

Vergaderjaar 2017–2018

**34 854**

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

**A**

### **VERSLAG VAN EEN EXPERTMEETING**

Vastgesteld 24 april 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning<sup>1</sup> heeft op 27 maart 2018 gesprekken gevoerd met enkele deskundigen over **de intrekking Wet raadgevend referendum**.

Van deze gesprekken brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV), Fiers (PvdA)

**Voorzitter: Engels**  
**Griffier: Dragstra**

Aanwezig zijn 18 leden der Kamer, te weten:

Van Bijsterveld, Bikker, Engels, Ganzevoort, De Graaf, Van Hattem, Koffeman, Köhler, Kox, Lintmeijer, Lokin-Sassen, Martens, Nagel, Nooren, Schalk, Schouwenaar, Sini en Strik,

alsmede de volgende deskundigen:

#### **Blok I: juridische aspecten**

- Prof.mr. Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen
- Prof.mr. Roel Schutgens, hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- Dr. Geerten Boogaard, universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
- Prof.mr. Fred Soons, emeritus hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Utrecht

#### **Blok II: eventuele alternatieven en gevolgen van intrekking**

- Prof.dr. Frank Hendriks, hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan Tilburg University
- Dr. Philip van Praag, universiteit hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam
- Dr. Martin Rosema, universitair docent politicologie aan Universiteit Twente

Aanvang 14.00 uur.

De **voorzitter**: Goedemiddag. Hartelijk welkom bij onze expertmeeting over de intrekkingwet raadgevend referendum. Mijn naam is Hans Engels. Ik ben als voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning aangewezen om te proberen deze bijeenkomst in goede banen te leiden. Ik zie sommigen dan al vreugdevol kijken.

Ik heet onze gasten welkom, die ik zo meteen nader zal introduceren. Ik heet ook mijn collega's van de Eerste Kamer van harte welkom. Ik heet iedereen op de tribune van harte welkom en vooral moest ik niet vergeten iedereen die via de livestream of via NPO Politiek vanmiddag meekijkt welkom te heten. Ik wens u allemaal een vruchtbare bijeenkomst.

Wij gaan het als volgt doen. We hebben twee blokken. Een blok gaat over de staatsrechtelijke kant van de intrekkingwet. Kort gezegd over de juridische aanvaardbaarheid. Daarin spreken wij met zeergeleerde juristen. Daarna hebben wij het in het tweede blok met al even hoog- en zeergeleerde politicologen en bestuurskundigen over de wenselijkheid van het gekozen traject.

Alle experts die bij ons een position paper hebben ingeleverd krijgen maximaal vijf minuten de tijd, hetzij om nader toe te lichten waarom zij van mening zijn veranderd, dan wel om mogelijk nog iets toe te voegen. Daarna geef ik natuurlijk alle ruimte aan mijn collegae om nadere vragen te stellen.

Dan stel ik nu mijn collegae uit anderen hoofde voor: professor Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, professor Roel Schutgens, hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen, dr. Geerten Boogaard, universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Leiden en professor Fred Soons, emeritus

hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Utrecht. De andere heren stel ik wel voor als zij aan de beurt komen.

### **Blok I: juridische aspecten**

De **voorzitter**: Professor Munneke, wilt u als eerste in maximaal vijf minuten nog eens vertellen hoe wij het moeten gaan doen? U hebt het woord.

De heer **Munneke**: Dank u wel, voorzitter. Twee opmerkingen vooraf: ik heb het alleen over de vraag of de intrekkingwet zelf referendabel is op grond van de constructie die daarvoor in het wetsvoorstel is gekozen en verder zal ik alleen iets zeggen over de vraag of het staatsrechtelijk houdbaar is wat daarin gebeurt, dus ik zal mij op dit moment niet uitspreken over de wenselijkheid ervan. De staatsrechtelijke vraag is de vraag naar de bevoegdheid: mag dit? Om dan maar meteen het antwoord daarop te verklappen: ik denk dat wat hier in het wetsvoorstel staat staatsrechtelijk kan. Dat is ook de positie die ik heb ingenomen in de paper die ik heb ingeleverd. Ik ben daarover niet van standpunt veranderd. Het belangrijkste argument daarvoor is toch dat een latere wetgever niet gebonden kan worden door een eerdere wetgever, vanuit een soort democratische gedachte dat een latere wetgever altijd ruimte moet hebben om tot nieuwe inzichten te komen. Ik weet vrij zeker dat mijn collega-deskundigen daarover nog meer zullen zeggen.

Ik wil van deze korte spreektijd gebruikmaken om iets te zeggen over de kritiek die in de literatuur geuit is op deze constructie, met name over de verhouding tussen de artikelen V en VI in de intrekkingwet. Artikel V zegt dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is op de intrekkingwet en artikel VI verklaart terugwerkende kracht aan de hele wet. Collega Voermans heeft daar een kritisch stuk over geschreven. Ik denk dat hij inderdaad een punt benoemt dat misschien niet helemaal goed is gegaan. Ofwel werkt de wet in z'n geheel helemaal terug. Dat betekent dat vanaf het moment van bekrachtiging de wet niet meer bestaat en je dus ook geen referendum op grond van die wet kan houden. Ofwel werkt artikel V terug. Dat zou betekenen dat specifiek voor deze wet geen referendum gehouden kan worden, omdat dat de strekking is van artikel V. Nu is voor beide gekozen. Is dat een groot probleem? Ik heb in mijn stuk geschreven dat dat in dit geval naar mijn mening niet zo'n heel groot probleem is, in die zin dat artikel V technisch gezien misschien overbodig is geworden. Maar de rechtszekerheid komt niet in het gedrang, omdat heel duidelijk beide constructies hetzelfde beogen, namelijk geen referendabiliteit van de intrekkingwet. Ik denk dat dat voor dit moment staatsrechtelijk het belangrijkste punt is.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dan geef ik het woord aan professor Roel Schutgens. U heeft maximaal vijf minuten.

De heer **Schutgens**: Dank u wel, voorzitter. Je hoort weleens zeggen: raadpleeg vier deskundigen en je krijgt vijf meningen. Ik vrees dat het vanmiddag andersom is en dat wij het allemaal enorm eens gaan zijn. Ik ben het heel erg eens met mijn collega Munneke, dus ik zal kort spreken. Ik denk ook dat juridisch houdbaar is wat in de intrekkingwet wordt geprobeerd. In artikel V en VI wordt beoogd om de referendumwet niet toepasselijk te maken op de intrekking van het referendum. Dat is een constructie waarvan ik zeg dat die niet erg fraai is, niet erg hoffelijk of genereus jegens politieke tegenstanders die misschien willen proberen er nog wel een referendum over te organiseren, maar dat die juridisch, staatsrechtelijk of wetstechnisch wel houdbaar is. Waarom? Omdat er een heel oud beginsel is, het lex-posteriorbeginsel, dat zegt dat een latere wet altijd voor de oudere wet gaat. Je kunt het ook anders verwoorden: de

wetgever is altijd bevoegd z'n eigen wetten in te trekken of te wijzigen, later. Dat geldt ook hier, zou ik zeggen. De wetgever probeert in de intrekkingwet ervoor te zorgen dat de oudere, de eerdere wet, de Wrr, niet van toepassing is. Volgens een oud staatsrechtelijk beginsel is dat gewoon mogelijk.

Nu zou je je nog kunnen afvragen of het misschien toch anders is als het gaat om procedurele bepalingen. Want de Wrr is niet zomaar een wet, de Wrr is wet die een bijzondere procedure beschrijft voor allerlei andere wetten, voor de totstandkoming van wetten. Nu zou je misschien kunnen redeneren dat de intrekkingwet een andere, nieuwe wet is en dat, voordat die tot stand kan komen, de procedure moet worden gevolgd die in de Wrr staat beschreven. Zo zou je kunnen redeneren. Desondanks denk ik dat dat niet juist is, om de simpele reden dat het lex-posterior-beginsel, de gedachte dat de latere wetgever altijd de oudere wet mag wijzigen, ook geldt als we het hebben over wetten met een procedureel karakter. Ik zie in ieder geval geen reden waarom je, als je als wetgever materiële wetten later zou mogen wijzigen, dat niet zou mogen doen bij procedurele wetten. Ik denk dat ook hier gewoon geldt dat de wetgever bevoegd is om de Wrr buiten toepassing te verklaren op de intrekkingwet.

Tot slot, voorzitter. Ik vind dat de constatering dat het juridisch kan en houdbaar is, natuurlijk niet het laatste punt is. Je moet je vervolgens afvragen: is dit nu een fraaie wet? Dat vind ik in eerste instantie een politieke afweging, maar je kunt je afvragen of deze kunstgreep – want dat is het natuurlijk – de manier is waarop je wil omgaan met je politieke tegenstanders. Dat is dan toch de afweging die gemaakt moet worden. Maar dat is in eerste instantie politiek en niet staatsrechtelijk.

De **voorzitter**: Dank u wel. Dat brengt mij bij de andere zijde. Ik ben nu aanbeland bij dr. Geerten Boogaard. U heeft het woord.

De heer **Boogaard**: Dank, voorzitter. Dank ook voor de voor een staatsrechtgeleerde altijd eervolle uitnodiging. Op de vraag of de intrekking juridisch effectief is, moet ook mijn antwoord luiden: ja, dat is-ie. Voor de fijnproevers zou ik eraan willen toevoegen dat de redenering van professor Voermans wel klopt, maar in dit geval niet opgaat. Het technische artikel VIII is in mijn ogen geen constitutief geldigheidsvereiste en kan dus wel juridisch effectief worden uitgeschakeld langs deze weg. Maar, voeg ik er meteen aan toe, het is wel de effectiviteit van iemand die inbreekt in zijn eigen huis. Het mag allemaal wel – het is tenslotte z'n eigen huis – en het kan uiteraard ook, maar logisch en fatsoenlijk is zo iets alleen als je sleutels zijn gestolen, de burens niet thuis zijn en binnen een baby ligt te huilen. Dan is het noodzakelijk en geboden om in je eigen huis in te breken. Maar dat is bij de Wet raadgevend referendum allemaal niet het geval. Die maakt zichzelf helemaal niet onaantastbaar. Hij verzet zich niet tegen zijn eigen intrekking. Hij regelt alleen dat daar, net als bij de meest andere wetten, een raadgevend referendum over gehouden zou moeten kunnen worden. Want daarover zijn ook alle deskundigen het eens: zonder de bijzondere constructie was de intrekkingwet gewoon referendabel geweest.

Dat brengt mij bij het belangrijkste punt: de inzet van deze bijzondere en niet-noodzakelijk constructie van de terugwerkende kracht is staatsrechtelijk afwijkend en moet naar mijn inzicht dus ook inhoudelijk worden gerechtvaardigd. Ik vind dat de Raad van State zich op dit punt misschien wel iets te ver terugtrekt. Het oordeel is inderdaad uiteindelijk aan de politieke organen, maar deze politieke organen moeten naar mijn overtuiging meer doen dan alleen maar de politieke opportuniteit afwegen. Het is meer dan alleen een kwestie van «wat is afgesproken in het regeerakkoord?», het is ook een kwestie van rechtszekerheid en fatsoenlijk wetgeven. Dat betreft misschien geen harde, duidelijke regels,

maar het zijn wel juridische criteria. De vraag is dus: wat zijn dan die zwaarwegende belangen die rechtvaardigen dat de wetgever hier inbreekt in z'n eigen huis? Ik moet eerlijk zeggen dat ik ze persoonlijk in de discussie in de Tweede Kamer nog niet gezien heb, maar die bal ligt nu bij u. Mijn deskundigheid beperkt zich tot de conclusie dat dit niet alleen een politieke vraag is. Het is ook een juridische vraag, typisch een vraag voor de Eerste Kamer.  
Ik dank u wel.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Als laatste voor de aftrap professor Soons. Gaat uw gang.

De heer **Soons**: Dank u, voorzitter. Dames en heren, mijn bijdrage aan deze discussie beoordeelt het wetsvoorstel vanuit een geheel andere invalshoek dan die van de voorgaande drie sprekers, namelijk of het wetsvoorstel mogelijk strijdig is of juist in overeenstemming is met Nederland bindende regels van internationaal recht, met name verdragsregels. Het is goed dat hier in dit stadium alsnog aandacht aan wordt besteed. Het is de verdienste van de organisatie Privacy First dat dit gebeurt. Overigens, voor de goede orde wijs ik erop dat ikzelf geen betrokkenheid heb bij die organisatie en hier vermoedelijk alleen maar zit omdat er vandaag geen vertegenwoordiger van Privacy First aanwezig kon zijn. Mijn naam is wel genoemd door Privacy First, zo begrijp ik, als te benaderen deskundige, vermoedelijk vanwege mijn standpunten over referenda in het kader van het uitoefenen van het externe zelfbeschikkingsrecht. Bij dit wetsvoorstel gaat het om referenda in het kader van de uitoefening van het interne zelfbeschikkingsrecht, dat wil zeggen het recht van een volk tot het vrijelijk nastreven van de eigen economische, sociale en culturele ontwikkeling. In ons geval is dat volk de bevolking van het land Nederland.

Nu er geen expliciete verdragsbepaling is te vinden die verplicht tot het houden van referenda of een bepaalde vorm van referenda, moet gekeken worden of zo'n verplichting toch impliciet afgeleid zou kunnen worden uit andere verdragsbepalingen. Dan kom je inderdaad uit bij het zelfbeschikkingsrecht zoals neergelegd in de gemeenschappelijke artikelen 1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten uit 1966 en ook artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het interne zelfbeschikkingsrecht oefent een volk continu uit middels het democratisch proces. Binnen enkele randvoorwaarden bepaalt het volk ook zelf hoe dat democratisch proces vorm krijgt in het nationale staatsrecht. De randvoorwaarden zijn neergelegd in met name artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat kort gezegd gaat over de plicht tot vrije verkiezingen en het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden. Mijn conclusie kan niet anders zijn dan dat er geen aanwijzingen zijn dat referenda een verplicht onderdeel van het democratisch proces moeten zijn volgens verdragsrechtelijke verplichtingen.

Blijft nog over de vraag of het zogenaamde regressieverbod van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten wellicht aan intrekking van de Wet raadgevend referendum in de weg zou staan. Ook hier is mijn conclusie dat dat niet het geval is. Omdat het zeker mogelijk is dat de twee toezichthoudende organen van de verdragen bij de behandeling van de nationale rapportages over de uitvoering van de verdragsverplichtingen belangstelling zullen tonen voor dit onderwerp, is een gedegen discussie in het Nederlandse parlement van belang. Het kan ook helpen voor de toekomstige toelichting die de Nederlandse regering zou moeten geven bij dit onderwerp.  
Dank u, voorzitter.

De **voorzitter**: Dank u zeer. Ik kijk nu naar mijn collegae. Ze krijgen de gelegenheid om vragen te stellen en opmerkingen te maken in de richting van een of meerdere uitgenodigde experts. Meneer Lintmeijer, u heeft het woord.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks): Ik heb een vraag primair aan de heer Schutgens. U schrijft in uw stuk – ik citeer vrij – dat je ook zou kunnen toetsen aan hogere regelgeving, bijvoorbeeld EU-wetgeving. Kan toetsing aan het recht op behoorlijk bestuur een argument opleveren? U zegt, net als de heer Munneke, dat het allemaal niet fraai is maar wel kan. Zou zo'n toets nog tot een ander inzicht kunnen leiden? Ik stel de vraag dus ook aan de heer Munneke.

De heer **Schutgens**: Wetgeving moet natuurlijk altijd behoorlijk zijn. Je moet als parlement zeker wetgeving toetsen aan rechtsbeginselen, vooral het beginsel van behoorlijke wetgeving. Maar ik vrees dat er een wat vloeiende overgang is van wetgeving die echt hard in strijd is met de beginselen van goede wetgeving – en dus onrechtmatig – naar wetgeving die niet zo netjes en niet zo fraai is. Ergens op die overgang zit deze manier van intrekken van de Wrr. Maar ik zou niet zeggen dat het echt zo erg is dat het onrechtmatig is of in strijd met hoger recht. Het is gewoon niet zo fraai. Je moet je afvragen of je dat wil. Maar ik denk niet dat je met een juridische redenering onder die politieke verantwoordelijkheid uit kunt. Dat zou mijn antwoord zijn.

De heer **Munneke**: Onze eensgezindheid zet zich voort, want ik deel dit standpunt. Ik ken geen hogere rechtsnormen die hieraan in de weg zouden staan. Ik ben het met collega Schutgens eens. Er is natuurlijk een soort overgang van niet zo netjes en niet zo chic naar in strijd met het beginsel van goed bestuur of behoorlijk wetgeven. Ik geloof niet dat we dat in deze zaak aan de hand hebben. Ik sluit mij dus aan bij de voorgaande spreker.

De heer **Köhler** (SP): Ik heb twee vragen. Mijn eerste vraag is aan professor Munneke. Hij eindigt zijn position paper met «Erg chic is het niet. Bovendien kan worden vastgesteld dat de wijze waarop het referendum in de praktijk functioneert, nog volop in ontwikkeling is. Dat doet weliswaar niet af aan de formele bevoegdheid van de wetgever tot intrekking over te gaan, maar het roept wel de vraag op of in zijn effecten het middel in dit geval niet erger is dan de kwaal.» Is dit nu een retorische vraag? Anders gezegd: hoe beantwoordt u die vraag zelf?

De heer **Munneke**: Het is een retorische vraag, maar het is vooral ook een bruggetje naar het tweede blokje. Ik heb aan het begin van mijn inleiding gezegd dat ik onderscheid maak tussen de juridische houdbaarheid en de wenselijkheid. Ik denk alleen dat je er in een stuk sowieso niet omheen kan het probleem te benoemen. Dat heb ik geprobeerd in die laatste zin. Het gaat ook om vertrouwen van burgers in een instrument, in een overheid, in goede wetgeving. Maar dat is, nogmaals, niet zozeer een staatsrechtelijk punt maar een kwestie waarover straks in het tweede blok uitgebreid gesproken zal worden. Ik wilde het alleen niet onvermeld laten, vandaar dat het stuk daar eindigt, als een soort overgang naar het tweede blok.

De heer **Köhler** (SP): Het is misschien niet zuiver onze staatsrechtelijke plicht, maar het toetsten van de proportionaliteit van de wetgeving is wel een van de dingen waar de Eerste Kamer voor staat. Dat is toch ook een sterk juridische discussie. Met uw retorische vraag suggereert u, bij mij

althans, dat u deze wet niet proportioneel vindt als antwoord op de kwaal dat het raadplegend referendum nog niet goed functioneert. Zie ik dat juist?

De heer **Munneke**: Ik heb niet het woord «proportioneel» in de mond genomen. Ik heb het bewust gehouden bij termen als «niet chic», «niet hoffelijk» of «niet genereus», zoals collega Schutgens het noemde. Ik denk dat dat de termen zijn waarin we nu spreken. «Proportionaliteit» krijgt meteen een juridische lading en ik zou niet zo ver willen gaan om te zeggen dat dit niet proportioneel is en daarmee een juridische toets niet zou kunnen doorstaan. De bevoegdheidsvraag heb ik beantwoord. Uiteindelijk komt het, zoals collega Boogaard ook zei, ontzettend neer op een afweging van voors en tegens. Die moet je beide in kaart brengen. Daarom heb ik ook gezegd dat ik op zich begrijp dat de regering, die met een wetsvoorstel het referendum wil intrekken, zegt: laten we hier geen referendum over houden. Dat is op zichzelf een logisch standpunt, maar daar staat ook een verhaal tegenover. Ik heb niet anders willen doen dan de spanning tussen die twee uitgangspunten laten zien en daarover een vraag opwerpen. Ik heb de vraag echter niet beantwoord.

De heer **Köhler** (SP): Dank u. Ik had nog een vraag aan de heer Boogaard. Als ik hem goed kan volgen, zegt hij: het is juridisch wel in orde maar niet logisch en fatsoenlijk. Althans, u hebt gezegd dat u zich afvroeg of het wel logisch en fatsoenlijk was en dat je die vraag eigenlijk met «nee» moest beantwoorden. Ik vat het dan maar samen dat u het niet logisch en fatsoenlijk vindt. U brengt ook het punt op of deze bijzondere constructie, die juridisch wel in orde is, staatrechtelijk wel gerechtvaardigd is. Hoe staat het met de rechtszekerheid? U zegt: zwaarwegende argumenten voor uitsluiting van de referendabiliteit van deze intrekkingswet ontbreken in het Tweede Kamerdebat. Ik heb aanvullend de vraag of u vindt dat deze argumenten ook ontbreken in de memorie van toelichting.

De heer **Boogaard**: Ik geloof niet dat er in de memorie van toelichting veel dingen waren die niet in het Tweede Kamerdebat aan de orde waren, dus die neem ik in één beweging mee. Hoever zou ik willen gaan? Ik denk dat daar misschien een klein verschil zit met de collega's. Op de vloeiende schaal die collega Schutgens schetste, zou ik een stapje verder willen gaan, op basis van de redenering dat terugwerkende kracht toch een afwijkende constructie is. Je grijpt in de normale gang van zaken in en dat moet inhoudelijk gerechtvaardigd worden. Zolang dat nog niet gebeurd is, is het rechtszekerheidsbeginsel in het geding. Maar het is niet het meest harde deel van het staatsrecht waar we het dan over hebben. Het is een belang dat in de parlementaire behandeling wel voldoende aan de orde moet zijn geweest om het rechtmatig te laten zijn.

De **voorzitter**: Dank. Ik kijk of de heer Köhler voorshands voldoende is voorgelicht. Dat is het geval. Dan schuif ik door naar de heer Sini.

De heer **Sini** (PvdA): Dank u wel, voorzitter. Ik heb een vraag aan de heren Boogaard en Schutgens. De heer Boogaard wijst in zijn notitie op de schade die wordt berokkend door deze rücksichtslose intrekking met terugwerkende kracht, wat volgens hem uiteindelijk schade van democratische aard oplevert. In het naschrift van zijn notitie geeft de heer Schutgens aan dat het hier een lelijke kunstgreep betreft om politieke tegenstanders de pas af te snijden door hun een democratisch recht te ontzeggen. Hij schrijft verder dat de kunstgreep evident in strijd is met de bedoeling van wat de Wrr-wetgever nog maar kort geleden namens ons allen heeft geregeld en dat hij overtuigender voorbeelden van staatsrechtelijke zuiverheid, hoffelijkheid, generositeit en wetgevingskwaliteit kent. Mijn vraag aan beide heren is of zij nader kunnen reflecteren op de

gevolgen van deze handelwijze van de regering voor wat de heer Hendriks in zijn notitie democratisch legitiem, behoorlijk en verantwoord bestuur noemt. Acht u deze handelwijze behorend tot de categorie «eens maar nooit weer»?

De heer **Boogaard**: Wat betreft de opmerking dat rücksichtslose intrekking democratische schade veroorzaakt, verwijs ik hoofdzakelijk naar het blok hierna. Daarin komen mensen aan het woord die daar beter zicht op hebben dan ik. Vanuit het staatsrecht kan ik wel waarnemen dat iets wat gepresenteerd wordt als heel logisch, kennelijk niet heel erg logisch overkomt als de discussie in de Tweede Kamer zo hoog oploopt en de marges zo klein zijn. Als iets echt heel logisch is, zouden daar toch bredere meerderheden voor zijn gevonden, zou ik zeggen. Maar het werkelijke peilen van democratische schade is meer voer voor politicologen.

De heer **Schutgens**: Ik zou zeggen: er zijn voorstanders en tegenstanders van het referendum en bij beide kampen zijn daarvoor redelijke en respectabele standpunten. Nu hebben de tegenstanders van het referendum een heel nipte meerderheid om het referendum in te trekken. Is het eigenlijk niet een beetje flauw om de voorstanders van referenda, die dat ongetwijfeld weer zullen gaan proberen, de kans te ontnemen om een laatste keer te proberen aan te tonen dat er grote steun onder de bevolking is voor dat referendum? Of ze dat lukt, weet ik helemaal niet, dat moet ik nog zien. Maar waarom zou je ze de kans ontnemen om dat te proberen, terwijl het volgens de oude Wrr destijds – dat is helemaal nog niet zo lang geleden; een paar jaar geleden nog maar – duidelijk de bedoeling was dat mensen die kans juist wel kregen, als vorm van democratische zeggenschap. Ik vind het eigenlijk een beetje flauw en ik vind het, zoals ik heb geschreven, weinig genereus van een nipte meerderheid om zo'n grote minderheid de pas af te snijden. Waarom zou je mensen dat niet gunnen? Waar ben je eigenlijk zo bang voor?

De **voorzitter**: Veel dank. Was dat voldoende of heeft u nog een aanvullende vraag?

De heer **Sini** (PvdA): Wat zou u dan ten aanzien van de toekomst willen aanbevelen? Zou je een dergelijke handelwijze bij een dergelijke wet toepassen, of zegt u: dit behoort niet tot behoorlijk bestuur?

De heer **Schutgens**: U vraagt mij nu om mijn politieke visie hierop te geven. Als ik erover moest besluiten en als ik het referendum zou intrekken – ik weet niet of ik daarvoor zou zijn; ik denk het eigenlijk niet – waar ook wel goede redenen voor zijn, zou ik zelf de neiging hebben om te denken: laat ik de mensen die daar zo'n warm voorstander van zijn in ieder geval de kans en de gelegenheid gunnen om het nog een keer te proberen. Ik vind dat hoffelijker.

De heer **Schalk** (SGP): Ik heb een vraag die in eerste instantie is gericht aan de heer Munneke. In zijn position paper zie ik bij onderdeelje d, punten 10 en 11 de focus op deze intrekkingwet. Iedereen heeft in de gaten dat dit consequenties heeft voor andere wetten. Acht u dat een verzwarend element? Kan de schade daardoor nog groter worden? Ik ben wel benieuwd of anderen daar ook een visie op hebben.

