initiatiefnemer toelichten waar voor haar de noodzaak uit blijkt, zo vragen deze leden. Wat zijn in de ogen van de initiatiefnemer de consequenties voor de representatieve democratie mocht deze noodzakelijke toevoeging geen doorgang vinden?

De leden van de D66-fractie lezen ook dat de initiatiefnemer zich afvraagt in hoeverre het representatieve stelsel nog daadwerkelijk representatief is. Zij vragen de initiatiefnemer om deze twijfel nader toe te lichten. Is zij van mening dat het stelsel op zich niet langer representatief is, of is het mogelijk dat er binnen het stelsel van de representatieve democratie bepaalde groepen minder vertegenwoordigd zijn wanneer deze bijvoorbeeld niet gebruik maken van het stemrecht, zo vragen zij en op welke wijze zou de representativiteit van het stelsel worden verbeterd door invoering van een correctief bindend referendum. Speelt daar ook niet hetzelfde risico dat de opkomst dusdanig is dat de uitslag niet volledig representatief is en wat verstaat de initiatiefnemer onder volledige representatie?

In aanvulling op de vorige vraag merken de leden van de D66-fractie op dat een hoge en representatieve opkomst bijdraagt aan de legitimiteit van een referendum. Uit onderzoek weten we dat sociaaleconomische groepen met lagere inkomens en een praktische opleiding minder vaak participeren in referenda, burgerfora of andere democratische instrumenten ondanks dat de steun hiervoor onder deze groepen hoog is. Op welke wijze ziet de initiatiefnemer voor zich dat een hoge en representatieve opkomst gestimuleerd kan worden?

---

<sup>4</sup> Lage Drempeles, Hoge Dijken (p. 139)

*Initiatiefnemer acht een correctief bindend referendum een noodzakelijke aanvulling is aan het representatieve stelsel. Onder andere het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en de Atlas van Afgehaakt Nederland<sup>5</sup> laten zien dat een groeiende groep Nederlanders zich niet vertegenwoordigd voelt door de politiek. Indien de democratische rechtstaat door steeds meer mensen niet wordt onderschreven zal dit de democratische rechtstaat van binnenuit ondermijnen. Kiezersonderzoek laat zien juist dat de groep mensen die zich minder goed vertegenwoordigd voelen het referendum een goede aanvulling vinden. Kiezersonderzoek laat verder zien dat de opkomst bij referenda onder deze groepen hoger is dan bij andere democratische middelen zoals burgerfora. Daarbij moet volgens de initiatiefnemer dat de correctief bindende werking, waarbij een wetsvoorstel van rechtswege vervalt een goede invloed kan hebben op de opkomst; kiezers zijn immers ervan verzekerd dat, indien zij een meerderheid behalen, hun stem rechtstreeks effect heeft. Het is zeer goed voorstelbaar dat dit leidt tot een hogere en representatievere opkomst.*

*In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de initiatiefnemer de representatieve democratie nog representatief vindt, wil de initiatiefnemer graag aangeven dat het «afhalen» bij de politiek vele redenen kent, zoals onderzocht en beschreven in de «Atlas van afgehaakt Nederland». Los hiervan, wil de indiener gaat aangeven dat ook bij een democratie waarin iedereen zich gerepresenteerd voelt, een correctie mechanisme als het referendum een welkome aanvulling is. De argumenten van de Staatscommissie behelsden in grote mate de toegevoegde waarde voor kiezers die zich niet vertegenwoordigd voelen, maar indiener ziet dit instrumenten in zijn kern als vaste waarde van een zelfbewuste weerbare democratie.*

De leden van de CDA-fractie herinneren de indiener eraan dat diverse fracties in de debatten hebben aangegeven het absolute karakter, een «noodrem», in plaats van een kans om bij te sturen en te verbeteren op basis van input van inwoners, als belemmerend te zien. Is het voor de initiatiefnemer voorstelbaar het voorstel aan te passen naar een vorm waarbij een referendum ingezet wordt als tussenstap? Daarmee bedoelen deze leden een tussentijdse toets of wetgeving de goede kant opgaat, wat de wetgever de kans biedt om op basis van de input uit het referendum bij te sturen of het voorstel niet verder uit te werken.

