

Vergaderjaar 2006–2007

**30 174**

**Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Kalma en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 10**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 3 juli 2007

Met belangstelling hebben de indieners kennisgenomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum. Graag zullen indieners in deze nota de in het verslag gestelde vragen beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen inhoudelijk reageren. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord. Daarnaast wijzen indieners op de Nota van Wijziging, die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer is gestuurd.

## **1 ALGEMEEN DEEL**

### **1. Inleiding**

De indieners betreuren het ontbreken van vreugde bij de leden van de CDA-fractie. Zij kennen de politieke stellingname van de leden van deze fractie in het verleden. Desondanks hopen zij dat ook de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel op de inhoud zullen beoordelen. De indieners delen de analyse van de CDA-fractie, dat er geen reden is om onderhavig wetsvoorstel in te dienen, niet. Zij wijzen erop dat sinds de laatste keer dat de invoering van het correctief referendum op de agenda van de Kamer heeft gestaan, de politieke en maatschappelijke omgeving is veranderd. Zo is op 1 juni 2005 het nationale referendum gehouden over de goedkeuring van een verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Voor het eerst in de moderne geschiedenis van Nederland werd een landelijk referendum gehouden. De ervaring met het nationaal referendum op 1 juni 2005, en de daaraan gekoppelde discussie over het wel of niet bindende karakter ervan, is mede aanleiding voor indieners om het referendum helder te regelen en een voorstel in te dienen tot wijziging van de grondwet, dat er toe strekt een correctief, bindend wetgevingsreferendum mogelijk te maken. Daarbij dient aangetekend te worden dat het karakter van een raadgevend, niet bindend referendum anders is dan

het hier voorgestelde raadgevende, bindende referendum. Desondanks menen indieners dat er wel degelijk voordelen zijn die voor beide soorten referenda gelden. Zij wijzen voor een beschrijving van de voordelen kortheidshalve naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Tenslotte dient vermeld te worden dat sinds de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer, de politieke verhoudingen in de Kamer veranderd zijn. De verhouding tussen voor- en tegenstanders van het referendum is, althans afgaand op de partijprogramma's van de gekozen fracties, gewijzigd. Al met al is dit een extra reden voor de indieners om onderhavig wetsvoorstel op dit moment door te zetten.

De indieners waarderen de bijdrage van de leden van de CDA-fractie waarin zij aangeven wat volgens hen de belangrijkste bezwaren zijn tegen een referendum. Hieronder zullen de indieners kort reageren op enkele bezwaren, waarbij zij voor het overige verwijzen naar de memorie van toelichting, waarin wordt ingegaan op mogelijke bezwaren en wordt aangegeven waarom indieners desondanks menen dit voorstel te moeten indienen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het referendum wel het geschikte instrument is om het maatschappelijke debat te bevorderen. De indieners delen deze vraag maar menen dat het referendum – naast andere manieren – zeer geschikt is om het debat te stimuleren. Doordat burgers de mogelijkheid krijgen om een beslissende stem uit te brengen, worden zij uitgedaagd om argumenten pro en contra het wetsvoorstel, waarover het referendum wordt gehouden, tot zich te nemen. Ook zullen belanghebbenden, politici en maatschappelijke organisaties duidelijk willen maken wat zij van het wetsvoorstel vinden. Dit alles zal naar verwachting leiden tot een versterking van het maatschappelijk debat. Of het hiermee het geschiktst is, hangt ook af van het oordeel over eventuele andere instrumenten. Overigens wijzen indieners er op dat zij enkele van deze instrumenten actief steunen en hopen dat deze gerealiseerd worden dan wel in de praktijk een succes blijken te zijn. Zij denken dan bijvoorbeeld aan het burger- en volksinitiatief.

De leden van de CDA-fractie merken verder op dat 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, zo menen zij, dan die van de individuele kiezer die uit eigenbelang kiest. De indirecte boodschap van het referendum is dat de volksvertegenwoordiger niet in staat is deze belangenafweging op een zorgvuldige en correcte manier te maken. Ook de leden van de SGP-fractie wijzen erop dat bij referenda veel meer een appel wordt gedaan op individuele en groepsbelangen.

De indieners delen de analyse niet. Zij kunnen immers niet beoordelen op welke manier individuele burgers een belangenafweging maken over een bepaald onderwerp, maar gaan ervan uit dat burgers naast het eigenbelang wel degelijk andere belangen meenemen. Zo is hen namelijk nog uit niets gebleken dat kiezers bij hun stem op volksvertegenwoordigers bij «reguliere» verkiezingen zich enkel en alleen laten leiden door eigenbelang. Dat zou namelijk niet verklaren waarom zoveel burgers stemmen op partijen die veel belang hechten aan collectieve waarden als gemeenschapszin, milieu en solidariteit met zwakkere groepen in de samenleving. Als de veronderstelling van de CDA-fractie dat een referendum een blijk van wantrouwen is in de volksvertegenwoordigers waar is, dan zou volgens indieners ook het omgekeerde moeten gelden, namelijk dat het afwijzen van het referendum een blijk van wantrouwen is in de burger. Dat is een conclusie die de indieners niet voor hun rekening zouden willen nemen.

