
Vergaderjaar 2020 – 2021

35 129 Voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum

G BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2021

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van 7 december jl. inzake wetsvoorstel 35129 (Voorstel van wet van het lid Van Raak houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum).¹ In dit verslag zijn enkele vragen gesteld aan het kabinet.

De vragen die aan het kabinet zijn gesteld hebben betrekking op de *position papers* van professor Van der Meer, professor Hendriks en dr. Jacobs, waarin wordt ingegaan op de uitkomstdrempel die in het voorliggende Grondwetsvoorstel is opgenomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in algemene zin om een inhoudelijke en politieke appreciatie van de conclusies van de drie wetenschappers. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de door de drie wetenschappers aangevoerde argumenten tegen de thans in artikel 89d opgenomen uitkomstdrempel. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet de mening deelt dat een uitkomstdrempel haalbaar moet zijn. De leden van de D66-fractie vragen op grond van welke (gedrags)wetenschappelijke argumenten blijkt dat de voorgestelde uitkomstdrempel haalbaar is en daarbij tevens in te gaan op de argumenten in de papers van de drie experts. De leden van de PvdA-fractie vragen, tot slot, of het kabinet voorbeelden kan geven van landen met een vergelijkbare uitkomstdrempel voor referenda, die niet samenvallen met verkiezingen, die daadwerkelijk zijn gehouden en waarvan de uitslag geldig is verklaard.

De leden van de D66-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen voorts om een reactie op het pleidooi van de wetenschappers om alleen de basisbeginselen voor een uitkomstdrempel in de tekst van de Grondwet op te nemen en de concrete uitwerking over te laten aan de gewone wetgever. De leden van de

¹ Kamerstukken I 2020/21, 35129, E.

PvdA-fractie vragen of dit niet veel meer zou passen bij de systematiek van de Grondwet en de praktijk van grondwetswijzigingen.

Met deze brief beantwoord ik deze vragen. Ik zal daarbij eerst ingaan op de vragen over de hoogte van de uitkomstdrempel en daarna op de vragen over het regelingsniveau.

De hoogte van de uitkomstdrempel

Professor Van der Meer gaat in zijn *position paper* uitvoerig in op de (inter)nationale praktijk van het referendum in relatie tot de haalbaarheid van de in het Grondwetsvoorstel opgenomen uitkomstdrempel. Hij analyseert niet alleen de drie Nederlandse nationale referenda uit het recente verleden, maar kijkt ook naar internationale referenda die qua vorm en eigenschappen zoveel mogelijk gelijk zijn aan het voorgestelde correctief bindend referendum. Hij concludeert dat geen van de drie Nederlandse nationale referenda de in het Grondwetsvoorstel opgenomen uitkomstdrempel van grofweg 40% zou hebben gehaald. Van de internationale voorbeelden sinds 1995 in andere westerse landen met gevestigde democratieën, zouden slechts 2 van de 17 referenda een uitkomstdrempel van 40% hebben gehaald.² Het gaat om twee referenda in Nieuw-Zeeland over de corrigerende tik en over verplichte pensionering. Een uitkomstdrempel van grofweg 40% wordt in de (inter)nationale praktijk dus veel vaker niet dan wel gehaald. De internationale praktijk laat echter zien dat het niet onmogelijk is om bij een theoretische uitkomstdrempel van 40% tot een geldige referendumuitslag te komen.

Dr. Jacobs wijst er in dit verband op dat het moeilijk is om vooraf vast te stellen of de internationale praktijk en ervaring betekent dat het referendum met de voorgestelde uitkomstdrempel zijn doel voorbij zal schieten. Hij stelt dat referenda zeldzaam zijn, uitkomstdrempels nog zeldzamer en elk politiek systeem uniek. Het is dus moeilijk te voorspellen hoe wetgeving in de praktijk uitpakt. Dat geldt ook met betrekking tot de nu voorgestelde uitkomstdrempel en de functies die hiervan uitgaan, zoals de alerteringsfunctie vooraf en de corrigerende functie achteraf. Dat neemt niet weg dat (inter)nationale ervaringen ontegenzeggelijk duidelijk maken dat het een relatief hoge drempel is, gezien vanuit zowel het aspect van haalbaarheid als het aspect van representativiteit van uitkomsten.

In mijn brief aan uw Kamer in reactie op het voorlopig verslag,³ noemde ik Zweden en de Kaaimaneilanden als voorbeelden van landen met een hoge uitkomstdrempel (meer dan 40%). Dr. Jacobs geeft in zijn paper in dit verband aan dat de Kaaimaneilanden tot op heden één referendum hebben gehouden, in 2012, dat niet samenviel met verkiezingen. Bij dit referendum werd de vereiste drempel van 50% van het electoraat niet gehaald. Er is mij geen praktijkvoorbeeld bekend van een facultatief, raadgevend, correctief bindend referendum met een uitkomstdrempel van 40% (of hoger), dat niet gelijktijdig gehouden is met verkiezingen, dat ging over gewone wetten, en waarbij de uitslag geldig was.

Het kabinet heeft evenwel begrip voor de afweging die de Tweede Kamer heeft gemaakt ten aanzien van de bepaling van de hoogte van de uitkomstdrempel. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over het Grondwetsvoorstel heeft opgemerkt, vergt de in het Grondwetsvoorstel opgenomen uitkomstdrempel een hoge opkomst bij een referendum. Dat is ook nodig, omdat alleen dan te rechtvaardigen is dat een beslissing van een parlementaire meerderheid door een negatieve referendumuitslag wordt

² Professor Van der Meer geeft aan dat een internationale vergelijking lastiger is doordat de typen referenda sterk uiteenlopen. Daarom heeft hij gekeken naar referenda die lijken op het onderhavige grondwetsvoorstel: over reguliere wetten die niet (automatisch) zijn gekoppeld aan andere verkiezingen.