Deze leden hechten eraan nog eens de belangrijkste bezwaren tegen een referendum te noemen. Zij zijn van mening dat een referendum als noodrem niet past binnen ons stelsel van representatieve vertegenwoordiging. De indiener stelt dat het referendum een noodzakelijke aanvulling is op het huidige representatieve stelsel, maar verzuimt te vermelden volgens wie (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie vragen de indiener nader toe te lichten, wat zij bedoelt met: «De steeds groter wordende groep mensen die zich afkeert van de democratie en de samenleving vindt zijn stem terug in een referendum» (memorie van toelichting, blz. 3).

De indiener stelt dat een referendum het publieke debat stimuleert (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie vragen of een referendum wel het meest geschikte instrument is om een maatschappelijk debat te bevorderen. Ja of nee zeggen tegen iets is in de ogen van deze leden iets anders dan een publiek debat voeren, aangezien de definitie van een debat is een stelling verdedigen of bestrijden in de vorm van een discussie op basis van het delen van argumenten over en weer.

<sup>5</sup> Atlas van Afgehaakt Nederland, Cuperus en De Voogd, december 2021 Atlas van Afgehaakt Nederland | Kennisbank Openbaar Bestuur ([kennisopenbaarbestuur.nl](https://kennisopenbaarbestuur.nl))



Volksvertegenwoordigers worden geacht een zorgvuldige belangenafweging te maken in de beginfase van een wetsvoorstel. Hierbij worden onder andere diverse betrokken maatschappelijke groeperingen, bedrijven en instanties geconsulteerd. Deze belangenafweging door de volksvertegenwoordiger is een andere dan die van de individuele kiezer die uit eigenbelang kiest. Deze leden vragen de indiener, of de indirecte boodschap van het referendum niet is dat de volksvertegenwoordiger niet in staat is deze belangenafweging op een zorgvuldige en correcte manier te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen de indiener of zij het risico onderkent, dat een gepassioneerde minderheid haar wil kan opleggen aan een zwijgende meerderheid omdat nee-stemmers gemotiveerder zijn dan ja-stemmers.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat met de ja/nee of voor/tegen vraagstelling het risico groot is dat er een simplificatie ontstaat van het wetsvoorstel die geen recht doet aan de geregelde materie. Hoe kijkt de indiener hiernaar?

Deze leden constateren dat een correctief referendum een vertragend effect heeft op de besluitvorming zonder dat het een alternatief biedt in het geval een meerderheid zich tegen de wet uitsprekt. Bovendien hoeft niet duidelijk te zijn of een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken omdat deze niet ver genoeg gaat, of omdat de wet juist te ver gaat in de optiek van de kiezer. Hoe beoordeelt de indiener dit aspect?

De indiener stelt dat mensen actief worden betrokken bij onderwerpen die iedereen aangaan (memorie van toelichting, blz. 3). De leden van de CDA-fractie zijn het van harte eens met de indiener dat het goed is om mensen actief te betrekken bij onderwerpen die iedereen aangaan, met andere woorden: bij de politiek. Deze leden zijn van mening dat het draagvlak van beleid en wetgeving niet wordt verbeterd door een correctief referendum, maar juist door participatie van burgers aan het begin van het beleidsproces. Zij vragen de indiener daarop nader te reflecteren.

*Initiatiefnemer vindt het opmerkelijk dat de CDA-fractie in haar eerste alinea's de indiener verwijt niet te luisteren naar de argumenten van de tegenstanders, om vervolgens te lezen dat zij de vele argumenten van de voorstanders niet kent. Voor het verzoek naar een verwijzing naar wie heeft betoogt dat een correctief referendum een aanvulling is op de representatieve democratie verwijst naar indiener graag naar rapport «Lage drempels, hoge dijken» van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. De Staatscommissie ziet het bindende en correctieve karakter als voorwaarde voor een goede werking van het referendum. Zij schrijft hierover: «De betekenis van het bindend correctief referendum schuilt vooral in zijn corrigerende werking.<sup>6</sup> Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> en daarmee als een versterking van de in de Nederlandse democratie zo wezenlijke werking van (politieke) checks and balances. Zeker waar het*

<sup>6</sup> R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*, p. 11.