De heer **Munneke**: Mag ik om een toelichting vragen? Bedoelt u specifiek dat we de Wet raadgevend referendum ook niet meer kunnen toepassen op andere wetgeving omdat de hele wet wordt ingetrokken? Dat is het geval, begrijp ik. Als ik zou moeten kiezen uit de twee constructies die ik schets – we hebben artikel V en we verklaren de wet alleen niet van



toepassing op deze intrekingswet – kun je in de tussenliggende periode over andere wetgeving nog een referendum houden, omdat de wet zelf dan nog bestaat. Alleen de intrekingswet is dan niet referendabel. Dat is een lichtere manier om je doel te bereiken, als je doel is «ik wil nu de intrekingswet niet referendabel maken». De tweede constructie zegt: ik schaf gewoon met terugwerkende kracht die hele wet af. In zijn omvang en zijn reikwijdte werkt dat ook door naar overige wetgeving. Als de wetgever dit wil, was die constructie met artikel V terugwerkende kracht geven de lichtere methode geweest, denk ik, en in die zin te verkiezen. Maar goed, op basis van het beginsel dat de latere wetgever daar zelf over gaat, kan hij wel voor die ingrijpendere methode kiezen. Ik weet niet helemaal zeker of dat in de procedure van de totstandkoming van die wet helemaal overzien is. Niet voor niets wijst collega Voermans erop dat het een soort dubbel slot is. Eigenlijk is men voor twee ankers gaan liggen, merk ik in mijn stuk op; twee pogingen om hetzelfde doel te bereiken. Alleen artikel V terugwerkende kracht geven is het lichtere instrument en in die zin wenselijker.

De **voorzitter**: Dank. Ik kijk even of iemand nog iets aanvullends wil zeggen. Misschien heeft u nog vervolgvragen.

De heer **Schalk** (SGP): Om het nog preciezer te maken: bedoelt de heer Munneke hiermee dat het netter, minder schadelijk of wat dan ook was geweest als er eerst een intrekingswet was geweest voor de referendumwet en daarin was opgenomen dat alle andere wetten tot aan het moment van daadwerkelijk intrekken gewoon referendabel waren geweest? Bedoelt u dat te zeggen? Zou dat minder schade hebben toegebracht?

De heer **Munneke**: Daarvoor moeten we even kijken naar de constructie die nu in de intrekingswet is gevolgd. Artikel V zegt dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is op de intrekingswet en beoogt dat te regelen. Maar er is een probleem, want op het moment dat de intrekingswet in werking treedt, had je al een referendum kunnen uitschrijven. Om dat te voorkomen heeft men in artikel VI terugwerkende kracht tot aan het moment van bekrachtiging van de intrekingswet ingevoerd, maar dan voor de hele wet, waardoor artikel I van de intrekingswet ook terugwerkende kracht krijgt, en dat artikel zegt dat de wet wordt ingetrokken, waarmee de hele wet weg is. Mijn punt is: als je alleen aan artikel V terugwerkende kracht zou hebben gegeven in artikel VI – dan schrijf je in artikel VI op dat artikel V terugwerkende kracht heeft tot het moment van bekrachtiging enzovoorts – dan geldt dat niet voor de resterende bepalingen. Dan blijft voor het overige de wet van kracht, totdat het moment van intrekking daadwerkelijk daar is. Dat zou een lichtere manier zijn als je doelstelling is: ik wil alleen de referendabiliteit van de intrekingswet voorkomen. Als je doelstelling verder is «ik wil zo snel mogelijk van de Wet raadgevend referendum af», dan is die tweede constructie een stuk effectiever.

De **voorzitter**: Helder. Ik ben toe aan de heer Schouwenaar van de VVD.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Voorzitter. We hebben veel gehoord over het staatsrecht, wat toelaat dat op deze wijze dat referendum wordt ingetrokken. Maar ik heb altijd begrepen dat er ook ongeschreven regels zijn, met name in het staatsrecht. Een van die ongeschreven regels is dat wij ons in de Eerste Kamer niet alleen op de rechtmatigheid richten, maar ook op de uitvoerbaarheid en de doelmatigheid, maar niet op allerlei andere dingen, om het verschil met de Tweede Kamer toch levend te houden. Ligt er in die sfeer misschien nog een bezwaar tegen deze wet? Of anders gezegd: zou dat een fatsoensnorm kunnen zijn die langza-

merhand tot ongeschreven regel van staatsrecht gegroeid is, van voldoende gewicht om van deze wet af te zien?

De **voorzitter**: Volgens mij kijkt u naar professor Schutgens, of niet per se?

De heer **Schouwenaar** (VVD): Nee, niet per se. Ik kijk naar u, want u bent de voorzitter.

De **voorzitter**: Ja, dat weet ik. Dat kan ook heel zwaar worden op den duur. Maar goed, ik kijk gewoon even rond achter de tafel.

De heer **Schutgens**: Dank, voorzitter. Zou u een heel korte toelichting kunnen geven op wat u bedoelt met de uitvoerbaarheid? Ik zie niet zoveel problemen op het punt van de uitvoerbaarheid van een intrekkingwet die de hele Wrr bij wijze van spreken onmiddellijk doet vervallen. In zekere zin is dat heel makkelijk uitvoerbaar. Ik denk dat er andere beginselen zijn die je wel dreigt te schenden, of die je in ieder geval onder spanning zet, maar ik zie dat nog even niet bij de uitvoerbaarheid, maar misschien begrijp ik u verkeerd.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Het zou de fatsoensnorm kunnen zijn, daarom noemde ik dat eigenlijk, dat je politieke tegenstanders in elk geval de ruimte biedt. Parlement betekent spreken, maar dat kan ook schrijven zijn. Dat je dat niet de pas afsnijdt, zoals dat hier genoemd is. In die zin zou ik mij kunnen voorstellen dat dit toch een regel is waar je je in de Eerste Kamer speciaal aan hebt te houden, om een ander zijn parlementaire bevoegdheden te gunnen. Laat ik het daar maar bij laten.

De heer **Schutgens**: Weet u, ik vind het eigenlijk een beetje flauw, maar dat is misschien niet een van de normen waar je als Eerste Kamer aan toetst of moet toetsen. Dat is wel het gevoel dat het bij mij oproept. Waarom zou je nou zo snel dat organiseren van een referendum over de intrekkingwet onmogelijk maken? Dat kun je ook niet hoffelijk noemen, of de pas afsnijden of weinig genereus, maar dat komt eigenlijk allemaal op hetzelfde neer. Ik vind het geen fraaie wetgeving, maar niet onrechtmatig.

De heer **Boogaard**: Ik zou zeggen dat er wel mogelijkheden bestaan om in dat kader wat u schetst, wat vaak voor de Eerste Kamer wordt gebruikt, op de rechtszekerheid in het bijzonder in te zoomen en langs die lijn te beoordelen wat dit voor de rechtszekerheid doet. Een tot nu toe te weinig bediscussieerde vraag is: wat wordt hier dan precies ingetrokken? Wat was dan de verwachting die de burger mocht hebben? Hoe gerechtvaardigd is het om die verwachting niet waar te maken? Langs die band heeft u een uitgelezen kans om als Eerste Kamer te doen waar u volgens uw eigen zelfbeeld in ieder geval uw toegevoegde waarde aan ontleent.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Deelt u dat zelfbeeld?

De heer **Boogaard**: Ik zit nog niet in de Eerste Kamer.

De heer **Schouwenaar** (VVD): Nee, maar hebt u voldoende empathisch vermogen om ...

De heer **Boogaard**: Ik kan me daar heel veel bij voorstellen, ja.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Wat mij opvalt is dat in al uw argumentatie een van de belangrijke redengevingen in de memorie van toelichting ontbreekt om de Wet raadgevend referendum in te trekken. Dat is namelijk de afwijzing die er was van de grondwetsherziening voor een

beslissend wetgevingsreferendum. De Wet raadgevend referendum is uitdrukkelijk gekoppeld geweest aan die grondwetsherziening. Die zou ook ophouden te gelden wanneer die grondwetsherziening haar beslag zou hebben gekregen. Dat is niet gebeurd, dus nu is die Wet raadgevend referendum als een soort zwevend tapijt in ons staatsrechtelijk bestel komen te hangen.

Dan mijn tweede vraag. Als dat zo is, als er geen uitzicht is op een beslissend wetgevingsreferendum, want dat was het grote argument van de Minister van Binnenlandse Zaken, is het dan niet juist fatsoenlijk en hoffelijk om de Wet raadgevend referendum in te trekken? Die suggereert veel meer dan hij kan doen, namelijk raad geven of adviseren, maar men hoeft zich daar niet aan te houden. Het volk wordt wat voorgespiegeld om zich uit te spreken in een referendum waar vervolgens niks mee wordt gedaan. Het wordt heroverwogen, maar we weten allemaal hoe dat ging bij een paar referenda. Er wordt dus feitelijk niks mee gedaan. Is dat niet veel schadelijker voor de democratie dan het intrekken van een raadgevend referendum? Is het niet veel interessanter om dan maar weer te kijken wanneer er ooit een wetsvoorstel op het beslissend referendum zou kunnen worden ingediend? Maar daar is een grondwetsherziening voor nodig. De Wet raadgevend referendum werkt contra de Grondwet, in zijn werking. De voorstanders van het referendum willen graag dat het geldt als een beslissend referendum, maar het is een raadgevend referendum. Daar wil ik graag van allen een reactie op.

De **voorzitter**: Duidelijk. Dan begin ik aan deze zijde, bij professor Schutgens. Gaat uw gang.

De heer **Schutgens**: Dank u wel, voorzitter. Wat een leuke vraag, mevrouw Lokin. Ik ben het geheel niet met u eens. Er wordt volgens mij in dit land al sinds begin jaren zeventig gesproken over democratische vernieuwing in allerlei varianten en vormen. Dat proces verloopt uitermate moeizaam. Ik ben geen politicoloog, maar voor zover ik weet is er onder de bevolking vrij brede steun voor de gedachte dat er meer inspraak moet zijn.

Nu hebben wij een raadgevend referendum. Ik krijg de indruk dat de politiek het eng vindt, of misschien ook wel goede redenen heeft om geen bindend referendum te willen invoeren. Zoals u terecht zegt, is daarvoor ook een grondwetswijziging, dus een tweederdemeerderheid nodig en die zal er voorlopig wel niet komen.

Maar nu hebben we een raadgevend referendum, waarvan je zou kunnen zeggen dat het eigenlijk een onschuldig verschijnsel is, want de wetgever kan het naast zich neerleggen en hoeft slechts de uitspraak van de kiezer zwaar te laten wegen. Als de wetgever dat doet, blijft hij uiteindelijk bevoegd om ervan af te wijken, en terecht, want de wetgever heeft grondwettig gezien de wetgevende bevoegdheid.

Het is dus een tamelijk onschuldig verschijnsel, zou ik zeggen, in tegenstelling tot een correctief referendum. Ik zou dus de neiging hebben om te zeggen: is dat niet juist een argument om nog een tijdje te blijven aanzien hoe het raadgevend referendum zich ontwikkelt? Inderdaad zeggen we dan misschien over twintig jaar dat we de Grondwet moeten gaan wijzigen, maar ik zie niet helemaal waarom het afschaffen van een raadplegend referendum een goede zaak zou zijn in het licht van het misschien willen invoeren van een bindend referendum.

De heer **Munneke**: Ik heb aan het begin van mijn inleiding gezegd dat ik mij beperk tot de juridische kant van het verhaal. Aan het eind heb ik de vraag gesteld waar we het al even over hebben gehad; of het middel niet erger is dan de kwaal. En daarmee creëer ik zelf eigenlijk een opening naar een niet heel juridisch betoog. Nou weet ik zeker dat in het tweede blok, waar het gaat over het effect op het vertrouwen, dit onderwerp aan

de orde komt. Ik heb dat in meerdere position papers langs zien komen. In die zin blijft voor mij dan toch de vraag of het verhaal dat u schetst, waarin het gaat om termen als vertrouwen en misschien ook rechtszekerheid, zoals Geerten Boogaard zojuist zei, in die zin doorwerkt dat je op juridische gronden iets over deze wet kan zeggen. Ik denk dat dit niet zo is, maar dan val ik in herhaling. Ik geloof eigenlijk niet dat ik op dit moment als expert iets te zeggen heb over de vraag of we niet een bindend referendum zouden moeten hebben en wat het effect van een raadgevend referendum op een bindend referendum is. Ik ben het wel met u eens dat een bindend referendum grondwetsherziening vereist.

De heer **Boogaard**: Ik heb er niet heel veel meer aan toe te voegen. Ik denk inderdaad ook dat het goed is om drie dingen uit elkaar te houden. Het eerste is de juridische effectiviteit ervan, waar in de Tweede Kamer veel over te doen was. Daarover zijn wij het wel eens. Het tweede is de politieke wenselijkheid of onwenselijkheid van het referendum als zodanig. Daarover ben ik het met collega Schutgens eens. Ik denk dat democratie zich deels ook feitelijk voltrekt. Democratische ontwikkeling gaat voort en bestaat uit waar mensen behoefte aan hebben en wat mensen onder democratie verstaan. Dat kleurt ook de interpretatie van de Grondwet. Ik denk dat de grondwetgever hier maar in beperkte mate echt leidend is en op een gegeven moment ruimte moet kunnen geven aan wensen en gelegitimeerde verwachtingen van de burgers om hun invloed uit te oefenen. Dat geldt ook voor de discussie over de wenselijkheid van het raadgevend referendum, die strikt genomen buiten mijn expertise valt. Het grootste punt waarover we het de hele tijd hebben, is hoe fatsoenlijk het is, ook in het licht van de rechtszekerheid, om het op deze manier te doen. Zelfs al zouden we zeggen dat we zo snel mogelijk van dat raadgevend referendum af moeten, dan nog ligt wat mij betreft de vraag open: wat doe je met de gerechtvaardigde verwachtingen van de burgers, als je deze terugwerkende krachtconstructie inzet? Daarom vond ik de woorden die in de Tweede Kamer werden gebruikt over zich in het pak genaaid voelen, vrij adequaat.

De heer **Soons**: Voorzitter. Ik ben geen staatsrechtgeleerde, dus alles wat ik nu ga zeggen, valt buiten dat verband. Wat ik nu zeg, komt ook niet voort uit enige expertise op het gebied van het volkenrecht, maar ik ben hier toch uitgenodigd om iets te zeggen. Een van de collegae noemde het huidige raadgevend referendum een onschuldig verschijnsel. Daar ben ik het volstrekt niet mee eens. Ik denk dat de huidige constructie juist grote vragen oproept en dat er enorm verschillende interpretaties worden gegeven, ook binnen de Nederlandse bevolking, aan wat dat huidige raadgevende referendum is of zou moeten zijn. Wat doe je ermee? Ook in de politiek wordt er heel verschillend mee omgegaan. Ik zie het huidige raadgevend referendum juist als een groot vraagstuk in het kader van de uitoefening van onze democratie. De pijn zit hem, volgens mij, in de procedure die nu gevolgd wordt voor de intrekking van die wet, want daar schort nogal wat aan, dat ben ik met een aantal anderen eens.

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de klok. Wij moeten zo meteen gaan wisselen. Ik geef het woord aan de heer Koffeman.

De heer **Van Hattem** (PVV): Voorzitter, ik had ook nog het woord gevraagd.

De **voorzitter**: Oké, dan komt u daarna.

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Ik zou graag nog willen vragen naar de evaluatie van de Wet raadgevend referendum die voor 2018 voorzien was. In de wet was omschreven op welke wijze die zou plaatsvinden,

maar dit wordt doorkruist door de wijze waarop de wet nu wordt ingetrokken. Ik begrijp dat er in dit blok wat minder gezegd wordt over de positie tussen politiek en burger, maar in het kader van rechtszekerheid valt er waarschijnlijk wel iets over te zeggen. Ik zou het fijn vinden als een van de heren daarover iets zou kunnen zeggen.

De **voorzitter**: We gaan kijken. Ik begin voor de verandering aan deze kant.

De heer **Boogaard**: Ik denk dat het iets zegt over de rücksichtsloosheid van de huidige intrekking dat die evaluatie niet wordt afgewacht, maar ik zou niet zo ver willen gaan dat de rechtszekerheid ons verplicht om een wet die slecht is, net zo lang te handhaven tot die geëvalueerd kan worden. Het is niet een te beschermen verwachting van de burger dat hij die evaluatie nog had willen hebben, als we er al uit zijn dat die wet slecht zou zijn. Het zegt iets over wat we aan het doen zijn, maar ik denk niet dat er een afdwingbaar recht op een evaluatie uit af te leiden valt.

De heer **Van Hattem** (PVV): Voorzitter. Ik hoor verschillende deskundigen in hun betoog stellen dat er sprake is van het lex posterior-beginsel, dat deze wet een nieuwe wet in de weg zou staan, maar ik vraag me af of dit toch niet een drogredenering is. Er is sprake van een raadgevend referendum, dus er zit geen bindende kracht achter, dus er kan altijd nieuwe wetgeving worden ingevoerd, ook als er een ander besluit volgt uit het referendum. Dan zou weliswaar de keus van de kiezer niet gerespecteerd worden, maar puur wettelijk gezien zou dit geen vaste reden hoeven te zijn om deze wet in te moeten voeren. Ik had daar graag een reflectie op van de deskundigen achter de tafel. Verder de vraag over de terugwerkende kracht. Hoeveel voorbeelden kunnen er genoemd worden van andere belangrijke procedurele wetten die op die manier zijn ingetrokken met terugwerkende kracht? Wat betekent dan nog de datum van publicatie in het Staatsblad? Tot slot, de vraag is wanneer er wel voldoende rechtszekerheid is om het rechtszekerheidsbeginsel niet aan te tasten. Is daar een indicatie voor te geven in dit kader?

De **voorzitter**: Dank u wel. Ik ga nu weer aan deze zijde beginnen over de lex posterior, de terugwerkende kracht en de rechtszekerheid. Gaat uw gang, professor Schutgens.

De heer **Schutgens**: Dank u wel, voorzitter. U schetste een drogredenering die zo ingewikkeld is dat ik zelf even de weg erin kwijtraak, dus ik blijf toch even bij mijn eigen verhaal. Ik denk dat het lex posterior-beginsel ook van toepassing is op procedurele regelgeving. Ik kan dat als volgt uitleggen. Er is procedurele wetgeving; dat zijn wetten die regels geven voor de wetsprocedure. Daar is de Wrr een voorbeeld van, maar de Bekendmakingswet is daar ook een voorbeeld van. Dat zijn dus wetten die regels geven voor de wetsprocedure zelf. Je kunt je afvragen of een latere wetgever die wetten die regels geven voor de wetsprocedure zelf, kan omzeilen of buiten toepassing verklaren. Daar zou je over kunnen twijfelen, maar ik denk toch dat ook in dat geval een latere wetgever bevoegd is om zulke wetten buiten toepassing te verklaren. Dat komt, naar mijn oordeel, omdat de wetgever uiteindelijk zijn bevoegdheid rechtstreeks ontleent aan de Grondwet, artikel 81 tot en met 88. Dat geeft de basis van de wetgevingsprocedure. De wetgever kan altijd op die grondwettelijke wetsprocedure terugvallen om een eerdere procedurele wet buiten toepassing te verklaren. Dat is volgens mij geen drogredenering.

De heer **Van Hattem** (PVV): Voorzitter. Misschien mag ik mijn vraag nog even toelichten, voor de duidelijkheid. Het gaat er mij om ...

De **voorzitter**: Nee, nog niet, sorry. U mag zo meteen weer. Ik ben eerst nog even bezig met de experts te laten antwoorden op uw vragen. Ik ben toegekomen aan professor Munneke.

De heer **Munneke**: Ik zal toch reageren op uw eerste vraag. Als ik u goed begrijp, zegt u: omdat het niet bindend is, wordt de wetgever toch niet gebonden. Dat is natuurlijk wel waar, maar dat is niet de binding waar het hier over gaat. Hier gaat het over de verhouding tussen de Wet raadgevend referendum en de intrekkingwet; specifiek over die procedurele wet waar collega Schutgens het net over had. Ik denk dat we een beetje langs elkaar heen praten. Niemand ontkent dat een raadgevend referendum niet bindend is, maar het gaat nu even over de specifieke verhouding tussen de intrekkingwet en het uitschakelen van de Wet raadgevend referendum. Ook daar geldt dat de eerdere wetgever de latere niet kan binden; dat die procedurele regels of die algemene regel, ook in procedure zin, op dat punt werken. Ik denk dat dit misschien verduidelijkt waar het verschil van standpunt zou kunnen zitten.

De heer **Boogaard**: Ik heb de tijd genomen om even verder te puzzelen. Ik denk wel dat voor zover het referendum niet raadgevend zou zijn, dus een soort verplichtend referendum, het lastiger zou zijn om het af te schaffen, omdat het iedere keer in een referendum onderuit wordt gehaald. Dan zou het argument van de logica van de regering wel sterker zijn geweest, want dan moet je op een gegeven moment in je eigen huis inbreken omdat je er anders niet meer inkomt. In die zin doet het feit dat het raadgevend is, op de weegschaal afbreuk aan de noodzaak om het op deze manier af te schaffen. Ik weet niet of dat een antwoord op uw vraag was. Wanneer aan de rechtszekerheid is voldaan, is deels ook een inhoudelijke afweging. Dan moet alles op tafel liggen wat dat zou kunnen rechtvaardigen. Dat moet dan door de Eerste Kamer worden gewogen en eventueel kunnen er later nog andere afwegingen worden gemaakt.

De **voorzitter**: Ik kijk even of professor Soons iets wil aanvullen, maar dat is niet het geval. Dan bent u nog in de gelegenheid om even terug te komen op het antwoord op een van uw vragen.

De heer **Van Hattem** (PVV): Als er wordt gesproken over het lex posterior-beginsel, als belangrijkste factor, is volstrekt onduidelijk waaraan de wetgever dan gebonden is bij het invoeren van nieuwe wetgeving. Er kan een referendum worden gehouden maar dat staat op termijn nieuwe wetgeving niet noodzakelijkerwijs in de weg. Dat is het voornaamste punt. Verder is nog niet ingegaan op mijn vraag over andere voorbeelden van terugwerkende kracht en de publicatie in het Staatsblad. In hoeverre komt dat in de wetsgeschiedenis vaker voor bij zulke ingrijpende wetgeving?

De **voorzitter**: Is er iemand die dat paraat heeft? Dat zou heel knap zijn.

De heer **Boogaard**: Ik heb het niet zelf paraat, maar als ik het wel heb, heeft de SGP in de schriftelijke ronde gevraagd of hier voorbeelden van waren. Toen zei de regering dat die er niet waren. Hoever dat precies strekt, weet ik niet, maar dat is een indicatie. Los van wat de regering zegt, heb ik ook geen andere.

De **voorzitter**: Tot slot, professor Munneke.

De heer **Munneke**: Ik doe dit uit mijn hoofd, maar er staat mij bij dat er bij de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren een artikel 10 was waarin iets soortgelijks aan de orde was. Was er wel of niet vooraf overleg met de bonden nodig bij een wijziging van belangrijke ambtenaarrechtelijke posities? Ook daar is in artikel 10 gezegd dat er een zekere terugwerkende kracht was, zodat dat niet op de wijziging van de Ambtenarenwet zelf van toepassing was. Of het helemaal vergelijkbaar was, durf ik zo niet te zeggen, maar dat is wat mij te binnen schiet als mogelijk vergelijkbaar geval.

De heer **Van Hattem** (PVV): Nog één vraag. Er is nog niet ingegaan op de waarde van het moment van publicatie in het Staatsblad.

De **voorzitter**: Ik heb niet begrepen dat iemand daar een antwoord op had. Professor Schutgens nog?

De heer **Schutgens**: Dank u wel, voorzitter. Een wet treedt in werking op basis van artikel 88 van de Grondwet, op het moment dat hij gepubliceerd is in het Staatsblad. Dan heeft hij juridische effectiviteit, maar dat doet er niet aan af dat een wet door de wetgever terugwerkende kracht verleend kan worden. Bij de publicatie treedt hij in werking. Het is uitzonderlijk, maar het kan wel, dat een wet vervolgens vanaf dat moment terugwerkt.

De **voorzitter**: Oké. Ik wil graag de hoogleraren Schutgens, Munneke, Soons en dr. Boogaard hartelijk danken voor de wijsheid die zij over ons hebben uitgestort en hen vragen om nu plaats te maken voor politicologen en bestuurskundigen. Ik schors de vergadering voor twee minuten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

## **Blok II: eventuele alternatieven en gevolgen van intrekking**

De **voorzitter**: We zijn toe aan ronde II, die gaat over de vraag hoe vanuit politicologisch-bestuurskundig perspectief tegen de intrekking van de Wet raadgevend referendum aan kan worden gekeken, waaraan allerlei aspecten verbonden zijn. Ook voor de kijkers bij de media zal ik de gasten die nu zijn aangeschoven, even voorstellen. Dat is dr. Van Praag van de Universiteit van Amsterdam, professor Hendriks van de Universiteit Tilburg en dr. Rosema van de Universiteit Twente; allemaal politicologen. Hartelijk welkom. Ik wil ook u vragen in maximaal vijf minuten een nadere toelichting of aanvulling te geven op de papers die zijn ingeleverd. Ik begin aan de rechterzijde bij de heer Van Praag. U heeft het woord.

