

Vergaderjaar 2023–2024

**36 346**

## **Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 februari 2024

#### **Inhoudsopgave**

**blz.**

I. Algemeen deel	1
1. Waarom een referendum?	5
II. Artikelsgewijs	6

#### **I. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie. Het gaat om een niet-bindend referendum. Deze leden willen hierover een paar opmerkingen maken en een paar vragen aan de initiatiefnemer stellen.

De bevolking is soeverein zegt de initiatiefnemer. Het parlement zou deze soeverein slechts vertegenwoordigen. Naar de mening van deze leden vertegenwoordigen de leden van de Staten-Generaal het Nederlandse volk en stemmen zij zonder last. De Staten-Generaal neemt beslissingen in het algemeen belang namens de Nederlandse bevolking. De leden van de Staten-Generaal zijn daarvoor gekozen. De uitleg van de initiatiefnemer inzake de soevereiniteit brengt deze leden op de volgende vraag. Heeft in de gedachtegang van de initiatiefnemer de volksvertegenwoordiging eigenlijk in het algemeen de bevoegdheid om wetsvoorstellen goed te keuren of te verwerpen? Hoe ziet de initiatiefnemer dat, zo vragen zij.

De initiatiefnemer dankt de leden van de VVD-fractie voor deze fundamentele staatsrechtelijke vraag over de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het parlement. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 50, Grondwet) en de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (art. 81, Grondwet). De volksvertegenwoordiging heeft dus de bevoegdheid om wetsvoorstellen goed te keuren of te verwerpen, maar voor de vaststelling

van wetten geldt dat dit een *gedeelde* bevoegdheid is van de Staten-Generaal en de regering.

Er is een duidelijk hiërarchisch verschil tussen het referendum en de besluiten van het parlement. Volksvertegenwoordigers, de naam zegt het al, *vertegenwoordigen* slechts het volk, *ze zijn het niet*. Als het volk *zélf* rechtstreeks, via een referendum, een oordeel velst over het een of ander is dit oordeel, wat de indieners betreft, per definitie leidend en rest de volksvertegenwoordiging, die de bevolking nogmaals immers slechts vertegenwoordigt, *niets anders dan dit oordeel zo goed mogelijk te eerbiedigen*.

De overtuiging van de VVD verhoudt zich slecht tot het zelfbeschikkingsrecht van het Nederlandse volk, een recht dat *nota bene* in diverse verdragen is vastgelegd. Zo staat bijvoorbeeld in het eerste artikel van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten dat alle volken het zelfbeschikkingsrecht bezitten. Volken bepalen in alle vrijheid hun politieke status en streven vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na. Ook het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten kent een artikel van dezelfde strekking.

Het zelfbeschikkingsrecht kan vervolgens, zoals in Nederland, ertoe leiden dat men een bepaalde vorm van bestuur kiest, namelijk de parlementaire democratie, maar dat alles laat onverlet dat het zelfbeschikkingsrecht aan het Nederlandse volk toekomt. En het Nederlandse volk kiest zelf wie zij wil dat haar belangen zal vertegenwoordigen (de *volksvertegenwoordigers*).

Een en ander kan eventueel ook worden geïllustreerd met voorbeelden uit het privaats- en publiekrecht. Zo kan een natuurlijk persoon een ander een volmacht (machtiging) verstrekken om een bepaalde handeling te verrichten. Dit neemt echter niet weg dat de volmachtgever altijd zelf bevoegd blijft om de bedoelde handeling *zelf* te verrichten. Eenzelfde rechtsfiguur zien we in het publiekrecht. Een bevoegd bestuursorgaan kan namelijk een ander mandateren om in naam van de *mandans* (mandaatgever) een bepaald besluit te nemen (art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht). De *mandans* blijft echter altijd zelf bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (art. 10:7 Awb), ondanks het feit dat hij de *mandataris* (mandaatontvanger) een mandaat heeft verstrekt om hetzelfde te kunnen doen. Volksvertegenwoordigers zijn in wezen vergelijkbaar met een volmachtontvanger of *mandataris*. Zij krijgen namelijk voor een bepaalde periode (4 jaar) het mandaat van de kiezer om hun belangen te vertegenwoordigen.

Het enkele feit dat het Nederlandse volk een parlementaire democratie heeft verkozen en dat dit in de constitutie is vastgelegd, betekent in géén geval dat zij daarmee haar soevereiniteit dan wel zelfbeschikkingsrecht is verloren. Het *enige* dat daarmee is voltrokken is dat er een bepaalde manier van besturen is vastgesteld. Op geen enkel moment heeft het Nederlandse volk zijn soevereiniteit prijsgegeven, dat kan ook niet. Dat dit überhaupt de gedachtegang van de VVD lijkt te zijn, noopt tot op zijn minst tot reflectie. Het is initiatiefnemer dan ook volstrekt onduidelijk hoe de visie van de VVD op de «verloren soevereiniteit van het Nederlandse volk» te verenigen valt met de beginselen van het zelfbeschikkingsrecht zoals in diverse verdragen gecodificeerd.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Van Houwelingen. Deze leden lezen in de toelichting dat de initiatiefnemer van mening is «dat het houden van een referendum over fundamentele zaken, en dat betreft zeker beslissingen die raken aan de soevereiniteit van de staat, tot gevolg heeft dat besluiten een groter draagvlak kennen en daarmee het democratisch proces een grotere legitimiteit en validiteit verschaffen.» Het gaat in dit geval dus om een

raadplegend referendum, waarbij de wetgever zelf het onderwerp en de vraagstelling kiest en voorlegt aan de kiezer.

Deze leden vragen de initiatiefnemer hoe deze opzet zich verhoudt tot de volgende passage uit de memorie van toelichting van het min of meer gelijktijdig ingediende voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen houdende regels inzake een breed raadgevend referendum naar Zwitsers model (36 161):

«Het referendum als «volksraadpleging», oftewel: het «plebisciet». Een van overheidswege georganiseerde volksstemming waarbij de staat bepaalt wanneer het referendum wordt gehouden en wat precies de vraagstelling wordt. De meeste kritiek, op referenda in het algemeen, gaat vaak eigenlijk alleen over het plebisciet – omdat deze plebiscieten in het verleden nogal eens zijn gebruikt door machtsbeluste heersers om op een goed getimed moment via een beroep op de «volkswil» bepaalde dictatoriale maatregelen door te drukken. Geen zorgen: dit wetsvoorstel is nadrukkelijk geen pleidooi voor het plebisciet.»

De initiatiefnemers van het voornoemde voorstel verzekeren de lezers van de memorie van toelichting ervan dat hun voorstel tot het referendum geen volksraadpleging betreft. Zij benadrukken ook elders nog het belang dat kiezers zelf het onderwerp van een referendum moeten aandragen.

Anders bestaat het risico dat overheden het raadplegend referendum misbruiken hun eigen keuzes democratisch wit te wassen. Deze leden vragen de initiatiefnemer in hoeverre zij het onderhavige voorstel moeten begrijpen als een volksraadpleging, zoals in bovenstaande citaat beschreven wordt. Doet de initiatiefnemer met dit voorstel niet waarvan hij elders zegt dat dit onwenselijk is, zo vragen deze leden tevens.

Deze leden merken op dat het voorstel in hun ogen gebrekkig is uitgewerkt en gemotiveerd. Zij wijzen hierbij ook op het commentaar van de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij zijn van mening dat de initiatiefnemer zich onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de terechte opmerkingen die de Afdeling advisering van de Raad van State heeft gemaakt.