³ *Kamerstukken I* 2020/21, 35129, D.

gecorrigeerd. Daar komt bij dat de opkomst bij een referendum door gerichte maatregelen kan worden bevorderd door bijvoorbeeld een referendum zoveel mogelijk te combineren met een andere stembusgang. Ook de staatscommissie parlementair stelsel heeft daar in haar rapport voor gepleit.

Regelingsniveau

In haar advies over het Grondwetsvoorstel⁴ wijst de Afdeling advisering van de Raad van State er naar het oordeel van het kabinet terecht op dat de wijze waarop het Grondwetsvoorstel wordt uitgewerkt niet alleen van belang is 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. Daarom is het van groot belang dat in elk geval ook brede overeenstemming bestaat over de belangrijkste waarborgen die met betrekking tot het referendum behoren te gelden. Deze waarborgen vereisen, vanwege het cruciale belang ervan voor een goede inpassing van het referendum in het representatieve stelsel, constitutionele verankering.

In navolging van het rapport van de staatscommissie-Biesheuvel en eerdere regeringsvoorstellen met betrekking tot het correctief wetgevingsreferendum is de Afdeling advisering van oordeel dat de hoogte van referendumdrempels cruciaal is voor de feitelijke werking van het correctief wetgevingsreferendum en voor een evenwichtige inpassing daarvan in het parlementaire stelsel en dat de regeling hiervan thuishoort in de Grondwet. Naar het oordeel van de Afdeling weegt het belang om na een evaluatie van gehouden referenda de drempels snel te kunnen aanpassen – waarop ook in de *position papers* wordt gewezen – niet op tegen het belang dat cruciale elementen van het referendum alleen na het doorlopen van de in de Grondwet neergelegde procedure (met inbegrip van de eis van twee lezingen) kunnen worden gewijzigd. Het kabinet onderschrijft dit oordeel.

Tijdens de behandeling van het Grondwetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik in aanvulling hierop nog een praktisch argument genoemd om de hoogte van de drempels op te nemen in de Grondwet zelf.⁵ Als de regeling hiervan wordt overgelaten aan de gewone wetgever, en de Kamers een wetsvoorstel terzake alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, bestaat het risico dat geen overeenstemming zal kunnen worden bereikt over de inhoud van dat wetsvoorstel. In dat geval zouden de grondwettelijke bepalingen over het correctief wetgevingsreferendum een dode letter blijven en daar is niemand bij gebaat. Uit de internationale (referendum)praktijk blijkt dit een reëel risico te zijn. Met de zesde staatshervorming in 2014 werd in de Belgische Grondwet de mogelijkheid opgenomen voor consultatieve (niet-bindende) volksraadplegingen op gewestelijk niveau.⁶ De gewestelijke parlementen moeten, om referenda wettelijk mogelijk te maken, uitvoeringswetgeving opstellen met een meerderheid van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.⁷ Het Waals Parlement heeft in mei 2019, na jaren onderhandelen, de uitvoeringswetgeving vastgesteld.⁸ Het Vlaams Parlement heeft tot op heden geen uitvoeringswetgeving vastgesteld, ondanks

⁴ *Kamerstukken II* 2019/20, 35129, nr. 4.

⁵ *Handelingen II* 2019/20, nr. 99, item 6, p. 24.

⁶ Artikel 39bis van de Gecoördineerde Grondwet.

⁷ In deze organieke decreten of ordonnanties kunnen de volgende essentiële deelnemingsvoorwaarden geregeld worden: de mogelijkheid tot een bevolkingsinitiatief, de minimumleeftijd van de deelnemers, het minimum aantal deelnemers en de formulering van de vraag aan de bevolking. Dergelijke regels vereisen een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig is.

⁸ https://www.etaamb.be/nl/decreet-van-02-mei-2019_n2019202697.html.

een initiatief daartoe,⁹ en dat geldt evenzeer voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. In het Vlaams en Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn consultatieve volksraadplegingen daardoor vooralsnog een dode letter.

Professor Van der Meer noemt in zijn *position paper* twee alternatieven voor het grondwettelijk vastleggen van een uitkomstdrempel, namelijk in de eerste plaats het volstaan met het vastleggen van onderliggende principes rond representativiteit en haalbaarheid en in de tweede plaats het in de Grondwet opnemen van een marge waarbinnen de gewone wetgever de hoogte van de uitkomstdrempel kan vaststellen. Het eerste alternatief wordt ook genoemd in het paper van professor Hendriks. Aan beide alternatieven kleven de bezwaren die hiervoor reeds genoemd zijn. Een variant op het tweede alternatief – waarbij de hoogte van de drempel wel in de Grondwet wordt vastgelegd, maar de gewone wetgever de ruimte krijgt om die binnen bepaalde marges te wijzigen – zou aan deze bezwaren tegemoet kunnen komen. Maar het lijkt niet aannemelijk dat daarover politieke overeenstemming zal kunnen worden bereikt, nu de Tweede Kamer met het aanvaarden van het gewijzigd amendement-Van der Graaf over de uitkomstdrempel duidelijk een andere keuze heeft gemaakt¹⁰ en de initiatiefnemer blijkens de nota naar aanleiding van het verslag niet voornemens is een novelle in procedure te brengen.¹¹

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

⁹ <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1054824>.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35129, nr. 14.

¹¹ *Kamerstukken I* 2020/21, 35129, F.