

Vergaderjaar 2022–2023

**36 161**

## **Voorstel van wet van de leden Baudet en VanHouwelingen houdende regels inzake een breedraadgevend referendum (Wet raadgevendreferendum naar Zwitsers model)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 21 april 2023

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zullen hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
I. Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Definitiebepalingen	3
3. Het volksinitiatief, ofwel: het referendum naar Zwitsers model	3
4. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	8
II. Artikelsgewijs	10

### **I. Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen houdende regels inzake een breed raadgevend referendum. Dit wetsvoorstel introduceert, zo geven de initiatiefnemers aan, een facultatief initiërend referendum (volksinitiatief) in Nederland. Het maakt het voor de Nederlandse bevolking mogelijk zelf een onderwerp te agenderen en dit door middel van een referendum aan de bevolking voor te leggen. Het zou gaan om een niet-bindend raadgevend referendum. In het wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de Zwitserse wetgeving, al is het voorstel geen exacte kopie van het Zwitsers model, zo stellen de initiatiefnemers.

Deze leden willen een aantal opmerkingen maken en de initiatiefnemers een paar vragen voorleggen. Allereerst merken zij op dat de initiatiefnemers stellen dat met het voorstel aansluiting is gezocht bij de Zwitserse wetgeving met betrekking tot referenda. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) merkt echter op dat het voorstel op wezenlijke punten afwijkt van het Zwitserse model. Dat heeft onder andere betrekking op de betrokkenheid van het parlement. Het moge dan misschien zo zijn dat de initiatiefnemers zich hebben laten inspireren door het Zwitserse model, maar het lijkt daar niet op, het wijkt op veel punten daarvan af. Waarom is dan de citeertitel van de wet «Wet raadgevend referendum naar «Zwitsers» model»? Geeft die citeertitel niet een verkeerde indruk van de inhoud van het wetsvoorstel, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet?

Zij sluiten aan bij de Raad van State, die stelt dat met het voorstel de primaire positie van het parlement wordt ondergraven. Nederland is een representatieve democratie, maar met het wetsvoorstel is het primaat van het parlement in het geding. Zij hebben er moeite mee dat het voorstel de rol van de volksvertegenwoordiging aantast. Overigens doet het voorstel hen denken aan een opiniepeiling, waarbij inwoners van Nederland om hun mening wordt gevraagd.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen houdende regels inzake een breed raadgevend referendum. Deze leden delen in algemene zin het enthousiasme van de initiatiefnemers voor het instrument van het referendum. Zij zijn van mening dat een referendum een waardevolle toevoeging kan zijn op de representatieve democratie. Zij herkennen zich dan ook in een deel van de argumenten die worden aangedragen door de initiatiefnemers om hun pleidooi voor een referendum te ondersteunen. Ook zijn zij van mening dat de initiatiefnemers op een aantal paden de juiste afslag hebben genomen bij het uitwerken van het referendum. Zo zijn zij met de initiatiefnemers van mening dat het initiatief tot een referendum niet bij de regering, maar bij burgers zou moeten liggen. Ook zijn zij van mening dat de uitslag van een referendum bindend zou moeten zijn en niet enkel raadgevend. In deze opzichten vinden de initiatiefnemers deze leden aan hun zijde.

Zij hebben op een aantal andere punten echter grote bezwaren tegen de aangehaalde argumentatie en de uitwerking van het voorstel zoals dat door de initiatiefnemers gepresenteerd is. Een deel van die bezwaren richt zich op de probleemschets waar de initiatiefnemers mee aftrappen en de oplossing die daarvoor geboden wordt. Een ander deel van de bezwaren richt zich op de uitwerking van het voorstel en de manier waarop dit zich verhoudt tot de democratische rechtsstaat.