<sup>7</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 16.

<sup>8</sup> Een alerte en kritische houding tegenover overheidshandelen, een brede en dynamische opvatting van vertegenwoordiging, zoals uitgewerkt door P. Rosanvallon, onder andere in: *Democratie en tegendemocratie*. Den Haag, 2013.

*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 aannahme van wetgeving door het parlement zijn de uitkomsten van alle voorbereiding, in- formatievoorziening en parlementaire behandeling «in de praktijk» eerst dan echt duidelijk. Zij zien het referendum als een geschikt middel voor politieke betrokkenheid<sup>9</sup> en nemen in veel gelijkere mate dan bij andere participatie- vormen actief deel. Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie.»<sup>10</sup>*

*Indien de wetgever zich wil vergewissen of de bevolking het eens is met de richting van voorgenomen wetten, staat het de wetgever uiteraard vrij om daarvoor andere middelen aan te wenden. Dat sluit het onderhavige voorstel niet uit. Initiatiefnemer wijst er verder op dergelijke simplificatie ook een rol speelt in het parlement zelf, ook daar wordt immers voor of tegen een wetsvoorstel gestemd.*

*Tot slot wil de initiatiefnemer graag benadrukken dat een stem «voor» of «tegen» niet betekent dat er geen debat plaatsvindt over waarom iemand denkt te gaan stemmen. Sterker, uit alle onderzoeken naar gehouden referenda komt naar voren dat kiezers hun stem afwegen. Of die argumenten goed afgewogen (kunnen) worden hangt juist samen met het voeren van een maatschappelijk debat. Iets wat de Nederlandse samenleving natuurlijk permanent doet en iets wat de politiek ook (permanent) beïnvloedt. Aan het demonstratierecht wordt door alle politieke geledingen zeer veel waarde gehecht, ook dat is een vorm van politieke inspraak, of beïnvloeding. Het wezenlijke verschil bij een correctief referendum is dat bestuurders en beleidsmakers niet alleen mensen de vrijheid geven zich te uiten over beleid, maar ook de vrijheid om beleid te corrigeren. Daar is moed voor nodig. De moed om genomen besluiten publiek te verdedigen en te kunnen aanvaarden dat genomen besluiten worden gecorrigeerd door de bevolking. Of een gepassioneerde minderheid hiermee macht krijgt over een meerderheid, lijkt de initiatiefnemer feitelijk onjuist, omdat het bij het stemmen in een referendum altijd gaat om een (aanzienlijke) meerderheid van stemmen. Het risico van een overstemmende minderheid in een maatschappelijk debat zonder algemene raadpleging ziet de initiatiefnemer juist als aannemelijker. Tot slot wordt het maatschappelijke debat beïnvloedt door het politieke debat. De mate van aanwezigheid van politieke debat met uitwisseling van argumenten kan een wens tot een referendum versterken of doen afnemen.*

*De leden van de CDA-fractie vragen naar een vertragend effect op besluitvorming. Hoewel een referendum een vertragend effect kan hebben op de invoering van een wetsvoorstel acht indiener dit overkomelijk. Zo wijst initiatiefnemer erop dat de meeste wetgevingsprocedures zelf al lange tijd in beslag nemen, daarbij is een referendum niet extra vertragend. In de gevallen waarin snelle invoering van belang is, kan het*

<sup>9</sup> K. Jacobs, »Referenda en andere institutionele hervormingen» in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend Wisselvallig*, p. 93–95, en T.W.G. van der Meer, e.a., »Natuurlijk een referendum over het referendum» in: *nrc Handelsblad*, 19 februari 2018.

<sup>10</sup> Lage Drempeles, Hoge Dijken p.141

voor de wetgever extra aansporing zijn om rekening te houden met voldoende draagvlak.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een uitgebreidere toelichting van de initiatiefnemer over de motivering waarom de drempels niet in de Grondwet worden opgenomen.

