

36 468

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

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	4
2. Het advies van de staatscommissie	5
3. Inhoud van dit wetsvoorstel	6
II. ARTIKELSGEWIJS	8
Artikel 89a	8
Artikel 89c	9
Artikel 89d	9
Artikel 128A en 133A	9
Artikel XXXI	10

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 BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de grondwetswijziging strekkende tot opneming 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 opneming 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 indiener dankt de leden van de fracties van VVD, NSC, D66, BBB en CDA voor de door hen gestelde vragen, of voor de toegezegde steun. In 1999 kwam het kabinet tijdens de zogenoemde «Nacht van Wiegel» in de Eerste Kamer één stem tekort om de in tweede lezing benodigde twee-derde meerderheid te krijgen voor een bindend correctief referendum. In het kwart eeuw dat volgde is opnieuw een aantal initiatieven genomen en is het inhoudelijke debat over het referendum verder gevoerd. Dat heeft geleid tot een groeiende steun onder de bevolking en onder deskundigen. Eind 2018 leidde dat onder meer tot een advies van de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes) voor invoering van een bindend correctief referendum. Dit voorstel is een uitwerking van het advies van de staatscommissie.

De vraag of het referendum als directe vorm van democratie past binnen ons systeem van vertegenwoordigende democratie is veel bediscussieerd. De Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes) concludeert dat de gekozen vorm van bindend correctief referendum juist een aanvulling of sluitstuk is van de parlementaire democratie en ons parlementaire stelsel zou kunnen versterken. Een vergelijkbare opvatting leest de indiener in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel in eerste lezing. Het bindend correctief referendum is een «noodrem» waarmee de kiezers de gekozenen kunnen corrigeren.

De indiener ziet dat in de samenleving volop wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van directe democratie, onder meer in verschillende soorten van burgerparticipatie. Dit is een deelname van burgers aan het begin van het beleidsproces. Het referendum is een vorm van inspraak aan het einde van het beleidsproces: een «noodrem», zoals deze leden dat

noemen. Beide vormen van burgerparticipatie kunnen naast elkaar bestaan en elkaar versterken.

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.

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.

Indiener is inmiddels tot het gewijzigde inzicht gekomen dat het beter is om het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te vragen de uitvoeringswet ter hand te nemen. Hij heeft ervoor gekozen om het grondwetsvoorstel en de uitvoeringswet juist niet tegelijkertijd maar apart te behandelen. Allereerst omdat het om afzonderlijke wetsvoorstellen gaat, die op eigen merites kunnen en moeten worden beoordeeld. Maar ook omdat een gelijktijdige behandeling de tijdige afronding van de behandeling van het grondwetsvoorstel in gevaar kan brengen. Dat staat op gespannen voet met artikel 9.29, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat bepaalt dat de Kamer met bekwame spoed een besluit moet nemen over de tweede lezing van een grondwetsvoorstel. Dit houdt verband met het feit dat een grondwetsvoorstel van rechtswege vervalt als de daartoe gekozen Tweede Kamer daarover geen besluit neemt (artikel 137, derde lid, van de Grondwet). Gelijktijdige behandeling is ook niet nodig, omdat het grondwetsvoorstel voorziet in een overgangsrechtelijke voorziening (additioneel artikel XXXI) die ertoe strekt dat de wijziging van de Grondwet pas effect krijgt na verloop van een aantal jaar, waarin de uitvoeringswetgeving tot stand kan worden gebracht. Volgtijdelijke behandeling heeft als voordeel dat de Eerste en Tweede Kamer alle ruimte hebben om de uitvoering van het bindend correctief referendum goed en uitvoerig te kunnen bespreken. De indiener verheugt zich op de discussie. Dat neemt overigens niet weg dat de contouren van de uitvoeringswet vanzelfsprekend al wel bediscussieerd kunnen worden in het debat over het grondwetsvoorstel en in andere debatten met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indiener vertrouwt erop dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voortvarend werk zal maken van een concept uitvoeringswet.

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.

