

36 468

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

Nr. 6

VERSLAG
Vastgesteld 2 februari 2024

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 initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	1
1. Het referendum als democratisch middel	2
2. Het advies van de staatscommissie	3
3. Inhoud van dit wetsvoorstel	3
II. ARTIKELSGEWIJS	5
Artikel 89a	5
Artikel 89c	5
Artikel 89d	5
Artikel 128A en 133A	5
Artikel XXXI	5

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse het wetsvoorstel gelezen. Deze leden hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse het wetsvoorstel gelezen. Deze leden hebben daarbij nog enkele vragen en opmerkingen. Zij steunen de invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Zij beschouwen een dergelijk referendum als aanvulling op de responsieve democratie. Het referendum wordt alleen ingezet om de vraag te

beantwoorden of een door het parlement aangenomen wet van kracht moet worden, zo stellen zij.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Dijk houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden zijn verheugd dat de initiatiefnemer deze wet in tweede lezing bij deze Kamer aanhangig heeft gemaakt. Zij vragen de indiener waarom hij er niet voor heeft gekozen om tegelijkertijd ook het wetsvoorstel waarmee het referendum gerealiseerd zou worden bij de Kamer aanhangig te maken. Dit te meer omdat de indiener van mening is dat enkele belangrijke aspecten zoals de hoogte van een eventuele uitkomst-drempel in deze wet geregeld zou moeten worden. Kan de indiener inzicht geven in hoe die uitvoeringswet er volgens hem uit zou moeten zien, zo vragen deze leden. Zo niet, op welke termijn is de indiener van plan die wet bij de Kamer aanhangig te maken, vragen zij tevens.

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de grondwetswijziging strekkende tot opnemning van bepalingen in de Grondwet inzake het mogelijk maken van een correct referendum. Thans is aan de orde de tweede lezing ten einde de Grondwet te wijzigen. Het voorstel van wet heeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Deze leden zijn voorstander van het invoeren van een referendum en hebben op dit moment geen verdere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Dijk houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum. Deze leden zijn van mening dat referenda niet passen binnen onze vertegenwoordigende democratie en ook niet bijdragen aan de goede werking daarvan. Bij referenda kunnen ingrijpende beslissingen worden genomen, terwijl later niemand verantwoordelijk is. De kern van het parlementaire stelsel is juist, dat macht niet kan worden uitgeoefend zonder verantwoording af te leggen. De kiezer kan geen verantwoording afleggen, de gekozene wel. 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 voor beleid en wetgeving niet wordt verbeterd door een correctief referendum, maar juist door participatie van burgers aan het begin van het beleidsproces. Zij zijn van mening dat een referendum als «noodrem» geen mogelijkheden biedt om bij te sturen en te verbeteren op basis van input van inwoners. Zij vragen de indiener hierop nader te reflecteren.

De leden van de CDA-fractie herinneren de indiener eraan dat zijn voorgangster als initiatiefnemer van het voorliggende wetsvoorstel in eerste lezing in de memorie van toelichting aankondigde, dat zij het initiatief zou nemen voor een uitvoeringswet. Zij constateerde 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 (Kamerstuk 36 160, nr. 3, blz. 1–2). Wat is de stand van zaken, zo vragen deze leden.

1. Het referendum als democratisch middel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de indiener geen bezwaren ziet bij het feit dat belangengroepen referenda kunnen initiëren en afdwingen. Deze leden vragen zich af hoe geborgd wordt dat deze belangengroepen het proces niet beïnvloeden en de verzoeken van deze groepen niet

kunnen overheersen. Zij vragen zich af hoe duidelijk wordt voor de burger wie de initiatiefnemer is of welke groeperingen hierbij betrokken zijn. Verder vragen zij hoe deze informatie wordt overgebracht aan de burger. Verder lezen zij dat de nadelen van vertraging van wetgeving niet op zien tegen de voordelen van een referendum. Zij vragen de indiener aan te geven bij welke soorten van wetgeving deze nadelen beperkt zijn. Zijn er ook vormen van wetgeving te benoemen waarbij vertraging onwenselijk was? Ook lezen zij dat de gevaren van «nepnieuws» worden benoemd. Zij vragen zich af in hoeverre dit een gevaar vormt voor de informatievoorziening voor stemgerechtigden bij een referendum en hoe de indiener daarmee wil omgaan. Zij vragen zich daarbij af in hoeverre wordt voorkomen dat buitenlandse beïnvloeding zal plaatsvinden. Verder lezen zij dat er geen subsidies worden verleend voor campagnes voor referenda. Zij vragen hoe wordt geborgd dat ondanks het ontbreken van subsidies er een juiste en volledige informatievoorziening is voor burgers waarbij zij goed geïnformeerd een keuze kunnen maken. Ook vragen zij zich af of er grenzen zijn aan hoeveel referenda er per periode kan worden uitgevoerd om draagvlak te behouden voor de opkomst.