Een ander punt waar deze leden graag een nadere toelichting op zouden ontvangen is het feit dat het voorliggende wetsvoorstel op twee punten afwijkt van het in de eerste lezing aangenomen eerdere voorstel van de initiatiefnemer. Dit betreft artikel 89b van het voorstel. De punten g. en h. van dit artikel van het vorige aangenomen voorstel zijn anders dan het huidige voorliggende voorstel. Concreet betekent dit dat in het voorliggende voorstel geen uitzondering is opgenomen over «voorstellen van wet die strekken tot goedkeuring van verdragen» (sub g.) en ook de uitzondering van voorstellen van rijkswet zijn niet gelijk (sub h.). Graag ontvangen zij hierover een nadere toelichting van de initiatiefnemer, ook in het licht van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer.

*De initiatiefnemer heeft zich bij de lijst van uitzonderingen gehouden aan de uitzonderingen die de Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft benoemd. Initiatiefnemer acht het advies van de Staatscommissie op dit punt waardevol en gedegen onderbouwd. Daar waar het gaat om goedkeuring van verdragen wijst de initiatiefnemer verder op de uitvoeringswet, waarin zoals de Staatscommissie aanbeveelt, nadere voorwaarden worden opgenomen rondom de goedkeuring van verdragen. Het uitgangspunt dat de Staatscommissie hiervoor hanteert is het volgende: «Voorkomen moet worden dat het referendum uitspraken oplevert over zaken waarbij het aangesproken bestuur geen beslissingsmacht heeft. Op eu-niveau zijn er bijvoorbeeld gemengde verdragen (waarover zowel de eu kan gaan als ook de afzonderlijke eu-lidstaten) en kan het gaan om de implementatie van eu-wetgeving (waarbij in beginsel kan gelden dat daar ruimte is voor gedeeltelijke nationale beslissingsbevoegdheid). Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.<sup>11</sup>. Initiatiefnemer heeft zich daarbij aangesloten.*

#### **4. Inhoud van dit wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie hebben het onderhavige wetsvoorstel gelegd naast het eerdere wetsvoorstel inzake het correctief referendum (Kamerstukken 35 129 en 35 729). Zien zij het goed dat het onderhavige wetsvoorstel gelijk is aan het wetsvoorstel, zoals dat enkele jaren geleden door de heer Van Raak, in eerste lezing, aanhangig is gemaakt, met één uitzondering, te weten dat er thans ook een artikel in het wetsvoorstel is opgenomen dat gaat over waterschappen die de mogelijkheid krijgen om bij verordening te bepalen dat besluiten van deze besturen aan een beslissend referendum kunnen worden onderworpen? Heeft de initiatiefnemer contact gehad met de Unie van Waterschappen over het onderhavige wetsvoorstel? Wat was het standpunt van de Unie van Waterschappen? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemer. De initiatiefnemer meent dat de drempels voor een inleidend verzoek en vervolgens een definitief verzoek niet in de Grondwet thuishoren, maar in een gewone wet. Deze moet dan wel met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen worden aangenomen. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn de drempels een belangrijk onderdeel van

<sup>11</sup> Lage Drempels, Hoge Dijken (p 146–147)

de totale regeling inzake het correctief referendum en horen dus wel thuis in de Grondwet. Overigens stelt de staatscommissie Remkes dat het opnemen van deze drempels in de Grondwet een optie is. Ook ten aanzien van de uitkomstdrempel achten deze leden het wenselijk om de hoogte daarvan in de Grondwet op te nemen. Bij een eventueel referendum krijgen inwoners immers de mogelijkheid om een besluit van de volksvertegenwoordiging te corrigeren. Dat is in een vertegenwoordigende democratie een zeer vergaande stap. Ook ten aanzien van de uitkomstdrempel stelt de staatscommissie Remkes dat het opnemen van deze drempel in de Grondwet een optie is. Waarom kiest de initiatiefnemer niet voor het opnemen van de hier genoemde drempels in de Grondwet, terwijl dat voor de staatscommissie Remkes wel degelijk een optie is? Deze leden vragen de initiatiefnemer hier nader op in te gaan.