Het is het recht van alle burgers om een referendum aan te vragen. Als een belangengroep besluit hun leden te vragen een referendum aan te vragen is dat geen bezwaar. Om ervoor te zorgen dat een substantieel deel van de bevolking ook daadwerkelijk een referendum wil organiseren heeft de indiener eerder aan de Kamer geschreven van mening te zijn dat het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel gevolgd zou moeten worden en dat in de uitvoeringswet wordt bepaald dat in de eerste voorfase van het referendum ten minste 5.000 verzoeken in persoon bij de gemeente moeten worden ingediend en in de tweede voorfase ten minste 400.000 ondersteuningsverklaringen digitaal moeten worden ingediend, al zijn andere keuzes ook mogelijk, afhankelijk van de keuzes die in de uitvoeringswet worden gemaakt en het debat dat daarover zal worden gevoerd. Het is niet eenvoudig om in zo'n korte tijd daadwerkelijk zoveel ondersteuningsverklaringen te laten versturen. Het aanvragen van een referendum betekent ook niet dat het beleid verworpen wordt. Andere belangengroepen en politieke partijen hebben eveneens de mogelijkheid om kiezers te mobiliseren. Om stemmers te winnen zullen belangengroepen zichzelf moeten mengen in het inhoudelijke debat, waardoor het voor de kiezer duidelijk wordt welke groeperingen betrokken zijn bij het referendum.

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.

Op het moment dat een referendum wordt aangevraagd en daarvoor ook voldoende steun blijkt te zijn onder de bevolking, zal dit ook de uitvoering van een wet kunnen vertragen. Het alternatief is dat een wet wordt ingevoerd die door de bevolking echt niet wordt gewild. Voor de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen in de politiek is het van belang dat wetten ook kunnen rekenen op voldoende steun van de bevolking. Het bindend correctief referendum is een middel om de steun voor en het vertrouwen in de wetgeving te vergroten. Overigens wijst de indiener in dit verband op het in het grondwetsvoorstel opgenomen artikel 89e. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een referendabele wet toch alvast – vooruitlopend op een eventueel referendum – in werking te laten treden. Als zo'n wet daarna in een referendum wordt verworpen, vervalt de wet van rechtswege.

Het probleem van «nepnieuws», of het bewust verspreiden van misleidende informatie, is een serieus probleem voor onze vrije en open democratie. Dit is een probleem dat niet alleen speelt bij referenda, maar bijvoorbeeld ook bij verkiezingen voor het Europees Parlement, voor de Tweede Kamer, voor provinciale staten, voor gemeenteraden en voor de waterschappen. De voorliggende wijziging van de Grondwet is niet de juiste plek om dit te regelen, maar dit maakt de noodzaak van goede wetgeving tegen ondermijning van de democratie niet minder groot.

De indiener gelooft in de kracht van individuele burgers en maatschappelijke organisaties om in aanloop naar een referendum een goede en inhoudelijke campagne te voeren. Ervaringen met het referendum in ons land zijn gering, maar de campagnes die er zijn geweest laten zien dat rondom referenda volop discussies worden gevoerd. Een systeem van subsidies is naar het oordeel van de indiener dan ook niet nodig.

Het bindend correctief referendum is een «noodrem» op de vertegenwoordigende democratie en geeft de kiezers de mogelijkheid om hun gekozenen te corrigeren. Om een referendum mogelijk te maken moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, onder meer het verkrijgen van voldoende ondersteuningsverklaringen. Het organiseren van een referendum wordt geen eenvoudige zaak en zal veel inspanning vragen. Hoe vaak dit democratische middel zal worden ingezet zal ook mede afhankelijk zijn van de kwaliteit van de wetgeving.

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?

Het aanvragen van een referendum is een recht van iedere burger. Maatschappelijke organisaties kunnen daarin een rol spelen. Dat geldt ook voor politieke partijen. Die kunnen aan hun leden een oproep doen om een aanvraag te steunen, het is dan aan de leden om te bepalen of zij dit ook werkelijk doen. De door de leden van de VVD-fractie genoemde drempel betreft slechts de eerste voorfase van het referendum. Het aantal ondersteuningsverklaringen dat in de tweede voorfase moet worden opgehaald zou naar de mening van de indiener 400.000 kunnen zijn. De rol van partijen in het mobiliseren van dit aantal zal, gezien het aantal leden van politieke partijen, meestal maar bescheiden zijn.