De leden van de CDA-fractie menen dat door het afwijzen van een wetsvoorstel door middel van een referendum het gevaar bestaat dat de onderlinge samenhang uit een pakket van wetsvoorstellen wordt gehaald waardoor aan een bepaalde beleidsrichting meer of minder richting kan worden gegeven. Indieners zien dit niet als een gevaar, maar als een wenselijke aanvulling op de democratie. Dat de uitkomst van een referendum daadwerkelijk leidt tot een nieuwe politieke situatie, waarin opnieuw bepaald moet worden wat de gewenste beleidsrichting is, is juist een van de voordelen van een correctief referendum, menen de indieners. De CDA-fractieleden merken voorts op dat een gepassioneerde minderheid haar wil op kan leggen aan een zwijgende meerderheid omdat nee-stemmers gemotiveerder zijn dan ja-stemmers. De indieners merken op dat uit ervaringen in Nederland en andere landen met referendums geenszins blijkt dat nee-stemmers meer gemotiveerd zijn dan ja-stemmers. Daarbij merken zij op dat ook iedereen wordt uitgenodigd om zijn of haar stem uit te brengen en daarmee kan bepalen wat de uitslag van het referendum is. Het is dan ook ieders verantwoordelijkheid om gebruik te maken van dit recht. Daarbij is het ook zo dat er een verantwoordelijkheid bij voor- en tegenstanders van het betreffende wetsvoorstel ligt om duidelijk te maken waarom men «ja» of «nee» moet stemmen en om de opkomst te bevorderen.

De leden van de fracties van CDA en ChristenUnie wijzen op het risico dat met de ja/nee of voor/tegen vraagstelling een simplificatie ontstaat van het wetsvoorstel dat geen recht doet aan de geregelde materie. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren naar aanleiding van het gehouden referendum over de Europese Grondwet, dat niet alle kiezers over een dermate gecompliceerd onderwerp zelf een keuze willen maken. Deze leden vragen de indieners hierop te reageren en daarbij tevens in te gaan op het bezwaar dat door middel van een referendum een gecompliceerd probleem gesimplificeerd aan de kiezers wordt voorgelegd. De indieners wijzen er op dat ook voor volksvertegenwoordigers geldt, dat na afweging van argumenten en belangen en debat over zienswijzen, zij zich uiteindelijk voor of tegen een wetsvoorstel, motie of amendement moeten stemmen. De indieners menen dat het risico dat de leden schetsen dan ook zou moeten gelden voor parlementariërs en daarmee een risico is dat geldt voor de democratie als geheel.

De CDA-fractieleden menen dat een opiniepeiling een afdoende alternatief zou zijn voor een referendum. Indieners delen deze opvatting echter niet. Er is wel degelijk een onderscheid tussen een niet bindende meningspeiling en een bindend referendum. Er is een onderscheid tussen het vrijblijvende karakter van een peiling en de definitief corrigerende werking van een bindend referendum. Een bindend wetgevingsreferendum kan een direct gevolg hebben voor het al dan niet in werking treden van een wet. Bovendien leren ervaringen met referenda in binnen- en buitenland dat zij, doordat ze veel minder vrijblijvend zijn, kiezers veel meer stimuleren zich een mening vormen over een bepaald onderwerp. Een peiling heeft een geheel ander objectief, namelijk het peilen van de opinie onder (een deel van) de bevolking. Een correctief bindend referendum heeft direct invloed op de besluitvorming over een wetsvoorstel. Bovendien vindt een peiling doorgaans plaats op initiatief van de overheid of een opiniepeiler, in plaats van een groep kiezers. Door deze factoren is een peiling als instrument onvergelijkbaar met een referendum.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet meer voor de hand ligt dat – voor het beoordelen van de waarde en reikwijdte van het instrument referendum – het ook in de Grondwet wordt vastgelegd aan welke drempels moet worden voldaan alvorens een referendum kan worden gehouden of de uitslag telt. De leden van de PvdA-fractie zouden dan ook graag van de indieners vernemen waarom niet ten minste een benedengrens in de Grondwet opgenomen zou moeten worden als het gaat om het aantal kiesgerechtigden dat de wens kenbaar moet maken om een referendum te houden. Daarnaast vragen deze leden waarom er niet ook een minimum opkomstdrempel bij referenda in de Grondwet verankerd zou moeten worden.