De heer **Van Praag**: Dank u wel. U vroeg bij de eerste ronde of mensen nog van mening veranderd waren. Dat ben ik wel; niet ten opzichte van mijn position paper van afgelopen vrijdag, maar wel in mijn standpuntbepaling over het referendum. Eens, lang geleden, was ik eigenlijk een felle tegenstander van referenda. Mijn mening is veranderd in de jaren tachtig, toen ik voor de Universiteit van Amsterdam samen met collega's de eerste referenda in Amsterdam evalueerde; het referendum over de autoluwe binnenstad en het invoeren van de stadsprovincie. Toen werd mij duidelijk, en dat komt ook in mijn korte position paper aan de orde, dat de gevestigde politieke partijen te maken hadden met ernstig functieverlies. Ze representeerden niet meer, of in zeer gebrekkige mate, wat er onder de bevolking leefde.

Op dat punt ben ik toen tot de conclusie gekomen dat de noodzakelijke fictie van het mandaat dat vertegenwoordigers kregen bij de verkiezingen, uitgehold werd. Die fictie werkt goed als burgers groot vertrouwen hebben in de gekozen vertegenwoordigers en in de partijen die hen vertegenwoordigen. Op het moment dat dit vertrouwen langzaam of sterk

afneemt, kan zo'n fictie wrijving opleveren. Op zich is dat niet vreemd. Die fictie is noodzakelijk. Ostrogorski heeft eind negentiende eeuw al aangetoond dat je met één stem nooit je instemming kan geven met een groot aantal besluiten die vertegenwoordigers daarna moeten nemen, op basis van die ene stem. Dat is de fictie, maar het is een noodzakelijke fictie.

Die Ostrogorski-paradox wordt eigenlijk nog versterkt door de moderne snelle ontwikkelingen en veranderingen in de maatschappij. Menige politicus verklaart meteen na de verkiezingen dat het verkiezingsprogramma eigenlijk al verouderd is. Dat roept de vraag op waar die kiezers eigenlijk een mandaat voor geven, als de veranderingen in de maatschappij zo snel gaan dat een groot aantal besluiten niet meer in het verkiezingsprogramma gestaan hebben.

Dat is één punt. Dat maakt het noodzakelijk in een democratisch systeem om een raadgevend referendum te hebben. Die conclusie heb ik al lang geleden getrokken en daar sta ik nog steeds achter. Wat je de laatste jaren vooral ziet, is dat het raadgevend referendum met name belangrijk is voor grote groepen in de samenleving die weinig vertrouwen hebben in de politiek. Dat zijn in het algemeen laag- of middelbaar opgeleide kiezers. Die hechten grote waarde aan dat referendum, omdat zij heel vaak het gevoel hebben dat er vele besluiten genomen worden over hun hoofd heen, waarin zij niet gekend worden en waarover hun mening ook niet gevraagd wordt. Zo'n referendum draagt daaraan bij. Oftewel: een referendum tast op zich niet het mandaat van de gekozen vertegenwoordigers aan, het herroept alleen onder specifieke voorwaarden, bij één specifiek punt, dat mandaat.

Dat brengt mij op het tweede aspect, dat volgens mij heel belangrijk is bij het raadgevend referendum, gedeeltelijk gebaseerd op de lokale praktijk. Zo'n referendum heeft in een democratisch stelsel minstens een vijftal functies. Het houdt politici scherp; het dwingt ze om permanent na te denken over de steun die zij hebben voor de beleidsvoorstellen; het draagt bij aan de kwaliteit van beleidsvoorstellen, zowel in de voorbereidende fase als eventueel zelfs na het referendum; het draagt in belangrijke mate bij aan het publieke debat over een voorstel, zie het debat dat de afgelopen weken is gevoerd over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Er is geen ander instrument dat in staat is zo'n breed publiek debat te entameren. Ik ken ze niet, ook niet in het buitenland. Het draagt in belangrijke mate bij aan de legitimiteit van het besluit dat na afloop van het referendum wordt genomen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het besluit over IJburg, twintig jaar geleden. Dat leverde felle discussie in de stad op en was behoorlijk omstreden. Na dat referendum, dat verloren werd door tegenstanders, is dat besluit nooit meer bestreden en is er nooit meer maatschappelijk protest geweest tegen de aanleg van IJburg, in grote tegenstelling tot de aanleg van de Oostlijn, tien jaar eerder.

Veel recenter zou ik kunnen wijzen op een referendum dat vorig jaar in Haarlem heeft plaatsgevonden. Het was een niet op alle punten succesvol referendum, dat ging over aanpassing van het parkeerbeleid. In de aanloopfase is er in overleg met de tegenstanders heel veel verbeterd aan het voorstel. Na het referendum was de discussie weg en werd het pakket maatregelen om het parkeerbeleid te moderniseren, zoals dat heet, breed geaccepteerd.

Mijn stelling is dat er eigenlijk geen enkel instrument is dat deze functies van het raadgevend referendum kan overnemen. Op zich heeft het raadgevend referendum zich ontwikkeld tot een onvervangbaar instrument. Er is dus geen alternatief, wat mij betreft.

Er zijn wel mogelijkheden om op termijn de huidige Wrr te verbeteren. Een van die mogelijkheden is om de opkomsthempel af te schaffen, want die roept altijd strategisch gedrag op van de verdedigers van het voorstel. Die hebben er belang bij geen campagne te voeren, in de hoop dat de



opkomsthempel niet gehaald wordt. Deze legt ook een eigenlijk onacceptabel dilemma bij kiezers die het voorstel willen steunen, omdat ze moeten kiezen of zij wel gaan stemmen en gebruikmaken van hun democratische recht of thuisblijven, in de hoop dat de opkomsthempel niet gehaald wordt. In combinatie met de verhoging van het aantal op te halen handtekeningen zou mij dat een zeer wenselijke verbetering van de Wrr lijken, in plaats van deze in te trekken.  
Ik dank u.

De **voorzitter**: Dank u zeer. Ik ga door naar professor Hendriks. U heeft het woord.

De heer **Hendriks**: Dank u wel. Mijn collega van Praag sprak zojuist over de functies van een raadgevend, dat wil zeggen burger-geïnitieerd, referendum. Ik ben het daar in grote lijnen mee eens. Ik zal in mijn betoog wat meer focussen op de vraag die binnenkort in deze Kamer voorligt, namelijk: stemmen wij in met de lijn van de regering ten aanzien van de Wet raadgevend referendum en met alles wat dit impliceert? Dus: de intrekkingwet aannemen, geen raadgevend referendum daarover toestaan, geen wetsevaluatie afwachten en niet wachten op het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel.

Mijn position paper bestaat uit een eerder toegestuurd stuk, waarin ik betoog dat de inhoudelijke rechtvaardiging van die lijn heel wankel is. Er is ook een aanvulling, waarin ik stel dat de handelwijze bij de intrekkingwet indruist tegen redelijke normen van goed democratisch bestuur. Ik zal mijn bijdrage daar nu verder op toespitsen.

Goed bestuur is meer dan datgene waar wij het in de eerste termijn over hadden. In alle gangbare definities daarvan is het veel meer dan alleen maar juridisch effectief bestuur. Het SGP-Kamerlid Bisschop zei: juridisch effectief is nog niet juridisch netjes. Daar had hij natuurlijk gelijk in. Maar zelfs dat is nog maar een minimumnorm voor goed bestuur, zoals dat bijvoorbeeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt gedefinieerd, het ministerie dat ook de «trekker» is van de intrekkingwet.

Enkele jaren geleden heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een code voor goed openbaar bestuur opgesteld. Ik heb hem meegenomen. Naar mijn idee – ik ben bestuurskundige, politicoloog – hoort wetgeving ook bij bestuur. Het is een van de instrumenten van bestuur.

In die code voor goed openbaar bestuur worden zeven beginselen van goed bestuur genoemd, waarvan er naar mijn idee ten minste vier in de knel komen bij de intrekkingwet: legitimiteit, participatie, verantwoording en lerend vermogen. Ik zal ze kort langslopen, allereerst legitimiteit.

Volgens de code van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn legitieme beslissingen niet alleen legaal, maar ook «inhoudelijk en procedureel te rechtvaardigen». In mijn eerder toegestuurd stuk toon ik aan dat er inhoudelijk veel af te dingen is op het betoog van de Minister dat het raadgevend referendum het vertrouwen in de politiek geen boost heeft gegeven en dat het vanwege de zogenaamde verwarring en het niet meer kunnen dienen als opstap naar een bindend referendum waardeloos zou zijn geworden. Procedureel is de zaak ook wankel. Wat namelijk ook in de knel komt, is het beginsel participatie. Dat wordt ook in deze code genoemd. Het wordt ook gedefinieerd: het betrekken van burgers en belangrijke partijen bij het vormen of bijstellen van beleid. Dat zou bij het intrekken van een burger-geïnitieerd referendum inderdaad wel netjes zijn. Maar dat gebeurt hier niet. Het gebeurt niet aan de voorkant. Bij de eerdere verkiezingen was het intrekken van het raadgevend referendum bijvoorbeeld geen thema. Het gebeurt ook niet aan de achterkant. Een nakomend referendum over deze kwestie wordt namelijk uitgesloten. In het verlengde hiervan komt een derde beginsel uit de code goed bestuur in de knel, te weten het beginsel verantwoording. Dat wordt omschreven als de bereidheid zich ruimhartig jegens de omgeving te

verantwoorden. Door de intrekingswet niet-referendabel te maken, ontnemt men niet alleen de samenleving een participatiemogelijkheid, maar ook het politieke bestuur de mogelijkheid en tegelijkertijd de dure plicht om ruimhartig aan de burgersamenleving te verantwoorden waarom zij dit democratische recht niet meer zou moeten hebben. Ten vierde en ten slotte zie ik een conflict met het principe van lerend vermogen, omschreven als het vermogen om te leren van fouten en andere ervaringen. In plaats van de geplande wetsevaluatie en het verwachte advies van de staatscommissie netjes af te wachten, knipt de intrekingswet een collectief leerproces af dat zijn beloop nog niet heeft kunnen krijgen.

Nu zou je natuurlijk kunnen zeggen als politiek: die beginselen van goed bestuur zijn wel opgeschreven en het hele land ingestuurd, maar strikt juridisch zijn we er niet aan gebonden. Ze zijn alleen maar moreel verplichtend. Dat zou je inderdaad kunnen zeggen. Je zou ook kunnen zeggen: juist omdat de politiek met deze intrekingswet kwetsbaar is voor het verwijt de spelregels in eigen voordeel te wijzigen, is het voor de democratische legitimiteit cruciaal om te kiezen voor de koninklijke weg van goed bestuur, met normen die voorbij het minimale gaan. Normen die op andere momenten ook aan anderen worden voorgehouden. Ik zou dat eigenlijk veel sterker vinden.

Bij die koninklijke weg zou naar mijn idee ten minste het volgende passen. Allereerst: de referendumwet volgens plan evalueren, zoals ooit is aangekondigd, en het advies van de staatscommissie meenemen in een leerproces dat fatsoenlijk wordt afgerond en niet op voorhand al wordt afgeknapt. Daarnaast: bij het eventueel doorzetten van de intrekingswet referendabiliteit toestaan en niet met terugwerkende kracht trucs onmogelijk maken. Geef de burgersamenleving tenminste de kans om zich uit te spreken en grijp dan ook de gelegenheid om zelf met een goed verhaal te komen, beter dan dat wat nu op tafel ligt. Ik denk dat u als Eerste Kamer, als «chambre de réflexion» zou kunnen helpen die weg te herpakken.

Dank u wel.

De **voorzitter**: Dank u zeer, dan geef ik het woord aan dr. Rosema. Ga uw gang.

De heer **Rosema**: Dank u wel, voorzitter. Dank aan de Eerste Kamer voor deze uitnodiging, die ik zeer waardeer. Ik heb mij er weleens over beklaagd dat er in politiek Den Haag weinig gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke kennis, maar dit is daarop een uitzondering, dus misschien wordt mijn vertrouwen in de politiek weer een klein beetje hersteld. Dat is overigens natuurlijk ook afhankelijk van wat er met de adviezen gebeurt. Als u zegt «dank voor uw adviezen, maar wij doen er niets mee», loopt dat vertrouwen snel weer een deuk op. Maar misschien bij sommige deskundigen niet, die zeggen: die adviezen deugden ook niet, hartstikke goed dat ze in de prullenbak zijn gegooid.

Ik zal ook kijken naar wat er een volgende keer gebeurt. Worden adviezen dan weer overgenomen of niet? Hoe gaat de Kamer daarmee om? Ik noem dit, omdat het ook met kiezers en referenda zo gaat. Ik denk dat daar een grote parallel zit. Kiezers willen graag gehoord worden. Dat blijkt al vanaf de jaren zestig uit onderzoek van politicologen, uit nationaal kiezersonderzoek en onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Daar is brede steun voor. Ze zijn tevreden als ze hun zin krijgen, als hun besluit een meerderheid heeft en als de politieke gezagsdragers de mening van de meerderheid overnemen. Ze raken gefrustreerd als er iets anders gebeurt. Het systeem krijgt meer steun bij kiezers die een fijne uitkomst zien en minder steun bij kiezers die ontevreden zijn of van wie de partij in de oppositie belandt.

Er is dus niet een eenduidig antwoord te geven op de vraag of we de politiek vertrouwen. Is het referendum nu goed of slecht voor het vertrouwen? Dat zal de ene keer bij kiezers omhooggaan en de andere keer omlaag. Dat verschilt per groep. Ik denk dat daarover generaliseren onrecht doet aan de patronen die wij kennen uit het onderzoek. Wat heb ik gedaan in reactie op de uitnodiging om te reflecteren op en een oordeel te geven over de intrekking van de Wet raadgevend referendum? Ik heb met name gekeken naar de motieven die daarin naar voren worden gebracht en naar hoe zich dat verhoudt tot wetenschappelijke kennis. Maar er moeten mij ook wel twee opmerkingen van het hart over de timing en de planning. Mijn collega, professor Hendriks, verwees er al naar. Er staat een evaluatie van de wet gepland. Die was afgesproken. Ik denk dat dit bij uitstek een moment is waarop gebruikgemaakt zou kunnen worden van wetenschappelijke kennis. Daarnaast is er een staatscommissie in het leven geroepen, die zich moet buigen over kwesties waar het referendum nauw bij aansluit. Daar zijn ook drie hoogleraren in opgenomen. Het gevoel dat mij een beetje bekruipt als op dit moment de wet wordt ingetrokken, is dat aan die wetenschappelijke kennis niet zo veel waarde wordt gehecht dat die moet worden afgewacht. U hebt natuurlijk meer dingen om mee te wegen, maar ik hoop dat u dit erbij betreft.

Dan de motieven. Ik wil er vier uitlichten en die koppelen aan wat wij weten uit onderzoek naar referenda. Het eerste werd in het eerste deel al naar voren gebracht, namelijk de relatie met het bindende referendum. Is nu de noodzaak of misschien de rechtvaardiging voor dit raadgevende referendum vervallen? In de wetenschappelijke literatuur wordt heel vaak het onderscheid gemaakt, maar wordt nooit een koppeling gelegd tussen die twee. In de wetenschappelijke literatuur wordt het referendum niet beschouwd als een opmaat naar een bindend referendum.

Daarnaast valt mij op dat wij op gemeentelijk niveau al heel veel jaren heel veel referenda hebben. Die beogen ook niet bindend te zijn. Vanuit dat perspectief is die argumentatie bij mij niet erg overtuigend overgekomen.

Een tweede punt is het argument dat verwachtingen niet zijn waargemaakt. Als een student bij mij een scriptie zou inleveren met die stelling, verwacht ik drie vragen: welke verwachtingen waren dat dan? In welke mate zijn die verwachtingen niet waargemaakt? Hoe weet u dat? Dat is de manier waarop ik als wetenschapper die vraag zou beantwoorden. Dat is een benadering die ik in de memorie van toelichting mis. Dat is iets waarover u zich als Kamer misschien kunt buigen.

Het derde punt is teleurstelling door het raadgevende karakter. Ik heb eerder al aangegeven dat kiezers teleurgesteld raken als zij hun zin niet krijgen. Dat geldt zeker ook bij zo'n raadgevend referendum. Op basis van de gegevens die wij hebben, bijvoorbeeld van het onderzoek naar het Oekraïnereferendum, is mijn conclusie dat kiezers niet teleurgesteld zijn omdat ze de wet niet snappen of niet accepteren, maar omdat de uitkomsten niet bevalt. Kiezers die voor hadden gestemd, zeggen in vrij groten getale: de regering moet zelf een beslissing nemen. De kiezers die tegen hebben gestemd zeggen: nee, de regering moet niet een beslissing nemen, maar het advies van de bevolking overnemen. Wij zien door de tijd heen een grote verschuiving in de opvattingen daarover. Die zijn dus niet in beton gegoten. Dat argument, in relatie tot bevindingen uit onderzoek, vind ik ook niet zo krachtig.

Het laatste argument dat ik wil belichten is het idee dat er alternatieven zijn om de burger te betrekken. Ik geloof dat collega Van der Meer bij een sessie in de Tweede Kamer al heeft toegelicht dat andere vormen van burgerparticipatie eigenlijk andere doelen dienen en andere burgers betrekken. Die zitten niet aan het einde van het beleidsproces. Als de Tweede Kamer zou zeggen «we schaffen de Eerste Kamer af en betrekken u in een eerdere fase», denk ik niet dat u zou zeggen: ja, goed idee! Uw rol

is bij uitstek aan het eind en dat is ook het geval met dat referendum. Wij weten dat bij het referendum laagopgeleide kiezers vrij actief zijn, terwijl bij andere participatievormen het vooral de hoogopgeleide burgers zijn die zich laten mobiliseren.

Ik heb in mijn position paper ook iets gezegd over de referendabiliteit, maar omwille van de tijd zal ik dat hier achterwege laten. Dat paper hebt u niet vooraf kunnen bestuderen, maar ik heb geprobeerd om zo goed mogelijk uiteen te zetten wat de redenen zijn voor de standpunten die ik inneem. Ik heb daarin een aantal overwegingen meegegeven.

Dan mijn totaaloordeel. Ik ben op basis van die motieven kritisch. Ik vind die niet heel overtuigend als ik ze leg naast de maatstaven die wij in de wetenschap hanteren. Maar u hanteert natuurlijk ook andere afwegingen en dat is maar goed ook. Ik hoop dat u die dingen erin betreft, maar een eigen afweging maakt. Ik hoop dus dat u het advies serieus neemt en, als u ervan afwijkt, dat beargumenteert. Ik hoop dat deze sessie geen reden is om nooit meer deskundigen uit te nodigen, want dat zou ik wel heel teleurstellend vinden.

Dank voor uw aandacht.

**De voorzitter:** Dank u wel. Als onpartijdig voorzitter ga ik natuurlijk niet reageren, behalve op uw laatste opmerking. U mag ervan verzekerd zijn dat u niet de laatste experts bent die hier zijn aangetreden in de Eerste Kamer.

Hartelijk dank, ik kijk rond naar de collega's en geef als eerste aan mevrouw Lokin het woord.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Voorzitter. Ik dank de inleiders voor hun verhaal. Ik wil een aantal opmerkingen maken. De heer Van Praag heeft het vooral over gemeentelijke referenda, waar wetgeving niet aan de orde is. Wat wij hier in de Eerste Kamer nu moeten beoordelen, is specifiek een raadgevend wetgevingsreferendum, nadat daaraan al een heel traject is voorafgegaan. Bij de behandeling van wetsvoorstellen worden bijna altijd de organisaties uit het veld van tevoren betrokken bij het opstellen van de wetsvoorstellen. Er is een internetconsultatie. Ieder individu kan inspreken via het internet, zou je kunnen zeggen, en reacties geven op het wetsvoorstel. De Raad van State geeft advies. Dan zitten er nog gekozen volksvertegenwoordigers die verantwoording afleggen over hun stemgedrag. Dat is natuurlijk wel iets anders dan een raadgevend wetgevingsreferendum, waarbij de initiatiefnemers nimmer verantwoording hoeven af te leggen. Het is ook heel iets anders – dat wil ik even tegen de heer Hendriks zeggen – dan bestuur. Wetgever en bestuur worden natuurlijk niet voor niets als te onderscheiden machten in de staat bekeken. Wetgeving is een heel andere tak van sport. Natuurlijk moet wetgeving rechtmatig zijn, namelijk niet in strijd met de Grondwet. Als het raadgevend referendum werkt alsof het een beslissend wetgevingsreferendum is, is het in strijd met de Grondwet. Ik wil graag van u horen wat u vindt van dit wetgevingsreferendum. Die gemeentelijke referenda, daar kan ik mij nog iets bij voorstellen. Maar die gaan over een nieuwe vorm van controle op het bestuur, niet op de regelgeving. Dat is een heel andere tak van sport.

**De voorzitter:** Samengevat: u heeft heel veel gezegd over het lokale referendum, maar gaat dat ook op voor het referendum waar wij het nu over hebben?

De heer **Van Praag:** er zijn zeer veel verschillende soorten lokale referenda. Sommige zijn nadrukkelijk vergelijkbaar met een wetgevingsreferendum, bijvoorbeeld als het gaat om een verordening, dat wil zeggen lokale wetgeving. Sommige hebben een andere status. Gisteravond bijvoorbeeld was er een vergadering van de gemeenteraad van Weesp naar aanleiding van het referendum dat vorige week is gehouden. Dat

ging over het besluit van de gemeenteraad over de vraag of Weesp op termijn een ambtelijke en bestuurlijke fusie wil met de gemeente Amsterdam of met de gemeente Gooise Meren. De gemeenteraad had daarover in november een besluit genomen, na een zeer lang voorbereidingstraject. Over dat besluit is een referendum aangevraagd door de bevolking, op basis van het ophalen van handtekeningen, vergelijkbaar met het landelijke referendum. Dat referendum is gehouden en uiteindelijk was gisteravond eigenlijk iedereen in Weesp zeer tevreden met de uitslag. De raad was door de uitslag in zijn meerderheidsstandpunt bevestigd, te weten op termijn aansluiting bij Amsterdam. Het draagt in belangrijke mate bij aan de legitimiteit van het besluit van de gemeenteraad. Ik zie dus op het eerste gezicht niet heel snel de verschillen met het landelijke wetgevingsreferendum.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik zou het prettig vinden als ook de heer Hendriks nog even zijn mening geeft.

De heer **Hendriks**: U moet mij niet kwalijk nemen dat ik als politicoloog en bestuurskundige iets anders aankijk tegen de lijn die de regering volgt ten aanzien van zo'n referendumwet. Er komt van alles bij kijken. Het is een heel traject, min of meer in wisselwerking met de samenleving. Er wordt een bepaalde lijn uitgezet; ik zie dat als bestuur of politiek. Daar zitten inderdaad wetgevingskanten aan en andere kanten. Maar ik zie dat als een bestuurlijke lijn die gevolgd wordt en die je ook kunt beoordelen vanuit het perspectief van: is het goed bestuur en is het democratisch, legitiem bestuur? Op die manier kijk ik daartegen aan.

Wat het wetgevingsreferendum betreft: we hebben uitgebreid gekeken naar het eerste raadgevend referendum in Nederland, het Oekraïnereferendum. De conclusie van ons onderzoek toen was dat het raadgevend referendum verre van perfect is. Het is zeker voor verbetering vatbaar, maar het bruusk afschaffen ervan is niet verstandig. Het is veel verstandiger om te zoeken naar verbeteringen van een correctief wetgevingsreferendum. Ook een raadgevend referendum is uiteindelijk een correctief referendum. Het is een correctie op wetgeving. Raadgevend wil eigenlijk alleen maar zeggen dat het initiatief bij de burgersamenleving ligt.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Neemt u mij niet kwalijk, maar ten eerste zitten wij hier in de Eerste Kamer. Het is niet alleen de regering die die wetsvoorstel behandelt. De regering wordt mede door ons gecontroleerd. Het raadgevend wetgevingsreferendum is ook adviserend. Het is niet beslissend. Als het beslissend was, zou er een voorziening in de Grondwet moeten komen, precies zoals die er is voor het recht van petitie et cetera, dat niet zomaar kan worden afgeschaft.

De heer **Hendriks**: Ik denk dat hier sprake van een disciplinaire spraakverwarring. In mijn discipline is een raadgevend referendum een referendum dat voortkomt uit de samenleving, terwijl een raadplegend referendum voortkomt uit de politiek.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Dan heb je ook nog een beslissend referendum.

De **voorzitter**: Sorry, dit lijkt richting een debat te gaan. U krijgt een antwoord, ook al bevalt het antwoord niet. Maar ik wil de anderen ook aan het woord laten, en wij zitten al bijna aan de tijd. Het woord is aan mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): De heer Rosema had het net over de laagopgeleide kiezer, die met name in het referendum een instrument vindt om zijn stem te laten horen. In hoeverre heeft hij de indruk dat dit

ook een versterking is van de representatieve democratie? Of zijn het eigenlijk twee paden naast elkaar, die hooguit het vertrouwen in het landsbestuur staven? Kan hij daarop reflecteren en mij vertellen of daar meer onderzoek naar bekend is? Dat is mijn grote zoektocht in dit geheel.

De **voorzitter**: Meneer Van Praag.

De heer **Van Praag**: Het is een vraag voor de heer Rosema, maar ik wil er ook wel wat over zeggen.

De **voorzitter**: Ik ben helemaal in de war en moet mijzelf corrigeren. De heer Rosema heeft het woord.

De heer **Rosema**: Ik ben ook heel benieuwd naar het antwoord van de heer Van Praag, maar dat laat ik verder aan u over, voorzitter. Ik maak twee opmerkingen. De eerste gaat over die laagopgeleide kiezer. Het is niet zo dat bij een referendum laagopgeleide kiezers meer participeren dan hoogopgeleide kiezers. Het verschil is daar veel kleiner. Als je kijkt naar een initiatief als de G1000, waarbij een kleine groep burgers via een loting geselecteerd meedoet aan «brainstormsessies», een beetje oneerbiedig gezegd, voor een gemeenteraad, zie je daar hoogopgeleiden. Bij een referendum is dat veel breder. Daarnaast gaat het ook om veel grotere aantallen.

Betekent dat nu ook een versterking van de representatieve democratie? Het antwoord is: ja, maar. Ik heb mij in mijn eigen position paper bewust niet zo sterk uitgesproken over de vraag of over het geheel genomen het referendum nu wenselijk is of niet. De heer Van Praag en de heer Hendriks hebben daar een aantal dingen over gezegd. Ik heb mijn bijdrage op andere aspecten willen richten. Het kan absoluut een bijdrage leveren, maar het is echt geen wondermiddel. Professor Van der Meer uit Amsterdam heeft het in een boekje van zijn hand ook mooi betoogd. Wij moeten er geen wonderen van verwachten, maar het kan wel bijdragen tot een meer responsief bestuur en het kan bijdragen aan het betrekken van burgers bij de besluitvorming. Maar er zitten ook nadelen aan. Ik denk dat dit niet het moment is om daar heel uitvoerig over van gedachten te wisselen. Ik denk dat ik wil volstaan met de conclusie: ja, het kan een aantal doelen realiseren, maar dat betekent niet dat het zaligmakend is. In de afweging moet je ook de nadelen van referenda betrekken.

De **voorzitter**: Veel dank. Door mijn onhandige optreden moet ik nu ook de beide anderen hierover wel even aan het woord laten. Dat zult u begrijpen. Eerst even de heer Van Praag.

De heer **Van Praag**: Eén opmerking over het vertrouwen in het instrument. Vanaf de jaren zestig, zeventig, zie je dat 60% tot 70% van de Nederlandse bevolking voorstander is van een referendum. Vaak wordt niet gespecificeerd om welk type referendum het gaat, maar het wordt hoog gewaardeerd als vorm van betrokkenheid bij en zeggenschap over de politiek of inspraak in de politiek. Wat je ziet, is het volgende. De heer Rosema verwees er ook een beetje naar. Na 2005 zie je bij sommige groepen een zekere daling van vertrouwen in het instrument. Dat komt niet doordat men teleurgesteld is omdat het maar een adviserend of raadplegend referendum was en de regering in hun ogen onvoldoende met de uitslag gedaan heeft. Je ziet het omgekeerde. Juist hoogopgeleide kiezers zijn teleurgesteld dat een beleidspunt waar zij voorstander van waren, namelijk het Europees Verdrag in 2005, door de meerderheid van de bevolking werd afgestemd. Voor zover er een daling is van het vertrouwen in het instrument, zie je dat bij de hoogopgeleide kiezers optreden en niet bij de laagopgeleide kiezers. Dat heeft niets te maken met het feit dat het geen bindend referendum is.

De heer **Hendriks**: In aanvulling hierop: het SCP heeft er onderzoek naar gedaan en daaruit blijkt dat inderdaad vooral de universitair geschoolden een wat verminderde steun voor het instrument referendum laten zien. Dat is overigens beperkt. Nog steeds de helft daarvan is wel degelijk voorstander, maar de andere helft niet. Die verhouding ligt anders bij de lager en middelbaar opgeleiden, waarvan nog steeds 75% voorstander is van het instrument. Dat geeft ook wel aan hoe politiek gevoelig en kwetsbaar dit hele issue ligt. Ik hoop dat u zich daar ook van bewust bent. Deze intrekingswet kan toch politiek worden gezien als een wet die politieke spelregels wijzigt in het voordeel van de politiek en in het nadeel van de burgersamenleving. De politiek – dat weten wij allemaal – is toch grosso modo een zaak voor een hoogopgeleide groep, die in dit geval ongeveer de helft van de universitair geschoolden aan zijn zijde weet en de rest grosso modo niet. Dat geeft ook wel aan hoe gevoelig dit ligt.

De heer **Schalk** (SGP): Mijn collega Bisschop aan de overkant heeft betoogd, even in mijn woorden, dat het prima is als het referendum wordt afgeschaft, maar dan wel op een nette manier. Ik wil een vraag stellen aan de heer Hendriks. Hij heeft gewezen op de code goed bestuur en hij heeft de koninklijke weg gewezen. Hij noemt in dat verband eigenlijk twee items en zegt: leg het stil en wacht even af. Ik heb de indruk dat dit advies niet zomaar zal worden overgenomen. Hebt u ideeën over waar de Eerste Kamer in ieder geval op zou moeten letten om de schade zo veel mogelijk te beperken?

De heer **Hendriks**: Die twee items zijn ingegeven door de politieke realiteit die de laatste maanden is ontstaan. Als u het mij een aantal maanden geleden had gevraagd, zou ik hebben gezegd: die Wet raadgevend referendum is echt voor verbetering vatbaar, maar ga er nog iets langer over leren en iets langer op studeren. Ga daarna die verbetering inzetten, in een goede interactie met deskundigen, de samenleving enzovoort. Maar goed, die politieke realiteit is veranderd. U staat nu voor een andere vraag. Het minste wat u volgens mij nu kunt doen, is aansturen op het afmaken van het fatsoenlijke leerproces. Dat betekent in ieder geval een evaluatie, waarbij de staatscommissie, die volgens mij op uw initiatief is ingesteld, zich hierover kan uitspreken. Als dan uiteindelijk toch de weg wordt ingeslagen van het intrekken van de Wet raadgevend referendum, snijd dan niet de referendabiliteit af. Ik denk dat dat een enorme hypotheek zou leggen op de toekomst. De juristen hebben dat ook al betoogd: het is onnodig bruusk en eigenlijk niet goed te verantwoorden.

De heer **Rosema**: Hoe kunnen we de schade beperken? Dat betreft niet mijn rol, maar op uw verzoek heb ik mij uitgesproken over het risico van schade aan het politiek vertrouwen. Ik denk dat bij het niet-referendabel verklaren van de intrekingswet het risico bestaat dat dit beeld ontstaat bij burgers: de overheid houdt zich niet aan de wet, maar wij moeten dat wel. Misschien is men dat over een week vergeten, of over twee weken, maar het zou ook kunnen dat die boodschap herhaald wordt door media, belangenorganisaties of politici. Dan denk ik dat daar wel schade uit voort zou kunnen vloeien, als je dalend politiek vertrouwen en minder gezag toekennen aan de overheid als schade ziet. Ik weet ook dat er mensen zijn die dat als politiek wenselijk zien voor hun eigen steun. Maar laten wij zeggen dat het schadelijk is: dan denk ik dat daar een belangrijk punt zit en dat dit ook een onderdeel is waarop misschien meer politieke ruimte is dan bij de vraag: is het referendum een welkom instrument of niet?

De **voorzitter**: Ik ga snel door, want wij komen een beetje krap te zitten. Ik wil toch proberen iedereen nog even aan het woord te laten komen. Maar

wilt u zich beperken? Want wij zitten al op de tijd. Ik geef het woord aan de heer Köhler.

De heer **Köhler** (SP): Het is natuurlijk altijd een gevaar, als je als inleider heel duidelijk bent, dat je geen vragen meer krijgt. Dat vooropgesteld, heb ik nog maar enkele vragen. De heer Hendriks zegt dat wij eigenlijk zouden moeten leren van het raadgevend referendum, elke keer als dat plaatsvindt. Het heeft pas weinig plaatsgevonden. Ik zou hem willen vragen welke lessen hij zelf nu al heeft getrokken, anders dan de intrekingswet, want daar is hij niet voor, begrijp ik. Wat zou er in de huidige procedure zeker voor verbetering vatbaar zijn?

Een soortgelijke vraag heb ik aan de heer Van Praag. Hij zet in zijn position paper en ook in zijn mondelinge bijdrage al een paar punten op een rij. Over een daarvan heb ik een vraag. Hij zegt: je zou helemaal van die opkomstdrempel af moeten. Laat ik op voorhand zeggen dat ik niet zo geneigd ben daarin mee te gaan. Als je van die opkomstdrempel af gaat, verwacht ik dat je onvermijdelijk na elk raadgevend referendum alleen nog maar de discussie krijgt over de vraag of een en ander bij zo'n kleine opkomst überhaupt wel te wegen is. Of wij trekken ons er daarom niks van aan. Ik verwacht dat de zeggingskracht van de uitkomst dan nog minder wordt dan nu al het geval is.

Meer specifiek heb ik aan hem de volgende vraag. Bij de positieve voorbeelden zegt hij: de publieke discussie in Amsterdam over IJburg en de Noord-Zuidlijn was min of meer afgesloten toen de tegenstanders het referendum hadden verloren. Ik wil hem eraan herinneren – hij weet dat natuurlijk ook wel – dat de tegenstanders het referendum alleen maar hebben verloren vanwege de opkomstdrempel, want in beide referenda waren er meer tegenstanders dan voorstanders. Maar omdat de opkomstdrempel niet werd gehaald, was de discussie toch gesloten en was het referendum niet geldig. Als zijn politiek nu gevolgd zou worden dat wij de opkomstdrempel afschaffen, zou dat dan in die voorbeelden ook zo hebben gewerkt?

De **voorzitter**: Eerst geef ik het woord aan professor Hendriks, over het lerend vermogen.

De heer **Hendriks**: U vroeg mij eigenlijk om adviezen ter verbetering van het raadgevend referendum, voor zover dat nog aan de orde is en voor zover daar nog ruimte voor is. Ik denk dat die adviezen in twee groepen zouden kunnen liggen. Voor een deel zit dat op het terrein van de inbedding van het referendumproces. Het voorafgaande debat zou nog steeds veel beter kunnen worden georganiseerd. Je ziet al dat we daarin wel aan het leren zijn. Het debat bij het meest recente referendum was alweer een stuk beter vormgegeven dan het debat bij het Oekraïnerereferendum. Maar er is nog veel meer mogelijk, er kan nog veel meer deliberatie plaatsvinden, dat je misschien zelfs wel een burgerforum aan het werk zet ter voorbereiding van de uiteindelijke stemming. Er zijn op dat vlak nog wel meer dingen te doen, maar dat wordt dan misschien iets te specifiek.

Een ander terrein waar je wat kunt doen, zijn de drempels en voorwaarden. Je zou iets kunnen doen aan de handtekeningen die vereist zijn. Die kun je laten mee-ademen met veranderingen in de samenleving en ook met veranderingen in de technologie. Het is helemaal niet zo zot om op een gegeven moment een iets hogere handtekeningendrempel te hanteren. Als het bijvoorbeeld makkelijker wordt om een digitale handtekening af te geven, zou je toe kunnen naar misschien 500.000 of 600.000 handtekeningen, zoals mijn buurman heeft voorgesteld. In ieder geval is het wijs om wat te doen aan de opkomstdrempel. Werken met een drempel is wel verstandig, want anders zou je per slot van rekening al met 1.000 stemmen gewoon een uitslag hebben.



Een opkomstdrempel heeft wel heel erg veel nadelen. Die zou je kunnen voorkomen als je bijvoorbeeld werkt met een uitkomstdrempel of als je vaker het referendum koppelt aan een algemene verkiezing, zoals de laatste keer aan de gemeenteraadsverkiezingen of de provinciale verkiezingen. Dan heb je vanzelf al een fatsoenlijke opkomst. Wij hebben een boel voorstellen op papier gezet en er zijn allerlei voorstellen nog in ontwikkeling. Het zou eigenlijk wel goed zijn om die nog eens wat verder door te akkeren.

De **voorzitter**: Oké, maar dat kan nu niet, behalve dat de heer Van Praag nog iets mag zeggen over de opkomstdrempel.

De heer **Van Praag**: Ja, de heer Köhler kent natuurlijk de situatie in Amsterdam heel goed, zeker van eind jaren negentig. Zowel in het referendum over de Noord-Zuidlijn als in het referendum over IJburg waren de tegenstanders in de meerderheid. Ik heb dat voorbeeld gegeven, omdat ik juist overtuigend laat zien hoe legitimerend een referendum werkt, ook al hadden ze verloren, op criteria die eigenlijk vlak voor de referenda veranderd waren, zeker bij het IJburgreferendum. Daar gold eigenlijk een gekwalificeerde meerderheidseis. Dat zat heel ingewikkeld in elkaar. In ieder geval verloren ze, maar desondanks werd de uitkomst geaccepteerd. Ik ben het met u eens: als je de opkomstdrempel helemaal afschaft, dan loop je het gevaar dat bij een opkomst van 10% meteen de discussie herstart wordt. Daarom moet je het ook niet te makkelijk maken voor mensen die een referendum aanvragen. Dat moet niet om elk wissewasje kunnen. Dat een onderwerp niet breed gedragen wordt in de samenleving, waar brede onvrede of onrust over bestaat, moet blijken uit het aantal opgehaalde handtekeningen. Als dat criterium omhoog gaat, moet het overduidelijk zijn dat het breed gedragen wordt, dat er een grote groep onder de kiezers behoefte heeft aan zo'n referendum en dan ben ik ook niet bang voor een heel lage opkomst.