Deze leden hebben ook nog enkele vragen over de aanleiding van dit voorstel. Als aanleiding van het indienen van dit voorstel haalt de initiatiefnemer de Eurocrisis uit 2008 aan, en spreekt de initiatiefnemer over de verdeeldheid rondom vluchtelingenproblematiek. Nu wil het toeval dat juist op dit moment in de Europese Unie (EU) grote stappen worden gezet rondom een migratiepact, en is de EU juist door steun van de Europese Raad en de Europese Commissie redelijk goed uit de coronapandemie gekomen, juist omdat er lessen zijn getrokken uit de crisis van 2008. Deze leden vinden dit dan ook geen steekhoudende argumenten om het lidmaatschap ter discussie te stellen. Tot slot plaatsen zij enkele vraagtekens bij de gebruikte statistiek van de initiatiefnemer: «In 2022 zegt 47% van de Nederlanders dat de EU een positief beeld bij hen oproept, tegenover 20% met een negatief beeld van de EU en 33% van de Nederlanders die hier neutraal over zijn, blijkt uit Eurobarometer.» Uit de meest recente Eurobarometer blijkt dat bijna 60 procent van de Nederlanders positief tegenover de EU staat, niet 47 procent. Ter vergelijking: het vertrouwen in de EU is daarmee hoger dan het vertrouwen in het nationale parlement en de regering. Daarbij is 85 procent van de ondervraagde uit die Eurobarometer voorstander van een gemeenschappelijk defensie en veiligheidsbeleid, 77 procent voorstander van gemeenschappelijk energiebeleid, en zelfs over het uitbreiden van de Europese Unie is 55 procent van de Nederlanders positief. Deze leden zijn dus van mening dat de initiatiefnemer de cijfers niet helemaal volledig in de memorie van toelichting heeft weergegeven, en daarmee een foutief beeld heeft getracht te schetsen van de Nederlandse houding ten opzichte van de EU.

De initiatiefnemer dankt de fractie van D66 voor de vragen en kritische opmerkingen. De D66-fractie merkt terecht op dat Forum voor Democratie

in het algemeen geen voorstander is van volksraadplegingen en dat dit wetsvoorstel een voorbeeld van een volksraadpleging is. Initiatiefnemer is, in lijn met diens fractie, echter ook van mening (zoals hierboven wederom toegelicht in antwoord op vragen van de VVD-fractie) dat de Nederlandse soevereiniteit uitsluitend en alleen aan bij de Nederlandse bevolking berust en dat de volksvertegenwoordiging dus geen soevereiniteit kan en mag opgeven zonder expliciete toestemming van de Nederlandse bevolking. De Nederlandse bevolking heeft de overdracht van soevereiniteit naar de Europese Unie echter nooit (!) goedgekeurd. Sterker nog, de Nederlandse bevolking, de soeverein van dit land, heeft zich er twee keer in een referendum expliciet tegen uitgesproken, namelijk door de Europese Grondwet in 2005 per referendum af te keuren en door het verwerpen van het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne in 2016. De Europese Grondwet (in de vorm van het Verdrag van Lissabon) is er in 2009 echter toch gekomen, net zoals het associatieverdrag uiteindelijk, ondanks het veto van de soeverein, van de Nederlandse bevolking zélf, door vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking toch is goedgekeurd. De Europese Unie ontbeert daarmee vanzelfsprekend in Nederland elke democratische legitimiteit. Dit *moet* worden rechtgezet en dat kan alleen maar via een referendum. Een referendum dat de Nederlandse bevolking overigens nog «te goed» heeft omdat over het Verdrag van Lissabon, dat wil zeggen de Europese Grondwet die in 2005 is verworpen door de Nederlandse bevolking maar dan in een ander jasje, nooit een referendum in ons land is gehouden. Een referendum georganiseerd vanuit de bevolking zelf zou daarbij onze voorkeur hebben. Het wetsvoorstel dat dit mogelijk zou hebben gemaakt, het wetsvoorstel van Baudet en Van Houwelingen voor het invoeren van een referendum naar «Zwitser model» waar de D66-fractie naar verwijst, is helaas niet aangenomen door de Tweede Kamer onder andere omdat D66 tegen dit wetsvoorstel heeft gestemd. Vandaar dat initiatiefnemer met dit wetsvoorstel voor een volksraadpleging komt.