De indieners hebben gekozen voor het vaststellen van de drempels bij wet om ervoor te zorgen dat er voldoende flexibiliteit is om de drempels te wijzigen, mocht in de praktijk blijken dat de hoogte van de drempels aanpassing behoeft. Dit geldt zowel voor vaste drempels als voor de door de leden van de PvdA voorgestelde minimumdrempels. Zo kan blijken dat door de gekozen hoogte van het aantal handtekeningen waarmee een verzoek ondersteund dient te worden, in de praktijk het ondoenlijk is een referendum aan te vragen. Anderzijds kunnen drempels naar het oordeel van de wetgever ook te laag zijn, waardoor een overvloed aan referenda leidt tot een ongewenste situatie, bijvoorbeeld doordat het wetgevingsproces teveel vertraging oploopt, of doordat het instrument te «bot» wordt. In het geval dat de drempels in de Grondwet zou worden opgenomen, zou een eventuele wijziging ervan een lange en zware procedure vergen. Daarom is gekozen voor een wet, die in één lezing met tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Volgens de indieners is hiermee een goede balans gevonden tussen gewenste flexibiliteit enerzijds en waarborgen van zorgvuldigheid anderzijds.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het door de initiatiefnemers genoemde voorbeeld van het referendum over de Europese Grondwet wel als belangrijke argumentatie voor de wenselijkheid van het onderhavige wetsvoorstel kan dienen. Naar de mening van deze leden wijkt het referendum over de Europese Grondwet teveel af van het door de indieners voorgestane referendum. Zo is het referendum over de Europese Grondwet niet bepaald «van onderop» ontstaan. Immers – en in tegenstelling tot wat de indieners wenselijk achten – heeft de Kamer het initiatief tot dit referendum genomen en niet een aantal kiezers dat te kennen gaf een dergelijk referendum te willen. Bovendien was de uitkomst van het referendum niet bindend. Hoewel de leden van de PvdA-fractie lezen dat de indieners voor de argumentatie van hun voorstellen niet louter het referendum over de Europese Grondwet gebruiken, vragen zij toch of dit voorbeeld niet ongelukkig is gekozen. Deze leden vragen de initiatiefnemers dan ook of het referendum over de Europese Grondwet een goed en dus na te volgen voorbeeld is en of dat ook geldt voor het niet-bindende karakter en de bemoeienis van het parlement bij de totstandkoming van het referendum.

De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk als zij stellen dat er verschillen bestaan tussen het door de indieners aangehaalde referendum over de Europese Grondwet en een bindend correctief referendum. Zo wijzen zij terecht op het niet-bindende en raadplegende karakter van het eerste. Een aantal aspecten geldt echter wel degelijk voor beide vormen van referendum. Indieners zijn hier in de memorie van toelichting uitgebreid op ingegaan. Zo bieden beide een correctie van de burger op parlementaire besluitvorming, zwingelen ze het maatschappelijke debat aan en vergroten ze de betrokkenheid van de burger bij de politiek. De geconstateerde verschillen zijn er, moeten zeker niet veronachtzaamd worden en zijn voor indieners mede aanleiding voor het wetsvoorstel. Zij zien het

raadplegende en niet-bindende karakter als tekortkomingen van het referendum over de Europese Grondwet en stellen daarom voor dit alsnog goed in de wet te regelen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen voorts of de initiatiefnemers andere mogelijkheden op het terrein van bestuurlijke vernieuwing als alternatief middel tot het doel van het vergroten van de invloed van kiezers overwogen. De indieners wijzen in antwoord op deze vraag op het wetsvoorstel voor een niet-bindend correctief referendum dat zij hebben ingediend. Daarnaast zien zij ook andere mogelijkheden die op een ander moment aan de orde zouden kunnen komen. Het initiatief voor een deel van deze initiatieven ligt op dit moment echter bij het kabinet.

De leden van de PvdA-fractie vragen een toelichting op de opmerking van de initiatiefnemers dat een opiniepeiling niet als alternatief kan dienen voor een referendum. De leden hebben enkele vragen bij de argumentatie over het standpunt van de initiatiefnemers met betrekking tot het afkeuren van de opiniepeiling. Zo wordt gesteld dat een opiniepeiling «een momentopname» is. In hoeverre onderscheidt dit zich van het referendum? Waarom is daar geen sprake van een momentopname, zo vragen deze leden zich af.

De leden van de PvdA-fractie hebben in zekere zin gelijk dat ook een referendum een momentopname is, net zoals verkiezingen voor het parlement of de gemeenteraad. Wat de indieners echter zien als belangrijkste verschil tussen een peiling en een stemming of referendum, is dat aan een stemming doorgaans een uitgebreid politiek en maatschappelijk debat voorafgaat en aan een peiling niet. Doordat bij een peiling voor de geënquêteerde volstrekt duidelijk is dat deze geen directe invloed heeft op de politieke besluitvorming, heeft het instrument een heel andere zwaarte dan een referendum, waarbij kiezers meer geneigd zullen zijn zich te informeren over het vraagstuk en deze informatie ook wordt verstrekt. De opmerking dat een peiling een momentopname is moet in dat licht gelezen worden.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de belangrijkste reden dat zij tegen een correctief referendum zijn geweest, is dat Nederland een stelsel van vertegenwoordigende democratie kent, waarin de invloed van de bevolking tot uiting komt door middel van de volksvertegenwoordiging. In deze optiek schenken de burgers hun vertrouwen aan de volksvertegenwoordigers. Het invoeren van een correctief wetgevingsreferendum kan dan ook niet anders dan als een aantasting van dat stelsel worden gezien. Voor de leden van de VVD-fractie weegt het primaat van het vertegenwoordigende stelsel zwaar. Als de eindbeslissing over wetsvoorstellen bij de burgers wordt gelegd, dan betekent dat, hoe je het ook wendt of keert, een aantasting van het vertegenwoordigende stelsel. Daarnaast beseffen deze leden dat burgers steeds meer bij de politiek en het te voeren beleid betrokken willen worden. Door middel van een referendum kunnen kiezers inderdaad actief bij de publieke zaak worden betrokken en kan de invloed van de kiezers op het beleid worden vergroot. Dit zijn voordelen van het referendum, die ook zij zien. De leden van de VVD-fractie zullen uiteindelijk moeten bepalen welke overwegingen voor hen het zwaarste wegen. De leden van de SGP-fractie blijven van mening dat een bindend referendum niet slechts gezien kan worden als een aanvulling op het bestaande representatieve stelsel. Met de uitslag van een referendum kan immers de uitkomst van het politieke debat terzijde worden gesteld door rechtstreekse invloed van burgers. De aan het woord zijnde leden kunnen het niet anders zien dan dat de representatieve democratie in zo'n geval wijkt voor de directe democratie. Dat achten zij een zeer onwenselijke situatie. Het is de taak van volksvertegenwoordigers om beslissingen te nemen en daarover verantwoording af te leggen. Het algemene belang is daarbij bepalend.

De indieners zien met de leden van de fracties van de VVD en SGP dat het referendum ontegenzeggelijk gevolgen heeft voor de positie van parlement en regering en daarmee voor het stelsel van representatieve democratie. De vraag is echter of men deze gevolgen als positief of negatief ervaart, of dat men andere voordelen ziet die tegen eventuele nadelen opwegen. Indieners zien vormen van directe democratie als een referendum niet als een aantasting van een vertegenwoordigend stelsel, maar een aanvulling daarop, die de democratie als geheel versterkt.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen om een toelichting op het argument van de indieners dat vormen van directe democratie zorgen voor het spreiden van macht. Zij vragen zich af waaruit blijkt dat dit noodzakelijk is. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zien de indieners een sterke noodzaak in het vergroten van de invloed van burgers en kiezers op politieke besluitvorming. Zij signaleren dat er behoefte bestaat aan een «noodrem»-procedure, waarbij de bevolking rechtstreeks invloed kan uitoefenen op besluitvorming. Door het toevoegen van een dergelijke noodrem kan gezegd worden dat een deel van de «macht» van de politieke besluitvorming gedeeld wordt met de bevolking.

De leden van de fracties van VVD en ChristenUnie merken op dat het niet uitgesloten is dat burgers zich bij een referendum laten leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp waarover het referendum gaat. Bij het referendum over het Verdrag inzake een Europese Grondwet was dat duidelijk te merken. Ook kan de invloed van belangengroepen bijzonder groot worden, wat kan leiden tot professionalisering van het referendum, aldus deze leden. De leden van de fractie van de ChristenUnie merken daarbij professionalisering een gevaar kan zijn, naarmate drempels voor het inleidende verzoek en het opkomstpercentage steeds lager worden vastgesteld. Zonder duidelijkheid daarover kan niet op voorhand worden gesteld dat het gebruik door belangengroepen zonder bezwaar is, menen zij.

Indieners wensen niet een beschouwing te geven over de wenselijkheid en juistheid van de motieven van bepaalde kiezers. Het is niet eenvoudig zoniet onmogelijk om vast te stellen wat de doorslaggevende motieven van kiezers zijn bij een referendum. Net zoals het moeilijk is vast te stellen met welke motieven kiezers op partijen stemmen bij Kamerverkiezingen. Wel is het zo dat indieners het van belang vinden dat de kiezer goed voorlicht wordt over de strekking van het wetsvoorstel waarover een referendum wordt gehouden. In de uitvoeringswetgeving kan bijvoorbeeld opgenomen worden dat er een duidelijke samenvatting moet komen van het wetsvoorstel en kan subsidie verleend kan worden aan bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties om voorlichting en debat te verzorgen. Ook zien de indieners het als een taak van politieke partijen om kiezers duidelijk te maken wat op het spel staat. Tenslotte veronderstellen zij dat, hetgeen ook blijkt uit buitenlandse ervaringen, kiezers ook ervaring krijgen met referenda wanneer zij enkele keren hebben mogen stemmen. Hierdoor zou het stemgedrag gericht kunnen zijn.

Indieners vinden een zekere professionalisering van het referendum op zich geen bezwaar. Het staat iedere substantiële groep kiezers vrij om een verzoek in te dienen, al dan niet in georganiseerd verband. Bovendien betekent het initiëren van een referendum niet automatisch dat de uitslag vaststaat. Ook een initiatiefnemende belangengroep zal in staat moeten blijken om de meerderheid van de kiezers te overtuigen van haar keuze. Indieners delen niet de mening dat lagere drempels zorgen voor professionalisering. Nog los van de opvatting of dit bezwaarlijk is, kan in theorie ook gesteld worden dat verhoging van drempels juist zorgt voor professionalisering, omdat verondersteld kan worden dat bij hoge drempels het

alleen voor grote organisaties met veel leden of vrijwilligers mogelijk zal zijn voldoende steunbetuigingen te verzamelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat opnieuw beoogt een regeling in de Grondwet vast te leggen, ter invoering van het een correctief wetgevingsreferendum. In de vele debatten in het verleden zijn de voor- en nadelen genoegzaam gewisseld: deze leden hebben er geen behoefte aan deze uittreuren te herhalen. Wat betreft het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden een aantal vragen.

De indieners stellen op bladzijde 1 van de memorie van toelichting, zo vervolgen de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat het correctief wetgevingsreferendum een welkome aanvulling is op de representatieve democratie. Op bladzijde 2 wordt echter gesproken van een «noodzakelijke» aanvulling. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nader te beargumenteren, waarom is gekozen voor het woord «noodzakelijk» en welk falen van de representatieve democratie het noodzakelijk maakt dat er vormen van directe democratie worden ingevoerd. Mede in dat verband vragen deze leden of dit falen van de representatieve democratie ook binnen het systeem kan worden opgelost, bijvoorbeeld door een revitalisering van politieke partijen. Zo nee, waarom niet? Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de indieners de opmerking toe te lichten dat deze vorm van directe democratie zorgt voor spreiding van macht. Deze leden vragen de indieners op grond waarvan zij daar noodzaak toe zien.

De indieners zien het referendum als een noodzakelijke en daarmee gewenste aanvulling op het huidige stelsel. De indieners voeren in de memorie van toelichting meerdere argumenten aan waarom deze noodzaak bestaat en waarom zij het wenselijk vinden aan deze noodzaak gehoor te geven. Zij verwijzen hiervoor dan ook kortheidshalve naar de memorie van toelichting. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of het falen van de representatieve democratie ook binnen het systeem kan worden opgelost, antwoorden indieners als volgt. Uit de bijdrage van de leden van de ChristenUnie wordt niet geheel duidelijk wat zij verstaan onder revitalisering van de politieke partijen. Wellicht bedoelen zij, dat de vertegenwoordigende kracht van het parlement versterkt wordt, als een groter deel van het electoraat lid is van een politieke partij. Inderdaad is het zo, dat de betrokkenheid van kiezers mogelijk wordt vergroot wanneer zij actief participeren in een politieke partij. Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden, dat op dit moment slechts een klein percentage van de kiezers lid is van een politieke partij, en daarvan ook dan weer een deel daadwerkelijk actief lid. De participatie van kiezers zou in zeer sterke mate verhoogd moeten worden ten opzichte van de huidige situatie, wil dit evenveel kiezers betrekken bij politieke besluitvorming als een referendum doet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tevens om een toelichting op het argument van de indieners dat vormen van directe democratie zorgen voor het spreiden van macht. Zij vragen zich af waaruit blijkt dat dit noodzakelijk is. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zien de indieners een sterke noodzaak in het vergroten van de invloed van burgers en kiezers op politieke besluitvorming. Zij signaleren dat er behoefte bestaat aan een «noodrem»-procedure, waarbij de bevolking rechtstreeks invloed kan uitoefenen op besluitvorming. Door het toevoegen van een dergelijke noodrem kan gezegd worden dat een deel van de «macht» van de politieke besluitvorming gedeeld wordt met de bevolking.

## 2. Inhoud wetsvoorstel

Volgens de huidige tekst van het wetsvoorstel dient de drempel van het minimum aantal kiesgerechtigden dat een referendum kan aanvragen bij wet te worden vastgelegd. Die wet kan alleen worden aangenomen indien ten minste een twee derde meerderheid van het parlement daarmee instemt. De leden van de fractie van de PvdA vragen wat er gebeurt als er geen vereiste meerderheid voor een dergelijke wet blijkt te bestaan. Zolang de drempel niet bij wet is vastgesteld, is geen referendum mogelijk. Voor de vaststelling van een dergelijke wettelijke regeling is inderdaad een twee derde minderheid in het parlement noodzakelijk. Ditzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de vaststelling van het percentage van het aantal kiesgerechtigden dat tegen moet hebben gestemd om de uitslag van het referendum geldig te laten zijn.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de reikwijdte van het wetsvoorstel onduidelijk is nu de drempels niet in de Grondwet worden opgenomen. Het is op zich niet ongebruikelijk dat de grondwetgever de regeling van bepaalde onderwerpen overlaat aan de gewone wetgever. In dit verband wijzen zij op het voorgestelde artikel 89g.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de ervaringen in het buitenland zijn met drempels met referenda en of die ervaringen niet kunnen worden meegenomen en hun neerslag vinden in de onderhavige Grondwetwijziging door alsnog benedengrenzen op te nemen. Allereerst willen de indieners hierbij opmerkingen dat het opnemen van benedengrenzen in de Grondwet kan leiden tot een ander probleem. Deze benedengrenzen zouden relatief laag moeten liggen om de beoogde flexibiliteit die de indieners trachten te bereiken mogelijk te maken. Een veel gehoorde klacht over eerdere referendumwetgeving was immers dat de drempels te hoog waren. Indien lage minimumdrempels in de Grondwet worden vastgelegd, met de mogelijkheid om deze door middel van een wet die met twee derde meerderheid moet worden aangenomen te verhogen, is het zeer waarschijnlijk dat dit nooit zal leiden tot het aannemen van een dergelijke wet. Dat zou betekenen dat de minimumdrempels in feite de te hanteren drempels worden. Dit maakt het lastig om realistische benedengrenzen vast te leggen zonder afbreuk te doen aan de gewenste flexibiliteit. Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie naar internationale ervaringen met drempels vergelijking over het instrument referendum op prijs. De indieners zouden graag aan deze wens willen voldoen, maar zij achten zich onvoldoende in staat om binnen het kader van dit wetsvoorstel een volledig overzicht van de internationale situatie te geven. Een goed overzicht van de internationale situatie met betrekking tot directe democratie, waaronder referenda, kunnen de leden van de PvdA-fractie vinden in B. Kaufmann e.a., *Guidebook to Direct Democracy* (Marburg, 2007). Vooral de bijdrage in deze publicatie waarin een overzicht wordt gegeven van «direct-democratic procedures and plebiscites in the constitution of 32 European states» kan voor de leden van de PvdA-fractie van nut zijn. Daarnaast verschaft de publicatie een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik van het instrument referendum in de rest van de wereld.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere motivering voor de keuze om de drempels voor het inleidende verzoek en het definitieve verzoek niet in de Grondwet zelf op te nemen, maar in een gewone wet. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat deze drempels een belangrijk onderdeel zijn van de totale regeling met betrekking tot het correctief referendum. Hun voorkeur gaat dan ook uit naar opname daarvan in de Grondwet.



Ook de leden van de ChristenUnie-fractie menen dat de drempels in de Grondwet moeten worden vastgelegd, aangezien de hoogte van de drempels van doorslaggevend belang is voor de vraag in hoeverre er gebruik zal worden gemaakt van het correctief wetgevingsreferendum. Tevens bepaalt de hoogte van de drempels in welke mate er sprake is van aantasting van het representatieve stelsel. De leden van de SGP-fractie vragen of de indieners de hoogte van de drempels zien als een minder wezenlijk element van de regeling van correctieve referenda. De leden van de SGP-fractie zien de drempelbepaling in ieder geval wel als wezenlijk onderdeel en zijn derhalve ook vooralsnog voorstander van opneming daarvan in de Grondwet.

De indieners delen de analyse van de leden van de ChristenUnie dat de hoogte van de drempels bepalend is voor de vraag of en zo ja hoe vaak er gebruik gemaakt zal gaan worden van een referendum. Het is echter niet eenvoudig om vooraf te voorspellen hoe vaak een referendum plaats zal vinden. De wetgever zal op basis van ervaringen met eerdere referendums of referendumverzoeken moeten bepalen wat de wenselijke drempels zijn. Dan nog zal in de praktijk moeten blijken in hoeverre en in welke mate het daadwerkelijk tot een referendum zal leiden.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts aan welke drempels voor beide verzoeken de indieners denken. Indieners wijzen erop dat zij menen dat drempels niet in de Grondwet thuishoren. Het onderhavige wetsvoorstel betreft een wijziging van de Grondwet. Indieners menen dat drempels thuishoren in uitvoeringswetgeving. Het ligt daarom niet in de rede om hier en nu in te gaan op de vraag welke drempels in deze, nu niet aanhangige, uitvoeringswet dienen te worden opgenomen. Het is aan de wetgever om hierop te zijner tijd in een uitvoeringswet in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen de keuze van een tweederde meerderheid te motiveren. Voorkomen moet worden dat de wetgever al te eenvoudig de drempels kan wijzigen, aangezien anders het risico bestaat dat deze «rechter is in eigen zaak». Door in de Grondwet op te nemen dat de wettelijke invulling (of wijziging) van de drempels bij tweederde meerderheid vastgesteld dienen te worden, kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de 2/3-bepaling moet er de facto voor elke vaststelling of wijziging van drempels een apart wetsvoorstel ingediend worden, dat ook nog eens door tweederde meerderheid van het parlement gesteund moet worden. Met de leden van de VVD-fractie zijn de indieners van mening dat het vereiste van tweederde meerderheid slechts in zeer bijzondere situaties moet worden gesteld. Wij zijn van mening dat een dergelijke situatie zich hier voordoet. Het vereiste van tweederde meerderheid wordt in de Grondwet gesteld onder meer in gevallen dat regeling in de Grondwet te veel tijd zou vergen, terwijl regeling bij gewone wet een te lichte eis zou zijn. Het onderhavige wetsvoorstel is hiervan een voorbeeld.

## II. ARTIKELEN

### Artikel II

#### *Onderdeel B*

#### **B (par. 1A Referendum, de artikelen 89 a tot en met 89 g)**

##### *Artikel 89 a*

De leden van de CDA-fractie doen een dringend beroep op de initiatiefnemers om drempels in de Grondwet op te nemen en niet, zoals nu het geval is, deze nader bij wet te bepalen. Zij denken aan ten minste 40 000 kiesgerechtigden (inleidend verzoek), ten minste 600 000 kiesgerechtigden (definitief verzoek) en ten minste 30% van de kiesgerechtigden tegenstemmers (geldigheid uitslag). Indieners wijzen er nogmaals op dat zij menen dat drempels niet in de Grondwet thuishoren. Het onderhavige wetsvoorstel betreft een wijziging van de Grondwet. Indieners menen dat drempels thuishoren in uitvoeringswetgeving. Het ligt daarom niet in de rede om hier en nu in te gaan op de vraag welke drempels in deze, nu niet aanhangige, uitvoeringswet dienen te worden opgenomen. Het is aan de wetgever om te zijner tijd hierop in een uitvoeringswet in te gaan.

##### *Artikel 89b*

De leden van de CDA-fractie vragen of begrotings- en belastingwetsvoorstellen zijn uitgezonderd van een correctief referendum. Uitgezonderd zijn de voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in artikel 105, eerste lid, van de Grondwet. Hiermee worden uitsluitend bedoeld de wetsvoorstellen die de elementen van de begroting bevatten zoals genoemd in artikel 105 van de Grondwet. Het gaat derhalve om de vaststelling van de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk, de algemene begrotingswetten, de suppletore wetten, de slotwetten en de indemniteitswetten en niet om de Comptabiliteitswet alsmede de uitvoering van de begroting in andere wetgeving dan de genoemde algemene begrotingswetten. Belastingwetsvoorstellen kunnen dus wel aan een correctief referendum worden onderworpen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de wetsvoorstellen op het gebied van sociale zekerheid en fiscale wetgeving niet van referendabiliteit zijn uitgezonderd. In het wetsvoorstel is aangesloten bij het rapport van de commissie-Biesheuvel. Die commissie verwierp uitzonderingen zoals de sociale zekerheid en de belastingen. Deze onderwerpen bestrijken bijna de helft van alle wetsvoorstellen. Tijdens de publieke discussie over een correctief referendum inzake deze onderwerpen kunnen alle aspecten, inclusief de verwevenheid van het voorstel met andere onderdelen van het beleid, naar voren worden gebracht. Een correctief referendum laat verder onverlet dat er bij verwerping van een wetsvoorstel een nieuw, aangepast voorstel wordt behandeld door de wetgever. Bovendien voorziet het voorstel in een bijzondere regeling voor wetsvoorstellen die onverwijld in werking moeten treden.

In artikel IV wordt voorgesteld aan artikel 137 Grondwet een zesde lid toe te voegen, dat behelst dat een voorstel tot verandering in de Grondwet alleen aan een referendum kan worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen. De leden van de VVD-fractie vragen of het niet duidelijker en overzichtelijker zou zijn als aan het voorgestelde artikel 89b zou worden toegevoegd dat wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet die in eerste lezing zijn aanvaard, niet referendabel zijn. De indieners achten deze bepaling meer op haar

plaats in het hoofdstuk dat de procedure van grondwetsherziening regelt. Het gaat hierbij niet in de eerste plaats om een uitzondering op het instrument van het correctief wetgevingsreferendum als wel om een belangrijke wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure door de invoering van een facultatief constitutioneel referendum.

Op grond van het wetsvoorstel is het niet mogelijk een referendum te houden over bepaalde Europese verdragen die op het Koninkrijk als geheel van toepassing zijn. Wel kan over dergelijke verdragen een niet-bindend raadplegend referendum worden gehouden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere motivering van de stelling dat de bezwaren die gelden bij een correctief referendum over verdragen, niet (in dezelfde mate) gelden voor een raadplegend niet-correctief referendum. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is de uitkomst een raadplegend niet-correctief referendum, zoals het referendum dat op 1 juni jl. is gehouden over de Grondwet voor Europa, niet bindend, maar slechts een zwaarwegend advies aan de Nederlandse wetgever. Als sprake is van een raadplegend niet-correctief referendum over de goedkeuring van een verdrag dat op het Koninkrijk als geheel van toepassing zal zijn, dient de wetgever niet alleen dit advies mee te wegen bij de uiteindelijke besluitvorming over die goedkeuring, maar ook de opvattingen en belangen van de andere landen van het Koninkrijk. Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba op grond van de procedure, beschreven in de artikelen 16 tot en met 19 van het Statuut, hun opvattingen kenbaar maken. Een bindend raadgevend correctief referendum is in zoverre van een andere orde, dat bij een afwijzende uitspraak geen nadere afweging door de wetgever meer plaatsvindt, maar het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel van rechtswege vervalt.

#### *Artikel 89e*

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat in de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel abusievelijk melding wordt gemaakt van een derde lid.