2. Het advies van de staatscommissie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de indiener stelt dat referenda de positie van politieke partijen kan versterken. Bedoelt de indiener hiermee dat politieke partijen ook referenda kunnen aanvragen met de gestelde drempel van 5.000 handtekeningen? Hoe verhoudt zich dat tot de positie van de Kamer en de rol die politieke partijen spelen in onze representatieve democratie? Verder vragen deze leden welke specifieke waarborgen van de Staatscommissie-Biesheuvel worden bedoeld door de initiatiefnemer. Welke waarborgen zorgen ervoor dat de representatieve democratie niet wordt verzwakt?

3. Inhoud van dit wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat een groep kiesgerechtigden door middel van een inleidend verzoek kunnen vragen om een referendum te houden. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft daartoe geadviseerd om het aantal verzoeken om te komen tot een geldig inleidend verzoek te stellen op 5.000. Deze leden vragen waarom is gekozen voor dit aantal en vragen hoe dit aantal zich verhoudt tot de eisen voor een burgerinitiatief. Daarnaast vragen zij zich af waarom de termijn van vier weken is gekozen na publicatie van een besluit in de Staatscourant over de referendabiliteit van een wet. Daarnaast lezen zij dat deze verzoeken in persoon moeten worden afgelegd in het gemeentehuis waar de verzoeker is ingeschreven. Zij vragen zich af in hoeverre gemeenten voorbereid zijn op zulke aanvragen, en hoe burgers worden geïnformeerd indien een gemeente of provincie niet de mogelijkheid heeft tot het instellen van een referendum. Daarnaast vragen zij zich af op basis waarvan de Kiesraad besluit of een inleidend verzoek geldig is. Ook lezen zij dat de Staatscommissie heeft geadviseerd om het aantal ondersteuningsverklaringen op 400.000 te stellen om een definitief verzoek geldig te verklaren. Zij vragen zich hierbij af hoe bij de digitale indiening van deze ondersteuning wordt gecontroleerd dat het daadwerkelijk gaat om Nederlandse staatsburgers. Wordt dit gekoppeld aan de DigiD-accounts? Indien ja, hoe staat het dan met de privacy van deze gegevens?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de uitzonderingen qua onderwerpen. Deze leden vragen zich af hoe en door wie wordt bepaald dat een onderwerp onder een van de uitzonderingen valt. Ook lezen zij dat het raadgevend referendum over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne 2016 30 miljoen euro kostte en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

2017 acht miljoen euro kostte. Zij vragen zich af hoe er waarborg ontstaat dat een referendum niet overmatige financiële gevolgen heeft, zoals bijvoorbeeld bij referenda met een minder algemeen of representatief onderwerp waarbij wel forse kosten gemaakt worden. Zij vragen zich af hoeveel de gemiddelde kosten van een referendum zullen zijn. Via welke begrotingspost en met welke dekking is de indiener voornemens de referenda te ondersteunen?

De leden van de NSC-fractie stellen vast dat het amendement Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 36 160, nr. 11) ziet op een fundamentele uitbreiding van het wetsvoorstel, dat zich bij behandeling in eerste lezing in beide kamers uitsluitend heeft gericht op correctie van wetgeving. Door het amendement Van der Graaf c.s. wordt een verregaande uitbreiding van het toepassingsbereik naar twaalf provincies en 342 gemeenten bewerkstelligt. Nu de indiener dit amendement heeft opgenomen in het wetsvoorstel in tweede lezing, vragen deze leden of deze substantiële wijziging van de wet, die de kern daarvan raakt, wel op deze wijze bij amendement kan worden bereikt zonder strijd op te leveren met de middels procedure van grondwetswijziging in twee lezingen beoogde zorgvuldige behandeling.

Ten aanzien van het amendement Van der Graaf c.s. ontbreekt hierdoor ook een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit fundamentele punt. Acht de indiener het niet wenselijk dat dit advies nog wordt ingewonnen?

Ten aanzien van het amendement Van der Graaf c.s. ontbreekt hierdoor ook de consultatie van stakeholders zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De leden van de NSC-fractie achten het van belang, nu het invoeren van het correctief referendum een ingrijpende stelselwijziging behelst, dat stakeholders hun visie hierop kunnen inbrengen alvorens tot verdere besluitvorming wordt overgegaan.

Deze leden verzoeken een gedegen motivatie en onderbouwing van het wetsvoorstel en separaat van het amendement Van der Graaf c.s. die voldoet aan de visie van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij verzoeken een onderbouwing en het inzichtelijk maken van kosten die gemoeid zijn met het organiseren en uitvoeren van een referendum.

Zij verzoeken een onderbouwing van en het waarborgen dat het wetgevingsproces niet onnodig wordt gefrustreerd door extra procedures.

Zij verzoeken de indiener om nader te onderbouwen hoe wordt gewaarborgd dat een correctief referendum een uitzondering blijft.

Zij verzoeken inzichtelijk te maken hoe de democratisch rechtsstatelijke uitgangspunten gewaarborgd blijven, onder andere met betrekking tot rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en het legaliteitsbeginsel. Zij verzoeken in dat verband de indiener ook om te reflecteren op de spanning tussen de autonomie van provincies en gemeenten en de uniformiteit van het Rijk.

Zij vragen de indiener om, in samenspraak met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een uitgebreide verkenning van mogelijke risico's die zich zouden kunnen voordoen bij (het verzoeken om en het houden van) een correctief referendum op lokaal of regionaal niveau. En kan vervolgens in een analyse worden aangegeven hoe deze risico's voldoende kunnen worden ingedamd? De leden van NSC-fractie willen voorkomen dat er ruimte ontstaat voor oneigenlijk gebruik van deze nieuwe mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum. In dat kader achten deze leden bijvoorbeeld van belang dat er landelijke voorwaarden worden gesteld aan de eisen waarop steunbetuiging wordt ingeregeld bijvoorbeeld als het gaat om waarborgen van echtheid van de ondersteuners. Wat is de visie van de indiener hierop?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 89a

De leden van de VVD-fractie lezen dat er drempels nodig zijn om zeker te stellen dat het verzoek tot een referendum wordt gesteund door een substantieel deel van de bevolking. Deze leden vragen zich af welke drempels hier nodig voor zijn.

Artikel 89c

De leden van de VVD-fractie lezen dat er bij een correctief wetgevingsreferendum de gebruikelijke wijze van bekrachtiging van een aangenomen wetsvoorstel moet wachten tot het moment dat vaststaat dat of er een referendum moet worden gehouden. Deze leden vragen zich af hoeveel vertraging plaats kan vinden van uitvoering van een wet door de gestelde termijnen en bekrachtiging. Ook vragen zij hoe dit proces zich verhoudt tot mogelijke spoedwetgeving.

Artikel 89d

De leden van de VVD-fractie lezen dat er ook een mogelijkheid moet zijn om te stemmen over een referendum in het buitenland. Deze leden vragen zich af hoe dit zou moeten voltrekken en of Nederlandse burgers in het buitenland ook recht hebben tot een inleidend verzoek.

Artikel 128A en 133A

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een mogelijkheid bestaat tot referenda middels provincies, gemeenten en waterschappen mocht daartoe worden besloten. Deze leden vragen zich af of lokale referenda mogelijk kunnen leiden tot een afname van aandacht voor nationale referenda, en vice versa. In hoeverre kunnen deze referenda elkaar beïnvloeden? Daarnaast lezen zij dat voor alle categorieën besluiten geldt dat het besluiten moeten zijn die door het algemeen vertegenwoordigend orgaan zijn genomen. Zij vragen zich af of er hierbij geen onderwerpen uitgezonderd zijn van de decentrale regeling voor referenda, zoals voorgesteld op nationaal niveau. Verder lezen zij dat het aan gemeenten en provincies zelf is om belangrijke elementen van de procedure vast te stellen. Zij vragen of er hierdoor verschillen komen in de effectiviteit van referenda per gemeente of provincie. Daarnaast vragen zij zich af hoe de vereisten van een verzoek zich verhouden tot de inwonergrootte van een gemeente of provincie. Zij vragen zich af of hierdoor de kans van slagen van een referendum gaat verschillen per gemeente of provincie, wat niet leidt tot een gelijkwaardige vorm van initiatief.

Artikel XXXI

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het voorstel een termijn van vijf jaar wordt voorgesteld. Deze leden vragen waarom er gekozen is voor een termijn van vijf jaar en een verlenging van vijf jaar. Tevens lezen deze leden dat de inwerkingtreding van artikelen 89a en 89F verschillen van artikelen 128A en 133A. Zij vragen zich af hoe de burger wordt geïnfor-

meer of er mogelijkheid is tot een referendum in gemeenten, waterschappen of provincies. Zij vragen of deze aanpak zorgt voor verwarring bij de burger.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling