
Vergaderjaar 2022-2023

36 160 Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum

C **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning inzake wetsvoorstel 36160 (Voorstel van wet van het lid Leijten houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum). In dit verslag zijn enkele vragen gesteld aan het kabinet. Met deze brief beantwoord ik deze vragen. Het kabinetsstandpunt over het gehele voorstel zal ik tijdens de plenaire behandeling kenbaar maken.

De leden van de SP-fractie vragen of de voorgestelde wet de regering weerhoudt van het organiseren van een andersoortig referendum.

Het organiseren van een andersoortig referendum op nationaal niveau zal doorgaans wetgeving vergen (zoals destijds ook het geval was bij de Wet raadgevend referendum en eerder bij de Tijdelijke referendumwet en de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet). Het kabinet heeft geen voornemens om het initiatief te nemen voor zodanige wetgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat volgens de regering in het algemeen de criteria zijn om iets te verklaren tot behorend tot de 'constitutionele orde' en waarom de precieze hoogte van bijvoorbeeld de uitkomstdrempel naar haar oordeel van 'constitutionele orde' is. Ook vragen zij of zij de positie van de regering zo moeten interpreteren dat wanneer het parlement het wetsvoorstel zou aanvaarden, de regering zich aan de uitvoering ervan zal zetten.

De vraag welke onderwerpen van constitutionele orde moeten worden beschouwd, laat zich niet goed in algemene zin beantwoorden. In het geval van de drempels die worden gehanteerd bij een bindend correctief referendum onderschrijft het kabinet de opvattingen van de Afdeling advisering van de Raad van State: de wijze waarop de regeling van dit onderwerp wordt uitgewerkt is niet alleen van belang voor de concrete toepassing van het instrument maar ook voor de inpassing daarvan in het representatieve stelsel. In die zin kan de uitwerking ook medebepalend worden geacht voor de vraag of het referendum zoals beoogd ook daadwerkelijk gaat fungeren als een aanvaardbare aanvulling en correctie op de werking van de representatieve democratie. De hoogte van de drempels is volgens het kabinet cruciaal voor de feitelijke werking van het bindend correctief referendum en voor een evenwichtige inpassing daarvan in het parlementaire stelsel. Daarom heeft het kabinet er bij de behandeling van het grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer voor gepleit die in de Grondwet zelf te regelen.

De beslissing over (het voordragen voor) de bekrachtiging van het wetsvoorstel wordt genomen indien en nadat het wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen. Aangezien het hier gaat om een

eerste lezing van een grondwetsherziening, ligt niet-bekrachtiging overigens hoe dan ook niet in de rede. Het enige gevolg van bekrachtiging van een grondwetsvoorstel in eerste lezing is immers dat de weg wordt vrijgemaakt voor behandeling van het voorstel in tweede lezing nadat een nieuwe Tweede Kamer zal zijn gekozen. Dit heeft in het verleden ook een aantal keer een rol gespeeld bij de beslissing om een grondwetsvoorstel in eerste lezing te bekrachtigen.¹ Tegen deze achtergrond is het kabinet voornemens om het onderhavige grondwetsvoorstel – indien het ook door uw Kamer wordt aangenomen – voor te dragen voor bekrachtiging. Daarmee wordt overigens op generlei wijze vooruitgelopen op een standpunt van het kabinet in de tweede lezing.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zorgen heeft geuit over de gevolgen van de tweede nota van wijziging voor de uitvoeringswetgeving. Zij vragen waarop in dit verband wordt bedoeld en hoe de regering nu oordeelt over de constitutionele rijpheid van dit initiatiefwetsvoorstel.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bestond onduidelijkheid over de strekking van de in de tweede nota van wijziging toegevoegde bepaling over de referendabiliteit van onderdelen van wetsvoorstellen. Met name rees de vraag of deze bepaling ook gebruikt zou kunnen worden om bij een wetsvoorstel tot goedkeuring van een gemengd verdrag slechts een referendum te houden over het onderdeel van het verdrag waarover Nederland als verdragspartij autonome zeggenschap heeft. Ik heb er bij die gelegenheid op gewezen dat het op onderdelen referendabel maken van wetten tot goedkeuring van verdragen niet passend is, aangezien het parlement bij wetten tot goedkeuring van verdragen alleen de mogelijkheid heeft om een verdrag al dan niet goed te keuren. Een verdrag dient als geheel te worden goedgekeurd door het parlement, waarna het verdrag geratificeerd kan worden door het Koninkrijk. Aan het slot van de plenaire behandeling heb ik mijn zorg uitgesproken dat onduidelijkheid over deze interpretatie van het wetsvoorstel tot een misverstand zou kunnen leiden, namelijk dat de tweede nota van wijziging het mogelijk maakt om referenda over gemengde verdragen uit te zonderen. Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer het amendement-Bisschop (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 10) aangenomen, dat de mogelijkheid schrappt om ook onderdelen van een wetsvoorstel te kunnen onderwerpen aan een referendum. Ook het amendement Sneller c.s. (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 13) is door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement sluit de goedkeuring van alle verdragen uit van referendabiliteit. Daarmee is de hiervoor beschreven zorg van het kabinet weggenomen. Het gewijzigde wetsvoorstel dat nu voorligt komt tegemoet aan de wens van het kabinet om in ieder geval de gemengde verdragen uit te zonderen van referendabiliteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere toelichting met betrekking tot de wens van het kabinet om gemengde verdragen uit te zonderen van referendabiliteit.

