

Vergaderjaar 2017–2018

**34 854**

## **Intrekking van de Wet raadgevend referendum**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 januari 2018

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 regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

Algemeen	1
<i>Relatie tot de opdracht aan de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel</i>	8
<i>Referendabiliteit</i>	9
<i>Overgangsrecht</i>	12
Artikelsgewijs	12
<i>Artikel VI</i>	12

### **Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij vinden het een goede zaak dat het raadgevend referendum wordt afgeschaft. Het instrument referendum past niet in het stelsel van de representatieve democratie. Het referendum gaat voorbij aan het feit dat beleid uit meer dan een wetsvoorstel bestaat. Het maken van beleid volstaat niet met een simpel voor of tegen een wetsvoorstel stemmen. Het gaat om evenwichtige besluitvorming in een breder kader. Daarbij komt dat ook waar het een raadgevend referendum betreft, uit ervaring blijkt dat groepen kiezers veronderstellen dat de regering de uitkomst hoe dan ook en zonder meer overneemt, in de vorm van algehele aanvaarding of verwerping. Dit kan tot onbegrip leiden en ondersteunt het middel dus niet. Tegelijkertijd zien de leden van de VVD-fractie graag dat de betrokkenheid van kiezers in het proces van beleid maken wordt vergroot. Zo kijken zij uit naar het actieplan voor

versterking van de lokale democratie, dat al door het kabinet is toegezegd. Kan de regering aangeven waar in dat kader aan wordt gedacht? Heeft dat actieplan alleen betrekking op de lokale democratie of is de strekking breder?

De leden van de PVV-fractie zijn het nadrukkelijk oneens met het afschaffen van het referendum. Het referendum is een heel belangrijk en essentieel element binnen een democratie en vormt de vervolmaking van het representatieve stelsel dat we in Nederland kennen. Hierbij geldt uiteraard dat bindende correctieve referenda en bindende initiërende referenda het meest passend zijn, maar dat raadgevende referenda een stap in de goede richting vormen.

De leden van de PVV-fractie vragen in wiens beleving het referendum niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd. De stelling dat het referendum niet bracht wat ervan verwacht werd, wordt nergens toegelicht of onderbouwd. Bij wie voldeed het niet aan de verwachtingen? Wat waren überhaupt de betrokken partijen waar het hier (blijkbaar) over gaat, wat waren de verwachtingen van elk van deze partijen en wat waren de elementen die maakten dat er voor elk van de betrokken c.q. te definiëren partijen klaarblijkelijk teleurstelling optrad? Hoe had deze teleurstelling (hoe deze dan ook vorm kreeg) voorkomen c.q. gemitigeerd kunnen worden en welke strategieën zijn er voor de toekomst mogelijk? Waarom besluit de regering het referendum af te schaffen na een (verder niet nader toegelichte) teleurstelling maar wordt er niet onderzocht hoe het referendum doorontwikkeld of verbeterd kan worden? Waarom is hier geen analyse van gemaakt?

Is de indiener van mening dat andere landen die referenda kennen staatsrechtelijk niet goed in elkaar steken?

Waarom vertrouwt de indiener de burger voldoende om een stem uit te brengen bij verkiezingen maar niet voldoende om over specifieke onderwerpen zijn stem te laten horen?

De indiener meldt ongefundeerd dat referenda tot vervreemding leiden wanneer «de politiek» besluit de wensen van de bevolking te negeren. Is de indiener het met de leden van de PVV-fractie eens dat het negeren van wensen van burgers in het algemeen tot vervreemding leidt en dat dit los staat van referenda?

Waarom is de keuze van de regering niet geweest om van het raadgevend referendum over te gaan naar het bindende referendum in plaats van te pogen het raadgevend referendum af te schaffen?

De indiener geeft aan dat er met het afschaffen van het referendum «pas op de plaats» wordt gemaakt. Is de regering het met de PVV-fractie eens dat dit een zeer misleidende formulering en een verkeerde voorstelling van zaken is aangezien er een stap *terug* wordt gezet? «Pas op de plaats» zou zijn om geen intrekkingwet in te dienen maar ook geen voorstel te doen om een bindend referendum in te voeren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Deze leden zijn van mening dat een referendum geen alternatief is voor democratische besluitvorming, omdat het niet past bij de vertegenwoordigende democratie en de rol van het parlement verzwakt. De vraagstelling is noodzakelijkerwijs versimpeld tot ja of nee en dat doet naar het oordeel van deze leden geen recht aan de complexiteit van vraagstukken.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij constateren dat daarmee voortvarend uitvoering wordt gegeven aan de afspraak daarover («De Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken») in het regeerakkoord.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel om de Wet raadgevend referendum in te trekken. Zij vragen de regering om nader te motiveren waarom de regering de wet nu al wil intrekken terwijl er nog geen grondige evaluatie heeft plaatsgevonden. Het lijkt erop alsof het goed laten werken van het raadgevend referendum als middel geen volwaardige kans heeft gehad. Er heeft onder deze wet slechts een raadgevend referendum plaatsgevonden. Er is dus weinig tot geen vergelijkingsmateriaal. De aan het woord zijnde leden hebben het gevoel dat er geen recht wordt gedaan aan de doelstelling van de wet, namelijk de kiesgerechtigde burgers betrekken bij de wetgeving. De leden van de GroenLinks-fractie hadden graag gezien dat er een evaluatie zou hebben plaatsgevonden van de wet, waarin mogelijke verbeteringen van de huidige wet aan de orde hadden kunnen komen. Zij zijn benieuwd of de regering heeft overwogen om eerst een evaluatie van de wet af te wachten alvorens al dan niet met een intrekkingwet te komen. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd naar de brede visie van de regering op het betrekken van burgers bij besluitvorming over wetgeving. Zij vragen de regering om aan te geven of de regering bereid is om met voorstellen te komen om de betrokkenheid van burgers bij wetgeving te vergroten.

De leden van de fractie van de SP hebben met stijgende verbazing de gang van zaken gevolgd rondom de intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij stellen vast dat er onder de huidige referendumwet slechts één referendum is gehouden, te weten het referendum over het associatieakkoord met Oekraïne. De leden van deze fractie zouden willen weten hoe het kabinet heeft vastgesteld dat mensen «voelden dat zij minder invloed hadden» dankzij dit ene gehouden referendum. Ook zijn de leden van deze fractie benieuwd hoe dit kabinet precies heeft bepaald dat «dit slecht was voor het aanzien van de politiek». <sup>1</sup> Heeft het kabinet hier opiniepeilingen over gehouden? Heeft het kabinet een representatieve steekproef gehouden onder de bevolking? Zo ja, kunnen de resultaten worden gedeeld? Zo nee, op basis waarvan zijn deze uitspraken dan wel gedaan?

De leden van de SP-fractie vragen een nadere uitleg waarom het volk haar vertegenwoordigers niet door middel van een referendum zou mogen adviseren en waarom dit in strijd zou zijn met de vertegenwoordigende democratie? Ook vragen deze leden waarom het kabinet meent dat kiezers niet in staat zouden zijn om advies te geven. Op welke onderzoeken baseert zij dat?

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het kabinet er juist nu voor heeft gekozen deze intrekkingwet in te dienen en niet te wachten tot de wettelijk vastgestelde evaluatie van deze wet. Waarom is niet gewacht tot het tweede referendum, dat op 21 maart wordt gehouden? Wordt hiermee niet op voorhand uitgesloten dat het aankomende referendum leidt tot een betrokken maatschappelijke discussie, een hoge opkomst en een duidelijke uitslag? Hoe denkt het kabinet dat deze intrekkingwet een positieve bijdrage zal leveren aan de betrokkenheid van mensen bij het aankomende referendum?

De leden van de PvdA-fractie hebben met teleurstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. In tegenstelling tot de regering achten deze leden het raadgevend referendum wel een zinvolle aanvulling op representatieve democratie.

Het feit dat indien uit een referendum het advies volgt dat een wet ingetrokken dient te worden en de regering dat advies niet opvolgt, kan

---

<sup>1</sup> <https://nos.nl/artikel/2205474-ollongren-referendum-over-intrekken-referendumwet-niet-logisch.html>

inderdaad er toe leiden dat niet alle kiezers daar altijd begrip voor kunnen opbrengen. Dat mag naar de mening van de leden van de PvdA-fractie echter geen argument voor intrekking zijn. Dan hebben kiezers immers helemaal geen directe invloed meer op de inwerkingtreding van een controversiële wet. Dat feit zal wellicht tot grotere onvrede leiden dan het niet overnemen van een advies. Kunt u hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de voornaamste reden voor de intrekking van het raadgevend referendum wordt ingegeven door het adviserend karakter daarvan.

Betekent dat dat de regering een bindend referendum acceptabeler zou vinden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet en betekent dat dat de regering in feite sowieso tegen het instrument referendum is?

De leden van de PvdA-fractie delen de mening niet dat een correctief bindend referendum als einddoel zou hebben gediend voor het raadgevend referendum en dat bij het wegvallen van het correctief bindend referendum ook de grondslag voor het raadgevend referendum zou komen te ontvallen. De initiatiefnemers van beide referendumwetten waren van mening dat beide wetten een eigenstandige positie in zouden nemen, namelijk dat de bevolking voor de ene wet eerder de behoefte zou kunnen hebben aan een niet bindend advies terwijl het in andere gevallen een bindende uitspraak – waarvoor dan wellicht hogere drempels zouden kunnen gaan gelden – beter op zijn plaats zou kunnen zijn. Om die reden hebben de initiatiefnemers, zo antwoordden zij eerder op vragen van de leden van de Eerste Kamer, ook geen horizonbepaling in de Wet op het raadgevend referendum opgenomen. Kunt u ook hier nader op ingaan?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. De fractie van de ChristenUnie is nooit voorstander geweest van het raadgevend referendum en heeft in het verleden tegen de Wet raadgevend referendum gestemd. Deze leden onderschrijven dan ook het doel van dit wetsvoorstel, te weten het intrekken van de Wet raadgevend referendum. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben in deze fase geen nadere vragen.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter intrekking van de Wet raadgevend referendum.

In de memorie van toelichting van de Wet raadgevend referendum staat bij artikel 1: *«Kiezers staan in de Nederlandse democratie op teveel afstand. Met de toename van het gemiddelde kennisniveau, de individuele keuzevrijheid en de daaruit voortvloeiende mondigheid van mensen, is het volgens indieners van dit wetsvoorstel onvoldoende om kiezers op nationaal niveau slechts een keer in de vier jaar in de gelegenheid te stellen hun opvatting te geven. [...] De kans dat de standpunten van een individuele kiezer geheel overeenkomen met de standpunten van een partij, is zeer gering.»*

Voorheen was er een Kamermeerderheid die deze opvatting deelde en daarom bestaat sinds 1 juli 2015 de wettelijke mogelijkheid om een raadgevend referendum aan te vragen. De PvdD-fractie kan zich nog altijd vinden in het bovengenoemde citaat uit de memorie van toelichting. Het referendum is een politiek instrument dat onder de bevolking ruime steun geniet als aanvulling op onze representatieve democratie.<sup>2</sup> Het instrument is ontstaan uit een door de Tweede Kamer geziene behoefte in de samenleving om betrokken te zijn bij nationaal beleid. Waar die behoefte voorts uit is gebleken, is dat burgers bij referenda op grond van de Wet raadgevend referendum, grootschalige campagnes hebben opgezet om gebruik te maken van dit recht. Deze burgers tonen veel betrokkenheid bij (inter)nationaal beleid. Dat moeten we koesteren en aanmoedigen in

<sup>2</sup> Probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel, p. 16.

plaats van dat we het de samenleving en politiek van elkaar doen vervreemden, aldus de leden van de PvdD-fractie.

Die vervreemding was zichtbaar toen het vorige kabinet een eigen draai gaf aan de uitslag van het Oekraïnerferendum, of met andere woorden de uitslag naast zich neerlegde. Een andere reden dat de nasleep van het afgelopen raadgevend referendum negatieve emoties oproep, is dat politieke partijen de uitslag niet intrinsiek respecteerden, maar ze vanuit hun eigen politieke positie gebruikten. Dat zagen we ook gebeuren bij het referendum over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en we zien het gebeuren bij het aanstaande referendum over de Sleepwet.

Met de invoering van de Wet raadgevend referendum gaf ons parlement het vertrouwen aan de bevolking, dat indien de bevolking een belangrijke vraag wordt voorgelegd, zij weldoordacht een stem uitbrengt. Kiezers zijn daar ook goed toe in staat. De uitslag van een volksraadpleging zou daarom serieus moeten worden genomen – dus moeten worden overgenomen, net zoals uitslagen van reguliere verkiezingen, omdat anders verdere vervreemding optreedt. De Minister lijkt die opvatting niet te delen, klopt dat?

Het kabinet maakt wel heel gemakkelijk de keuze om een referendum conform de Wet raadgevend referendum wettelijk onmogelijk te maken, nu zij van mening is dat het raadgevend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Want dat het raadgevend referendum niet heeft gebracht wat ervan verwacht werd, is op zich een opvatting die de PvdD-fractie en vermoedelijk veel burgers delen. Dit is echter niet zozeer het gevolg van onoverkoombare tekortkomingen in het democratische instrument (raadgevend) referendum, maar van hoe het parlement en de regering gevolg geven aan volksraadplegingen. Daarom moeten we het instrument referendum niet verbieden, maar respecteren dat de politieke gevolgen van een volksraadpleging in lijn moeten zijn met de uitslag van een volksraadpleging. De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat juist daarom nu concrete stappen genomen moeten worden om te komen tot een voorstel voor een bindend correctief referendum. Dat instrument laat geen ruimte bij politieke partijen om naar eigen behoefte te bepalen hoe de uitslag van een volksraadpleging geïnterpreteerd moet worden. Ja is ja, nee is nee. Is de Minister van mening dat het wenselijk is dat opvattingen uit de samenleving beter weerklank vinden in nationaal beleid? Ziet de Minister, wanneer het gaat om verstrekkende besluiten, een correctief bindend referendum als een geschikt middel om de opvattingen in de samenleving in de Kamer door te laten dringen? Deelt de Minister de mening dat een correctief bindend referendum zal leiden tot meer tevredenheid onder de bevolking over de werking van ons democratische stelsel, daar het parlement en de regering zich aan de uitslag van het referendum moeten houden? Indien de Minister een correctief bindend referendum niet geschikt vindt, hoe gaat de Minister invulling geven aan de behoefte van de bevolking om meer invloed te hebben op nationaal beleid en wat kan de bevolking daarin op korte termijn verwachten?

De leden van fractie van 50PLUS hebben kennisgenomen van de intrekkingwet Wet raadgevend referendum. Zij willen hier graag meerdere vragen bij stellen. Deze komen hieronder aan bod. Inleidend willen deze leden meegeven dat zij groot voorstander zijn van referenda als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Het raadgevend referendum zoals we dat sinds kort kennen, en dat nu dus al weer volgens dit kabinet moet worden afgeschaft, is voor de fractie van 50PLUS een bescheiden invulling van meer directe democratie. Immers, de uitslag van een raadgevend referendum hoeft niet te worden opgevolgd. De fractie van 50PLUS stelt daarnaast grote vraagtekens bij de spoed die het kabinet heeft om het raadgevend referendum af te schaffen, nog

voordat het instrument goed en wel van de grond is gekomen, nog voordat de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel zijn eindrapport heeft opgesteld, nog voordat er een degelijke evaluatie van de Wet raadgevend referendum heeft plaatsgevonden, en bovendien in afwijking van de Europese landen om ons heen die vrijwel allemaal een vorm van referendum kennen.

Uit een recente peiling van Maurice de Hond, d.d. 3 december 2017<sup>3</sup>, kwam naar voren dat een meerderheid van de Nederlandse kiezers nog steeds voorstander is van het raadgevend referendum. Is de Minister het met de fractie van 50PLUS eens dat met het afschaffen van het raadgevend referendum het vertrouwen in de democratie afneemt? Zo nee, waarom niet?

De fractie van 50PLUS meent dat goed wetgevingsbeleid inhoudt dat je eerst een wet evalueert alvorens je een wet intrekt. Het raadgevend referendum is een jong instrument. Met de Wet raadgevend referendum is maar één ervaring opgedaan en die is nauwelijks serieus geëvalueerd. Referenderen moet je leren. Woorden van die strekking horen we onder andere van prof. W. Voermans<sup>4</sup>. Kan de Minister aangeven waarom een evaluatie niet nodig wordt geacht, en hoe zich dit laat uitleggen in het kader van goed wetgevingsbeleid?

In veel gemeenten bestaat al vanaf ca. 1906 een bevredigende referendumpraktijk<sup>5</sup>. De leden van de fractie van 50PLUS verwachten dat er met meer ervaring opdoen, evalueren en bijschaven, er op nationaal niveau ook een bevredigende referendumpraktijk zou kunnen ontstaan. Graag een reactie van de Minister.

In de hele moderne geschiedenis is er nog maar één land geweest dat ooit een referendumwet heeft ingetrokken en dat is de DDR, in 1968<sup>6</sup>.

Nederland komt met deze intrekkingwet terecht in het illustere gezelschap van zogenaamde democratieën als de Duitse «Democratische» Republiek. Graag ontvangen de leden van de fractie van 50PLUS een uitgebreide vergelijking tussen het intrekken van de referendumwet door de DDR en de intrekkingwet die nu voor ligt. Het afschaffen van het raadgevend referendum plaatst Nederland in de achterhoede binnen Europa<sup>7</sup>. Wat vindt de Minister daarvan?

De Minister schrijft in de memorie van toelichting dat veel kiezers menen dat het kabinet de uitslag van een raadgevend referendum zou moeten opvolgen. Door dat misverstand zou het raadgevend referendum juist leiden tot vervreemding van de kiezer. De fractie van 50PLUS ziet hierin een bevestiging van het feit dat het instrument nog niet tot volle wasdom is gekomen. Het kind wordt met het badwater weggegooid. Is alsnog extra voorlichting geven over het raadgevend referendum niet een veel betere maatregel dan afschaffen?

De leden van de fractie van 50PLUS begrijpen dat onduidelijke wetgeving kan leiden tot vervreemding, maar zij verbazen zich erover dat de Minister dit als een van de argumenten gebruikt om de wetgeving dan maar in te trekken. Gaan we dit in de toekomst vaker zien? Zo ja, kan de Minister een overzicht geven van te schrappen wetgeving die voor de kiezer tot vervreemding leidt? De leden van de fractie van 50PLUS zien dit overzicht met grote belangstelling tegemoet. Zo nee, waarom geldt dit argument volgens de Minister wel voor het afschaffen van het raadgevend referendum?

<sup>3</sup> <http://www.dagelijksstandaard.nl/2017/12/dreun-voor-anti-democratisch-rutte-iii-60-wil-af-van-de-sleepwet-55-wil-referendumwet-behouden/>

<sup>4</sup> <https://wimvoermans.wordpress.com/2017/10/09/wat-gaat-er-gebeuren-met-de-wet-raadgevend-referendum/>

<sup>5</sup> <https://nos.nl/artikel/2145763-referenda-zinloos-in-gemeenten-hebben-ze-wel-nut.html>

<sup>6</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/12/nrc-checkt-alleen-ddr-schafte-eerder-referendum-af-13982755-a1580921>

<sup>7</sup> <https://nos.nl/op3/artikel/2200901-hoe-sterk-is-ons-referendum-vergeleken-met-andere-landen.html>

De Raad van State adviseerde om de noodzaak van intrekking nader te motiveren. In het persbericht van 20 december jl. op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) wordt geheel voorbijgegaan aan deze kanttekening. In het persbericht wordt eveneens niet vermeld dat de Raad van State voor het niet-referendabel maken van de intrekkingwet ook een nadere onderbouwing voorstelde. De fractie van 50PLUS vraagt zich af waarom aan het advies van de Raad van State geen recht wordt gedaan. Waarom de zaken mooier voorstellen dan ze zijn? Duldt dit kabinet nog wel een «ander geluid»? En, is dit persbericht wellicht een voorbeeld van nepnieuws waartegen deze Minister de Nederlanders wil beschermen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de Wet raadgevend referendum beoogt in te trekken. Zij hebben de Wet raadgevend referendum destijds niet gesteund. Met name niet vanwege de doorbreking van de gedachte van de representatieve democratie, maar ook omdat deze leden van mening waren dat de wet ten minste in strijd met de geest van de Grondwet gezien diende te worden. Zij waren en zijn van mening dat het houden van een raadgevend referendum in de praktijk kan functioneren als een (nagenoeg) bindend advies, wat schuurt met de constitutionele eis dat Kamerleden zonder last stemmen. De praktijk bij het wetsvoorstel inzake het Verdrag met de Oekraïne heeft dat ook laten zien. Bovendien kan een heroverweging van een wetsvoorstel waarbij anders wordt gestemd dan de uitslag van het referendum het vertrouwen in de politiek beschadigen. De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen bij het voorliggende wetsvoorstel.

In de eerste plaats vragen deze leden zich af of achteraf niet gezegd moet worden dat de Wet raadgevend referendum er zonder Grondwetswijziging beter nooit had kunnen komen. Vervolgens vragen deze leden of het in betrekkelijk korte tijd invoeren en weer afschaffen van een dergelijke wet niet juist het vertrouwen in de representatieve democratie schaadt?

De leden van de fractie DENK hebben het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum met teleurstelling, ongenoegen en wrevel bestudeerd en hebben enkele opmerkingen en vragen. Zij vragen of de regering de mening deelt dat het zeer curieus en bedroevend is dat een Minister van D66-huize nu de Wet op het raadgevend referendum wil afschaffen? Kan een vergelijking getrokken worden met een SP- of PvdA-minister die het minimumloon, het gelijkheidsbeginsel (art.1 van de Grondwet) of stakingsrecht afschaft, of een VVD-minister die de vrijheid van mening (art. 7 Grondwet) afschaft, of een of CU- of CDA-minister die de vrijheid van godsdienst (art. 6 Grondwet) of een GL- of PvdD-minister die de Wet milieubeheer of de Wet dierenwelzijn afschaft? Deelt de regering de mening dat dit niet goed is voor de geloofwaardigheid van de politiek? Volgt na de *fact free politics*, nu ook de *principal free politics*?

De leden van de fractie DENK vragen zich af waarom de regering nu het (D66-)kind met het badwater weggooit. Waarom zijn geen alternatieven overwogen door de regering, zoals het uitsluiten van internationale verdragen van het raadgevend referendum? Waarom ineens alles overboord gegooit, op basis van één ongelukkig verlopen referendum over het handelsverdrag met Oekraïne? Deelt de regering de mening dat sprake is van een overtrokken reactie op dit ene referendum?

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van de in Nederland gehouden referenda en de onderwerpen en de uitslag hiervan. Kan de regering de referenda meenemen van 1797, 1962, 2005 en 2016?

Kan de regering een overzicht geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de eerste drempel van 10.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan?

Kan de regering een overzicht geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de vervolgdrempel van 300.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan? Kan de regering een overzicht geven van alle keren dat in Nederland een *raadplegend* referendum is gehouden en de onderwerpen en uitslag hiervan?

De leden van de fractie DENK vragen de regering in welke EU landen burgers als groep de mogelijkheid hebben om een referendum aan te vragen en in welke EU landen burgers als groep niet de mogelijkheid hebben om een referendum aan te vragen. Wat is de trend in de EU, bieden steeds meer landen de mogelijkheden voor burgers om een referendum aan te vragen of bieden steeds minder landen burgers de mogelijkheden om een referendum aan te vragen?

De leden van de fractie DENK vragen waarom er in Zwitserland een levendige referendumcultuur is en in Nederland niet. Wat zijn volgens de regering de redenen, dat dit in Nederland niet zou kunnen? Heeft dit te maken met een overblijfsel van de 18<sup>e</sup> eeuwse regentencultuur, die inmenging van de bevolking in politieke processen wantrouwt?

### ***Relatie tot de opdracht aan de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel***

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel mede is ingesteld omdat de invloed die de individuele burger op concrete vraagstukken kan uitoefenen «niet altijd tot ieders tevredenheid stemt». Waarom is de uitkomst van de bevindingen van deze staatscommissie niet afgewacht alvorens het raadgevend referendum af te schaffen? Is de regering bereid haar standpunt over referendums opnieuw te overwegen als het advies van de staatscommissie daar aanleiding toe geeft? Zo nee, waarom niet?

In februari 2017 is de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel ingesteld met de opdracht om het stelsel integraal te bezien en daarbij onder meer in overweging nemende dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert<sup>8</sup>. De fractie van 50PLUS meent dat het niet past om nu alvast met stoom en kokend water één onderdeel van ons parlementaire stelsel te schrappen terwijl de staatscommissie nog aan het werk is. De leden hebben hierover een aantal vragen.

Waarom wordt er afgestapt van het voornemen om het stelsel in zijn geheel te bezien, zoals beoogd met het instellen van de Staatscommissie parlementair stelsel?

Waarom wordt met het afschaffen van het raadgevend referendum niet gewacht tot het eindrapport van de staatscommissie? Kan het kabinet tenminste dit fatsoen opbrengen? Zo nee, heeft de Minister al een bedankbriefje gestuurd aan de voorzitter van de staatscommissie dat de bezinning op het parlementair stelsel, in het bijzonder de betrokkenheid van de burger (onderdeel 1 van de opdracht), door dit kabinet zelf ter hand is genomen, althans tijdens de rit een nieuwe context krijgt? Heeft de Minister kennis genomen van het tussentijds verslag van de staatscommissie van oktober 2017<sup>9</sup>? Graag krijgen de leden van de fractie van 50PLUS een inhoudelijke reactie van de Minister over de opmerkingen die de staatscommissie maakt over referenda. Het gaat om onderstaande opmerkingen:

- a. Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan tussen de politieke besluitvorming en de opvattingen van de meerderheid van de bevolking. Deze discrepanties worden problematischer

<sup>8</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-6895.html>

<sup>9</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34430-D.html>



naarmate deze thema's belangrijker en polariserender worden (aangevuld met noot 45: Hierbij moet worden aangetekend dat het raadgevend correctief referendum tot op zekere hoogte deze spanning kan verminderen) (p. 26).

- b. De macht van de kiezer nam in enkele opzichten wél toe. In de eerste plaats werd het vanaf 1922 gebruikelijk dat het zittende kabinet aan de vooravond van de Kamerverkiezingen zijn ontslag aanbood. Daarvoor was het gebruikelijk dat een kabinet bleef zitten als het bij de verkiezingen zijn meerderheid had behouden. Doordat het zittende kabinet zijn ontslag aanbiedt moet er in alle gevallen een nieuw kabinet worden geformeerd. Daardoor werd het noodzakelijk om via een zorgvuldig proces expliciet na te gaan hoe de verkiezingsuitslag moest worden vertaald in politieke macht. Ook de invoering van het raadgevend referendum in 2016 is in dit verband het vermelden waard (p. 35).
- c. Daarbij moet wel worden aangetekend dat er steun is voor meer inspraak en meer directe democratie (met name het referendum), maar dan vooral als aanvulling op de representatieve democratie (p. 42).
- d. Ook de erosie van de rol van politieke partijen bij het agenderen en afwegen van inhoudelijke thema's roept vragen op, ook al omdat bij bepaalde groepen kiezers weinig vertrouwen in het politieke bedrijf en dan met name politieke partijen bestaat. De staatscommissie benadert dit probleem langs twee richtingen. Het is denkbaar dat door middel van institutioneel-instrumentele hervormingen, zoals het correctieve referendum (veiligheidsklepfunctie) soelaas wordt geboden en het moet ook niet op voorhand worden uitgesloten dat politieke partijen zich aanpassen aan de veranderende tijden en zichzelf opnieuw uitvinden (p. 61).
- e. De staatscommissie wijst ook nog op het verband van twee alternatieve correctiemechanismen in het wetgevingsproces. In de eerste plaats is er de ook in dit hoofdstuk al gememoreerde figuur van het correctief referendum en in de tweede plaats is er de constitutionele toets door de rechter. De constitutionele toets moet weliswaar vooral worden geplaatst in het perspectief van de versterking van de rechtsstatelijke dimensie van de democratische rechtsstaat, maar kan tegelijkertijd niet geheel los worden gezien van de vormgeving van het wetgevingsproces en dan met name de aanwezigheid van voldoende effectieve checks and balances in dat proces (p. 65).

In de memorie van toelichting wordt gesteld: «Het kabinet is van mening dat een eenmaal tot stand gekomen wet of goedkeuring van een verdrag, na aanvaarding in de Kamers, moeilijk onderwerp kan zijn van een volksraadpleging zoals bedoeld in de Wet raadgevend referendum.» Betekent dit dat alle te verwachten voorstellen van dit kabinet voor het vergroten van burgerparticipatie beperkt zullen blijven tot inspraak bij voorgenomen plannen en besluiten? Inspraak bestaat al 50 jaar. Is de Minister het met de fractie van 50PLUS eens dat dit geen democratische vernieuwing is, maar oude wijn in nieuwe zakken?

### **Referendabiliteit**

Voorgesteld wordt de Wet intrekking van de Wet raadgevend referendum niet referendabel te laten zijn. Dat gebeurt door de Wet raadgevend referendum niet van toepassing te verklaren op de onderhavige Intrekkingwet. De leden van de VVD-fractie delen het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State dat hier een politieke afweging wordt gemaakt. De leden van de VVD-fractie steunen de regering in de gemaakte keuze.

Het voorstel van wet tot intrekking van de Wet raadgevend referendum is volgens de indiener niet referendabel. Maar volgens de leden van de PVV-fractie dit is natuurlijk slechts een stelling, die niet maakt dat de intrekkingwet daadwerkelijk niet referendabel is. De indiener geeft aan dat dit «logisch» is, maar komt niet met argumenten en/of een onderbouwing zodat het woord «logisch» hier in de verkeerde context wordt gebruikt. Deze leden vragen een volledige onderbouwing inclusief alle overwegingen, die thans in het voorstel ontbreken. Hierbij past nadrukkelijk de opmerking dat een cirkelredenering géén overweging vormt en dat het gebruik van het woord «overwegingen» niet ineens maakt dat de tekst ook daadwerkelijk overwegingen bevat.

Kan de indiener naast toelichten waarom deze denkt dat de intrekkingwet niet referendabel is ook aangeven wat de meerwaarde is van het niet-referendabel verklaren van dit wetsvoorstel? Waarom wordt dit nadrukkelijk vermeld? Kan de indiener daarnaast aangeven waarom dit wetsvoorstel met zoveel haast is ingediend?

De regering heeft ervoor gekozen de mogelijkheid van het houden van een raadgevend referendum over de intrekkingwet uit te sluiten. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft, dat de in het wetsvoorstel opgenomen regeling tot gevolg heeft dat de vraag of een referendum moet worden gehouden niet beoordeeld wordt binnen het kader van de Wet raadgevend referendum maar op grond van een politieke afweging bij het onderhavige voorstel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de overwegingen die tot deze keuze hebben geleid. Welk standpunt hebben de initiatiefnemers van de Wet raadplegend referendum indertijd zelf ingenomen over de mogelijkheid van uitsluiting van referendabiliteit?

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat zij, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, de motivering om de intrekkingwet uit te sluiten van referendabiliteit onvoldoende vinden. Zij vragen de regering om een nadere motivering op dit punt.

Het niet referendabel maken van de intrekkingwet vinden de leden van de fractie van de SP onbegrijpelijk. Onder de uitzonderingsgronden in de referendumwet wordt deze reden ook niet genoemd. De motivering van dit kabinet om deze intrekkingwet niet referendabel te maken is onder andere dat dit kabinet het niet goed vindt «om de suggestie te wekken dat mensen nog veel invloed hebben». Waarom meent het kabinet gebruik te kunnen maken van een uitzonderingsgrond die niet in de wet is opgenomen? Waren de uitzonderingsgronden in de wet niet limitatief? Welke andere uitzonderingsgronden zijn er nog die niet in de wet zijn opgenomen? Graag ontvangen deze leden een overzicht van alle mogelijke uitzonderingsgronden.

De Minister-President stelt dat het «inherent logisch» is dat deze intrekkingwet niet referendabel is: «Wij zijn tegen referenda, dan is het gek om dit wetsvoorstel referendabel te maken.»<sup>10</sup> De leden van de fractie van de SP vragen naar een nadere uitleg van deze «logica». Zij vragen daarbij te betrekken dat een referendum wordt gehouden over een besluit van de Eerste en Tweede Kamer en niet over een mening van het kabinet. Ook vragen zij hierbij te betrekken dat het aan de bevolking is om te bepalen of zij een advies wil geven en niet aan het kabinet.

Uit de eerder genoemd peiling van Maurice de Hond (3-12-2017) blijkt dat een meerderheid van de kiezers een referendum wil over het intrekken van het raadgevend referendum. De leden van de fractie van 50PLUS

<sup>10</sup> <https://www.nu.nl/politiek/5031182/rutte-vindt-blokkade-referendum-afschaffing-referendum-logisch.html>

begrijpen deze wens, en vinden het ook een kwestie van fatsoen en goed bestuur dat de regels tijdens het spel niet veranderen, ook al is het wetstechnisch mogelijk. Is de Minister het met de fractie van 50PLUS eens dat het niet-referendabel maken het vertrouwen in de democratie weer verder daalt?

De Minister stelt in een interview<sup>11</sup> (d.d. 1-12-2017) over het niet-referendabel maken van de intrekkingwet: «Ik vind het niet goed om de suggestie te wekken dat mensen nog veel invloed hebben». Is de Minister het met de leden van de fractie van 50PLUS eens dat door deze uitspraak het vertrouwen in de democratie en de overheid verder daalt? Meer in zijn algemeenheid vragen deze leden zich af wat de Minister voor ogen heeft om de kloof tussen kiezer en kabinet te verkleinen. Graag een reactie.

Is de Minister het met 50PLUS eens dat het – als het referendum dan toch straks met een meerderheid in beide Kamers zou worden afgeschaft – wel de koninklijke weg moet worden bewandeld zodat 1) de intrekkingwet zelf referendabel is en 2) dat alle referendabele wetgeving die voor de inwerkingtreding door de beide Kamers zijn alsnog referendabel moeten zijn?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het in dit wetsvoorstel onmogelijk maakt om een referendum te houden over de intrekking van de referendumwet. Hoewel het zeker mogelijk is om bij wet af te wijken van de geldende regels in de Wet raadgevend referendum vragen zij zich af of er ook bij andere wetsvoorstellen gebruik gemaakt is van een dergelijke constructie, anders dan bij wetsvoorstellen waarvoor de wet referenda reeds onmogelijk maakt.

De leden van de fractie DENK vragen zich af wat de juridische grondslag is van het niet referendabel verklaren van de «Intrekking van de Wet raadgevend referendum». Klopt het dat, in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum, dit soort wetgeving niet genoemd wordt als één van de onderwerpen, die niet in een referendum aan de bevolking voorgelegd kunnen worden? Op welk artikel van de Wet raadgevend referendum of op welke andere wet baseert de regering zich dan? Is het niet onwettelijk om dit wetsvoorstel niet referendabel te verklaren door alleen te verwijzen naar een advies van de Raad van State en niet te verwijzen naar een wet?

De leden van de fractie DENK vragen of de regering de mening deelt dat een Advies van de Raad van State niet de kracht van wet heeft? Klopt het dat een geldende wet boven een dergelijk advies gaat? Klopt het dat artikel 2 van de Wet raadgevend referendum als volgt luidt: «In de in deze wet omschreven gevallen wordt een referendum gehouden, indien na een inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiesgerechtigden ten minste driehonderdduizend kiesgerechtigden daartoe bij een definitief verzoek de wens kenbaar hebben gemaakt.» Klopt het dat er expliciet staat dat een dergelijk referendum «wordt gehouden» en niet «kan worden gehouden»? Klopt het dus dat het houden van een referendum een verplichting is, indien aan de eisen (300.000 kiesgerechtigden) wordt voldaan, en geen sprake is van de uitzonderingen die genoemd zijn in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum? Waarom probeert de regering zich te onttrekken aan een wettelijke verplichting? Kan de regering hier uitgebreid op ingaan? Deelt de regering de mening dat er geen sprake mag zijn van onwettige en onrechtmatige wetgeving?