Deze leden sluiten zich in hun bezwaren voor een groot deel aan bij de punten die ook door de Raad van State naar voren zijn gebracht. Het valt hen op dat de initiatiefnemers slechts in beperkte mate hebben gereageerd op de punten die door de Raad van State naar voren zijn gebracht. Waarom hebben de initiatiefnemers het advies van de Raad van State niet ter hand genomen om hun voorstel op een aantal punten te verbeteren, zo vragen deze leden. Ook merken zij op dat het voorstel geen onderdeel bevat dat verslag doet van de consultatie. Zij vragen de initiatiefnemers welke partijen zij geconsulteerd hebben en welke punten hieruit naar voren zijn gekomen.

De leden van de SP-fractie hebben het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot de invoering van een breed raadgevend referendum gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze

leden waarden de moeite die de initiatiefnemers hebben genomen om met een voorstel te komen met als inzet om de democratie en de zeggenschap van mensen te versterken. Genoemde leden hechten zeer veel waarde aan mensen meer zeggenschap geven en dat initiatiefnemers trachten daar een bijdrage aan te leveren door onder andere het voorstel voor een correctief bindend referendum. Zij hebben in dat kader nog enkele vragen en opmerkingen over het voorgestelde middel van de initiatiefnemers.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden onderkennen dat het systeem van de vertegenwoordigende democratie kwalen kent, maar zij zijn er nog niet van overtuigd dat het voorgestelde geneesmiddel deze kwalen zal bestrijden en zij vrezen dat de kwalen erdoor zelfs kunnen verergeren. Weliswaar constateren zij dat de keuze voor een raadgevend initiërend referendum onderscheidend is ten opzichte van eerdere voorstellen en dat deze keuze in een bepaald opzicht in sterkere mate als aanvulling op de parlementaire democratie beschouwd zou kunnen worden, maar zij vinden het problematisch dat de initiatiefnemers zich slechts zeer beperkt rekenschap geeft van de verhouding tussen het referendum en de verantwoordelijkheid van het parlement. Zij constateren dat de wijze waarop het voorstel is vormgegeven juist geen duidelijke oplossing biedt voor de door de initiatiefnemers geschetste problematiek van het partijkartel.

## **2. Definitiebepalingen**

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel conceptueel onvoldoende duidelijk maakt wat de bedoeling is van het volksinitiatief. Het voorstel maakt niet duidelijk wat de aard van de vraag is die in een referendum aan de orde komt en wie de uitslag in het bijzonder ter harte moet nemen. Allereerst loopt de toelichting op het facultatief initiërend referendum al uiteen door enerzijds te stellen dat het gaat om (wets)voorstellen vanuit de samenleving, terwijl deze anderzijds slechts uitgaat van de mogelijkheid om belangrijke zaken onder de aandacht te brengen. Het voorstel zelf bepaalt in artikel 4 slechts dat het referendum moet gaan over een onderwerp. Waarom wordt niet veel meer duidelijkheid geboden door een scherpere belijning en definitiebepaling? De initiatiefnemers spreken bovendien als het gaat om de adressant in algemene zin over de politieke instituties en soms ineens specifiek over de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer (pagina 12). Waarom bevat het wetsvoorstel niet een duidelijke regeling en opdracht als het gaat om de reactie op de uitslag van het referendum? Het is nogal een verschil of het referendum kan fungeren als een veredelde opiniepeiling dan wel dat het parlement in een duidelijk gereguleerde procedure moet reageren op voorstellen die een voldoende mate van concreetheid hebben. Het voorstel geeft daarover geen uitsluitsel.

## **3. Het volksinitiatief, ofwel: het referendum naar Zwitsers model**

De initiatiefnemers stellen dat de vertegenwoordigende democratie een ernstig structuurprobleem kent, dat kan worden aangeduid als het «kartelprobleem». De leden van de VVD-fractie merken op dat, hoe een «kartelprobleem» ook omschreven mag worden, zij zich totaal niet in deze term herkennen. Er zijn immers in Nederland genoeg mogelijkheden om meningen en standpunten naar voren te brengen die volksvertegenwoordigers mee wegen bij hun oordeelsvorming. Zie onder andere de internetconsultaties bij wetsvoorstellen. Ook hebben inwoners de mogelijkheid om een «burgerinitiatief» te starten. De stem van de inwoners van Nederland wordt wel degelijk gehoord.