Met de staatscommissie en de Afdeling advisering van de Raad van State is het kabinet van mening dat bindende referenda alleen zin kunnen hebben wanneer het aangesproken bestuur beslissingsmacht heeft over de materie die onderwerp is van het referendum. Alleen dan is verzekerd dat de uitslag van het referendum opgevolgd kan worden. Aangezien Nederland als verdragspartij geen volledige autonome zeggenschap heeft ten aanzien van verdragen met een gemengd karakter, is het goed dat deze verdragen van referendabiliteit zijn uitgezonderd in het nu voorliggende wetsvoorstel. Nederland heeft alleen volledige autonome zeggenschap ten aanzien van verdragen op een terrein waarop staten volledig zelfstandig bevoegd zijn. Gemengde verdragen komen op dit moment voor Nederland alleen voor in de context van de Europese Unie (EU): wanneer de EU en lidstaten beide bevoegd zijn inzake (een deel van) de materie van het betreffende verdrag. Wanneer de EU exclusief bevoegd is voor een deel van het betreffende verdrag, kunnen de EU-lidstaten niet meer (volledig) afzonderlijk beslissen over partij worden bij het verdrag. Dit geldt overigens ook voor verdragen waarover enkel de EU bevoegd is, maar niet zelfstandig partij kan worden.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering de derde nota van wijziging apprecieert.

¹ In 1956 bij een voorstel over het voorkomen van een parlementair vacuüm, in 1971 bij een voorstel over de vervroeging van Prinsjesdag en in 2008 bij een voorstel over constitutionele toetsing.

De derde nota van wijziging bevat wijzigingen in de voorgestelde artikelen 89a, tweede lid (onderdeel A van deze nota van wijziging), en 133a, eerste lid (onderdeel B van deze nota van wijziging). Beide wijzigingen zijn materieel weer ongedaan gemaakt: het tweede lid van artikel 89a is geschrapt door de aanvaarding van het amendement-Bisschop (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 10) en artikel 133a, eerste lid, heeft door de aanvaarding van het gewijzigde amendement-Van der Graaf c.s. (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 15) weer de in het oorspronkelijke wetsvoorstel beoogde strekking, namelijk dat de besturen van de waterschappen de vrijheid hebben om zelf wel of niet bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend correctief referendum kunnen worden onderworpen. Aan de derde nota van wijziging komt dus geen betekenis meer toe.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of de regering voornemens is om te voorzien in een basiskader — vanwege de rechtszekerheid van burgers die een correctief referendum wensen — waaraan de verordeningen op grond van de voorgestelde artikelen 128a en 133a moeten voldoen en of de wetgever minimum- of maximumeisen kan stellen, vooral ook die raken aan het voorgestelde artikel 89a.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of de wetgever zal voorzien in een de facto recht op een decentraal beslissend referendum, bijvoorbeeld wanneer gremia niet voorzien in een verordening, of dat een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hierin zou kunnen voorzien.

Met de aanvaarding van het gewijzigde amendement-Van der Graaf c.s. (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 15) door de Tweede Kamer is de bepaling over het bindend correctief referendum voor decentrale overheden gewijzigd. Het amendement regelt dat aan decentrale overheden de vrijheid toekomt om zelf wel of niet bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend referendum kunnen worden onderworpen. Decentrale overheden kunnen hierdoor zelfstandig besluiten of zij een referendum mogelijk willen maken, in welke variant (adviseerend of bindend) en over welke lokale besluiten. Ook de drempels voor het inleidend verzoek en het verzoek om een bindend correctief referendum te organiseren kunnen per verordening worden vastgesteld. Het gewijzigde wetsvoorstel laat het dus nadrukkelijk aan de decentrale overheden om het referendum op decentraal niveau te regelen. Dit past binnen de autonomie die decentrale overheden hier toekomt. Het kabinet is in lijn hiermee niet voornemens om te voorzien in een basiskader voor het bindend correctief referendum voor decentrale overheden. Het is aan de decentrale overheden zelf om te bepalen waaraan de (eventuele) verordeningen moeten voldoen, zo lang zij maar voldoen aan de door de wetgever gestelde eisen. Het is aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen zelf of zij hun leden willen ondersteunen en inspireren door middel van het beschikbaar stellen van bijvoorbeeld modelreferendumverordeningen.