*Initiatiefnemer is het met de leden van de VVD-fractie en de Staatscommissie eens dat het principe van de uitkomstdrempel in de Grondwet thuishoort, omdat dit een principiële afweging is of een referendum als democratisch middel kan functioneren. De praktische uitwerking en de hoogte daarvan hoort echter in een formele wet, waarbij wel een verzwaaarde meerderheid vereist is. Daarmee wordt de uitkomstdrempel niet lichtzinnig vastgesteld. Met betrekking tot het referendabel worden van besluiten van de Unie van Waterschappen, heeft indiener geooogd aan te sluiten bij een eerdere wens van de meerderheid van de Kamer en uit recent kiezersonderzoek komt naar voren dat een ruimte meerderheid voor directe zeggenschap is voor provincies waterschappen.<sup>12</sup>*

De leden van de D66-fractie vragen naar de opkomstdrempel. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer ervoor kiest 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. De indiener heeft op voorhand geen voorkeur voor drempels die nodig moeten zijn, zo bemerken zij. Is de indiener het met deze leden eens dat de hoogte van de opkomst een grote rol speelt bij de legitimiteit van een referendum en wat is de minimale opkomst die in de ogen van de initiatiefnemer nodig is om een referendum legitimiteit te verschaffen, zo vragen zij. Tevens merken deze leden op dat de initiatiefnemer tegen het amendement van het lid Van der Graaf (Kamerstuk 35 129, nr. 14) heeft gestemd bij de behandeling van het voorstel van de heer Van Raak. Hieruit spreekt een zekere voorkeur voor een bepaalde vorm van drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, zo bemerken zij. Zij vragen de initiatiefnemer of zij deze gedachtegang met hen wil delen. Als het voorstel in het amendement Van der Graaf niet de steun van de initiatiefnemer verdient, welke andere mogelijkheden tot invoering van drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen ziet zij dan?

De leden van de D66-fractie merken op dat bij de behandeling van het vorige voorstel in de Eerste Kamer een expertmeeting is georganiseerd. Verschillende experts hebben daar hun gedachten gedeeld over onder andere het onderwerp van de opkomstdrempel. Deze leden verzoeken de initiatiefnemer om op de in deze expertmeeting naar voren gebrachte gedachten ten aanzien van de opkomstdrempel te reageren.

De leden van de D66-fractie merken op dat de toelichting op de lijst van onderwerpen die uitgesloten is van referenda zeer beperkt is, zoals ook het geval was bij het voorstel van Van Raak. Zij vragen de initiatiefnemer waarom zij er niet voor gekozen heeft om deze keuze nader toe te lichten,

<sup>12</sup> Meer zicht op het democratisch middenbestuur (p.51) <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/258004/meer-zicht-op-het-democratisch-middenbestuur.pdf>

zeker ook omdat daar bij de vorige behandeling herhaaldelijk om is gevraagd en om de keuze van deze onderwerpen alsnog nader toe te lichten.

Deze leden merken tevens op dat de initiatiefnemer in de lijst van onderwerpen die uitgesloten is van referenda geen vermelding doet van internationale verdragen. Omdat ook deze keuze niet nader toegelicht wordt vragen zij ook aan deze initiatiefnemer naar de exacte opvatting van de indiener en de staatscommissie over de referendabiliteit van internationale verdragen, meer specifiek gecombineerde verdragen. Deze leden herkennen veel van hetgeen de Raad van State op dit punt adviseert. Hoe zit dit voor de indiener, zo vragen zij. In welke argumenten herkent zij zich wel, niet of deels en komt de conclusie van de Raad van State onder 16c overeen met de bedoeling van de indiener? Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een nadere onderbouwing, op basis van een aantal voorbeelden van de afgelopen jaren om het inzichtelijker te maken. De staatscommissie schrijft over de referendabiliteit van verdragen het volgende: «Voorkomen moet worden dat het referendum uitspraken oplevert over zaken waarbij het aangesproken bestuur geen beslissingsmacht heeft. Op EU-niveau zijn er bijvoorbeeld gemengde verdragen (waarover zowel de EU kan gaan als ook de afzonderlijke EU-lidstaten) en kan het gaan om de implementatie van EU-wetgeving (waarbij in beginsel kan gelden dat daar ruimte is voor gedeeltelijke nationale beslissingsbevoegdheid). Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voordoet op het terrein van internationale verdragen.» Daar indiener – in contrast met andere passages – nalaat deze passage te citeren, vragen de leden van de D66-fractie zich af of zij dit onderschrijft en zo ja, wat haar argumentatie daarvoor dan is? Ook willen deze leden graag weten hoe die precieze regeling c.q. nadere uitwerking er wat haar betreft dan uit dient te zien. Zij hechten zeer aan dit voor hen belangrijke punt. Het is immers nogal wat om dit te delegeren, daar het de exacte reikwijdte van het voorgestelde correctief bindend referendum bepaalt. Aangezien een amendement om ook internationale verdragen als niet referendabel op te nemen eerder door de Kamer is aangenomen, vermoeden zij dat de behoefte aan meer uitleg breder gedeeld wordt.