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemers van mening zijn dat de stem van het volk niet meer kan doordringen in de politiek omdat het huidige politieke systeem te veel berust op compromissen. De initiatiefnemers stellen dat de stem van de bevolking hierdoor als het ware verstomt en uitkomsten van besluitvormingsprocessen niet meer representatief zijn voor de originele volkswil. Het referendum is, zo schrijven de initiatiefnemers, het enige middel om de representatieve democratie weer representatief te maken. Het referendum zou in staat moeten zijn om de originele stem van het volk weer te laten spreken en daarmee het parlement te corrigeren of instrueren.

Deze leden vragen de initiatiefnemers wat zij precies verstaan onder «de stem van de bevolking». Hoeveel stemmen moeten spreken voordat die «stem van de bevolking» gekend kan worden, vragen zij tevens. Zijn zij inderdaad van mening dat die stem enkel of het beste gehoord kan worden wanneer zij zich binair uitlaat over één enkele stelling met slechts twee keuzes en mogelijk meerdere achterliggende motivaties? Of is het mogelijk dat de pluriforme stem van de bevolking zich beter laat vertolken door zich juist uit te spreken over een breed palet aan een set van stellingnames, zoals bij parlementaire verkiezingen het geval is? Deze leden wijzen hierbij ook op de mogelijkheid van intransitieve voorkeuren. Uitkomsten van collectieve beslissingen zijn niet altijd transitief. Deze stelling staat bekend als de paradox van Condorcet. Hieruit volgt dat de uitslag van een referendum over één onderwerp zich niet één op één laat verhouden tot de voorkeuren die kiezers bij parlementaire verkiezingen hebben uitgesproken. Dat zet druk op het idee dat bij een referendum de ware «stem van de bevolking» gehoord wordt in contrast met de uitslag van parlementaire verkiezingen. Zij zijn benieuwd hoe de indieners dit zien.

Deze leden zijn niet overtuigd van de probleemstelling die de initiatiefnemers aandragen en daarmee ook niet van de wijze waarop het referendum hier een oplossing voor zou moeten bieden. Zij zien het sluiten van compromissen niet noodzakelijkerwijs als een probleem voor de werking van de representatieve democratie, maar juist als een essentieel onderdeel hiervan. Zonder compromissen zou een land met een pluriforme samenleving en een kiesstelsel dat werkt op basis van proportionele representatie al snel onbestuurbaar worden. Coalitievorming en daarmee het sluiten van compromissen is een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van onze democratie.

Zij vinden de stelling dat een referendum een alternatief kan bieden voor de noodzakelijkheid van een compromis in de representatieve democratie problematisch. Een referendum is ook een vorm van een compromis. Het vraagt er immers om dat een soms complex vraagstuk wordt teruggebracht tot een stelling waar men zich enkel voor of tegen kan uitspreken. Daarmee wordt de illusie van een eenduidige uitspraak van de stem van de bevolking gewekt. Achter een «voor» of een «tegen», of achter de formulering van een referenduvraag kunnen echter een wereld van nuance en verschillende, soms tegenstrijdige, motivaties ten grondslag liggen. Dat is op zich niet erg, zolang men zich daarvan rekenschap geeft. Zij zien dat onvoldoende terug in de motivatie van de initiatiefnemers. Zij zijn van mening dat de initiatiefnemers onterecht een dichotomie schetsen tussen enerzijds een op compromissen gebaseerde vertroebelde stem van de bevolking zoals deze in de parlementaire democratie tot stand komt en anderzijds een heldere eenduidige stem van de bevolking die zich via referenda kenbaar kan maken. Dit temeer omdat de initiatiefnemers ervoor kiezen om de uitslag van het referendum niet bindend te laten zijn. De uitslag van het referendum zou voornamelijk een boodschap moeten zijn aan de regering en de leden van het parlement. Het is verder