#### **Artikel III**

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waarom het wetsvoorstel zich niet uitstrekt tot de regelgeving van de waterschappen. Ook waterschappen maken immers regelgeving die de burgers kan treffen. De indieners menen bij nader inzien dat het inderdaad logisch is dat ook de regelgeving van de waterschappen aan een referendum kan worden onderworpen. De noodzakelijke aanpassingen van het wetsvoorstel zijn opgenomen in een nota van wijziging.

#### *Artikel 128a*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom geen drempels in de Grondwet worden opgenomen voor de referenda op decentraal niveau. De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor dergelijke drempels in de Grondwet op te nemen. Cruciaal is dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de grenzen van de referendabiliteit van zijn besluiten en de hoogte van de drempels bepaalt. Deze grenzen moeten worden getrokken door een ander, hoger orgaan. Voor de wetgever is dit de Grondwet, voor de lokale en provinciale regelgever is dit de wetgever. Het ligt dan ook niet in de rede de drempels voor de referenda op decentraal niveau in de Grondwet op te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, niet op voorhand wordt uitgesloten. Voorts vragen zij aan wat voor soort besluiten de indieners denken en of daaronder ook bestemmingsplannen vallen. Indieners antwoorden hierop dat zij niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit willen sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekenende mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het – zo al mogelijk – ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Daarom is voorzien in een bevoegdheid van de wetgever om daartoe over te gaan. Of daartoe ook de door de VVD-leden genoemde besluiten behoren is alsdan aan de wetgever.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom is gekozen voor het begrip «andere bij of krachtens de wet aan te wijzen besluiten». De aan het woord zijnde leden betogen dat deze formulering de mogelijkheid opent dat provincies en gemeenten zelf bepaalde besluiten referendabel kunnen verklaren. De indieners stellen voorop dat dit slechts mogelijk is indien en voor zover de uitvoeringswet hiervoor de ruimte biedt. Wij delen de opvatting van de Raad van State dat er geen dringende reden is waarom de wetgever niet zou mogen bepalen dat bij provinciale of gemeentelijke verordening beslissingen als referendabel worden aangewezen die dat niet zijn ingevolge de wet zelf.

Voorts vragen deze leden hoe de indieners aankijken tegen de problematiek van referenda op provinciaal en lokaal niveau in relatie tot medebewind. In geval van medebewind hebben de provincies en gemeenten immers minder vrijheid. Deze overheden zijn dan niet helemaal vrij om de taak in te vullen, zo menen deze leden.

Hoofddregel is dat besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, ook als het om gevorderde besluiten gaat, referendabel zijn. Bij het vaststellen van de uitvoeringswet zal de wetgever moeten afwegen welke besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften van de mogelijkheid om die aan een referendum te onderwerpen, moeten worden uitgezonderd. Het lijkt de indieners om meerdere redenen onwaarschijnlijk dat alle besluiten die in medebewind zijn genomen, van een referendum zullen (kunnen) worden uitgezonderd. De grondwetsbepaling gaat immers uit van de hoofddregel van referendabiliteit van medebewindsbesluiten, voor zover deze besluiten als algemeen verbindende voorschriften zijn aan te merken. Niettemin zal een deel van deze medebewindsbesluiten reeds in de uitvoeringswet als niet referendabel kunnen worden aangemerkt. Het ligt in de rede te bezien of gebonden besluitvorming moet worden uitgezonderd, omdat een referendum ook zinvol moet blijven. Tegelijkertijd past hierbij de kanttekening dat zelden sprake is van volledig gebonden besluitvorming. Van belang is in ieder geval dat de referendabele besluiten tot de finale competentie van het vertegenwoordigende orgaan behoren. De hoofddregels ten aanzien van de uitzonderingen zullen door de wetgever moeten worden gegeven. Gemeenten en provincies zullen daarnaast op basis van de uitvoeringswet enige ruimte krijgen om in lokale verordeningen de lijst van uitgezonderde (medebewinds)besluiten aan te vullen, mits verzekerd is dat daardoor het instrument correctief referendum niet wordt uitgehouden.

## **Artikel IV**

### *Artikel 137*

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het niet voor de hand liggen om een correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken over een voorstel tot verandering in de Grondwet, nadat dit voorstel in tweede lezing door de Staten-Generaal is aangenomen. De tweede lezing is al bedoeld als extra waarborg; een correctief wetgevingsreferendum daar bovenop lijkt deze leden te veel van het goede. Door de invoering van het correctief wetgevingsreferendum kan bovendien de tweede lezing door de Staten-Generaal devalueren. Zij vragen de indieners hun keuze voor deze procedure te beargumenteren, mede in het licht van de discussie over de aanpassing van de Grondwetsherzieningsprocedure. De indieners zijn van oordeel dat de voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening niet in alle opzichten te vergelijken is met een correctief grondwetgevingsreferendum omdat daarbij ook andere overwegingen een rol spelen. De combinatie van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure met een facultatief, correctief grondwetgevingsreferendum biedt naar ons oordeel voldoende waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over veranderingen in de Grondwet.

Duyvendak  
Kalma  
Van der Ham