De leden van de fractie DENK vragen zich af bij welke instantie juridisch beroep kan worden aangetekend tegen het niet referendabel verklaren van de «Intrekking van de Wet raadgevend referendum».

<sup>11</sup> <https://nos.nl/artikel/2205474-ollongren-referendum-over-intrekken-referendumwet-niet-logisch.html>

Deze leden vragen of de regering alsnog bereid is medewerking te verlenen aan een raadgevend referendum, indien aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan. Is de regering bereid om dit wetsvoorstel te heroverwegen op de gebruikelijke manier?

### **Overgangsrecht**

De leden van de PVV-fractie vragen wat de argumentatie is bij de door de regering geformuleerde wens in het wetsvoorstel dat de intrekkingswet zou moeten maken dat lopende referendumprocedures ophouden te bestaan. Waarom is hier niet voor een overgangperiode gekozen?

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het klopt dat op het moment van de inwerkingtreding van deze wet alleen die lopende referenda doórgaan waarvoor de definitieve fase is afgerond (300.000 handtekeningen)? Klopt het dat een referendum-initiatief waarvoor alleen de inleidende fase is afgerond (10.000 handtekeningen) niet meer mag doorgaan? Is de Minister het met de fractie van 50PLUS eens dat het onbehoorlijk bestuur is om lopende initiatieven de prullenbak in te gooien, initiatieven waarvoor minimaal 10.000 mensen al wel een handtekening hebben gezet in de veronderstelling dat zij serieus zouden worden genomen? Is het niet onbehoorlijk om tijdens het «spel» de spelregels te veranderen?

De leden van de SGP-fractie begrijpen de keuze voor het overgangsrecht waarbij aangesloten wordt bij de termijn voor het verzamelen van de benodigde 300.000 handtekeningen. Wel vragen zij zich af wat de betekenis is van dit wetsvoorstel in geval de termijn nog niet gesloten is, maar er reeds wel voldoende handtekeningen verzameld zouden zijn.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel VI*

De leden van de PvdA-fractie lezen in artikel VI dat de intrekkingswet in werking treedt «met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het voorstel van deze wet.» Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat er na de plaatsing in het Staatsblad nog een dag is waarin de intrekkingswet niet in werking is getreden en derhalve de Wet op het raadgevend referendum nog wel in werking is? Zo ja, hoe kan dan voorkomen worden dat op grond van artikel 8 lid 2 van de Wet raadgevend referendum waarin wordt bepaald dat de inwerkingtreding van een wet van rechtswege wordt opgeschort om – kortweg – een referendum daarover mogelijk te maken nog geldt? En dat om die reden ook een referendum over de intrekkingswet mogelijk blijft? Immers ook de in de intrekkingswet genoemde terugwerkende kracht treedt toch pas in werking indien de hele intrekkingswet in werking is getreden, dus een dag na plaatsing in het Staatsblad? Zo nee, wat begrijpen de leden van de PvdA-fractie dan niet goed? En heeft de bepaling van artikel 8 lid 2 van de Wet raadgevend referendum dan geen enkele werking meer mocht de intrekkingswet in werking zijn getreden?

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het klopt dat art. VI bepaalt dat de intrekkingswet van kracht wordt op het moment dat het koninklijk besluit is getekend en dus niet op het moment van publicatie in het Staatsblad zoals gebruikelijk? Zo ja, wat wordt hiermee beoogd en waarom? Graag een uitgebreide toelichting van de Minister.

De regering heeft voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gekozen voor terugwerkende kracht tot de dag van de bekrachtiging. De leden van de SGP-fractie vragen hierbij een nadere toelichting. Begrijpen zij het goed dat de regering deze bepaling heeft opgenomen, omdat anders alsnog gebruik gemaakt zou kunnen worden van de mogelijkheid om een (inleidend) verzoek te doen tot het houden van een referendum? Maar wat is in dit licht de betekenis van het gegeven dat dit wetsvoorstel, inclusief artikel VI, nog niet in werking is getreden? Zou de regering dan, omdat er géén van de in artikel 5 van de Wet raadgevend referendum genoemde gronden aan de orde is, niet moeten vaststellen dat er op grond van artikel 6 van die wet wél een referendum mogelijk dient te zijn? Of is dat alleen het geval indien de regering de bekrachtigde wet niet in het Staatsblad plaatst binnen de in artikel 7 van de Wet raadgevend referendum genoemde termijn van een week? Is de conclusie gerechtvaardigd dat alleen het binnen een week na de bekrachtiging in het Staatsblad plaatsen van deze wet kan voorkomen dat er een referendumverzoek ingediend kan worden?

Tegelijkertijd geldt op basis van het overgangsrecht dat een dergelijk verzoek alleen nog kan leiden tot een referendum wanneer de termijnen volledig verstreken zijn vóór inwerkingtreding van de intrekkingwet. Is de bepaling van artikel VI dus eigenlijk wel nodig, indien de regering het wetsvoorstel tijdig in werking laat treden?

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De waarnemend adjunct-griffiervan de commissie,  
Roovers