

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 januari 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de betreffende leden van de fracties over het wetsvoorstel. Ik zal deze vragen in de volgorde waarin ze zijn gesteld beantwoorden.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat het raadgevend referendum wordt afgeschaft. Tegelijkertijd zien de leden van de VVD-fractie graag dat de betrokkenheid van kiezers in het proces van beleid maken wordt vergroot. Zij kijken uit naar het actieplan voor versterking van de lokale democratie en vragen hoe breed de strekking daarvan is.

Voor de zomer van 2018 zal er een actieplan komen ter versterking van de lokale democratie. Er zijn drie speerpunten voor dit actieplan:

- 1) versterken van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers*
- 2) versterken van de verbinding tussen bestuur en burgers en*
- 3) versterken van de weerbare lokale democratie. De focus van het actieplan ligt bij de lokale democratie, en ook de provincies en de waterschappen worden, via de koepels Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, betrokken bij het actieplan.*

De leden van de PVV-fractie vragen in wiens beleving het referendum niet heeft gebracht wat ervan verwacht werd en waarom niet is onderzocht hoe het referendum doorontwikkeld of verbeterd kan worden, als klaarblijkelijk teleurstelling optrad bij te definiëren partijen.

Het nationaal raadgevend referendum heeft de kiezer en de Nederlandse politiek niet gebracht wat ervan werd verwacht. Het kabinet wijst erop dat niet het verder ontwikkelen maar het intrekken van het instrument onderwerp is gemaakt van het regeerakkoord. Het nationaal raadgevend referendum heeft niet kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum en het bindend instrument is daarom als beoogd einddoel voorlopig uit zicht. Het referendum kan verder mede door haar raadgevende karakter niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen. Waar veel kiezers na een rechtsgeldig «nee» in een referendum uitgaan

van een intrekken van de wet, noopt de Wet raadgevend referendum tot niet meer dan een heroverweging van de wet en geeft de keuze om de wet die werd onderworpen aan het referendum, in werking te laten treden, of in te trekken. Dit uiteenlopen van het karakter van het referendum en de verwachtingen ervan, bleek ook uit het politieke debat dat over het Oekraïne-referendum is gevoerd.

Deze leden vragen verder of uit het afschaffen van het referendum volgt dat andere landen die referenda kennen staatsrechtelijk niet goed in elkaar steken.

Met indiening van het wetsvoorstel wordt geen oordeel gegeven over landen om ons heen, het betreft een nationale politieke keuze. Ook op andere onderdelen kunnen tussen landen verschillen bestaan in de staatsrechtelijke inrichting, bijvoorbeeld in de vormgeving van het kiesstelsel.

Deze leden vragen waarom de indiener de burger niet vertrouwt en of deze het met de PVV-fractie eens is dat het negeren van wensen van burgers in het algemeen tot vervreemding leidt en dat dit los staat van referenda.

Het kabinet wil duidelijkheid geven na de ervaringen met het Oekraïne-referendum in een periode dat is gebleken dat voor het referendum als bindend instrument geen politieke meerderheid bestaat. Het kabinet beperkt zich daarbij tot de overweging dat vervreemding van de kiezer aan de orde kan zijn bij het instrument van het nationaal raadgevend referendum, om de redenen genoemd in de toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom niet is overgegaan naar het bindende referendum in plaats van te pogen het raadgevend referendum af te schaffen, waarvan de indiener ten onrechte zegt dat een «pas op de plaats» wordt gemaakt.

In de opmaat naar de indiening van het wetsvoorstel tot intrekking is gebleken dat geen politieke meerderheid bestaat voor een bindend referendum. Het daartoe strekkende initiatiefvoorstel-Van Raak is op 23 november 2017 door de Tweede Kamer verworpen.¹ Daarom is daarop niet gekoerst.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of de regering heeft overwogen om eerst een evaluatie van de wet af te wachten alvorens met een intrekkingwet te komen.

Zoals in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV is uiteengezet, zet het kabinet niet in op het verder ontwikkelen van het raadgevende instrument, maar op de afschaffing ervan om de redenen, genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Deze leden zijn benieuwd naar de brede visie van de regering op het betrekken van burgers bij besluitvorming over wetgeving en vragen of de regering bereid is om met voorstellen te komen om de betrokkenheid van burgers bij wetgeving te vergroten.

Voor het wetgevingsproces in het algemeen geldt dat het vroegtijdig consulteren van belanghebbende partijen, burgers en bedrijven gebruikelijk en wenselijk is. Wetgeving is een zaak van regering en parlement.

¹ Kamerstukken 34 724; Handelingen II 2017/18, nr. 26, item 15, p. 1.

De betrokkenheid van burgers daarbij is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De Staatscommissie parlementair stelsel, die eind 2018 met een advies zal komen over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, heeft in haar probleemanalyse (oktober 2017) volksvertegenwoordiging en representatie benoemd als een van de zes thema's voor het vervolg van haar werkzaamheden. Het kabinet ziet de voorstellen van de Staatscommissie op dit thema tegemoet en zal daarna in een kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie reageren.

Verder is het relevant te verwijzen naar de kabinetslijn over transparantie van het wetgevingsproces. en de ruimte voor participatie daarin (bijvoorbeeld met de website www.internetconsultatie.nl).² Voor participatie in wetgeving is relevant dat de te consulteren voorstellen zo goed mogelijk inzicht verschaffen in de overwegingen bij de voorstellen, het daaraan ten grondslag liggende beleid, de achterliggende motieven, de effecten van de voorstellen en de partijen die bij totstandkoming zijn betrokken. Daarvoor staan de wetgever hulpmiddelen ter beschikking.³ Tot de mogelijkheden van vroegtijdige participatie behoren ook de wetstrajecten waarbij in (interactief) overleg met partijen de oplossingsrichtingen voor de wetgeving worden verkend. Het kabinet zet zich in voor een goede implementatie van deze voorstellen.