aan hen om die boodschap te vertalen in concreet beleid of wetgeving. De initiatiefnemers schrijven als respons op de Raad van State: «Het serieus nemen van een referendumuitslag is zoals de Afdeling advisering van de Raad van State stelt dan ook niet «de facto dwingend», maar niet-dwingend en laat tegelijkertijd onverlet dat Kamerleden zich bij hun standpuntbepaling mede kunnen richten naar opvattingen van de Nederlandse bevolking die tot uiting zijn gekomen in een referendumuitslag.» De uitslag van het referendum dreigt hiermee toch weer ten prooi te vallen aan de compromisvorming die de initiatiefnemers zo naartig proberen te voorkomen. Deze leden vragen de initiatiefnemers dan ook of zij verwachten met dit voorstel het door hen geformuleerde probleem op te lossen en hun doel te bereiken. Zij merken hierbij op dat de initiatiefnemers in de toelichting aangeven eigenlijk voorstander te zijn van een bindend referendum. Omdat uitwerking hiervan tijd kost en zij niet verwachten dat dit voorstel op een meerderheid kan rekenen, hebben zij een compromis met zichzelf gesloten en besloten het onderhavige voorstel in te dienen. «Beter één vogel in de hand dan tien in de lucht.», zo stellen zij. Deze leden vragen of zij deze uitspraak zo moeten interpreteren dat de initiatiefnemers liever akkoord gaan met een compromis op hun ideaal (tevens verkiezingsbelofte) dan dat zij in het geheel met lege handen staan. Als dat zo is, hoe verhoudt zich dat dan ten opzichte van de in de toelichting beleden afkeer van de politiek van het compromis?

Zij lezen ook dat de initiatiefnemers verwachten dat bij een referendum meer aandacht is voor de inhoud en minder voor de personen die die inhoud verkondigen (het man-bal-argument). Deze leden merken op dat ook bij referenda in het verleden persoonlijkheden een belangrijke rol hebben gespeeld in het politieke debat. Bij referenda zijn er doorgaans uitgesproken voor en tegenstanders, die wellicht ook campagne gaan voeren en hun gezicht verbinden aan een bepaalde uitslag. Zij roepen hierbij het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne of het Brexitreferendum in herinnering. In hoeverre behoud je niet toch ook een «man»-factor bij referenda? Is dit verschil inderdaad zo fundamenteel als de initiatiefnemers stellen?

Zij lezen ook dat de initiatiefnemers zich beroepen op wat zij noemen het morele of het deontologische argument. Deze leden onderschrijven ten zeerste het belang persoonlijke autonomie. Het principe van politieke medezeggenschap is hier grotendeels op gebaseerd, beamen zij. Zij volgen de initiatiefnemers echter niet volledig in hun redenering dat hieruit ook volgt dat zaken die het leven van het individu bepalen ook noodzakelijkerwijs per referendum aan het individu voorgelegd moeten worden voorgelegd. In hoeverre is dit een argument voor het specifieke instrument van een referendum?

Concluderend op dit punt hebben zij grote vraagtekens bij de argumentatie van de initiatiefnemers. Zij kijken uit naar de reflectie van de initiatiefnemers op de door hen opgebrachte punten.

De leden van de SP-fractie erkennen dat de democratische zeggenschap in Nederland versterkt dient te worden. Deze leden erkennen met de initiatiefnemers dat de democratie meer is dan alleen meepraten, maar dat mensen ook mee moeten beslissen en dit verder gaat dan enkel stemmen bij reguliere verkiezingen. Zij vrezen echter ook dat indien de democratische zeggenschap onvoldoende uitgewerkt is, dit kan leiden tot grotere teleurstelling in de werking van de democratie. Zij vragen in dat licht de initiatiefnemers nader in te gaan op de zorgen zoals deze ook zijn geuit door onder andere de Staatscommissie parlementair stelsel en de Raad van State. Deze leden lezen bijvoorbeeld dat er vrijwel geen beperkingen gesteld worden aan het aantal onderwerpen dat onder-

worpen kan worden aan een referendum. Indien er echter geen politiek besluit over een dergelijk onderwerp kan voortvloeien, wat is dan volgens de initiatiefnemers de meerwaarde van het voorgestelde middel? Waarom zijn andere vormen van maatschappelijk debat dan volgens de initiatiefnemers niet meer voor de hand liggend?

