

Vergaderjaar 2006–2007

30 372

Voorstel van wet van de leden Kalma, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)

Nr. 12

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 van de leden Kalma, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend 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.

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanpassing van de democratie noodzakelijk

De leden van de CDA-fractie hebben zonder vreugde kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De indieners betreuren het ontbreken van vreugde bij de leden van de CDA-fractie. Hoewel zij zich er van bewust zijn dat genoemde leden reeds langere tijd weinig affiniteit met het instrument referendum koesteren, hoopten zij toch dat de leden van de CDA-fractie het onderhavige wetsvoorstel op zijn eigen merites zouden beoordelen. Helaas moeten de indieners echter constateren dat de leden van de CDA-fractie het indienen van het onderhavige wetsvoorstel zelfs van weinig respect vinden getuigen voor de democratische rechtsorde. De achterliggende argumentatie van deze leden bij deze stelling is dat in het verleden al meerdere malen – tevergeefs – wetsvoorstellen zijn ingediend met het referendum als onderwerp en dat een nieuwe poging hieraan voorbij zou gaan. De indieners delen de stelling van de leden van het CDA geenszins. Inderdaad konden eerdere pogingen van leden van de Tweede Kamer om bij wijze van initiatiefwetsvoorstel het instrument van het referendum bij wet te doen regelen niet op een meerderheid in het parlement rekenen. De indieners zijn echter van mening dat het instrument referendum zoals dat in het onderhavige voorstel is geformuleerd wel degelijk een waardevolle toevoeging aan ons democratisch stelsel kan betekenen.

Hoewel de leden van de fractie van het CDA die in de vorige kabinetsperiode hun vragen hebben gesteld het op dat moment niet konden weten, zijn nadat de kiezer in november jl. heeft gesproken, de verhoudingen in het parlement gewijzigd. De indieners achten het niet meer dan hun recht en – gezien hun overtuiging ten aanzien van het instrument referendum – ook hun plicht om hun wetsvoorstel ook met het nieuwe parlement te bespreken.

De indieners danken de leden van de CDA-fractie voor het nogmaals uiteenzetten van hun algemene bezwaren tegen het instrument referendum. Zij zullen in de loop van deze nota naar aanleiding van verslag ingaan op die bezwaren. Voor het overige verwijzen zij graag naar de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel. Voor de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de wijziging van de Grondwet ten behoeve van het referendum verwijzen deze indieners graag naar de nota naar aanleiding van het verslag behorende bij het voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (30 174).

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de indieners het parlement onvoldoende in staat achten signalen uit de samenleving op te vangen en op welke terreinen de indieners de politieke besluitvorming zien misgaan/Is deze zienswijze niet eerder een oproep om politieke besluitvormers direct te kiezen in plaats van de besluitvorming voor een nadere overweging voor te leggen, zo vragen deze leden zich ook af? De indieners achten het parlement zeker in staat om signalen uit de samenleving op te vangen. Het voorliggende wetsvoorstel houdt niet in dat de indieners van mening zijn dat het instrument van het referendum in plaats van de parlementaire democratie moet komen, maar haar juist moet aanvullen. Het opvangen van signalen uit de samenleving kan naar de mening van de indieners dan ook via meerdere kanalen plaatsvinden. Het direct kiezen van besluitvormers kan ook bijdragen aan het democratisch proces, maar dit onderwerp strekt zich uit tot buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Over de relatie burgerinitiatief – referendum waar de leden van de PvdA-fractie naar vragen, willen de indieners graag vermelden dat zij beiden als een instrument voor versterking van de democratie zien waarmee de kloof kiezer – gekozene kan worden verkleind. Het horen van kiezers – vaker dan eenmaal per vier jaar bij verkiezingen – zal naar de mening van de indieners bijdragen aan het verkleinen van die kloof. Dit geldt – in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de PvdA en SGP – ook als de uitslag van een raadgevend referendum niet of slechts gedeeltelijk door het parlement zal worden overgenomen. Naar de mening van de indieners is het beter om vaker naar kiezers te luisteren en hun advies serieus te wegen, dan om kiezers slechts een maal per vier jaar hun stem te laten uitbrengen en hen verder niet aan het woord te laten.

Het referendum moet bovendien – zowel in zijn raadgevende als in zijn beslissende versie – als een instrument, naast andere, worden gezien om de kwaliteit van de democratie te verhogen. Het kan, mits zorgvuldig toegepast, de vitaliteit van de politiek en de invloed en het bereik van de vertegenwoordigende democratie helpen versterken. En het kan een belangrijk onderdeel vormen van het streven om de democratisering van maatschappelijke sectoren te bevorderen, onder het motto: geen machtsuitoefening zonder verantwoordingsplicht en geen grotere machtsconcentratie dan voor de vervulling van gestelde taken noodzakelijk is. Burgers zijn, ook in het geval van het referendum, veel meer dan kiezers. De leden van de PvdA-fractie stellen een internationale 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 PvdA-fractie vragen de indieners de stelling dat veel Nederlanders het instrument referendum positief beoordelen te onderbouwen. In dit verband vragen dezelfde leden ook naar het fenomeen van «verkiezingsmoeheid». Naar de mening van de indieners is er in Nederland nog te weinig ervaring opgedaan om hard bewijs te kunnen geven over het oordeel van Nederlanders over het instrument referendum. Wel zien de indieners de opkomst en de discussie over het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag als een sterk signaal voor het enthousiasme dat er over het referendum kan leven. De indieners hebben verder geen kennis van een onderzoek naar het fenomeen van «verkiezingsmoeheid».