De leden van de SP-fractie zouden willen weten op basis van welke (onderzoeks)resultaten het kabinet heeft vastgesteld dat mensen «voelden dat zij minder invloed hadden» en dat «dit slecht was voor het aanzien van de politiek», en waarom het kabinet meent dat kiezers niet in staat zouden zijn om advies te geven.

Deze leden verwijzen in eerste instantie naar uitspraken van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een interview naar aanleiding van het besluit van de ministerraad het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum in procedure te brengen. In de memorie van toelichting van het voorstel dat nu voorligt, wordt voor de inhoud en vormgeving van het intrekkingvoorstel aansluiting gevonden bij de wetgeschiedenis ter zake, en bij de advisering door de Raad van State in de loop van de tijd. Het kabinet meent overigens niet dat kiezers niet in staat zouden zijn advies te geven, maar zet in de toelichting op het voorstel uiteen hoe de discussie zich heeft ontwikkeld, bijvoorbeeld na afloop van het Oekraïne-referendum, over (het ontbreken van) de bindendheid van een raadgevend referendum enerzijds en de verwachtingen van kiezers anderzijds.

De leden van de SP-fractie vragen verder waarom het kabinet ervoor heeft gekozen de intrekkingwet in te dienen en niet de wettelijk vastgestelde evaluatie van de wet of het tweede referendum, dat op 21 maart wordt gehouden af te wachten. Verder vragen zij hoe de intrekkingwet een positieve bijdrage zal leveren aan de betrokkenheid van mensen bij het aankomende referendum.

Het kabinet zet in, als hiervoor vermeld, op het intrekken van de Wet raadgevend referendum, en niet op het verder ontwikkelen ervan. Niet is te zeggen of en hoe de intrekkingwet een positieve bijdrage zal leveren aan de betrokkenheid van mensen bij mogelijke volgende referenda. De intrekkingwet staat daar strikt genomen los van.

De leden van de PvdA-fractie brengen op dat door intrekking van de Wet raadgevend referendum kiezers helemaal geen directe invloed meer op de

² Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39.

³ Als voorbeelden kunnen worden genoemd het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (website www.naar-hetiak.nl) en de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.

inwerkingtreding van een controversiële wet hebben en vragen of dat niet tot grotere onvrede zal leiden dan het niet overnemen van een raadgevend advies.

Het kabinet wil duidelijkheid geven op dit punt, zoals eerder vermeld, na de ervaringen met het Oekraïne-referendum. Het voorstel tot intrekking dat daarvan de uitwerking is, geeft in overweging dat het instrument van het nationaal raadgevend referendum tot vervreemding van de kiezer kan leiden. Dit staat voor het kabinet in de weg aan het langer handhaven van het instrument.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de PvdD-fractie vragen of de regering een bindend referendum acceptabeler zou vinden respectievelijk een geschikter instrument. De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering in feite tegen het instrument referendum is. De leden van de PvdA-fractie delen daarnaast de mening niet dat een correctief bindend referendum als einddoel zou hebben gediend voor het raadgevend referendum en dat bij het wegvallen van het correctief bindend referendum de grondslag voor het raadgevend referendum zou komen te ontvallen en vragen nader in te gaan op de voor de initiatiefnemers van de referendumwetten bedoelde eigenstandige plaats die die wetten innemen.

Het kabinet ziet de twee referendumwetten in elkaars verlengde en stelt vast dat het nationaal raadgevend referendum niet heeft kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum en dat het bindend instrument als beoogd einddoel voorlopig uit zicht is. Een inhoudelijke beoordeling van het bindend instrument is nu dus niet aan de orde. Het betekent tevens, gelet op de inhoudelijke bezwaren tegen het nationaal raadgevend instrument, dat de Wet raadgevend referendum niet langer gehandhaafd moet worden.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de opvatting wordt gedeeld dat de uitslag van een volksraadpleging serieus zou moeten worden genomen en dus moet worden overgenomen, zoals bij uitslagen van reguliere verkiezingen, omdat anders verdere vervreemding optreedt.

Deze opvatting van de leden deelt het kabinet niet. Juist de opvatting dat de raadgevende uitspraak moet worden overgenomen heeft tot teleurstelling geleid. Wanneer op een nationaal raadgevend referendum een raadgevende uitspraak tot afwijzing is gevolgd, dwingt de Wet raadgevend referendum tot een heroverweging, maar niet tot het overnemen van de uitspraak. Een heroverweging van de wet, de argumenten van kiezers in ogenschouw nemend, kan ook leiden tot inwerkingtreding van de wet, of tot aanpassing.

De leden van de PvdD-fractie vragen, indien het correctief bindend referendum daarvoor niet geschikt wordt gevonden, hoe de bevolking meer invloed kan hebben op nationaal beleid en wat zij daarin op korte termijn verwachten.

Het kabinet verwijst voor deze vraag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van 50 PLUS vragen of de opvatting wordt gedeeld dat met het afschaffen van het raadgevend referendum het vertrouwen in de democratie afneemt, of waarom niet.

Het kabinet veronderstelt geen negatieve relatie tussen het afschaffen van het raadplegend referendum en het publieke vertrouwen in de

democratie. Het instrument van het nationaal raadgevend referendum heeft als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet gebracht wat ervan werd verwacht. Onder verwijzing naar bijvoorbeeld het politieke debat over het Oekraïne-referendum, meer in het bijzonder over de consequentie van de uitkomst van de raadgevende uitspraak tot afwijzing, wijst het kabinet erop dat het instrument tot vervreemding van de kiezer kan leiden, waarmee is gezegd dat het vertrouwen in het democratisch stelsel daardoor kan afnemen. Dit staat voor het kabinet in de weg aan het langer handhaven van het instrument.

Deze leden vragen ook waarom een evaluatie niet nodig wordt geacht, en hoe zich dat laat uitleggen in het kader van goed wetgevingsbeleid. Zij vragen verder of met het opdoen van meer ervaring, evalueren en bijschaven, er op nationaal niveau niet ook een bevredigende referendumpraktijk zou kunnen ontstaan. Ook extra voorlichting behoort wat deze leden betreft tot de mogelijkheden.

Het kabinet wijst erop, zoals hiervoor vermeld, dat het gaat om het afschaffen van het instrument en niet om het verder ontwikkelen ervan. Het voorstel geeft de overwegingen weer in de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van 50PLUS wijzen erop dat in de hele moderne geschiedenis er nog maar één land is geweest dat ooit een referendumwet heeft ingetrokken (DDR, in 1968). En deze leden vragen daarom naar een vergelijking tussen het intrekken van de referendumwet door de DDR en de intrekkingwet die nu voorligt.

Nederland heeft sinds lang een democratisch bestel, waarvan representatie door evenredige vertegenwoordiging een kernelement is. Een vergelijking als deze is alleen al om die reden niet aan de orde.

Deze leden vragen om een reactie op haar zienswijze dat Nederland zich door afschaffing van het instrument in de achterhoede binnen Europa plaatst.

Nederland bevindt zich dan onder de landen die het instrument niet hebben. Andere landen waarvoor dit geldt zijn bijvoorbeeld België, Bosnië en Herzegovina, Cyprus, Noorwegen en Tsjechië. Het kabinet ziet daarin geen aanleiding om intrekking te heroverwegen.

De leden van de fractie van 50PLUS verbazen zich erover dat de Minister vervreemding van de kiezer gebruikt als een van de argumenten om de wetgeving in te trekken, en vragen of er een overzicht is te geven van te schrappen wetgeving die voor de kiezer tot vervreemding leidt, of waarom het argument alleen voor het afschaffen van het raadgevend referendum geldt.

Het kabinet wijst op het argument van mogelijke vervreemding van de kiezer als consequentie van het bestaande instrument, neergelegd in de Wet raadgevend referendum. Het gaat erom dat in de praktijk die zich nu voordoet, blijkt dat veel kiezers niet verwachten dat een (rechtsgeldig) «nee» van een meerderheid van de kiezers niet verplicht hoeft te worden opgevolgd bij dit type referendum.

De leden van de fractie van 50PLUS wijzen tot slot op het persbericht van rijksoverheid.nl over de advisering door de Raad van State op het voorstel, in welk advies bepaalde nadere onderbouwing in overweging wordt gegeven. Deze leden vragen zich af waarom, nu dit in het persbericht niet is genoemd, aan het advies van de Raad van State geen recht wordt gedaan, en of dit als nepnieuws is te typeren.

Het kabinet heeft een beknopt persbericht uitgebracht waarin het de indiening van het wetsvoorstel motiveert. In het persbericht zijn de onderliggende stukken als bijlage toegevoegd.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen of achteraf niet gezegd moet worden dat de Wet raadgevend referendum er zonder Grondwetswijziging beter nooit had kunnen komen, en of het in betrekkelijk korte tijd invoeren en weer afschaffen van een dergelijke wet niet juist het vertrouwen in de representatieve democratie schaadt.

Hoewel het kabinet geen constitutionele belemmeringen ziet voor de Wet raadgevend referendum, is in betrekkelijk korte tijd duidelijk geworden dat het instrument, bij gebrek aan politieke steun, niet als opmaat kon dienen naar het correctief bindend referendum. Als einddoel is het bindend referendum daarom voorlopig uit beeld. Tegelijk bleken het kabinet inhoudelijke bezwaren samenhangend met het raadgevende karakter van het instrument in combinatie met daaraan tegengestelde verwachtingen van veel kiezers. De zwaarwegendheid van de bezwaren maakt dat het instrument niet kan blijven bestaan. Een en ander is in de memorie van toelichting van het voorstel van een onderbouwing voorzien. Deze gang van de wetgever past in het democratisch proces.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering de mening deelt dat het curieus is dat een Minister van D66-huize de Wet op het raadgevend referendum wil afschaffen en vragen of de regering de mening deelt dat dit niet goed is voor de geloofwaardigheid van de politiek.

Volgens het kabinet kan het handhaven van het instrument van een raadgevend referendum niet langer aan de orde zijn, om de in de toelichting bij het wetsvoorstel gegeven redenen.

Deze leden vragen ook waarom geen alternatieven zijn overwogen door de regering, zoals het uitsluiten van internationale verdragen van het raadgevend referendum, nu nog weinig ervaring is opgedaan.

Het kabinet zet, zoals eerder vermeld, in op het intrekken van de Wet raadgevend referendum waarvoor de redenen in de toelichting op het wetsvoorstel zijn gegeven.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van de in Nederland gehouden referenda en de onderwerpen en de uitslag hiervan, die van 1797, 1962, 2005 en 2016 meenemend. De leden vragen verder of de regering een overzicht kan geven van alle keren dat in Nederland een raadplegend referendum is gehouden en de onderwerpen en uitslag hiervan.

In 2016 heeft een raadgevend referendum plaatsgevonden over de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Bij een opkomst van 32,28% sprak 61% van de kiezers die een geldige stem hebben uitgebracht zich uit tegen de wet en 38,21% voor de wet. 0,79% stemde blanco. In 2005 heeft een raadplegend referendum plaatsgevonden over instemming door Nederland met het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Bij een opkomst van 63,3% sprak 61,54% van de kiezers die een geldige stem hadden uitgebracht zich uit tegen instemming en 38,46% voor. 0,76% stemde blanco. Tijdens de Bataafse tijd werden diverse ontwerp-grondwetten aan het stemgerechtigde deel van de bevolking voorgelegd. Er zijn mij voor het overige geen voorbeelden van landelijke referenda bekend.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de eerste drempel van 10.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan.

Hieronder treft u de overzichten per jaar aan van de betreffende wetten en goedkeuringen van verdragen, ten aanzien waarvan een of meer referendumverzoeken werden ingediend. Voor alle overige referendabele wetten en goedkeuringen van verdragen onder de Wet raadgevend referendum zijn 0 verzoeken ingediend.⁴

2015

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enkele andere wetten met het oog op een regelgevend kader voor kredietunies (Stb. 2015, 304)	1
Wet tot goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Republiek Moldavië, anderzijds (Trb. 2014, 207)	100
Wet tot goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds (Trb. 2014, 210)	98
Wet tot goedkeuring van het Luchtvaartverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Colombia (Trb. 2015, 22)	1
Wet houdende goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146)	3

2016

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet houdende goedkeuring van het op 29 november 2012 te Washington tot stand gekomen verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking betreffende nationale en civiele veiligheid (Stb. 2015, 442)	2
Wet houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat tot stand gekomen Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko het op 3 november 1972 te Rabat tot stand gekomen Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 2016, 67 en 101)	1.971
Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Stb. 2016, 114)	1
Wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb. 2016, 130)	1

⁴ Ten aanzien van de Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld controleert de Kiesraad nog het ontvangen aantal geldige verzoeken.

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet tot wijziging van de Zorgverzekeringswet teneinde de bekostiging van anonieme e-mental health structureel te regelen en de anonieme financiering van zorg aan ernstig bedreigde cliënten mogelijk te maken (Stb. 2016, 143)	2
Wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156)	1
Wijziging van wetten teneinde misslagen en omissies in wetten op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te herstellen, de broninhouding van eigen bijdragen voor beschermd wonen te kunnen voortzetten en het College bouw zorginstellingen op te heffen (Verzamelwet VWS 2016) (Stb. 2016, 206)	1
Wet tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie) (Stb. 2016, 219)	1
Wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Provinciewet (Wet uitwerking Autobrief II) (Stb. 2016, 275)	1
2017	
<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Stilzwijgende goedkeuring van de op 15 oktober 2016 te Kigali tot stand gekomen wijziging van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Trb. 2016, 199 en Trb. 2017, 96)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 8 juni 2017 te Luxemburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) (Trb. 2017, 101)	1
Wet van 8 november 2017 tot goedkeuring van het op 15 juli 2015 te Addis Abeba tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zambia tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen (Stb. 2017, 467)	1
Wet van 25 oktober 2017 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de definitieve invoering van begeleid rijden (Stb. 2017, 424)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 27 juni 2017 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek India en het Administratief Akkoord daarbij, ondertekend te New Delhi op 22 oktober 2009 (Trb. 2017, nr. 103)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 6 februari 2017 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oezbekistan tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met protocol, ondertekend op 18 oktober 2001 (Trb. 2017, nr. 32 heruitgave)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 10 maart 2017 te Accra tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ghana tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten (Trb. 2017, nr. 68 en Trb. 2017, nr. 98)	1

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 12 oktober 2017, houdende verlenging en wijziging van de Tijdelijke wet ambulancezorg (Stb. 2017, 403)	1
Wet van 4 oktober 2017 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten met het oog op het omvormen van het Associate degree-programma tot zelfstandige opleiding en het toevoegen van het niet-bekostigd onderwijs aan het diplomaregister (Wet invoering associate degree-opleiding) (Stb. 2017, 390)	1
Wet tot goedkeuring van het op 24 oktober 2014 op de Eems tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (Trb. 2014, 182)	1
Stilzwijgende goedkeuring van de op 7 juni 2017 te Brussel tot stand gekomen notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie inzake de registratie van stagiairs (Trb. 2017, nr. 87)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 27 maart 2017 te Amsterdam tot stand gekomen verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Argentijnse Republiek (Trb. 2017, nr. 54)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 september 1950 te Bern tot stand gekomen Protocol inzake de Internationale Commissie voor de Burgerlijke stand (Stb. 1950, nr. 566) en van het Aanvullend Protocol van 25 september 1952 (Trb. 1952, nr. 43)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Protocol houdende wijziging van het Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen) (Trb. 2014, nr. 119)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 16 december 2014 te Brussel tot stand gekomen Protocol houdende wijziging van het Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), wat betreft de oppositie en de invoering van een administratieve procedure tot nietigverklaring of vervallenverklaring van merken (Trb. 2015, nr. 119)	1
Wet van 4 oktober 2017, houdende wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in verband met het opnemen van de physician assistant in de lijst van registerberoepen, het toekennen van zelfstandige bevoegdheid voor bepaalde voorbehouden handelingen aan physician assistants en verpleegkundig specialisten en het opnemen van de mogelijkheid tot het instellen van een tijdelijk register voor experimenteerberoepen (Stb. 2017, 374)	1
Wet van 27 september 2017 tot het ongewijzigd laten van het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering voor het jaar 2018 (Stb. 2017, 356)	1
Wet van 19 augustus 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingscholen (Stb. 2017, 327)	6
Wet van 22 maart 2017 houdende goedkeuring van het op 19 mei 2016 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag inzake de toetreding van Montenegro (Stb. 2017, 112)	2
Wet van 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (Stb. 2017, 123)	2

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten) (Stb. 2017, 32)	1
2018, tot op heden	
<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 13 december 2017 tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met waardeoverdracht van klein pensioen en enige andere wijzigingen inzake waardeoverdracht (Wet waardeoverdracht klein pensioen) (Stb. 2017, 505)	1
Wet van 6 december 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bepalingen betreffende de uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden en tot regeling van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 462)	1
Stilzwijgende goedkeuring van de op 14 juni 2017 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van geharmoniseerde technische reglementen van de Verenigde Naties voor voertuigen op wielen en voor uitrustingsstukken en onderdelen die daarop kunnen worden gemonteerd en/of gebruikt, en betreffende de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen die krachtens die reglementen van de Verenigde Naties zijn verleend (Trb. 2017, 156)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Verzamelwet IenM 2018) (Stb. 2017, 480)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2018) (Stb. 2017, 484)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer ten behoeve van het bieden van voorzieningen in het kader van het onderwijs en de begeleiding van onderwijsdeelnemers (Stb. 2017, 508)	1
Wet van 22 november 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (Stb. 2017, 462)	1

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de vervolgdrempel van 300.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan.

Tot nu is de drempel van de 10.000 geldige inleidende verzoeken enkel behaald voor de wet over de (goedkeuringswet) Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, en is voor die beide wetten ook de drempel van 300.000 ondersteuningsverklaringen gehaald. Er zijn geen andere wetten of goedkeuringen van verdragen die in de tweede fase van (300.000 handtekeningen) gekomen zijn.

Deze leden vragen verder in welke EU landen burgers als groep de mogelijkheid hebben om een referendum aan te vragen. En wat de trend

is in de EU, of steeds meer landen de mogelijkheden bieden voor burgers om een referendum aan te vragen of steeds minder landen.

Voor zover het kabinet dit heeft kunnen nagaan is een door burgers aangevraagd nationaal referendum mogelijk in Bulgarije, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije. Of er een trend is in het door de lidstaten wel of niet wettelijke mogelijk maken van een door de burger geïnitieerd referendum, is mij niet bekend.

De leden van de fractie DENK vragen waarom er in Zwitserland een levendige referendumcultuur is en in Nederland niet, en zij vragen wat volgens de regering de redenen zijn, dat dit in Nederland niet zou kunnen (of dit heeft te maken met een overblijfsel van de 18e eeuwse regentencultuur, die inmenging van de bevolking in politieke processen wantrouwt).

Zwitserland kent inderdaad, zowel op nationaal als op lokaal en kantaonaal niveau, een levendige referendumpraktijk. Volgens Hendriks e.a. vindt die praktijk zijn grondslag in een lange anti-aristocratische, republikeinse traditie, waarin zelfvoorzienende en zelfbeschermende burger hoog in aanzien staat.⁵ Nederland is een consensusdemocratie, met een nadruk op compromis, consensus en consultatie. Het instrument referendum werd daarmee lange tijd als moeilijk verenigbaar gezien. Pas vanaf het midden van de jaren »60 van de vorige eeuw begon dat anders te worden. Het heeft vervolgens nog enkele decennia geduurd voordat er een politieke meerderheid was om referenda mogelijk te maken.

Relatie tot de opdracht aan de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van 50PLUS stellen vragen, gelet op de indiening van het intrekkingvoorstel, waarom niet gewacht wordt tot het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en waarom ervan het voornemen wordt afgestapt het parlementaire stelsel in zijn geheel te bezien, zoals beoogd met het instellen van de Staatscommissie. De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering bereid is het standpunt over referenda te heroverwegen als het advies daar aanleiding toe geeft.

In oktober 2017 heeft de Staatscommissie parlementair stelsel een probleemverkenning vanwege haar onderzoekopdracht uitgebracht, die de voorzitter van de Staatscommissie bij brief van 17 oktober 2017 aan uw Kamer heeft toegezonden.⁶ De Staatscommissie heeft de brede opdracht te onderzoeken of er veranderingen nodig zijn in het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie, en zo nodig aanbevelingen te doen. Het breder perspectief van het functioneren van de representatieve democratie heeft de aandacht van het kabinet. Het kabinet kijkt uit naar het rapport van de Staatscommissie. Het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum staat los van dat groter geheel, en heeft een eigenstandige onderbouwing die tot afschaffing van het instrument noopt.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen te reageren op meerdere punten uit het, in hun woorden, tussentijds verslag van de Staatscommissie.

⁵ Hendriks, F., Van der Krieken, K.H.J. en Wagenaar, C.C.L., Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum, 2017, p. 113.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 430, nr. 5. Zie <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel>.

Het kabinet wijst erop dat het door deze leden beschreven document, in termen van de Staatscommissie, een probleemverkenning betreft. De probleemverkenning dient als grondslag voor haar verder onderzoek en zal leiden tot een rapportage. De rapportage wacht het kabinet graag af om een standpunt te kunnen innemen.

Deze leden vragen of alle te verwachten voorstellen van dit kabinet voor het vergroten van burgerparticipatie beperkt zullen blijven tot inspraak bij voorgenomen plannen en besluiten.

Vormen van inspraak, gericht op een vroegtijdige betrokkenheid van partijen in het beleidsproces, vindt het kabinet een belangrijk gegeven. Voor het wetgevingsproces in het algemeen geldt dat het vroegtijdig consulteren van belanghebbende partijen, burgers en bedrijven gebruikelijk is. Ik verwijs naar de ruimte voor (burger)participatie, beschreven in de kabinetsbrief van 2017 over transparantie van het wetgevingsproces. In mijn eerder antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks ben ik hierop nader ingegaan. Op deze vormen (ter vergroting) van burgerparticipatie zal de focus van het kabinet gericht blijven.

Referendabiliteit

De leden van de PVV-fractie zijn het oneens met het afschaffen van het referendum en vragen naar de onderbouwing waarom de wet niet referendabel is, en waarom het niet-referendabel zijn uitdrukkelijk wordt vermeld.

Het kabinet geeft met het onderhavige wetsvoorstel gehoor aan het regeerakkoord waarin is opgenomen dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken, nu het instrument als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Het kabinet wil duidelijkheid geven over het afschaffen van het instrument en maakt de wet daarom, zoals de wetgever ook in 2002 voorstelde, niet referendabel. Het wetsvoorstel geeft daaraan uitdrukking door de Wet raadgevend referendum op de intrekkingwet niet van toepassing te verklaren (artikel V) en het buiten toepassing verklaren te laten ingaan vanaf het moment dat de intrekkingwet door de Koning wordt bekrachtigd. Het uitdrukkelijk vermelden in de wettekst van een en ander is de gangbare methode wanneer de latere wet afwijkt van de eerdere wet.

Deze leden vragen ook waarom dit wetsvoorstel met zoveel haast is ingediend.

Het beknopte wetsvoorstel is na departementale voorbereiding en na de adviesfase bij de Raad van State bij de Kamer ingediend. Daarmee is een eerste stap gezet in het verwezenlijken van een onderwerp dat in het regeerakkoord is aangekondigd.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen nader in te gaan op de overwegingen die tot de (politieke) keuze om de intrekkingwet niet referendabel te maken, hebben geleid. De leden van de GroenLinks fractie verwijzen naar de Afdeling advisering van de Raad van State, die het uitsluiten van de referendabiliteit van de intrekkingwet onvoldoende gemotiveerd vindt. De leden van de CDA-fractie vragen verder welk standpunt de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum indertijd zelf hebben ingenomen over de mogelijkheid van uitsluiting van referendabiliteit.

De politieke keuze van het kabinet om de Wet raadgevend referendum in te trekken is voor het eerst in het regeerakkoord gegeven, en in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel uitgewerkt. De motivering voor het uitsluiten van de referendabiliteit in de memorie van toelichting is naar aanleiding van de advisering door de Raad van State uitgebreid. Het niet referendabel maken van de intrekkingwet steunt op een aantal overwegingen. De reden om het voorstel niet referendabel te maken – een keuze die de wetgever heeft – is dat het logisch is en vanuit wetgevingsperspectief consistent, dat de wet die het instrument terzijde schuift, niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden.

In de memorie van toelichting bij het voorstel Wet raadgevend referendum zijn de initiatiefnemers destijds al ingegaan op de verhouding van de Wet raadgevend referendum tot andere wetten. Zij hebben laten zien dat het gezag van de referendumwet ten opzichte van latere wetten zich verhoudt van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. In de latere wet kan worden afgeweken van de referendumwet. Zij zeggen daarvan onder meer: «hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Wet raadgevend referendum de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Wet raadgevend referendum zou worden afgeweken, gaat die latere wet voor. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald.»⁷

De leden van de SP-fractie vragen, wat betreft het uitsluiten van de referendabiliteit, waarom het kabinet gebruik denkt te kunnen maken van een uitzonderingsgrond die niet in de wet is opgenomen en ontvangen graag een overzicht van alle mogelijke uitzonderingsgronden.

De wetgever die de Wet raadgevend referendum tot stand heeft gebracht, heeft kenbaar gemaakt dat wetten die na de Wet raadgevend referendum tot stand zouden komen op twee manieren buiten de werking van de Wet raadgevend referendum kunnen vallen, namelijk via de weg van de generieke uitzonderingen die de Wet raadgevend referendum zelf opsomt (artikel 5) óf via de weg dat in een latere, bijzondere wet uitdrukkelijk wordt afgeweken van de referendumwet. Dat laatste is het geval bij het onderhavige voorstel. Het alternatief waarbij met gebruikmaking van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum een zo snelle inwerkingtreding van de intrekkingwet zou worden bewerkstelligd dat in het geheel niet wordt toegekomen aan de referendabiliteit van een intrekking van de referendumwet is naar het oordeel van het kabinet voor dit geval te impliciet en daarom oneigenlijk.

De Minister-President stelt dat het «inherent logisch» is dat deze intrekkingwet niet referendabel is en de leden van de SP-fractie vragen naar een nadere uitleg ervan, nu het referendum wordt gehouden over een besluit van de Eerste en Tweede Kamer en het aan de bevolking is om te bepalen of het een advies wil geven.

De memorie van toelichting bij het intrekkingvoorstel legt uit dat het instrument als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Onder verwijzing naar bijvoorbeeld het politieke debat over het Oekraïne-referendum, meer in het bijzonder over de consequentie van de uitkomst van de raadgevende uitspraak tot afwijzing, ligt het in de rede duidelijkheid te geven over het afschaffen van het instrument en de intrekkingwet niet te laten vallen onder de werking van een wet die zelf terzijde wordt geschoven.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9, p. 11 ev.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen verder op de opvatting wordt gedeeld dat het vertrouwen in de democratie door het niet-referendabel maken verder daalt, en door de uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Ik vind het niet goed om de suggestie te wekken dat mensen nog veel invloed hebben». Meer in zijn algemeenheid vragen deze leden naar een reactie hoe de kloof tussen kiezer en kabinet kan worden verkleind.

Vervreemding van de kiezer als mogelijke consequentie van het instrument, heeft het kabinet doen besluiten tot afschaffing van het instrument. Over het niet-referendabel zijn van de intrekkingwet heeft het kabinet duidelijk willen zijn: het is logisch is en vanuit wetgevingsperspectief consistent, dat de wet die het instrument terzijde schuift, niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden. Wat betreft de aandacht van het kabinet voor de betrokkenheid van de individuele burger in zaken van nationaal belang, wordt verwezen naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Deze leden vragen of de koninklijke weg moet worden bewandeld zodat 1) de intrekkingwet zelf referendabel is en 2) dat alle referendabele wetgeving die voor de inwerkingtreding door de beide Kamers zijn alsnog referendabel moeten zijn.

Het kabinet hecht aan een consistent voorstel en duidelijkheid over het afschaffen van het instrument van het nationaal raadgevend referendum. Bij een dergelijke opvatting sluit de huidige opzet van het intrekkingvoorstel aan.

De leden van de SGP-fractie vragen of ook bij andere wetsvoorstellen precies zo gebruik gemaakt is van de constructie zoals bij het intrekkingvoorstel dat van de Wet raadgevend referendum wordt afgeweken.

De methode waarbij in de specifieke wet, zonder toepassing van de Wet raadgevend referendum, uitdrukkelijk de toepassing van de Wet raadgevend referendum is uitgesloten, is niet eerder voorgekomen.

De leden van de fractie DENK vragen wat de juridische grondslag is van het niet referendabel verklaren van de intrekkingwet en of het klopt dat artikel 5 van de Wet raadgevend referendum deze wetgeving niet noemt als één van de onderwerpen, die niet in een referendum aan de bevolking voorgelegd kunnen worden. De leden vragen ook, samengevat, of het klopt dat een advies van de Raad van State niet boven een geldende wet gaat, en wijzen op de verplichting van artikel 2 van de Wet raadgevend referendum.

De keuze om een bepaalde wet niet referendabel te maken is een keuze die de wetgever heeft los van (artikel 5 van) de Wet raadgevend referendum. Dit is destijds in de memorie van toelichting bij het voorstel Wet raadgevend referendum al weergegeven door de initiatiefnemers. Zij gaan in op de verhouding van de Wet raadgevend referendum tot andere wetten, en geven daarmee duidelijkheid. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover is opgemerkt dat de wetsgeschiedenis laat zien dat het gezag van de referendumwet ten opzichte van latere wetten zich verhoudt van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. In de latere wet kan worden afgeweken van de referendumwet. De initiatiefnemers zeggen daarvan onder meer: «hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Wet raadgevend referendum de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Wet raadgevend referendum zou worden afgeweken, gaat die latere wet voor.

Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald.»⁸

De leden van de fractie DENK vragen bij welke instantie juridisch beroep kan worden aangetekend tegen het niet referendabel verklaren van de intrekkingwet.

Het niet referendabel verklaren maakt onderdeel uit van een wetsvoorstel (art. V). Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven staat daartegen geen beroep bij de bestuursrechter open, aangezien de wetgevende macht in de Algemene wet bestuursrecht niet is aangemerkt als bestuursorgaan en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van die wet (art. 1:1, tweede lid, onder a, jo. art. 1:3, eerste lid, Awb). De weg naar de burgerlijk rechter staat daarmee in principe open. Ingevolge artikel 120 van de Grondwet kan de rechter wetten niet toetsen aan de Grondwet. Evenmin kunnen wetten worden getoetst aan het Statuut en algemene rechtsbeginselen (HR 14 april 1989, NJ 1989/469). Wel kunnen wetten worden getoetst aan verdragen.

Het nemen van een (appellabel) referendabiliteitsbesluit op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum is bij de intrekkingwet niet aan de orde, aangezien de basis daartoe vanaf het tijdstip van bekrachtiging van de intrekkingwet is komen te ontvallen ingevolge artikel VI van de intrekkingwet.

Deze leden vragen tot slot of de regering alsnog bereid is medewerking te verlenen aan een raadgevend referendum, indien aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan, en bereid is tot heroverweging.

Het kabinet hecht, als eerder in deze nota opgemerkt, aan een consistent voorstel en duidelijkheid over het afschaffen van het instrument van het nationaal raadgevend referendum. Bij een dergelijke opvatting sluit de huidige opzet van het intrekkingvoorstel aan.

Overgangsrecht

De leden van de PVV-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een overgangsperiode, in reactie op de argumentatie in het wetsvoorstel dat de intrekkingwet zou moeten maken dat lopende referendumprocedures ophouden te bestaan.

Een intrekkingwet maakt een einde aan een bestaand rechtsregime. Als de wetgever geen aanvullende voorziening treft, geeft dat een «onmiddellijke werking», wat betekent dat de intrekkingwet niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen.⁹ De wetgever kan, gemotiveerd, een overgangsrechtelijke voorziening treffen. In dit geval worden, op grond van artikel IV van de intrekkingwet, lopende referendumprocedures gerespecteerd voor zover het gaat om referendumprocedures voor wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen waarvoor voorafgaand aan de dag waarop de intrekkingwet in werking treedt de termijn voor het verzamelen van de 300.000 benodigde ondersteuningsverklaringen is verlopen. Deze referendumprocedures zijn naar de systematiek van de Wet raadgevend referendum zo ver gevorderd, dat alleen nog besluitvorming over het al dan niet houden van een referendum wordt afgewacht, of voorbereidingen voor het houden van een referendum op basis van die besluit-

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9, p. 11 ev.

⁹ Aanwijzingen voor de regelgeving 5.61.

vorming al zijn aangevangen. Die procedures kunnen worden voortgezet onder toepassing van de wettelijke bepalingen die voorafgaand aan de intrekking van de Wet raadgevend referendum golden.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen verder of het klopt dat op het moment van de inwerkingtreding van deze wet alleen die lopende referenda doorgaan waarvoor de definitieve fase is afgerond (300.000 handtekeningen) en vragen of de Minister de opvatting deelt dat het onbehoorlijk bestuur is om dat voor andere lopende initiatieven (waarvoor minimaal 10.000 handtekeningen zijn gezet) niet te doen.

De constatering van deze leden is juist. In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om vergevorderde lopende referendumprocedures gemotiveerd in aanmerking te brengen voor een overgangsvoorziening. Naar het oordeel van het kabinet is dat geen onbehoorlijk bestuur. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op dit punt ook geen opmerkingen gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de betekenis is van het overgangsrecht in dit wetsvoorstel in geval de termijn (voor het verzamelen van 300.000 handtekeningen) nog niet gesloten is, maar er reeds wel voldoende handtekeningen verzameld zouden zijn.

Het kabinet wijst er in dit verband op dat er voor de Wet raadgevend referendum maar één criterium relevant is, namelijk de ononderbroken wettelijke termijn van zes weken, op basis waarvan het centraal stembureau (de Kiesraad) een besluit neemt tot vaststelling van het aantal geldige ondersteuningsverklaringen.¹⁰ Het kabinet sluit aan bij het geldende moment. Lopende procedures die niet tot een afronding hebben kunnen komen van de genoemde termijn, stoppen dan op grond van het overgangsrecht van rechtswege.

Artikelsgewijs

Artikel VI

De leden van de fractie van 50PLUS stellen vragen of de intrekkingwet van kracht wordt op het moment dat het koninklijk besluit is getekend en dus niet op het moment van publicatie in het Staatsblad zoals gebruikelijk, en wat hiermee wordt beoogd en waarom.

Het klopt dat de intrekkingwet terugwerkt tot het moment dat de wet wordt bekrachtigd door de Koning. De achterliggende gedachte, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het voorstel, is om vanaf het moment van de bekrachtiging van de intrekkingwet uitsluitel te geven over het niet referendabel zijn van die wet. Deze vormgeving is door de Raad van State in zijn advies over het voorstel aangeduid als «in juridische zin effectief».

De leden van de SGP-fractie vragen naar de terugwerkende kracht tot de dag van de bekrachtiging, zoals opgenomen in de inwerkingtredingsbepaling van het voorstel.

Zij vragen of zij het goed begrijpen dat de regering deze bepaling heeft opgenomen, omdat anders alsnog gebruik gemaakt zou kunnen worden van de mogelijkheid om verzoeken in te dienen ten behoeve van een (inleidend) verzoek tot het houden van een referendum.

¹⁰ Artikel 41 van de Wet raadgevend referendum.

Het kabinet bevestigt dat. Bij het weglaten van de werking van de terugwerkende kracht zou gedurende een korte periode, te weten de termijn tussen bekrachtiging en inwerkingtreding, toch even de mogelijkheid openstaan om verzoeken ten behoeve van een inleidend verzoek in te dienen, terwijl die weg uiteindelijk is afgesneden.

Deze leden vragen wat de betekenis dan is als het wetsvoorstel, inclusief artikel VI, nog niet in werking is getreden en of (artikel 6 van) de Wet raadgevend referendum dan niet van toepassing is. Zij vragen verder of de conclusie gerechtvaardigd is dat alleen het binnen een week na de bekrachtiging in het Staatsblad plaatsen van deze wet kan voorkomen dat er een referendumverzoek ingediend kan worden, en of de bepaling van artikel VI dan wel nodig is.

Het kabinet heeft in het intrekkingvoorstel expliciet gemaakt dat de toepassing van de Wet raadgevend referendum wordt uitgesloten, vanaf het moment dat de Wet raadgevend referendum normaliter gevolgen zou geven voor de referendabiliteit. Dat moment is het tijdstip van bekrachtiging van een wet door de Koning, aangezien artikel 6 van de Wet raadgevend referendum daaraan het rechtsgevolg verbindt dat onverwijld een referendabiliteitsbesluit moet worden genomen. Het tijdstip van bekrachtiging ligt voorafgaand aan dat van de bekendmaking van de wet in het Staatsblad. Als de wetgever de referendabiliteit wil uitsluiten, is dus meer nodig dan enkel het opnemen van een wetsbepaling die bepaalt dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is. Dit wetstechnische punt is ook in de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State tot uitdrukking gebracht: «De Wet raadgevend referendum voorziet immers in een verplicht uitgestelde inwerkingtreding van een referendabele wet om een referendum door middel van een inleidend verzoek mogelijk te maken. Om de referendabiliteit van de intrekkingwet uit te sluiten, dient daarom in de wet ook een voorziening te worden getroffen om de uitgestelde inwerkingtreding die uit de Wet raadgevend referendum zou voortvloeien, teniet te doen. De Afdeling stelt vast dat, gegeven de keuze van de regering om de referendabiliteit uit te sluiten, de daartoe in het wetsvoorstel opgenomen methode in juridische zin effectief is: de combinatie van de artikelen I en V, in samenhang met de directe inwerkingtreding en de terugwerkende kracht tot het moment van bekrachtiging heeft tot gevolg dat er geen onduidelijkheid kan bestaan over de uitsluiting van de referendabiliteit van het voorliggend voorstel, inclusief de periode die ligt tussen bekrachtiging en inwerkingtreding.»

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