De artikelen 128a, tweede lid, en 133a, tweede lid, bevatten de bepaling dat wanneer een meerderheid zich tegen een besluit uitspreekt en deze meerderheid *'een bij de wet te bepalen representatief en haalbaar deel omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen'*, het besluit van rechtswege vervalt. In tegenstelling tot de overige elementen van het bindend correctief referendum op decentraal niveau, is het dus wel aan de wetgever om zich in de uitvoeringswetgeving uit te spreken over de hoogte van de uitkomstdrempel voor het decentrale referendum, en voor dit specifieke onderdeel dus te voorzien in een basiskader.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of het wetsvoorstel ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bevoegdheid geeft bindende referenda te houden.

Het wetsvoorstel geeft ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de bevoegdheid om wel of niet bij verordening te bepalen dat hun besluiten aan een bindend correctief referendum kunnen worden onderworpen. Dit volgt uit artikel 132a, tweede lid, Grondwet, dat bepaalt dat onder meer de artikelen 127 tot en met 132 Grondwet – en daarmee ook het nu voorgestelde artikel 128a – van overeenkomstige toepassing zijn ten aanzien van deze openbare lichamen.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of de regering voornemens is om in de uitvoeringswet te voorzien in de mogelijkheid van een bindend referendum bij samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De initiatiefneemster heeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven zelf het initiatief te nemen voor een uitvoeringswet. De initiatiefneemster heeft later aangegeven het voorstel voor deze uitvoeringswet pas aanhangig te maken na aanneming van het voorliggende voorstel door beide Kamers in eerste lezing (Kamerstukken II 2022/23, 36160, nr. 8). Dat gezegd hebbende laat het wetsvoorstel het aan decentrale overheden zelf over om wel of niet bindende correctieve referenda mogelijk te maken. Het kabinet is dan ook niet voornemens om, in het geval het kabinet met een voorstel voor een uitvoeringswet zou komen, daarin te voorzien in de mogelijkheid van een bindend referendum bij samenwerkingsverbanden. Vanwege de van toepassing zijnde autonomie van decentrale overheden bij de regeling van het bindend correctief referendum heeft de wetgever hier geen rol in.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of de regering voornemens is om te voorzien in een werkwijze waarin meerdere gemeenten, met elk eigen verordeningen, onderworpen kunnen worden aan een inleidend verzoek en vervolgens een referendum.

Het kabinet is niet voornemens om te voorzien in een werkwijze waarin besluiten van meerdere gemeenten, met elk eigen verordeningen, onderworpen kunnen worden aan de procedure voor een bindend correctief referendum. Het is aan gemeenten zelf om het lokaal bindend correctief referendum al dan niet te regelen in verordeningen. Hier ligt geen rol voor de wetgever op basis van het voorliggende wetsvoorstel.

Het lid van de OSF-fractie vraagt of de regering diens standpunt deelt dat de regionale energiestrategieën (RES) een uitermate geschikt onderwerp zou zijn geweest voor een regionaal en bindend referendum.

Het wetsvoorstel regelt enkel het bindend correctief referendum op initiatief van burgers. Een referendum op initiatief van de volksvertegenwoordiging of op voorstel van het kabinet is dus niet mogelijk. Dit is een bewuste keuze van de initiatiefneemster en de Tweede Kamer. Het kabinet vindt het dan ook niet passend om de vraag te beantwoorden of de regionale energiestrategieën een geschikt onderwerp zouden zijn geweest voor een beslissend referendum. Die vraag kan op basis van het wetsvoorstel enkel worden beantwoord door de decentrale overheden (in de vorm van de uitzonderingsgronden in de verordeningen) en uiteindelijk door burgers zelf (de enige groep die het initiatief kan nemen voor een referendum onder het wetsvoorstel).

Het lid van de OSF-fractie vraagt of bestuursorganen de mogelijkheid hebben om, in afwijking van het voorgestelde artikel 89a, zelf met een referendum een volksraadpleging te houden.

Bindende referenda kunnen op grond van het onderhavige wetsvoorstel alleen betrekking hebben op door de Staten-Generaal aangenomen voorstellen van wet (voor zover die niet in artikel 89b zijn uitgezonderd van referendabiliteit) en op besluiten van provinciale staten, de gemeenteraad, de eilandsraad en een waterschapsbestuur (indien en voor zover dit bij verordening is bepaald). De Grondwet staat als zodanig niet in de weg aan andere vormen van niet-bindende volksraadplegingen waaronder peilingen, enquêtes, stemmingen of referenda.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot