

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

G

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 2018

1. Inleiding

De leden van de fracties van de PVV, de PvdD, en 50PLUS dank ik voor hun inbreng. Hun vragen zal ik hierna beantwoorden. Waar de vragen van de leden inhoudelijk overeenkwamen, zijn deze in de beantwoording samengenomen.

2. Algemeen

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de Minister het niet voldoet aan verwachtingen afschuift op de wet, in plaats van verantwoordelijkheid te nemen voor politieke keuzes.

Deze leden wijzen er terecht op dat de Wet raadgevend referendum niet voorschrijft welk van de wettelijke opties na een raadgevende uitspraak tot afwijzing – inwerkingtreding of intrekking van de referendabele wet – gekozen moet worden. De Wet raadgevend referendum schrijft wel voor dat zo spoedig mogelijk na een raadgevende uitspraak tot afwijzing een beslissing moet worden genomen over een van beide opties. Uit kiezersonderzoek na het Oekraïnerreferendum bleek dat een meerderheid van de kiezers wil dat de uitslag van het referendum wordt gerespecteerd (62,6%). Dit geldt ook voor de voor-stemmers (51,9%). Als de wetgever na een raadgevende uitspraak tot afwijzing, gemotiveerd, tot een inwerking-treden van de referendabele wet besluit, wordt bij kiezers die alleen een intrekking van de wet verwachten een afgewogen besluit tot inwerking-treding niet begrepen. Het instrument werkt dan wel vervreemding van de kiezer in de hand, wat onwenselijk is.

De leden van de PVV-fractie vragen om alsnog duidelijk te onderbouwen waarom het raadgevend en het bindend referendum in elkaars verlengde zouden liggen.

Het kabinet heeft meermalen in beeld gebracht dat het instrument van het raadgevend referendum door hem wordt gezien als opmaat naar het instrument van het bindend referendum. De horizonbepaling van de Wet

raadgevend referendum onderstreept dit doordat deze wet geen ruimte laat dat de verschillende referenduminstrumenten naast elkaar bestaan.

De leden van de PVV-fractie vragen of met het tussenrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel waarin de mogelijke invoering van een bindend correctief referendum wordt genoemd niet een nieuwe situatie is ontstaan. De leden van de PvdD-fractie stellen ook vragen of, gelet op de tussenrapportage van de Staatscommissie, alternatieven als het bindend correctief referendum worden heroverwogen.

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft benadrukt dat de tussenstand niet moet worden gezien als een concepteindrappport, en dat zij hierover nog het gesprek voortzet. De mogelijke maatregelen die de Staatscommissie schetst ter versterking van het Nederlandse systeem van evenredige vertegenwoordiging liggen zowel aan de voorkant van het wetgevingsproces als aan de achterkant van het proces, in welk laatste perspectief het instrument van het bindend referendum wordt weergegeven. Het kabinet wacht het eindrapport van de Staatscommissie af om te kunnen reageren. Er is dan ook geen nieuwe situatie ontstaan.

De leden van de PVV-fractie laten weten dat niet is ingegaan op hun vraag uit het nader verslag welk ander volwaardig alternatief er is voor het raadgevend referendum.

Deze leden wijzen in hun vraag op de functie van het raadgevend referenduminstrument dat maatschappelijke zorgen correctief kunnen worden geponeerd. Correctieve referenda zijn er in twee soorten: bindend en niet-bindend. Als volwaardig alternatief voor het raadgevend correctief referendum kan genoemd worden de figuur van het bindend correctief referendum. Voor dat alternatief ontbreekt vooralsnog politieke steun, zoals bekend.¹

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat de Staatscommissie zich in haar tussenrapport positief uitlaat over referenda in het algemeen en vragen hoe de meerwaarde van het referenduminstrument in de representatieve democratie nog geborgd kan worden, als met het intrekken van de Wet raadgevend referendum het referenduminstrument verdwijnt op nationaal niveau. De leden van de PVV-fractie wijzen op conclusies uit «Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum»² dat in de democratie het correctief referendum, in welke vorm dan ook, «zichtbare en voelbare scherpste bewaart». Zij vragen waarom de signaalfunctie van het niet-bindende correctief referendum wordt miskend en hoe deze functie wel kan worden geborgd.

Het kabinet hecht aan een goed werkende democratie en derhalve ook aan de betrokkenheid van de individuele burger bij beleid en wetgeving. De Staatscommissie parlementair stelsel is ingesteld om naar die werking kritisch te kijken. In haar tussenrapport schetst de Staatscommissie verschillende instrumenten die de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel kunnen vergroten. De Staatscommissie benadrukt het schetsmatige karakter van het tussenrapport. Het kabinet zal het eindrapport dat eind 2018 uitkomt inhoudelijk beantwoorden met een kabinetsreactie.

¹ Handelingen II 2017/18, 26, item 15, p. 1.

² Frank Hendriks, Koen van der Krieken & Charlotte Wagenaar, «Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum», Amsterdam: Amsterdam University Press 2017, p. 190–191.

De leden van de PvdD-fractie vragen of een betere verklaring kan worden gegeven waarin het huidige raadgevend referendum niet voldoet of niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Zulks temeer daar de commissie Remkes in haar tussenrapportage duidelijk maakt dat het referendum een goed middel zou kunnen zijn om het vertrouwen tussen burger en politiek te herstellen.

Het kabinet heeft de redenen waarom het raadgevend referendum niet voldoet aan de verwachtingen, in de memorie van toelichting bij het intrekingsvoorstel en in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord uiteengezet. Het tussenrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, uitdrukkelijk geen eindrapport, merkt over niet-bindende referenda op dat deze minder strikt zijn in hun consequenties. De Staatscommissie wijst daarbij op de (grotere) onvrede bij de bevolking over wat er met de uitkomst van een niet-bindend referendum wordt gedaan. «Naarmate het referendum minder duidelijk en dwingend is in zijn uitkomst, neemt het risico op een grotere afstand tussen burger en bestuur toe».³ Dat is ook het door het kabinet verwoorde fundamentele bezwaar aan het raadgevend referendum.

De leden van de PvdD-fractie vragen waarom versneld afscheid zou moeten worden genomen van het raadgevend referendum, als er voor het bindend referendum geen concrete plannen bestaan en het door deze leden genoemde zelfreinigende vermogen van het raadgevend referendum ervoor zorgt dat de drempel voor een referendum soms niet gehaald wordt.

Het kabinet wijst deze leden op het zwaarwegende bezwaar van raadgevende referenda dat het niet-bindende karakter uiteindelijk kan zorgen voor vervreemding van de kiezer. Het kabinet wil die voorziening daarom afschaffen.

De leden van de PvdD-fractie vragen in welk opzicht het raadgevend referendum zodanig heeft gefaald dat de Wet raadgevend referendum met spoed moest worden aangenomen en niet kon wachten op de beloofde evaluatie en niet op het eindverslag van de commissie Remkes.

De vraag van deze leden is in de nadere memorie van antwoord van 15 juni 2018 als volgt beantwoord: «Aangezien het raadgevend referenduminstrument voor het kabinet op overwegende bezwaren stuit, heeft het kabinet besloten tot intrekking van de wet. Het onderhavige intrekingsvoorstel heeft een eigenstandige onderbouwing en staat los van de brede opdracht van de Staatscommissie. De Staatscommissie adviseert, aan de hand van de door haar onderscheiden zes pijlers, aan het einde van dit jaar over de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel. Het kabinet zal daarop een reactie geven. De Staatscommissie is, zoals gebruikelijk bij staatscommissies, onafhankelijk. Het kabinet weet niet hoe de commissie zal adviseren.[..]».⁴ Evenals: «Het in oktober 2017 uitgebrachte regeerakkoord geeft aan waarom de Wet raadgevend referendum volgens het kabinet moet worden ingetrokken. Vanaf het begin heeft het kabinet de kiezer duidelijkheid willen geven over het voornemen tot intrekking van de wet. In de Tweede Kamer is het voorstel aanvaard, wat niet wegneemt dat over de politieke keuze verschillend kan worden gedacht. Het bredere perspectief van de Staatscommissie parlementair stelsel en de wetsevaluatie over de doeltreffendheid en de effecten van de

³ Tussenstand van de Staatscommissie parlementair stelsel, p. 55, <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2018/06/21/tussenstand>.

⁴ Kamerstukken I 2017/18, 34 854, E, p. 4.

wet staan daar, zoals eerder gezegd, voor het kabinet los van».⁵ Er zijn sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden aan de orde.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen om een overzicht van West-Europese landen waar én geen enkel (nationaal) referendum én geen gekozen burgemeester bestaat. Als Nederland (nagenoeg) in een uitzonderingspositie verkeert, vragen deze leden zich af of het woord «volwaardig» in relatie met democratie nog redelijkerwijs is vol te houden.

Het kabinet neemt afstand van de suggestie dat het ontbreken van een nationaal referenduminstrument en een gekozen burgemeester de democratie in Nederland onvolwaardig zou maken. Ons land kent een representatieve democratie, waarvoor breed draagvlak is. Het kabinet heeft in de memorie van antwoord het woord «volwaardig» gebruikt in relatie tot de term «parlementaire democratie». De burgemeester maakt overigens – ongeacht zijn aanstellingswijze – geen deel uit van de inrichting van het parlementaire stelsel.

In West-Europa kent op dit moment alleen België geen wetgeving die op nationaal niveau referenda (bindend of niet-bindend) mogelijk maakt. De burgemeester wordt in België volgens de Grondwet benoemd door de gewestelijke regering, op voordracht van de gemeenteraad. Hoe de procedure er verder uitziet, is een zaak van de afzonderlijke gewesten, die zelf bevoegd zijn tot regelgeving.

De leden van de 50PLUS-fractie constateren dat niet is voldaan aan het eerder verzoek om een overzicht te geven van welke referenda in welke landen worden gehouden, en vragen alsnog om deze gegevens.

Zoals ook in de nadere memorie van antwoord is betoogd, is er wereldwijd een grote verscheidenheid aan soorten referenda (zoals adviserend of bindend, op initiatief van burgers of uitvoerende macht, over een reeds genomen besluit of over een nieuw initiatief) en aan de plaats die het instrument referendum inneemt in het staatsbestel van het desbetreffende land. Het door deze leden aangehaalde boek van prof. Hendriks bevat onder meer een vergelijking van referendumpraktijken in Zwitserland, Californië, Italië en Nederland. Ook geeft het boek (in hoofdstuk 5) een samenvatting van de literatuur over de vergelijking van wereldwijde referendumpraktijken. Het kabinet beschikt niet over een wereldwijd overzicht van welke soorten referenda er in welke landen kunnen worden gehouden. Binnen de Europese Unie is, voor zover het kabinet heeft kunnen nagaan, een door burgers aangevraagd nationaal referendum in elk geval mogelijk in Bulgarije, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije. Binnen de Europese Unie kennen alleen België, Cyprus en Tsjechië geen wetgeving die op nationaal niveau referenda (bindend of niet-bindend) mogelijk maakt.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen ook of een concrete datum kan worden gegeven waarop het actieplan dat is gericht op versterking van de lokale democratie naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. En zij vragen of het mogelijk is dit actieplan bekend te maken voorafgaand aan de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van het voorliggende wetsvoorstel.

Het streven is om het actieplan Versterking lokale democratie en bestuur voor het zomerreces naar de Kamers te sturen. Dat zal echter niet voor de behandeling van het intrekkingvoorstel zijn.

⁵ Idem. p. 8.

De leden van de 50PLUS-fractie constateren dat een meerderheid van de kiezers het raadgevend referendum op dit moment wil behouden. Zij vragen of er geen grotere vervreemding optreedt als een meerderheidsopvatting wordt genegeerd en een minderheidsopvatting als leidraad wordt genomen.

Uit kiezersonderzoek na het Oekraïne-referendum bleek dat een meerderheid van de kiezers wil dat het kabinet «luistert» naar de uitslag (62,6%). Dit geldt ook voor de voor-stemmers (51,9%). Ook uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 blijkt dat een grote minderheid van de kiezers, te weten 38%, vindt dat het kabinet de uitslag van een referendum altijd moet volgen. Deze kiezers zullen dus teleurgesteld zijn als het kabinet, alles afwegende, besluit om een eventueel «nee» niet te volgen. Nu het raadgevende karakter van het referendum enerzijds en de verwachtingen van het referenduminstrument bij veel kiezers anderzijds sterk uiteen blijken te lopen, vindt het kabinet het raadgevend referendum ten principale gebrekkig.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of ook na het verschijnen van het tussenrapport van de Staatscommissie de stelling wordt gehandhaafd dat een niet-bindend referendum en een bindend referendum onlosmakelijk in elkaars verlengde liggen, en zo ja, of het kabinet een correctief bindend referendum afwijst.

Het kabinet ziet de twee instrumenten in elkaars verlengde. De horizonbepaling van de Wet raadgevend referendum onderstreept dit doordat deze wet geen ruimte laat dat de verschillende referenduminstrumenten naast elkaar bestaan. Het tussenrapport van de Staatscommissie maakt dat niet anders. Het instrument van het raadgevend referendum voldoet niet en voor het bindend referenduminstrument ontbreekt vooralsnog politieke steun.

De leden van de 50-PLUS-fractie vragen of het publieke debat over het correctief en bindend referendum wordt gesmoord als het kabinet zich er onwrikbaar op vastlegt dat het brede publieke debat gevoerd dient te worden aan het begin en tijdens een wetstraject. Deze leden vragen ook waarom het standpunt van de Staatscommissie parlementair stelsel dat bij een keuze voor een referendum de voorkeur uitgaat naar het bindend referendum, niet ook het standpunt van het kabinet is.

Het kabinet heeft de keuze gemaakt tot afschaffing van de voorziening van het raadgevend referendum. Het kabinet heeft ook aanhoudende aandacht voor de representatieve democratie en de invloed die de burger daarbinnen kan uitoefenen. Daarover adviseert de Staatscommissie parlementair stelsel eind van dit jaar. Het kabinet loopt niet vooruit op de geschetste oplossingsrichtingen in het tussenrapport omdat dit nog geen eindrapport betreft. Van de betrokkenheid in beleid en wetgeving heeft het kabinet steeds gezegd dat vroegtijdige betrokkenheid relevant is

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het kabinet het eens is met de in het tussenrapport van de Staatscommissie vastgestelde urgentie adviezen en aanbevelingen te doen om het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie te versterken en bereid is hieraan conclusies te verbinden. Verder vragen deze leden te reageren op opvattingen van de Staatscommissie zoals over de kwaliteit van de inhoudelijke representatie in het Nederlandse politieke systeem, het bindend correctief referendum als een serieuze mogelijkheid om hierin verbetering aan te brengen en als mogelijkheid voor het adresseren van gevoelens van onvrede, en ter versterking van de positie van politieke partijen.

Het kabinet hecht aan het werk van de Staatscommissie. Het is belangrijk blijvende aandacht te laten uitgaan naar de werking van onze democratie. Zoals eerder opgemerkt heeft de Staatscommissie parlementair stelsel benadrukt dat de tussenstand niet moet worden gezien als een concept-eindrapport. Op het eindrapport van de commissie zal het kabinet een kabinetsstandpunt uitbrengen. Helaas kan ik de vragen van deze leden dus niet inhoudelijk beantwoorden. Dit zou te vroeg zijn, gelet op het werk van de Staatscommissie.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het denkbaar is dat dit kabinet een initiatiefvoorstel over het bindend correctief referendum tot een vrije kwestie verklaart en daaraan geen andere consequenties verbindt.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst zijn kabinetsbeleid gepresenteerd. Daarin is in het vooruitzicht gesteld dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken. Er is geen sprake van dat andere onderwerpen daarnaast vrij of onvrij zouden zijn. Nieuwe initiatieven worden door het kabinet op hun merites beoordeeld.

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het kabinet de opvatting van hoogleraar Voermans deelt dat de ruimte die de Staatscommissie bepleit om goed na te denken over instrumenten van directe democratie de pas zouden worden afgesneden door eindstemming over het intrekkingsvoorstel op 3 juli. Zij stellen verder vragen naar de bereidheid tot uitstel van ondertekening, publicatie en aanhouding van de behandeling.

Het kabinet is de opvatting toegedaan dat de intrekking van de Wet raadgevend referendum los kan worden gezien van de veel bredere opdracht van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het kabinet ziet dan ook geen reden voor uitstel. Het grote nadeel dat kleeft aan het raadgevende karakter van het referendum waarbij de kiezer niet per se krijgt wat hij verwacht en dit tot vervreemding van de kiezer kan leiden, maakt voor het kabinet juist dat de voorziening moet worden afgeschaft. De voortgang van de behandeling van het voorstel is vooraleerst aan de Eerste Kamer.

3. Referendabiliteit

De leden van de PVV-fractie vragen te onderbouwen waarom het proportioneel zou zijn om onder niet spoedeisende omstandigheden het middel van terugwerkende kracht tot en met het tijdstip van de bekrachtiging in te zetten voor de intrekking van de Wet raadgevend referendum. Deze leden vragen ook waarom het noodzakelijk en geboden is om een middel in te zetten wat de facto alleen vergelijkbaar is met een tijdelijke noodwet en welke zwaarwegende belangen dit zouden rechtvaardigen.

Gelet op de Aanwijzingen voor de regelgeving kan aan een regeling terugwerkende kracht worden verleend als daarvoor een bijzondere reden bestaat (Ar 5.62). Er is geen eis van spoedeisendheid of proportionaliteit aan de orde, zoals deze leden lijken te veronderstellen. De bijzondere reden voor terugwerkende kracht is in de memorie van toelichting bij het intrekkingsvoorstel gegeven, als ook in antwoord op eerdere vragen van deze leden. Zou de terugwerkende kracht niet zo zijn opgenomen dan zou niet vanaf het allereerste begin de werking van de Wet raadgevend referendum zijn uitgeschakeld, wat wel de bedoeling van het voorstel is.

De leden van de PVV-fractie stellen vragen of het referendum binnen 24 uur na aanneming door de Eerste Kamer afgeschaft moet zijn, hoe dat zich verhoudt tot de terugwerkende kracht vanaf publicatie in het Staatsblad

en wat maakt dat een 24-uurstermijn nog noodzakelijk is als er toch sprake is van terugwerkende kracht.

In de door deze leden aangehaalde rechtszaak is niet opgemerkt dat het referendum binnen 24 uur na aanneming door de Eerste Kamer afgeschaft moet zijn. Gevraagd naar de verwachting van de Staat naar het moment van bekrachtiging is geantwoord dat dat dezelfde dag of een dag later na stemming kan zijn.

De leden van de 50PLUS-fractie stellen een vraag over de zitting van 20 juni 2018 in de rechtszaak van de Stichting Meer Democratie tegen de Staat over het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij leiden daaruit af dat de regering niet vooraf de mogelijkheid heeft besproken wat de reactie zou moeten zijn indien de rechters zouden vragen om te wachten met het bekrachtigen van de wet tot na het vonnis, en zij vragen om een motivering.

De Grondwet geeft het wettelijk kader voor de organen in het wetgevingsproces.⁶ De bekrachtiging door de Koning maakt daarvan onderdeel uit. Ten behoeve van de bekrachtiging is staande praktijk dat de Eerste Kamer het aanvaarde wetsvoorstel rechtstreeks aan de Koning aanbiedt.⁷ Nadat de bekrachtiging door de Koning heeft plaatsgevonden komt de wet, via het Kabinet van de Koning, weer in handen van de eerstverantwoordelijke Minister of Staatssecretaris voor de zogenoemde contrasignering. In de rechtszaak heeft de Staat zich vanuit voornoemd grondwettelijk en feitelijk aanneemt, het niet aan de regering is om de bekrachtiging van het regeringsvoorstel eigenstandig aan te houden. Hieraan kan worden toegevoegd dat het de normale gang van zaken is dat door de Staten-Generaal aangenomen regeringsvoorstellen worden bekrachtigd.⁸

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het kabinet het ermee eens is dat bij gebreke aan spoedeisendheid het zuiverder is de uitspraak van de rechtbank op 1 augustus af te wachten alvorens de wet te bekrachtigen, en welke situatie er ontstaat als de gedaagde door de rechtbank in het ongelijk wordt gesteld als de wet toch bekrachtigd wordt, en of dat laatste ook in het kabinet is besproken. Ook de leden van de PVV-fractie stellen hierover vragen.

Op het bekrachtigen van de wet is in het antwoord op de voorgaande vraag reeds ingegaan. Over de vraag met betrekking tot de situatie na de uitspraak van de rechtbank merkt het kabinet het volgende op. Nu geen vonnis is gewezen past het niet in te gaan op eventuele gevolgen van de rechterlijke uitspraak. Daarnaast is, zolang geen vonnis is gewezen, onbekend hoe de uitspraak luidt, welke overwegingen deze omvat en hoe de situatie na de uitspraak zal zijn. Bekend is dat in de provisionele vordering, gericht op het verbieden door de rechter van de bekrachtiging van het intrekkingvoorstel, uitspraak wordt gedaan op 4 juli 2018. Ik zal uw Kamer daarover informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁶ Artikelen 81 tot en met 87.

⁷ Nr. 94 van het Draaiboek voor de regelgeving. Dit volgt ook uit het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.

⁸ Vgl. T.C. Borman, «Niet bekrachtigen of weigeren contrasign?», *RegelMaat* 2016, afl. 2, pp. 142–151.