Zij vragen in dat kader ook naar het niet bindend zijn van de uitslag van het referendum. Referenda in het verleden hebben laten zien dat, indien de uitslag van een referendum niet gerespecteerd wordt, dit terecht leidt tot meer wantrouwen. De Staatscommissie parlementair stelsel wijst hier ook op. Hoe wordt dit volgens de initiatiefnemers ondervangen?

Zij vragen tevens naar de verhouding tot het huidige parlementaire stelsel. Hoe bezien de initiatiefnemers dan, indien er wordt gekozen voor een stelsel van directere democratie door middel van raadgevende referenda, de rol van de volksvertegenwoordiger? Is deze rol beperkt tot onderwerpen die niet onderworpen worden aan een referendum? Daarnaast vragen zij hoe de initiatiefnemers de rol van volksvertegenwoordigers zien bij de voorgestelde referenda.

De leden van de SGP-fractie vinden het opvallend dat de initiatiefnemers in hun reactie op het advies van de Raad van State niet ingaat op de constatering dat het wetsvoorstel wezenlijke elementen van het Zwitserse model buiten beschouwing laat, met name de betrokkenheid van het parlement bij het formuleren van de vraagstelling en de mogelijkheid om gelijktijdig alternatieve voorstellen ter referendum te geven. Deze leden zien geen reden waarom dergelijke elementen uit het Zwitserse model niet bruikbaar zouden zijn in Nederland. Zij vragen daarom om een nadere uiteenzetting waarom slechts beperkt uitwerking is gegeven aan het Zwitserse model, als gevolg waarvan een veel radicaler voorstel voorligt dan de praktijk in Zwitserland. Zij menen dat de verwijzing naar Zwitserland in het opschrift van het voorstel de lezer op het verkeerde been zet. Zou het niet beter en zakelijker zijn om te spreken van de invoering van het facultatief initiërend referendum?

Deze leden hebben bij alle waardering voor de toelichting met enige verwondering gelezen dat de initiatiefnemers slechts drie, meer praktische, hoofdargumenten van tegenstanders van het referendum benoemen en dat het misschien wel belangrijkste, meer principiële argument daarbij juist vergeten blijkt, namelijk de moeizame verhouding tussen het referendum en het democratische mandaat van het parlement, en de frustrerende werking die het volksuitspraken over incidentele referenda in een coalitieland als Nederland kunnen hebben. Waarom is dit vraagstuk achterwege gelaten?

Zij constateren dat de initiatiefnemers van mening zijn dat de uitslag van een referendum simpelweg als de uitdrukking van een volkswil beschouwd kan worden. Tot hun teleurstelling constateren zij dat daarmee in het denken van de initiatiefnemers geen rekenschap is gegeven van de inzichten die sinds de tijd van Rousseau zijn ontwikkeld over de volkswil. Zij vragen er aandacht voor dat onderen anderen de toonaangevende politiek theoreticus en historicus Pierre Rosanvallon op basis van een uitgebreide analyse laat zien dat de gedachte van een homogene volkswil een fictie is (Rosanvallon. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008). Waarom zijn zulke inzichten niet verdisconteerd bij het ontwikkelen van het wetsvoorstel? De initiatiefnemers nemen met kracht afstand van de kritiek van de Raad van State, maar verzuimen daarbij zelf een stevige onderbouwing te leveren.