*De initiatiefnemer wijst erop dat de voorkeur van de initiatiefnemer, en van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, niet uitgaat naar een opkomstdrempel maar naar een uitkomstdrempel. Hierdoor wordt zowel recht gedaan aan de opkomst als aan de verhoudingen tussen de voor- en tegenstemmers. Over de nadere uitwerking van de verdragen merkt de Staatscommissie op dat de Staatscommissie Parlementair Stelsel adviseert dit per gewone wet te doen. Initiatiefnemer verwijst hiervoor naar de toelichting op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie.*

Voor de leden van de ChristenUnie-fractie geldt dat het bindend correctief bindend referendum als een aanvulling op de representatieve democratie dient te functioneren. Het corrigeren van een parlementaire meerderheidsbeslissing is alleen te aanvaarden als een substantieel deel van de kiesgerechtigde bevolking zich erover uitsprekt. Het instrument zal niet lichtvaardig moeten worden ingezet, toepassing ervan behoort een uitzondering te zijn. Het referendum moet immers geen inbreuk maken op het representatieve stelsel, maar de kiezers de mogelijkheid geven aan de noodrem te trekken als dit stelsel in hun ogen niet goed functioneert. Voorgaande redentie was voor de leden van de ChristenUnie-fractie ook reden om bij het eerdere voorstel een uitkomstdrempel op niveau van de Grondwet op te nemen. Zij merken op dat het al dan niet vastleggen van een uitkomstdrempel in de Grondwet zelf, en de eventuele hoogte van



een dergelijke drempel, een belangrijk zwaartepunt vormde van de behandeling van het vorige voorstel. Zij zien dat in voorliggend voorstel de keuze wordt gemaakt om de drempel bij lagere wetgeving te regelen. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de hoogte van een uitkomstdrempel bepalend is voor de wijze waarop het instrument kan worden ingezet, of het als een noodrem fungeert of dat het als een laagdrempelig instrument kan worden ingezet. Zij vragen de indiener hierop te reflecteren.

Deze leden zien er een risico in dat een (te) lage uitkomstdrempel in de ogen van genoemde leden inbreuk maken op het representatieve stelsel en de noodremfunctie. Zij vragen de initiatiefnemer nader te reflecteren op de keuze om niet over te gaan tot een uitkomstdrempel in voorliggend voorstel. Zij vragen de indiener of zij overweegt om een uitkomstdrempel op te nemen in de uitvoeringswet, welke hoogte de uitkomstdrempel zou moeten hebben volgens de indiener en wat daarvan de onderbouwing is. Hoe weegt initiatiefnemer het gegeven dat de hoogte van een uitkomstdrempel het karakter van het referendum zo wezenlijk kan beïnvloeden dat het niet slechts een uitvoeringsvraag kan worden genoemd?

*Initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om aan te sluiten bij het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Daarmee is een uitkomstdrempel als voorwaarde voor het functioneren van het democratische middel wel opgenomen in het voorliggende voorstel maar vindt uitwerking plaats in nadere wetgeving. Initiatiefnemer ziet dat de discussie over het recht op een correctief referendum voor velen niet losstaat van de hoogte van drempels om tot een correctief referendum te komen. Tegelijkertijd is de Grondwet niet te plek om de hoogte in op te nemen. Daarom is het voorstel van de initiatiefnemer om dit apart te bediscussiëren in een uitvoeringswet, waarvan de initiatiefnemer de voorbereidingen ter hand heeft genomen. Daarentegen is het indienen van een uitvoeringswet voordat de wijziging van de Grondwet is aangenomen juridisch ongebruikelijk. Indiener zoekt daarom naar een goede vorm om recht te doen aan de wens «te weten waarmee je instemt» qua hoogte van de drempel en tegelijkertijd de werking van de Grondwet te respecteren om daar geen percentages of aantallen in op te nemen. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft de initiatiefnemer al geschetst wat de invulling van de uitvoeringswet zal inhouden.*

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemer het van respect vindt getuigen voor de positie van gemeenten en waterschappen dat na verwerping van het eerdere wetsvoorstel zonder overleg besloten is om de bevoegdheid van deze overheden te beperken door niet langer uit te gaan van een facultatief referendum. Is het niet de koninklijke weg om tussen verwerping en indiening eerst het gesprek aan te gaan?

*De initiatiefnemer onderschrijft niet de aanname van de leden van de SGP-fractie dat de bevoegdheden van gemeenten en waterschappen worden beperkt door het mogelijk maken van een correctief bindend referendum. Deze besturen behouden door eventuele aanname van dit voorstel dezelfde bevoegdheden als die zij voor de eventuele inwerking-treding van dit voorstel ook hadden.*

## **5. Uitvoeringswet**

De leden van de VVD-fractie constateren dat ingevolge het voorgestelde artikel 89g alles, wat verder het referendum betreft, bij de wet wordt geregeld. Dit is de zogenaamde uitvoeringswet. Is de initiatiefnemer voornemens deze uitvoeringswet ook bij de Kamer aanhangig te maken? Zo ja, wanneer? Hoe ziet zij de parlementaire behandeling van het



onderhavige wetsvoorstel en van het nog in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot de uitvoering voor zich? Zou initiatiefnemer beide wetsvoorstellen gelijktijdig plenair willen behandelen? De eerste lezing van het onderhavige wetsvoorstel is dan immers nog niet afgerond? Graag krijgen deze leden een reactie van de initiatiefnemer.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien allereerst dat initiatiefnemer in de memorie van toelichting aangeeft te werken aan een uitvoeringswet. Zij vragen of een dergelijke uitvoeringswet al gereed is. Zo nee, vragen zij welke onderdelen in deze uitvoeringswet zullen worden opgenomen.

*De initiatiefnemer is voornemens de uitvoeringswet aanhangig te maken bij de Kamer en was voornemens om de indiening hiervan tijdens de behandeling te laten plaatsvinden. Dit is echter juridisch zeer ongebruikelijk, dus nu wordt naar een vorm gezocht om het parlement toch kennis te laten nemen van het voornemen, zonder dat het is ingediend. Mogelijk dat dit zal lopen via consultatie.*

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel 89a**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de opzet en formulering van artikel 89a is gewijzigd ten opzichte van het voorstel dat is verworpen. Zij merken op dat de huidige redactie van de tweefasenstructuur niet erg duidelijk overkomt.

*De initiatiefnemer dankt de leden van de SGP-fractie voor deze vraag. Zij is het eens met deze leden dat formulering in het verworpen voorstel duidelijk was. De formulering is daarom aangepast bij nota van wijziging.*

*Huidig:*

- 1. Een voorstel van wet dat door de Staten-Generaal is aangenomen, wordt aan een referendum onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen, indien na een inleidend verzoek van een bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden een bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar heeft gemaakt. De kamers kunnen een voorstel van wet terzake van het vereiste aantal kiesgerechtigden alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.*
- 2. Aan het inleidend verzoek wordt geen gevolg gegeven, indien de Koning de Staten-Generaal kennis heeft gegeven van zijn besluit waarbij aan het voorstel de bekrachtiging is onthouden.*

*Vorig:*

### **Artikel 89a**

- 1. Een voorstel van wet dat door de Staten-Generaal is aangenomen, wordt aan een referendum onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen, indien een bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar heeft gemaakt, een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels. De kamers kunnen een voorstel van wet terzake van het vereiste aantal kiesgerechtigden alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.*
- 2. Aan een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt geen gevolg gegeven, indien de Koning de Staten-Generaal kennis heeft gegeven van zijn besluit waarbij aan het voorstel de bekrachtiging is onthouden.*

Leijten