Initiatiefnemer is aangenaam verrast dat ook D66 onderkent dat de enorme migratieproblematiek in ons land een reden voor Nederlanders kan zijn om zo snel mogelijk de Europese Unie te willen verlaten (net zoals dit voor de Britten een belangrijke reden was voor de Brexit). De migratiecrisis heeft inmiddels in vrijwel de gehele Europese Unie zulke gigantische vormen aangenomen dat overal in Europa partijen aan de macht komen die migratie aan banden willen leggen. Deze partijen kunnen daar echter weinig of niets tegen doen zolang hun land onderdeel is van de Europese Unie zoals D66 ongetwijfeld beseft en de Europese Unie is er zelf nog nooit in geslaagd (zoals de mislukte Tunesië deal weer laat zien) om de migratie te beteugelen en de buitengrenzen goed te controleren. De verkiezingsuitslag in Nederland, met een enorme winst voor de PVV (voorstander van een Nexit) toont aan dat steeds meer Nederlanders beseffen dat ook voor het oplossen van het migratieprobleem een Nexit onvermijdelijk is en waarom het zo belangrijk is, ook vanuit dit democratisch perspectief, om voor deze initiatiefwet te stemmen.

Tot slot beweert de D66-fractie op basis van de Eurobarometer dat zestig procent van de Nederlanders positief zou staan tegenover de Europese Unie. De Eurobarometer ligt echter al jaren vanuit de wetenschap zwaar onder vuur, onder andere vanwege suggestieve vragen, vragen die plotseling niet langer worden gecontinueerd en een zeer lage *response rate*.<sup>1</sup> Hoe dan ook, als de D66-fractie inderdaad van mening is dat Nederlanders overwegend positief over de Europese Unie denken dan zou het referendum dat met deze wet wordt voorgesteld dat moeten bevestigen en daarmee tegelijkertijd de Europese Unie democratische legiti-

<sup>1</sup> The Eurobarometer Controversy (eupinions.eu).

miteit verschaffen die nu ontbreekt: een goede reden dus voor D66 om met vertrouwen voor dit wetsvoorstel te stemmen als D66 de Eurobarometer tenminste daadwerkelijk serieus neemt.

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van het lid Van Houwelingen. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer van mening zijn dat de Staten-Generaal niet bevoegd is om een keuze te maken over lidmaatschap van de EU. Die soevereiniteit ligt volgens de initiatiefnemer enkel bij «het volk».

Deze leden vragen zich af: is de initiatiefnemer bekend met de Grondwet? Is de initiatiefnemer bekend met de gevolgen van Brexit?

Het lijkt hen goed dat de initiatiefnemer de volgende openbare bronnen raadpleegt om een evenwichtig beeld te krijgen:

- FD, 22 juni 2022, «De balans van zes jaar brexit: echte schade en triviale voordelen».
- Reuters, 18 juli 2023, «More Brits than ever say Brexit was wrong choice: YouGov survey»
- Byline Times, 22 januari 2021, ««I Was Taken Along on the Ride»: Fishing Merchant’s Regret at Voting Leave After Brexit Ruins his Business «Almost Overnight»».

De initiatiefnemer dankt de Volt-fractie voor de vragen. Ja, de initiatiefnemer is bekend met de Grondwet en met Nederlandse bedrijven zoals Unilever en Shell die na de Brexit hun kantoor hebben verplaatst van Nederland naar Groot-Brittannië.

### **1. Waarom een referendum?**

In de discussie over al of geen referendum, gaat het altijd over door het parlement aanvaarde wetten en verdragen. Er ligt nu geen concrete wet voor, waarover in het parlement is gesproken en die aan een referendum wordt onderworpen. Daar gaat het in onderhavige voorstel van wet niet over. Het voorstel van de initiatiefnemer doet eerder denken aan een door de Rijksoverheid gefaciliteerde opiniepeiling. Voor een dergelijke peiling is geen aparte wetgeving nodig, zo menen de leden van de VVD-fractie. Daar komt bij dat het voorgestelde referendum niet voldoet aan andere voorwaarden, zoals drempels ten aanzien van de opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen. Waarom doet de initiatiefnemer daar geen voorstellen voor? Aan welke drempels denkt de initiatiefnemer? Ook is er geen sprake van een heldere vraagstelling. Ook wordt niet ingegaan op de gevolgen van een eventuele uittreding uit de EU voor Nederland. Waarom niet, zo vragen deze leden. Zij vragen de initiatiefnemer nader op deze aspecten in te gaan.