De **voorzitter**: Ik begin achteraan bij de heer Van Hattem.

De heer **Van Hattem** (PVV): D66-Minister Ollongren heeft als een van de argumenten voor het intrekken aangegeven dat de kloof tussen politiek en burger niet zou zijn verkleind. Nu D66 het referendum ten grave heeft willen dragen, kunnen de deskundigen – met dank voor alle inbreng van zojuist – misschien duiden in hoeverre met het huidige voorstel de kloof tussen politiek en burger wel zou worden verkleind of dat dat juist niet het geval is. Misschien nog belangrijker: in hoeverre draagt dit voorstel bij aan de democratie als geheel? In welk opzicht draagt het referendum bij aan de democratie als geheel? De vraag naar de meerwaarde ervan vinden wij een heel belangrijke vraag, die hier eigenlijk wel op tafel moet liggen, zeker ook de meerwaarde voor de toetsing van het draagvlak van voorstellen. Welke alternatieven zijn er om het draagvlak voor wetsvoorstellen in de samenleving effectief te kunnen vaststellen? Wij zien het referendum toch als enige en meest democratische mogelijkheid om dat te onderzoeken.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat u die vragen aan alle drie de gasten wilt stellen? Dan begin ik nu even bij de heer Rosema.

De heer **Rosema**: Laat ik beginnen met de eerste vraag over het argument dat het Oekraïne-referendum de kloof niet heeft verkleind. Nee, wonderen zijn niet verricht, zou mijn heel bondige samenvatting zijn. Van een referendum over welk onderwerp dan ook, zeker van een eerste referendum, en dan ook nog eentje over een onderwerp waarbij de regering zich toch grotendeels gebonden voelde aan de 27 andere EU-lidstaten – waarover de kiezers niet goed zijn geïnformeerd, naar mijn

mening – daarvan had je ook geen hoge verwachtingen mogen hebben. Bij geen enkel referendum, denk ik. Het niet kunnen waarmaken van verwachtingen op basis van één referendum kan vanuit mijn perspectief nooit een reden zijn om een wet af te schaffen, tenzij dat het meest perfecte referendum ooit was. Het had ook nooit gewerkt, maar ik denk niet dat er iemand is die die stelling zou willen verdedigen.

De heer **Hendriks**: Dank u voor deze vraag. Ik heb hier in mijn position paper ook iets over gezegd. Ik heb het een merkwaardige redenering gevonden dat het referendum niet zou hebben geholpen het vertrouwen te vergroten, want dat kun je eigenlijk helemaal niet verwachten van een aanvechtend instrument zoals het raadgevend referendum dat is. Je kunt het ook al helemaal niet verwachten van een eerste referendum of van een enkel referendum. Ik heb overigens ook geen bewijs gezien van het tegendeel, dat het politiek vertrouwen gedaald zou zijn vanwege dat eerste referendum. Je zou hooguit kunnen verwachten dat het vertrouwen beïnvloed wordt door de manier waarop men omgaat met zo'n instrument op de langere termijn. Als je op de langere termijn zo'n instrument in de lucht houdt en op een goede manier onderhoudt, dan zouden mensen nog weleens kunnen gaan denken: nou, dit is een nette procedure, dit is een mooi instrument voor ons als samenleving om te participeren. Dat zou eventueel het vertrouwen kunnen versterken. Maar je had natuurlijk niet kunnen verwachten dat dat ene, eerste referendum een enorme boost zou geven aan het politieke vertrouwen. Het is per slot van rekening altijd een initiatief waarmee een politiek project wordt betwist. Daarvan kun je geen schouderklopjes verwachten.

De **voorzitter**: Dan als laatste in dit blokje de heer Van Praag.

De heer **Van Praag**: Ik ben het met beide vorige sprekers eens, maar op één punt wil ik een aanvulling geven. U heeft het over de kloof tussen burger en politiek. Na één referendum kun je niet verwachten dat daar enige meetbare verschuiving in plaatsvindt. Hoewel daar op dit moment nog geen duidelijke cijfers over zijn, is zeker niet uit te sluiten dat de kloof in vertrouwen tussen verschillende bevolkingsgroepen groter is geworden: na één referendum vond een deel van de bevolking terecht dat de regering niet naar de uitslag geluisterd heeft, en een ander deel van de bevolking was zeer teleurgesteld. Juist de groep die teleurgesteld is door wat er met de uitslag gedaan is, bestaat uit relatief veel laagopgeleiden. Wat het vertrouwen in de politiek betreft, is niet uit te sluiten dat de kloof tussen laagopgeleiden en hoogopgeleiden door deze ontwikkeling, nu gevolgd door deze intrekkingwet, groter wordt.

De **voorzitter**: Ik kijk nog even naar de heer Koffeman en de heer...

De heer **Van Hattem** (PVV): Een korte reactie, voorzitter.

De **voorzitter**: Sorry, meneer Van Hattem, ik vraag u om nu even niet door mij heen te praten. We zijn al 20 minuten over tijd en ik wil iedereen aan bod laten komen. U heeft uw vraag gesteld.

De heer **Van Hattem** (PVV): Ja, maar niet alle vragen zijn beantwoord.

De **voorzitter**: Ik kijk nu even of de heer Koffeman en de heer Sini nog een korte vraag hebben, aanvullend, over iets wat nog niet aan de orde is geweest. Er zijn gasten die weg moeten.

De heer **Koffeman** (PvdD): Er is in dit blokje gesproken over het vertrouwen van de burger in de politiek. Ik zou het fijn vinden als de deskundigen kunnen reflecteren op de vraag in hoeverre de wijze van

behandeling of het ontbreken van dualisme daarop van invloed is. Je kunt immers als parlement argumenten voor en tegen wisselen, maar als er geen sprake is van een vrije kwestie, maar van een afspraak in een regeerakkoord met een meerderheid van één stem, waarbij een referendumpartij eerst campagne gevoerd heeft vóór de wet op het raadgevend referendum en vervolgens zegt: nee, wij zetten onze handtekening onder de afschaffing.... Hoe beoordeelt u het vertrouwen van de burger in de politiek wanneer die argumenten met verve over en weer verdedigd worden, terwijl de uitslag van de stemmingen in de Tweede en de Eerste Kamer al vaststaat? Dat is één ding.

Een ander ding is of u kunt aangeven of er... Er is sprake van geweest dat er in maar één ander land het referendum ooit afgeschaft zou zijn, en wel in de DDR. Er is wat twijfel over gerezen of dat zo is. Misschien kunt u daar wat over zeggen?

De **voorzitter**: Ik merk op dat dit inderdaad een nieuw element in de vraagstelling is. Ik begin bij de heer Van Praag.

De heer **Van Praag**: Over dualisme of gebrek aan dualisme is het heel moeilijk om concrete uitspraken te doen, zeker op basis van één case. Maar in het algemeen kun je zeggen dat een groot deel van de bevolking zich ergert aan fractiediscipline, de fractiediscipline in de Tweede Kamer, de fractiediscipline in de Eerste Kamer en het feit dat alles wat per regeerakkoord is afgesproken, dan ook min of meer probleemloos wordt doorgevoerd. Op dat punt zou het kunnen – ik formuleer het heel voorzichtig, want je moet ontzettend oppassen om het niet te sterk te formuleren – dat de wijze waarop het nu gaat, het feit dat de Wrr nu dreigt te worden ingetrokken op basis van het regeerakkoord, op zich bij een deel van de bevolking zeker niet bijdraagt aan een stijging van het vertrouwen. Laat ik het zo formuleren en niet verdergaan, want het blijft speculeren natuurlijk.

De heer **Hendriks**: Ik ben het daarmee eens en ik wil daar iets op aanvullen. De fractiediscipline zorgde er in de Tweede Kamer voor dat er inderdaad een nipte meerderheid was voor de intrekkingwet. Die zou er niet zijn geweest als je puur had gekeken op basis van de posities waarmee de betreffende partijen de verkiezingen zijn ingegaan. Gekeken naar die posities was er eigenlijk een ruime meerderheid geweest voor het behouden van het raadgevend referendum. Dus ja, dat kan de ergernis wel verklaren waar collega Van Praag het net over had. Nog eventjes over de buitenlandse precedentes: ik heb inmiddels begrepen dat ook in Ierland weleens iets als het intrekken van een eerdere referendumwet heeft plaatsgevonden.

De **voorzitter**: Oké, dank. Als laatste in dit blokje de heer Rosema.

De heer **Rosema**: Ik denk dat ik over de invloed van dualisme in deze context geen uitspraak ga doen, omdat ik me daar onvoldoende in verdiept heb en omdat de bijeenkomst ook echt op de Wet raadgevend referendum is gericht. Het andere punt vind ik in die context belangwekkender en interessanter: het is maar in één land, of misschien twee, ooit afgeschaft. Juist dat maakt het voor mij als wetenschapper lastig om daar uitspraken over te doen. We weten uit onderzoek op welke manier referenda kunnen bijdragen aan vertrouwen, wat de effecten zijn, maar we hebben niet zo veel onderzoeksmateriaal om daarnaar onderzoek te doen. Misschien verwacht u van mij dat ik zeg: schaf het maar af, dan heeft u mooi onderzoeksmateriaal, maar ik denk dat u dat niet moet meewegen. Maar daar zit natuurlijk wel een risico. We zien in heel Europa de opkomst van populistische partijen die zeggen dat de politieke elite niet luistert. Als er belangengroepen zijn en media, wat ik eerder ook in een ander context

aanhaalde, die die boodschap steeds herhalen – niet alleen «ons wordt geen stem gegeven», maar ook «ons is een stem afgenomen» – dan kan dat zeker het vertrouwen beïnvloeden. Maar het kan ook het vertrouwen in die partijen doen groeien bij sommige kiezers. Ook dat doet niet het vertrouwen in alle politieke partijen en groeperingen afnemen. Ik zou sneller een dalend vertrouwen verwachten als ik onderzoek moest doen en een hypothese moest opstellen, maar ik vind het te vroeg om dat met zekerheid te kunnen zeggen.

De **voorzitter**: Dank. Dan als laatste de heer Sini. Daarna moet ik echt gaan afsluiten. Bij voorkeur een korte vraag, als het kan.

De heer **Sini** (PvdA): Ja, heel kort, voorzitter. Het vertrouwen in de politiek is, denk ik, een majeure vraagstuk in deze tijd. Kunt u zeggen: trek deze wet niet in, doe dat niet met terugwerkende kracht, doe dit onze samenleving niet aan, want het gaat om het vertrouwen in de politiek?

De **voorzitter**: Die is echt heel kort en helder. Ik begin bij de heer Rosema.

De heer **Rosema**: Ik heb het idee dat ik op uw stoel zou gaan zitten als ik zou zeggen: trek deze wet niet in. Ik hoop dat u niet op mijn stoel gaat zitten en ik hoop ook dat ik niet op uw stoel moet gaan zitten. Dus ik denk dat ik mij daar niet over moet uitspreken. Maar ik hoop dat u wel meeweegt dat het een vrij vergaand voorstel is om het referendum af te schaffen, terwijl er nauwelijks ervaring mee is opgedaan en om de afschaffing niet referendabel te verklaren, terwijl de wet wat anders voorschrijft. Het is aan u om te bezien of er zwaarwegende redenen zijn om dat wetsvoorstel toch te steunen, dat meewegende. Ik denk dat dit is wat ik daarover te zeggen heb, ter afsluiting.

De heer **Hendriks**: In lijn met mijn eerdere redenering zou ik zeggen: trek deze referendumwet niet nú in, op dit moment. Er waren nog een paar dingen gepland, een evaluatie, een advies van de staatscommissie. Er zijn nog lessen te trekken. Een later moment kan ook nog. Als het dan zover komt, geef dan ook de mogelijkheid van een referendum hierover.

De **voorzitter**: En tot slot de heer Van Praag.

De heer **Van Praag**: U vraagt inderdaad een politiek oordeel. Laat ik het voorzichtig formuleren: zowel het aspect van de terugwerkende kracht van de intrekking als de intrekkingwet zelf zal, zo verwacht ik, niet bijdragen aan een versteviging van het vertrouwen in de politiek. Misschien bij sommige groepen wel, maar grosso modo onder alle Nederlanders zal dat, verwacht ik, geen bijdrage leveren aan het vertrouwen.

De **voorzitter**: Goed. Hiermee zijn wij aan het einde gekomen van onze expertmeeting, een hele duchtige expertmeeting, denk ik. Ik wil graag de gasten – en ook de staatsrechtgasten, hoewel die behoorlijk zijn uitgedund, maar een van mijn favoriete staatsrechtgeleerden is er gelukkig nog – zeer hartelijk bedanken voor hun inbreng vandaag hier, voor hun eerdere position papers en hun toelichtingen. Ik wil verder iedereen die belangstelling heeft getoond in de zaal, op de tribune en achter het scherm, eveneens bedanken voor de aandacht. Wij gaan ons wetgevingstraject hiermee vervolgen. Daarmee besluit ik deze bijeenkomst.

Sluiting 15.55 uur.