Zij vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat een referendum waar een miljoen kiesgerechtigden hun stem uitbrengen en zestig procent voorstander van een voorstel is, dit voorstel als uitdrukking van de volkswil gezien moet worden. Hoe zou het parlement rekening moeten houden met differentiatie in percentages van zowel de opkomst als de uitslag? Willen zij het rekenmodel voor de berekening van de volkswil als bijlage meezendend?

Zij begrijpen dat de initiatiefnemers, anders dan de Raad van State, van mening zijn dat juist een facultatief initiërend referendum als aanvulling op de parlementaire democratie kan gelden. Immers, anders dan bij het bindend correctief referendum blijft de bevoegdheid van het parlement ongemoeid om wetten naar eigen inzicht tot stand te brengen. Deze leden vragen wel, in de eerste plaats, hoe de formeel vrijblijvende aard van het voorstel te verenigen is met de kennelijke bedoeling van de initiatiefnemers om op effectieve wijze de macht van het partijkartel te breken. Is het voorstel in dat licht niet een fopspeen te noemen? Zij wijzen er in de tweede plaats op dat volgens de Raad van Europa in alle landen sprake is van een harmonieuze afstemming tussen de representatieve democratie en het referendum, en dat de betrokkenheid van het parlement in de procedure van het referendum niet uitgesloten mag worden (Venice commission, *Revised code of good practice on referendums*, 2022). De betrokkenheid van het parlement is ook een wezenlijk kenmerk van het Zwitserse model. Waarom hebben de initiatiefnemers zo weinig aandacht voor het verbinden van het referendum met de verantwoordelijkheid van het parlement en het voorzien in regelingen die bevorderen dat het referendum daadwerkelijke een constructieve aanvulling op de parlementaire democratie vormt?

Deze leden constateren dat het voorstel op belangrijke punten gelijkenis vertoont met het burgerinitiatief, waarbij het burgerinitiatief daadwerkelijk verzekert dat het onderwerp waarvoor handtekeningen zijn verzameld besproken wordt in het parlement. Zij ontvangen graag een toelichting waarom de initiatiefnemers er niet voor gekozen hebben om te investeren in het versterken van het burgerinitiatief, bijvoorbeeld door te regelen dat een concreet door de burgers geformuleerd voorstel ter stemming komt in de Tweede Kamer. Zou deze route niet nog dichter komen bij de wens om de volksvertegenwoordiging zich te laten uitspreken over concrete voorstellen die uit het volk opkomen?

Zij vragen een reactie op de constatering van het Rathenau Instituut (*Voor het voetlicht. Kansen voor het vergroten van de stem van burgers met petitie en burgerinitiatieven*, 2023) dat in allerlei landen blijkt dat instrumenten voor participatie van burgers de inclusiviteit van de burgerparticipatie niet vergroten, maar dat het juist de mogelijkheden vergroot van degenen die toch al politiek actief zijn. Onderkennen de initiatiefnemers dat dit ook bij het referendum een risico kan zijn? Hoe wordt voorkomen dat het referendum de ongelijkheid in de bevolking vergroot door meer stem te geven aan groepen die vaardiger zijn om dit politieke instrument in te zetten en de media te mobiliseren? Zou het in dit licht niet aan te bevelen zijn om juist meer in te zetten op burgerfora waar allerlei groepen burgers, onder andere op basis van gewogen loting, een kans krijgen om mee te denken en voorstellen te doen richting het parlement?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers vooral in negatieve zin spreken over compromisvorming, dat zij vaststellen dat het democratische deficit inherent is aan het parlementaire systeem en dat zij meer sympathie lijken te hebben voor het stemmen over onderwerpen dan op volksvertegenwoordigers. Deze leden vragen hoe volgens de

initiatiefnemers het stemmen bij de verkiezingen, waarbij de kiezer mandaat verleent aan personen om over de volle breedte van aan de orde zijnde onderwerpen positie te kiezen, zich verhoudt tot het plukken van losse thema's waarover de kiezer toch weer zelf uitspraak wil doen. Doet dit recht aan de essentie van een parlement, waar volksvertegenwoordigers niet alleen hun opvatting kunnen verwoorden maar ook met geven en nemen afspraken kunnen maken in het belang van stabiel landsbestuur. Is hiermee geen sprake van cherrypicking die de implicaties van het verleende, tijdelijke mandaat aan volksvertegenwoordigers miskent?

#### **4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over de hoofdpijnen van het wetsvoorstel. Allereerst vragen deze leden de initiatiefnemers nader te verduidelijken om wat voor een soort referendum het in hun voorstel gaat. Het heeft enerzijds het karakter van een advies, anderzijds het karakter van een dwingend referendum, omdat de initiatiefnemers het niet opvolgen van de uitslag van het referendum zien als handelen in strijd met de expliciete wil van de meerderheid van de bevolking, de soeverein zelf. Om wat voor soort referendum gaat het nu? Een beslissend correctief referendum kan het niet zijn, gelet op de huidige Grondwet. Is het niet zo dat in het Nederlandse staatsrecht niet is vastgelegd wie de soeverein is? Deze leden vragen de initiatiefnemers op de hier gestelde vragen in te gaan.

Het referendum mag gaan over bijna elk onderwerp. Het hoeft niet te gaan over een onderwerp waar het parlement en de regering over gaan, waarover zij regelgevende bevoegdheid hebben. Dat schept verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt. Het maakt volgens hen een eventuele kloof tussen de Tweede Kamer en kiezers alleen maar groter, en zeker niet minder. In het voorstel is een referendum over een wet niet uitgesloten, maar hoe gaat een dergelijk referendum dan in zijn werk? Moet het gaan om een wetsvoorstel dat aanvaard is door de Staten-Generaal? Of is het ook mogelijk dat bij een referendum, zoals voorgesteld, er een conceptwetsvoorstel voorligt dat door de initiatiefnemers van het referendum is opgesteld? Of kunnen kiezers gewoon aangeven voor of tegen een bepaalde geformuleerde vraag te zijn? Zij vragen de initiatiefnemers van het wetsvoorstel daarop te reageren.

Als een referendum, ingevolge het voorstel, ook kan gaan over een door de Staten-Generaal aanvaard wetsvoorstel, wat is er dan geregeld voor het moment van inwerkingtreding van dat wetsvoorstel? Moet de inwerkingtreding worden opgeschort totdat de uitslag van het referendum bekend is? Moet de Staten-Generaal binnen een bepaalde periode het wetsvoorstel opnieuw in behandeling nemen? Kortom, hoe ziet het vervolg na de bekendmaking van de uitslag eruit? Waar is een en ander in het wetsvoorstel geregeld?

Voor het houden van een referendum zijn bij het inleidend verzoek 10.000 ondersteuningsverklaringen nodig en voor het definitieve verzoek 200.000. Deze verzoeken kunnen ook digitaal worden gedaan. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat deze aantallen, zeker in het digitale tijdperk, snel bereikt kunnen zijn. Overigens zijn deze aantallen niet van een dergelijke omvang dat daaruit een stevige steun voor het houden van het referendum onder de bevolking zou blijken. Hoe zien de initiatiefnemers dat?

De leden van de D66-fractie hebben ook nog enkele vragen en opmerkingen over de uitwerking van het voorstel. Ten eerste merken zij samen met de Raad van State op dat de initiatiefnemers ervoor hebben gekozen



om geen enkele vorm van opkomst- of uitkomstdrempel op te nemen. De initiatiefnemers stellen dat een referendum een goede manier is om de stem van de bevolking kenbaar te maken. Dit lijkt te veronderstellen dat een substantieel deel van die bevolking ook daadwerkelijk haar wil kenbaar maakt tijdens een referendum. Wat is de ondergrens voor de initiatiefnemers voor de democratische legitimiteit van een referendum? Of is er geen ondergrens en is ook een opkomst van 200.000 (gelijk aan het aantal benodigde verzoeken) voldoende om te gelden als een legitiem referendum? Welke boodschap zouden volksvertegenwoordigers moeten destilleren uit een dergelijk referendum? Deze leden signaleren het risico dat de teleurstelling over de opvolging die wordt gegeven aan een referendumuitslag ingebakken zit in de wijze waarop de initiatiefnemers het voorstel hebben vormgegeven. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het vertrouwen in de politiek, in contrast met wat de indieners met dit voorstel beogen te bewerkstelligen. Zien de indieners dit risico ook en zijn zij bereid om het voorstel aan te passen op dit punt?

Deze leden merken ook op dat de initiatiefnemers geen uitzonderingen willen maken op onderwerpen die referendabel zijn. Dit kan een aantal problemen opleveren, zoals ook de Raad van State signaleert. Zij zijn van mening dat de initiatiefnemers zich in het nader rapport onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de argumenten die de Raad van State op dit punt heeft aangedragen. De initiatiefnemers doen in hun verweer herhaaldelijk een beroep op de soevereiniteit van het Nederlandse volk. Zij vragen de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat die soevereiniteit dan niet ook tot uiting komt door middel van parlementaire verkiezingen. Hoe zien de initiatiefnemers de verhouding tussen de besluiten van het parlement en de uitkomsten van een referendum, vragen zij. Een beroep op de soevereiniteit van het volk is bijzonder problematisch in het licht van het ontbreken van een opkomst- of uitkomstdrempel. Kunnen de initiatiefnemers toelichten op welke wijze zij het instrument van een referendum zoals zij voorstellen willen inpassen in de bestaande democratische rechtsstaat?

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers ook inzien dat de vraagstelling van cruciaal belang is voor een deugdelijk referendum. Hoe waarborgen de initiatiefnemers dat geen voorstellen in een referendum worden voorgelegd waarvan op voorhand duidelijk is dat de uitslag eigenlijk niet eenduidig geïnterpreteerd kan worden? Vinden de initiatiefnemers het bijvoorbeeld wenselijk dat de bevolking zich uitsprekt over de stelling «de Jeugdwet moet afgeschaft worden» of zou het verplicht moeten zijn om de vraag meer concreet te maken, zoals «een eigen bijdrage in de Jeugdwet is onwenselijk»?

Deze leden vinden het problematisch en onwenselijk dat de initiatiefnemers geen inhoudelijke grenzen stellen aan de onderwerpen die referendabel zijn, behalve dan voorstellen die gericht zijn op individuele personen. Zij vragen of de initiatiefnemers het bijvoorbeeld toelaatbaar vinden dat een volksuitspraak zou worden gevraagd over de stelling dat fundamentele rechten van specifieke minderheidsgroepen beperkt mogen worden? Is het wenselijk dat groepen personen speelbal worden van een maatschappelijke discussie, zelfs als het parlement uiteindelijk niet verplicht is de uitslag van het referendum over te nemen? Zij vragen waarom de initiatiefnemers niet ten minste een bepaalde catalogus aan mensenrechten buiten de werking van het referendum plaatsen.

Deze leden vragen hoe de initiatiefnemers omgaan met de consequenties van het feit dat het wetsvoorstel, anders dan andere voorstellen, geen regeling bevat inzake referenda over wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard. Het kan betekenen dat nadat een wetsvoorstel

reeds in werking is getreden een grote meerderheid van de kiezers het wetsvoorstel afkeurt. Vinden de initiatiefnemers het wenselijk dat de uitvoeringspraktijk zich dan weer zou moeten aanpassen als het wetsvoorstel ongedaan wordt gemaakt? Waarom is een regeling van een beginsel voorafgaand referendum niet te verkiezen?

## **II. Artikelsgewijs**

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het voorstel zonder toelichting en definitie op enkele plaatsen gesproken wordt van een referendumcommissie. Deze leden vragen om een nadere duiding.

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Morrin