Een referendum is vanzelfsprekend iets heel anders dan een opiniepeiling en wel omdat in een referendum elke (kiesgerechtigde) Nederlander kan stemmen en bij een opiniepeiling doorgaans slechts zo’n 1.000 mensen worden gepeild (met alle problemen zoals non-respons van dien). Een referendum wordt, in tegenstelling tot een opiniepeiling, bovendien doorgaans voorafgegaan door een groot maatschappelijk debat. Tot slot, in de MvT van een eerder wetsvoorstel voor een «referendum naar Zwitsers model» heeft de initiatiefnemer betoogd waarom drempels ten aanzien van de opkomst en het aantal uitgebrachte stemmen onwenselijk zijn. De vraagstelling is heel helder, sterker nog, het is exact dezelfde vraag die aan de Britse bevolking in 2016 werd voorgelegd en daar kon de Britse bevolking prima mee uit de voeten. De gevolgen van een Nexit zullen onderdeel worden van het debat in aanloop naar het referendum en zijn irrelevant voor dit wetsvoorstel dat uitsluitend als doel heeft een referendum hierover mogelijk te maken.

## II. ARTIKELSGEWIJS

De initiatiefnemer stelt dat dit wetsvoorstel voor een groot gedeelte overeenkomt met een tweetal andere wetten, te weten de ingetrokken Wet raadgevend referendum en de eerdere Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Daarom wordt in de artikelsgewijze toelichting verwezen naar de toelichtingen bij die wetten c.q. wetsvoorstellen en wordt slechts nader ingegaan op een aantal artikelen. Waarom heeft de initiatiefnemer niet de moeite genomen om alle artikelen van een toelichting te voorzien? Dat is toch passend bij de totstandkoming van wetten? Waarom wordt er verwezen naar andere wetgeving en is niet de moeite genomen om een volwaardige memorie van toelichting te schrijven? De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer daarop in te gaan.

Initiatiefnemer is geen voorstander van het doen van dubbel werk en dat betekent dat er waar mogelijk inderdaad wordt volstaan met een verwijzing in plaats van vergelijkbare teksten in andere woorden nogmaals op te schrijven omdat dit volgens de VVD passend zou zijn.

### Artikel 13

Mocht Nederland in de nabije toekomst «vervroegd stemmen» kennen, dan stelt de initiatiefnemer voor dat voor het referendum alleen op woensdag kan worden gestemd. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat dit voor kiezers verwarrend is. Waarom heeft de initiatiefnemer daarvoor gekozen?

Initiatiefnemer is een groot voorstander van een zo veilig en robuust mogelijk stemproces en dat betekent onvermijdelijk dat bij voorkeur slechts op één dag gestemd wordt. De initiatiefnemer anticipeert met deze bepaling op het wetsvoorstel van D66 en PvdA dat een wijziging voorstelt van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal.<sup>2</sup>

### Artikel 14

In het voorgestelde artikel 14 zijn de twee in het voorgestelde referendum te stellen vragen geformuleerd. Waarom is in de vraagstelling gekozen voor het woord «zou»? Ligt het niet veel meer voor de hand om, als je al een voorstander van dit referendum zou zijn, een directe vraag aan de Nederlandse bevolking voor te leggen? De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer daarop in te gaan.

De initiatiefnemer dankt de VVD-fractie voor deze taalkundig terechte suggestie die met dank wordt overgenomen.

De vraagstelling wordt: «Wilt u dat Nederland lid blijft van de Europese Unie (EU)?».

Aan de kiezer wordt de keuze geboden tussen de opties «lid van de EU blijven» onderscheidenlijk «uit de EU treden».

Van Houwelingen

---

<sup>2</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstel%3A36047>