De indieners danken de leden van de VVD-fractie voor hun inbreng bij het onderhavige wetsvoorstel. De indieners danken deze leden ook voor het feit dat zij, nu er opnieuw een wetsvoorstel met betrekking tot het onderwerp referendum is ingediend, opnieuw de voor- en nadelen van referenda willen afwegen en opnieuw een standpunt willen bepalen. Het valt de leden van de VVD-fractie op dat de indieners al in de eerste zin van de memorie van toelichting stellen dat kiezers in de Nederlandse democratie te veel op afstand staan. Ook zou de binding tussen kiezer en partij verminderd zijn. De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting en voorbeelden bij deze stelling. De indieners hebben inderdaad hun wetsvoorstel gedaan omdat zij van mening zijn dat de kloof kiezer – gekozenen verkleind dient te worden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook in de ogen van de indieners het huidige democratisch bestel zeer waardevol is en blijft. Het onderhavige wetsvoorstel dient dan ook als ondersteuning van dat bestel. Kiezers moeten zich echter wel blijvend kunnen herkennen in wat er zich bijvoorbeeld in het parlement afspeelt. De kiezer moet weten dat het mandaat dat hij of zij een maal per vier jaar afgeeft, ook gebruikt wordt door de gekozenen op een manier zoals de kiezer dat wenst. Vele opiniepeilingen maar vooral de sterk wisselende opeenvolgende verkiezingsuitslagen en de grote hoeveelheid «zwevende kiezers» geven naar de mening van de indieners aan dat tevredenheid van de kiezers over «wat er in Den Haag» gebeurt niet meer als vanzelfsprekend mag worden aangenomen. Daarbij past het niet dat alleen het moment van verkiezingen voor de Tweede Kamer zich leent om een mening te kunnen geven. Kiezers zullen wellicht gebruik willen maken om door middel van een referendum een krachtig signaal af te geven. Het referendum is bovendien veel meer dan een al dan niet bindende meningspeiling. Het stimuleert de omvang en de intensiteit van het publieke debat, zoals buitenlandse nationale referenda hebben laten zien. Het vergroot de ontvankelijkheid van de politiek voor wat er maatschappelijk leeft en corrigeert aldus een nadeel van een kiesstelsel als het onze, waarin de kiezers niet het laatste woord hebben over de samenstelling van de regering – maar zonder het primaat van de parlementaire democratie op enigerlei wijze aan te tasten. En het kan helpen om burgers in bredere zin dan alleen via rood potlood of stemmachine bij het democratisch proces te betrekken.

De indieners danken de leden van de SP-fractie voor de waardering waarmee deze leden kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben meer op met een raadgevend dan met een raadplegend referendum omdat zij van mening zijn dat burgers zelf de aanzet moeten geven voor een referendum. De leden van de SP nodigen de initiatiefnemers uit nader te beargumenteren dat burgers goed in staat zijn om de consequenties van wetgeving goed te beoordelen. Naar de mening van de indieners zijn burgers inderdaad daartoe goed in staat. De indieners zien niet in waarom burgers wel goed in staat zijn om minimaal eens per vier jaar hun stem bij bijvoorbeeld Tweede Kamerverkiezingen uit te brengen en niet in staat zouden zijn om een gefundeerde mening over wetgeving te krijgen. Immers het geven van een mening over een allesomvattend partijprogramma, kan een veel hoger niveau van meningsvorming vergen dan een concrete wet die in de praktijk direct merkbare gevolgen zal hebben. Uiteraard zullen burgers zich goed moeten kunnen informeren. Bij een raadgevend referendum waarbij burgers zelf aangeven de behoefte te hebben om over een bepaalde wet een uitspraak te doen, zal juist vanwege dat meer spontane karakter van het referendum wellicht een groter draagvlak bestaan dan voor een min of meer van bovenaf opgelegd referendum. Toch mag, zoals uit de respons bij het Europees referendum kan blijken, het nut van een raadplegend referendum niet bij voorbaat worden gebagatelliseerd.

De leden van de fractie van D66 vragen de indieners om hun visie op de relatie tussen onderhavig wetsvoorstel en de rol van de Eerste Kamer als «chambre de réflexion» toe te lichten. De Eerste Kamer wordt vaak aangeduid als «chambre de réflexion», oftewel: de herbezinningskamer, die tegengewicht kan bieden aan de meer vluchtige politiek van de Tweede Kamer. Zij heeft de mogelijkheid om wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen nogmaals – in een meer reflectieve setting – te bezien en daarover haar oordeel uit te spreken. Indieners menen dat gesteld kan worden dat de mogelijkheid voor de bevolking om desgewenst over bepaalde onderwerpen een correctief referendum te houden, in zekere zin een soortgelijke en aanvullende functie zou kunnen vervullen.

De indieners hebben met teleurstelling kennis genomen van de opmerking van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat zij met weinig enthousiasme kennis hebben genomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden maken er bezwaar tegen dat, nu er door middel van een ander initiatiefwetsvoorstel uiteindelijk een decisief correctief wetgevingsreferendum wordt beoogd – hetgeen een Grondwetswijziging eist – als «tussenoplossing» wordt gekozen voor een raadgevend correctief wetgevingsreferendum. De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat hoewel formeel kan worden afgeweken van een uitslag van een raadgevend correctief referendum, dat materieel niet is aan te raden. Daarmee regelt het voorliggende wetsvoorstel materieel datgene wat naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie uitsluitend bij Grondwetswijziging zou moeten worden geregeld. Deze leden zijn daarom van mening dat in het onderhavige wetsvoorstel een horizonbepaling zou moeten worden opgenomen, totdat er duidelijkheid is over het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. De indieners delen de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat op het moment dat de beoogde wijziging van de Grondwet een feit is, de betekenis van het onderhavige wetsvoorstel zal veranderen. Op dat moment is immers inderdaad een decisief correctief wetgevingsreferendum mogelijk. De indieners zijn echter van mening dat het onderhavige wetsvoorstel los van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet een eigenstandige rol verdient. De indieners vinden dat het onderhavige wetsvoorstel vanuit de democratische legitimatie van het parlementaire werk een wenselijk

geachte aanvulling op dat werk is. Daarom zijn de indieners niet van mening dat de gevraagde horizonbepaling noodzakelijk is. De indieners hopen hiermee gelijkaardige vragen van de leden van de VVD-fractie en D66-fractie te hebben beantwoord.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat dit instrument op gespannen voet kan staan met het representatieve karakter van de vertegenwoordigende democratie. De indieners kennen en respecteren de mening van de leden van de SGP-fractie maar delen die niet. Kortheidshalve verwijzen de indieners naar de memorie van toelichting. De mening van de leden van de SGP-fractie dat er om burgers bij de politiek te betrekken primair een verandering van de politieke cultuur nodig is delen de indieners in zekere mate wel. De indieners streven een politieke cultuur na die betrokkenheid van de burgers bij de politiek zal vergroten. Om die cultuurverandering tot stand te brengen zijn er echter naar de mening van de indieners instrumenten nodig waarmee burgers daadwerkelijk de mogelijkheid krijgen meer betrokken te raken bij de politiek. Het referendum is een van die instrumenten.

1.2 Spanning representatieve democratie en referendum

De leden van de CDA-fractie vinden het storend dat de indieners in hun memorie van toelichting op bladzijde 3 de opvatting van de regering over referenda niet zorgvuldig weergeven. De indieners stellen dat de regering van oordeel is dat het raadgevend correctief referendum geen spanning oplevert met de representatieve democratie. In de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 2 november 2005 is echter op bladzijde 14 te lezen dat de regering van oordeel is dat: «... het correctief wetgevingsreferendum in vergelijking met andere typen referenda de minste spanning oproept met het vertegenwoordigende stelsel». Dit geeft toch een heel ander beeld van de opvatting van de regering. Gaarne ontvangen zij toelichting van de indieners. De indieners danken de leden van de CDA-fractie voor hun opmerking, maar delen de mening van die leden niet dat er uit het genoemde citaat «een heel ander beeld van de opvatting van de regering» zou blijken. De leden van de CDA-fractie vermelden in dit verband niet dat het genoemde citaat met betrekking tot het correctief wetgevingsreferendum in verhouding tot het vertegenwoordigend stelsel eindigt met de woorden: «Het is met dit stelsel niet onverenigbaar» (Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 14). Bovendien voegt de regering nog toe dat «Met het houden van correctieve wetgevingsreferenda wordt voorkomen dat het parlement kan worden gepasseerd en dat aan de kiezers keuzes worden voorgelegd met betrekking tot vraagstukken waarover het parlement zich niet heeft uitgesproken» (Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 14).

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat ook zonder referenda politici open moeten staan voor de signalen uit de samenleving en deze moeten betrekken bij hun standpuntbepaling. Het aangaan van de dialoog met de samenleving kan ook heel goed zonder referenda, zo menen zij. De indieners delen de mening van de leden van de VVD-fractie dat een dialoog met de samenleving op vele manieren gevoerd kan worden. Naar de mening van de indieners dient die dialoog zeker niet alleen via referenda te worden gevoerd. In een tijd waarin bijvoorbeeld vele nieuwe communicatiemiddelen ter beschikking staan dat ook niet nodig. Mochten de indieners die indruk wel hebben gewekt, dan gaan zij er vanuit dat die hierbij is weggenomen.

1.3 Advies van de Kiesraad

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners in te gaan op het advies van de Kiesraad om ook het onder valse voorwendselen

bewegen van iemand om een verzoek onderscheidenlijk ondersteuningsverklaring in te dienen, strafbaar te stellen. Dit advies van de Kiesraad nemen de indieners alsnog over. Zij verwijzen daarbij naar de desbetreffende nota van wijziging {tk1}

2. Overeenkomsten met de Tijdelijke referendumwet (Trw)

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd naar de reactie van de indieners op het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije. De Raad stelt dat raadplegende referenda onder omstandigheden een aantasting vormen van de vertegenwoordigende democratie. «Raadplegende referenda kunnen worden uitgeschreven omdat politici steun willen verwerven voor een beslissing die zij toch al willen nemen of omdat zij zich aan moeilijke beslissingen willen onttrekken. In het eerste geval nemen de initiatiefnemers de burger niet serieus in het tweede geval hun eigen functie niet».

De indieners zijn van mening dat in het onderhavige voorstel, dat immers over een raadgevend referendum gaat, het genoemde raadplegend referendum niet aan de orde is. Een mening over het wetsvoorstel raadplegend referendum toetreding Turkije zal, zoals gebruikelijk, bij de behandeling van dat wetsvoorstel worden gegeven. Het verslag behorende bij het voorstel van wet van het lid Wilders betreffende de het raadplegend referendum toetreding Turkije (30 309, nr. 7) kan de leden van de CDA-fractie wellicht alvast enig inzicht in de mening van de diverse fracties bieden.

3. Afwijkingen van de Trw

Hoogte van de drempels

De leden van de CDA-fractie vinden het aantal van 10 000 respectievelijk 300 000 handtekeningen te gering. Zij stellen voor in dit wetsvoorstel een ondergrens op te nemen van 40 000 respectievelijk 600 000, analoog aan de Tijdelijke referendumwet. Zij bestrijden de mening van de indieners dat het met deze drempels mensen onmogelijk wordt gemaakt een referendum te organiseren. Zij willen de indieners hierbij in overweging geven dat uit het eerste burgerinitiatief van Clean Air gebleken is dat deze aantallen verre van onhaalbaar zijn. In korte tijd zijn namelijk moeiteloos meer dan 62 000 handtekeningen opgehaald. Gaarne ontvangen zij een toelichting.

Hoewel de indieners op dit punt van mening van de leden van de CDA-fractie verschillen, zijn zij haar erkentelijk voor het feit dat zij toch constructief willen meedenken om tot een goede referendumwet te komen. De leden van de fracties van de VVD, SGP en ChristenUnie hebben gelijkaardige vragen. De indieners erkennen dat de hoogte van een drempel moeilijk exact te bepalen is. Enerzijds zijn zij van mening dat de drempels niet te hoog moeten zijn om het instrument referendum ook daadwerkelijk te kunnen laten functioneren, anderzijds moeten de drempels nu ook weer niet zo laag zijn dat het instrument referendum te gemakkelijk gebruikt kan gaan worden. In die afweging menen de indieners dat de door hen voorgestelde drempels passend zijn. Met name de door de leden van het CDA in overweging gegeven initiële ondergrens van 40 000 achten de indieners te hoog. De door de indieners voorgestelde grens van 300 000 handtekeningen achten zij hoog genoeg om te voorkomen dat er te lichtvaardig met het instrument referendum kan worden omgegaan.

Uitslagquorum

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie zetten kanttekeningen bij het feit dat de indieners geen voorstander

blijken te zijn van een uitslagquorum noch een drempel ten aanzien van de opkomst opwerpen.

De leden van de CDA-fractie vrezen bijvoorbeeld dat bij gebrek aan dergelijke drempels elke (zeer geringe) opkomst de uitslag van het referendum praktisch gezien een bindende werking kan hebben. De leden van de VVD-fractie vragen of het opnemen van drempels niet de legitimiteit dan wel het gewicht van de uitslag van het referendum zal vergroten. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat door het ontbreken van een opkomstdrempel onnodig onduidelijkheid over de representativiteit van de uitslag van een referendum kan ontstaan. Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het feit dat indieners geen opkomstdrempel hanteren, er niet toe leidt dat het instrument van het raadgevend correctief referendum devalueert. De indieners zouden graag als volgt op bovenstaande vragen en opmerkingen willen reageren. Hoewel zij erkennen dat met opkomstdrempels of een uitslagquorum inderdaad vooraf meer duidelijkheid kan worden gecreëerd over de waarde van de uitslag, achten de indieners dit desondanks geen reden om die drempels in de wet op te nemen. Met het opnemen van dergelijke drempels zou de indruk kunnen worden gewekt dat de uitslag van een referendum waarbij die drempels worden gehaald als het ware automatisch overgenomen dient te worden. Daarmee ontvalt het raadgevende karakter aan dat referendum en bestaat de kans dat het gezien gaat worden een referendum waarvan van de uitslag niet meer kan worden afgeweken. Daarmee zou het referendum onbedoeld het dwingende karakter krijgen dat enkele van de hierboven genoemde fracties juist niet lijken te wensen. Overigens zal het gewicht van een referendum met een zeer lage opkomst of met een uitslag met een geringe meerderheid wellicht anders worden gewogen dan een referendum waarbij de opkomst hoog was of de uitslag overduidelijk.

a. Referendumcommissie

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP willen graag uitleg van de indieners over de instelling van een referendumcommissie. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat een referendumcommissie wegens haar onafhankelijke status niet ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten-Generaal. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het verstrekken van subsidie niet veel meer een taak van de overheid is en stellen ook vragen over de wijze waarop de referendumcommissie ter verantwoording kan worden geroepen. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de regering in staat mag worden geacht om uitsluitend feitelijke informatie aan de bevolking te verstrekken. De indieners zouden die vragen graag als volgt beantwoorden. Zij hebben inderdaad het advies van de Raad van State naast zich neergelegd om de aan de referendumcommissie toebedeelde taken op het gebied van subsidieverstrekking en voorlichting onder te brengen bij respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een bestaande gekwalificeerde instantie. Indieners zijn van mening dat voor de meer inhoudelijke, «politieke» taken, waaronder het geven van inhoudelijke informatie over de inhoud van het referendum of subsidieverdeling een onafhankelijke instelling nodig is. Zoals in de memorie van toelichting al is gesteld gaat een referendum over een aangenomen wet en lijkt het de indieners – al is het maar om de schijn van partijdigheid uit te sluiten – niet wenselijk dat de wetgever hierover onafhankelijke informatie geacht wordt te geven. Die wetgever is immers partij bij de uitkomst van het referendum. Evenmin achten de indieners de Kiesraad hiervoor geschikt. De Kiesraad is in de eerste plaats een centraal stembureau en daarnaast een adviescollege van de regering en het parlement op het gebied van kiesrecht en verkiezingen. Met de inhoudelijke kant van verkiezingen wordt de Kiesraad zich niet geacht bezig te houden. Dat geldt ook voor (het geven van voorlichting over) een referendum.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD en CDA-fractie kan worden gesteld dat de referendumcommissie inderdaad een zelfstandig bestuursorgaan wordt. De indieners erkennen dat hiermee de commissie niet ter verantwoording kan worden geroepen door de Staten-Generaal, maar zijn van mening dat de voordelen van de onafhankelijke status van de referendumcommissie hier tegenop wegen. Dat geldt, in antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie, ook ten aanzien van het verstrekken van subsidies waar naar de mening van de indieners de onafhankelijkheid van de referendumcommissie boven het afleggen van verantwoording moet gaan.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of, als er een referendum wordt gehouden, het tevens de bedoeling is, dat er op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog een project- dan wel werkgroep wordt ingesteld. Zo ja, wat zal dan de verhouding tussen de referendumcommissie en deze projectgroep zijn? De indieners zijn van mening dat iedere betrokken of onafhankelijke partij het recht heeft zijn standpunten ten aanzien van het referendumonderwerp duidelijk te maken. Op welke wijze deze partijen dat doen is aan henzelf. Wat de indieners betreft is een project- dan wel werkgroep bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarbij mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de wijze van benoeming van de leden van de referendumcommissie. De leden van de CDA-fractie vragen welke bevoegdheden de Staten-Generaal hebben ten aanzien van deze benoemingen. De leden van de referendumcommissie worden bij koninklijk besluit benoemd. Formeel zal de betrokkenheid van de Staten-Generaal beperkt blijven tot het voorafgaand aan de benoeming mededelen van de voorgenomen benoeming aan het parlement. In de praktijk zal dit naar de mening van de indieners betekenen dat, in geval van bezwaren vanuit het parlement, de regering alvorens een kandidaat te benoemen, rekening met die bezwaren.

b. Wijze van indienen en controle van verzoeken

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hebben vragen gesteld bij het plaatsen van een handtekening voor een referendum. Gevraagd wordt waarom niet gekozen is voor het zetten van een handtekening ten overstaan van een ambtenaar op het stadhuis. De leden van de CDA-fractie vrezen voor een impulsieve daad als iemand op straat gevraagd wordt een handtekening ten faveure van het houden van een referendum te zetten. De leden van de VVD-fractie vrezen voor ronselpraktijken en zijn van mening dat burgers er best iets voor over mogen hebben om een handtekening te zetten. Deze leden doen de suggestie om burgers naast op gemeentehuizen ook op stadskantoren en deelgemeentekantoren in de gelegenheid te stellen hun handtekening te plaatsen. De indieners zouden hier graag het volgende over op willen merken. Zij zijn enerzijds van mening dat burgers die een referendum willen initiëren, zich niet om min of meer administratieve redenen geremd zouden moeten voelen om zich voor het houden van een referendum uit te spreken. Anderzijds zijn de indieners van mening dat de handtekeningen ook verifieerbaar moeten zijn. Naar hun mening is dat binnen het gedane voorstel goed mogelijk. De vrees dat burgers zomaar in een ondoordachte daad een handtekening zullen plaatsen, achten de indieners ongegrond. Naar de indieners menen zijn burgers doorgaans zeer goed in staat om zich ter zake een mening te vormen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheid om door middel van een digitale handtekening (DigiD) ondersteunende handtekeningen voor het referendum te kunnen verkrijgen. De indieners vinden dit een interessante gedachte. Maar vanwege de wijze waarop DigiD op dit moment nog is ingericht leent het zich louter voor de communicatie

tussen burgers en bedrijven enerzijds en overheidsinstellingen anderzijds. Daarom is DigiD nog niet geschikt voor het verzamelen van ondersteunende handtekeningen door personen of instellingen die een referendum willen organiseren. Wellicht wordt dit in de toekomst anders.

c. Informatievoorziening voor de kiezer over een aan een referendum onderworpen wet

De leden van de VVD-fractie doen de interessante suggestie om de regering een samenvatting van een wetsvoorstel waarover een referendum wordt gehouden, te laten maken en die vervolgens door de Staten-Generaal goed te laten keuren. De indieners zijn van mening dat de regering – er van uitgaande dat zij de burger een gefundeerd oordeel over de inhoud van een wet wil laten vellen – haar best zal doen om de inhoud van een wetsvoorstel goed en duidelijk voor het voetlicht van de burgers te brengen. Naar de mening van de indieners staat het de regering vrij om een samenvatting van het voorstel te maken en te presenteren. Aangezien echter de regering als indiener van de wet er belang bij kan hebben dat een samenvatting een rooskleurig beeld over een wetsvoorstel geeft, achten de indieners het – zoals de leden van de VVD-fractie suggereren – dat de Staten-Generaal de samenvatting kan goedkeuren. Daarnaast zijn de indieners van mening dat het niet gewenst is dat alleen de regering een dergelijke samenvatting zal geven. Zij zijn van mening dat er in ieder geval (ook) een goede informatieverstrekking vanuit een niet betrokken partij kan worden gegarandeerd. Vandaar dat de indieners menen een onafhankelijke referendumcommissie te moeten instellen.

d. Subsidies

De leden van de CDA-fractie zouden graag van de indieners een onderbouwde schatting van de totale kosten voor het houden van referenda ontvangen. In de memorie van toelichting gaan zij alleen in op de uitvoeringskosten voor gemeenten bij het referendum over de Europese Grondwet. Ook zouden zij graag van de indieners een schatting willen vernemen van het aantal referenda dat per jaar zal worden aangevraagd. De indieners kunnen behalve hetgeen zij reeds in de memorie van toelichting met betrekking tot de financiële gevolgen hebben vermeld weinig toevoegen op dit punt. In het kader van het Europees Referendum zijn de kosten goed in beeld gebracht. Daaruit bleek dat de meeste kosten niet in de voorfasen van het referendum zelf werden gemaakt, maar voor de stemming zelf. Wat betreft de kosten in de voorfasen is te weinig ervaring opgedaan met referenda om hierover zinnige uitspraken te kunnen doen. De omvang van de ambtelijke uitvoeringskosten zal vooral afhangen van de mate waarin gebruik gemaakt zal worden van het referendum-instrument. Over het aantal te houden referenda kunnen de indieners echter geen voorspellingen doen.

Kunnen indieners de vraag beantwoorden op welke wijze de controle op de subsidie per referendum wordt vormgegeven, vragen de leden van de PvdA-fractie. De indieners dragen in het onderhavige wetsvoorstel de referendumcommissie op om een subsidieregeling vast te stellen. De commissie heeft daarbij veel beleidsvrijheid. De subsidieregeling zal ook bepalen welke maatschappelijke organisaties wel dan wel niet in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Wel zal de begroting van de referendumcommissie deel gaan uitmaken van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er mag van worden uitgegaan, zo stellen de leden van de SGP-fractie, dat inhoudelijk betrokkenen zelf het nodige over zullen hebben voor het communiceren van hun standpunt. Om welke reden is het volgens de indieners toch nodig om hiervoor subsidies te verstrekken?

Naar de mening van de indieners is het verstrekken van informatie over het wetsvoorstel waarop het referendum betrekking heeft essentieel voor het slagen van het referendum. Binnen de perken van de subsidieregeling mogen er daarom naar de mening van de indieners geen belemmeringen op dit vlak liggen. Wel willen de indieners benadrukken dat maatschappelijke organisaties inderdaad ook een eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om het voeren van een referendumdebat. Om die reden stellen de indieners dan ook een plafond van € 2 mln per referendum voor.

7. Reikwijdte referendum

7.1 Uitzonderingen

De indieners geven aan dat «gemengde» uitvoeringswetgeving niet tot de uitgezonderde onderwerpen behoort. De leden van de VVD-fractie vragen hier om een toelichting. Hoe stellen de indieners zich een referendum over «gemengde» uitvoeringswetgeving voor? Maakt het de vraagstelling niet bijzonder ingewikkeld? Hoe zal de vraagstelling luiden? Kortom, hoe wordt een referendum over dergelijke wetgeving vormgegeven? Inderdaad zijn de indieners van mening dat «gemengde» uitvoeringswetgeving ook referendabel moet zijn. Als dit anders zou zijn, zou dat kunnen betekenen dat – door aan een op zich referendabele wet elementen toe te voegen ter uitvoering van internationale verplichtingen – een wet vrij eenvoudig niet referendabel zou kunnen worden gemaakt. De indieners achten het niet wenselijk dat op deze wijze voor bepaalde wetten alsnog de weg van het referendum wordt afgesloten.

Voor wat betreft de vormgeving zal de vraagstelling in geval van een referendum over «gemengde» uitvoeringswetgeving niet afwijken van een referendum over andere wetgeving. Ook in dit geval wordt de kiezer de vraag voorgelegd gesteld of de kiezer voor of tegen de aan het referendum onderworpen wet is (artikel 59 wetsvoorstel).

8. Gevolgen van het referendum voor bekendmaking en inwerkingtreding

8.1 Gevolgen van de uitslag

8.1.1 Algemeen

Artikel 11 verplicht de regering tot indiening van een wetsvoorstel tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet waarover een referendum is gehouden, maar sluit niet uit dat vanuit de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel wordt ingediend. Achten de indieners het mogelijk dat de Tweede Kamer het door de regering ingediende wetsvoorstel amendeert, in die zin dat het tegenovergestelde wordt voorgesteld, vragen de leden van de VVD-fractie. Of is er dan sprake van een destructief amendement? Wat gebeurt er als vanuit de Tweede Kamer een tegenovergesteld wetsvoorstel aan dat van de regering wordt ingediend? Hoe beoordelen de indieners deze situatie? Hoe kan de patstelling worden opgeheven?

De indieners zouden deze vragen graag als volgt beantwoorden: Iedere wet, dus ook een wet zoals bedoeld in artikel 11 is amendeerbaar. Mocht de inhoud van een amendement contrair zijn aan wat het wetsvoorstel van de regering beoogt, dan is het aan de Kamer om daar een oordeel over te vellen. In theorie is het daarom inderdaad mogelijk dat een amendement wordt aanvaard dat ingaat tegen de intentie van het door de regering ingediende wetsvoorstel. Datzelfde geldt voor een initiatiefwetsvoorstel waarvan de inhoud ingaat tegen een wetsvoorstel van de

regering. Ook in dat geval is het uiteindelijk de meerderheid in het parlement die bepaalt wat wel en niet wet wordt.

8.3.2 Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende wetgeving

In geval van spoedeisendheid kan worden afgeweken van de artikelen 8 en 9 van de Wet raadgevend referendum. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de rechtsgevolgen daarvan voor de individuele burger. De indieners verwijzen naar artikel 12, vierde lid en artikel 16, vierde lid van hun wetsvoorstel waarin sprake is van een «billijke schadevergoeding» in de gevallen dat er vanwege spoedeisendheid van de genoemde artikelen 8 en 9 wordt afgeweken.

13. Stemming en vaststelling van de uitslag

13.1 Combinatie van referenda met verkiezingen

De leden van de VVD-fractie zien dat er, gelet op de organisatie van verkiezingen en referenda, voordelen zijn in het laten samenvallen van het referendum en de desbetreffende verkiezingen. Maar, zo vragen deze leden zich af, kunnen beide evenementen elkaar over en weer wat stemgedrag betreft beïnvloeden? Waarom hebben de indieners niet voor een ont koppeling gekozen? De kans dat de twee evenementen elkaar over en weer beïnvloeden is inderdaad aanwezig. De indieners zien dat in het geval van het samenvallen van een referendum met verkiezingen, zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, er inderdaad de mogelijkheid van wederzijdse beïnvloeding bestaat. Maar naar de mening van de indieners is dit echter niet per se ongewenst. Naar hun mening zullen kiezers doorgaans zeer wel in staat zijn om onderscheid te maken tussen hun stemgedrag bij verkiezingen en een referendum. Vaak zal het onderwerp van het referendum zo afgebakend en concreet zijn dat daardoor het onderscheid ten aanzien van het andere stemgedrag duidelijk te maken is. Mochten kiezers echter vanwege het gewicht dat zij aan het onderwerp van een referendum hechten, geneigd te zijn hun stemgedrag voor de andere verkiezing aan te passen, dan kan dat naar de mening van de indieners ook geen kwaad. In die gevallen weegt immers het onderwerp van het referendum voor de kiezer blijkbaar zwaar. Dan is het ook niet bezwaarlijk dat hiermee het stemgedrag voor de verkiezing wordt beïnvloed.

II. ARTIKELEN

Artikelen 4 en 5

De leden van de CDA-fractie herinneren de indieners aan de discussie bij de Tijdelijke referendumwet over de uitsluiting van noodwetten. Kunnen de indieners medelen hoe in dit wetsvoorstel is gewaarborgd dat noodwetten niet referendabel zijn?

De indieners wijzen op artikel 12 van hun wetsvoorstel. Op grond daarvan zijn noodwetten weliswaar niet uitgezonderd van de mogelijkheid om daarover een referendum te houden, maar kan de desbetreffende noodwet wel al in werking treden. Eventuele intrekking van de wet naar aanleiding van een afwijzende referendumuitslag kan dan later aan de orde zijn.

Kunnen de indieners bevestigen dat de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers in dit wetsvoorstel referendabel zijn? Het antwoord luidt bevestigend.

Artikel 5 bevat een limitatieve opsomming van wetten waarover geen referendum kan worden gehouden, stellen de leden van de VVD-fractie

vast. Hoe verhoudt deze opsomming zich tot de passage op bladzijde 22, waar indieners stellen dat ook nog bij gewone wet de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum kan worden uitgesloten? Kan dan wel van een limitatieve opsomming in artikel 5 worden gesproken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de indieners. Het is inderdaad mogelijk om in een wetsvoorstel te bepalen dat dat wetsvoorstel te zijner tijd niet referendabel zal zijn: de Wet raadgevend referendum is immers niet van een «hogere orde» dan willekeurig welke andere wet. Een dergelijke uitzondering vergt dan wel een expliciete bepaling. Deze expliciete bepaling is niet nodig voor de Wet raadgevend referendum zelf al genoemde uitzonderingsgronden.

Overigens is het de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de in artikel 5 genoemde onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden, niet overeenkomen met de onderwerpen die niet aan een referendum kunnen worden onderworpen, zoals genoemd in wetsvoorstel 30 174 inzake het opnemen van bepalingen met betrekking tot het correctief referendum in de Grondwet. Wat is de reden van het verschil, zo vragen zij. De indieners wijzen er op dat het enige verschil tussen beide wetten is dat in het onderhavige wetsvoorstel voorzieningen zijn getroffen voor de wetsvoorstellen die noodzakelijk zijn als er sprake is van een negatieve referendumuitslag (intrekking of inwerkingtreding van de aan het referendum onderworpen voorstellen). Een dergelijke voorziening is uit de aard der zaak niet aan de orde bij een bindend referendum zoals dat wordt voorgesteld in 30 174 met betrekking tot wijziging van de Grondwet. Bij een bindend referendum hoeft immers niet meer te worden besloten wat gedaan moet worden met het verworpen wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners toe te lichten waarom wetten inzake sociale wetgeving en belasting niet worden 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 referendum laat verder onverlet dat er bij verwerping van een wetsvoorstel een nieuw, aangepast voorstel wordt behandeld door de wetgever.

Artikel 6

De leden van de CDA-fractie verzoeken de indieners toe te lichten hoe moet worden gehandeld in het geval de aanhouding van de inwerkingtreding van een wetsvoorstel wegens het houden van een referendum leidt tot het indienen van schadeclaims. De indieners zijn van mening dat de vragen of er sprake is van schade en, zo ja, die ook op de Staat kan worden verhaald op de normale manier door de rechter moeten worden beantwoord. De rechter kan bepalen of de Staat schadeplichtig is uit (on)rechtmatige overheidsdaad.

Artikel 58

De leden van de CDA-fractie willen graag van de indieners vernemen wie de informatieverstrekking door de referendumcommissie controleert. Zoals de indieners hierboven al hebben aangegeven hechten zij er veel waarde aan dat de referendumcommissie in alle onafhankelijkheid kan opereren. Daarom zal van formele controle van de informatievoorziening geen sprake zijn. Uiteraard kunnen alle betrokken partijen die van mening

zijn dat de informatievoorziening van de referendumcommissie tekortschiet dit kenbaar maken.

Artikel 66

De leden van de CDA-fractie willen de indieners verzoeken «blanco» als aparte categorie op te nemen op het stembiljet. Uit de ervaringen met het referendum over de Grondwet is gebleken dat veel kiezers een blanco stem willen uitbrengen, maar niet weten hoe zij dit moeten doen en hierdoor ongewild een ongeldige stem uitbrengen.

Voor de goede orde wijzen de indieners er op dat het aantal blanco stemmen bij het voorgestelde referendum wel apart wordt vastgesteld, anders dan bij normale verkiezingen (zie artikel 66 van het wetsvoorstel). De indieners zijn niet van mening dat blanco stemmen ook als een expliciete keuze moet worden aangeboden op het stembiljet. Vanuit de gedachte dat blanco stemmen de uitzondering op de regel is, voorziet de huidige Kieswet daar op dit moment niet in. De indieners zijn van mening dat ook voor het onderhavige wetsvoorstel deze stelregel kan worden gehanteerd.

Kalma
Duyvendak
Van der Ham