De vraag of het referendum als directe vorm van democratie past binnen ons systeem van vertegenwoordigende democratie is veel bediscussieerd. De Staatscommissie parlementair stelsel (commissie Remkes) concludeert dat de gekozen vorm van bindend correctief referendum juist een aanvulling of sluitstuk is van de parlementaire democratie en ons parlementaire stelsel zou kunnen versterken. Een soortgelijk opvatting leest de indiener in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel in eerste lezing. Het bindend correctief referendum is een noodrem waarmee de kiezers de gekozenen kunnen corrigeren.

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 indiener dankt de leden van de fractie van de VVD voor de gestelde vragen met betrekking tot de uitvoering van de wet. De concept-uitvoeringswet zal ook met alle relevante betrokkenen, waaronder de VNG, Kiesraad en Autoriteit Persoonsgegevens, worden besproken. De VNG zal dus nadrukkelijk bij de uitvoeringswet betrokken worden. De kosten voor het houden van een referendum zullen mede afhankelijk zijn van de manier waarop ze worden gehouden – op het moment dat een referendum bijvoorbeeld tegelijk kan worden gehouden met een reguliere verkiezing zullen de kosten veel lager zijn. Het lijkt de indiener beter om deze vragen bij de behandeling van de uitvoeringswet uitbreid en in hun onderlinge samenhang te bespreken.

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?

Met het amendement Van der Graaf, Sneller, Bromet, Inge van Dijk en Chris Simons (Kamerstuk 36 160, nr. 11) heeft de Tweede Kamer recht willen doen aan de autonomie van provincies, gemeenten, waterschappen en Caribische openbare lichamen voor het organiseren van een bindend correctief referendum op respectievelijk provinciaal en gemeentelijk niveau, in de zin dat zij zelf kunnen bepalen welke besluiten zij al dan niet referendabel willen maken. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden of «drempels» om een referendum te houden. Dit amendement kon rekenen op de steun van de Tweede Kamer. De eerste lezing van het grondwetsvoorstel is daarna ook door de Eerste Kamer aangenomen en door de regering bekrachtigd en in het Staatsblad geplaatst. Daarom maakt deze wijziging automatisch onderdeel uit van het nu in tweede lezing aanhangig gemaakte grondwetsvoorstel dat de indiener hier verdedigt. De indieners van het amendement hebben er destijds niet voor gekozen om de Afdeling advisering van de Raad van State om advies te vragen en de Tweede Kamer heeft hier tijdens de behandeling ook niet voor gekozen of hiertoe de behoefte gevoeld. Nu ligt een voorstel voor wijziging van de Grondwet in tweede lezing voor. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies in tweede lezing over dit onderwerp geen opmerkingen gemaakt.

In het grondwetsvoorstel is met betrekking tot de regeling van referenda op het niveau van de decentrale overheden slechts een zeer beperkte rol weggelegd voor de nationale wetgever. Alleen de uitkomstdrempel wordt bij wet vastgesteld; voor het overige is het aan de decentrale overheden zelf om te bepalen of, en zo ja, onder welke voorwaarden bindende referenda mogelijk worden gemaakt over besluiten van provinciale staten, de gemeenteraad, het bestuur van een waterschap of de eilandsraad.

Op het moment dat een referendum wordt aangevraagd en daarvoor ook voldoende steun blijkt te zijn onder de bevolking, zal dit ook de uitvoering van een besluit van provinciale staten, de gemeenteraad, het bestuur van een waterschap of de eilandsraad kunnen vertragen. Het alternatief is dat een besluit wordt ingevoerd dat door de bevolking echt niet wordt gewild. Voor de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen in de politiek is het van belang dat besluiten ook kunnen rekenen op voldoende steun van de bevolking. Het bindend correctief referendum is een middel om de steun voor en het vertrouwen in de besluitvorming te vergroten.

Het bindend correctief referendum is een «noodrem» op de vertegenwoordigende democratie en geeft de kiezers de mogelijkheid om hun gekozenen te corrigeren. Om een referendum mogelijk te maken moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan, onder meer het verkrijgen van voldoende ondersteuningsverklaringen. Het organiseren van een referendum wordt geen eenvoudige zaak en zal veel inspanning vragen. Hoe vaak dit democratische middel zal worden ingezet zal ook mede afhankelijk zijn van de kwaliteit van de besluitvorming. Waar het gaat om zaken als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en het legaliteitsbeginsel worden die met invoering van dit bindend correctief referendum niet slechter en ook niet beter, behalve het feit dat iedere burger de mogelijkheid krijgt het initiatief te nemen tot een referendum en de wenselijkheid een door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen wet, en – indien en voor zover de decentrale overheden daartoe de mogelijkheid openen – een besluit van provinciale staten, de gemeenteraad, het bestuur van een waterschap of de eilandsraad, aan de bevolking voor te leggen.

De indiener ziet de mogelijkheid dat referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau anders worden uitgewerkt en provinciaal en lokaal verschillen kunnen ontstaan, omdat in de provinciale en lokale democratie andere keuzes worden gemaakt. De indiener ziet hier eventueel wel een rol voor het IPO en de VNG, die provincies en gemeenten zouden kunnen ondersteunen in hun keuzes rondom referenda.

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.

De initiatiefnemer heeft eerder per brief aan de Kamer laten weten het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel te willen volgen en zich voor te stellen dat bij het verzoek tot een referendum 5.000 inleidende verzoeken vereist zijn, en zodra is vastgesteld dat er voldoende inleidende verzoeken zijn, 400.000 ondersteuningsverklaringen te vereisen. Indiener is echter tot het inzicht gekomen dat het beter is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te vragen de uitvoeringswet ter hand te nemen.

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.

De mate van vertraging van invoering van een wetsvoorstel waarover een referendum wordt gehouden lijkt met name afhankelijk van het moment dat een referendum wordt gehouden. Om redenen van financiën kan ervoor worden gekozen om een referendum zoveel mogelijk samen te houden met reguliere verkiezingen voor het Europees Parlement, voor de Tweede Kamer, voor provinciale staten, voor gemeenteraden of voor de waterschappen. In dat geval kan de vertraging langer zijn. Een referendum kan echter ook sneller worden gehouden. In het geval van spoedwetgeving bestaat de mogelijkheid om een wet alvast tijdelijk van kracht te laten zijn (artikel 89 e), ook als een verzoek wordt ingediend voor het houden van een referendum.

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.

De indiener vindt dat Nederlandse burgers in het buitenland niet alleen moeten kunnen deelnemen aan de stemming over een referendum, maar ook het recht moeten hebben om inleidende verzoeken in te dienen. Aangezien zij niet persoonlijk een inleidend verzoek kunnen indienen bij hun gemeente, zou – in de uitvoeringswet – bepaald kunnen worden dat zij per brief een inleidend verzoek kunnen versturen naar de gemeente Den Haag. Dat is destijds bij de Tijdelijke referendumwet ook gebeurd.

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.

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat provincies en gemeenten de mogelijkheid krijgen om een referendum te organiseren en daarvoor zelf de voorwaarden te stellen, als uitdrukking van de provinciale en gemeen-

telijke autonomie. Dit was een initiatief vanuit de fracties in de Tweede Kamer van ChristenUnie, D66, GroenLinks, CDA en VVD. Deze referenda zullen dan ook gaan over provinciale en lokale onderwerpen. Nationale referenda gaan over wetten, referenda op provinciaal en lokaal niveau over besluiten van de provinciale staten en gemeenteraden. De indiener ziet hier geen probleem, behalve dat ervaringen met referenda op provinciaal en lokaal niveau het enthousiasme voor referenda op nationaal niveau kunnen bevorderen – en andersom. Wel erkent de indiener dat verschillen kunnen (en zullen) ontstaan in referenda tussen provincies en gemeenten. Hij ziet hier een rol voor het IPO en de VNG. Overigens hebben gemeenten ook nu al uiteenlopende referendumverordeningen.

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

Deze termijn is gebruikelijk in grondwettelijk overgangsrecht. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om bij het bepalen van de inwerkingtreding tussen verschillende onderdelen van een wetsvoorstel te differentiëren. Waar het gaat om decentrale referenda is het aan decentrale overheden om hierover te communiceren, het is immers een facultatieve bevoegdheid. De Rijksoverheid moet communiceren over de regels rondom een nationaal referendum en over de rol die decentrale overheden daarbij spelen.

Van Nispen