

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 24 april 2018

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij hebben zich ook in het verleden steeds op het standpunt gesteld dat een referendum geen aanvulling op de vertegenwoordigende democratie is, maar een inbreuk op en ondermijning van de representatieve democratische regeringsvorm die Nederland kenmerkt. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Zij onderkennen dat de figuur van een raadgevend referendum op zichzelf genomen problematisch is, dat zich procedurele knelpunten voordoen in de huidige wet op het raadgevend referendum en dat er substantiële problemen kleven aan de toepassing van deze referendumvorm in de praktijk. Er leeft bij deze leden niettemin een aantal vragen op het punt van de analyse van het probleem en de motivering van de in het voorstel gekozen oplossing.

De leden van de **PVV**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen.

¹ 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) en Fiers (PvdA).

De leden van de fractie van de **SP** hebben met verbazing kennisgenomen van het wetsvoorstel. De regering noemt in de memorie van toelichting dermate weinig argumenten voor haar voorstel dat deze leden er slechts enkele vragen over hebben.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Deze leden maken graag gebruik van de gelegenheid de regering enkele vragen te stellen.

De Wet raadgevend referendum heeft sinds haar korte inwerkingtreding tot twee daadwerkelijke referenda geleid. Beide met een voldoende opkomst en beide met het effect dat de uitslag leidde tot aanvullende acties (inlegvel, nieuwe beleidsregels en voorstel voor wetsaanpassing) van de regering. Bij aanleiding, onderwerpkeuze en campagnevoering kunnen kanttekeningen geplaatst worden, maar met name het tweede referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten lijkt bijna een schoolvoorbeeld van hoe het kan. Een voor burgers betekenisvol onderwerp, een brede maatschappelijke discussie, een hoge opkomst en een uitslag die een weerspiegeling vormt van de naar voren gekomen maatschappelijke opvattingen. Het leidt bij de leden van de fractie van **GroenLinks** tot een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel dat strekt tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Zij onderschrijven het argument van de regering dat na een rechtsgeldig «nee» in een referendum de heroverweging van het voorstel door de wetgever ingewikkeld is, in die zin dat het alsnog in werking laten treden van een wet of ratificeren van een verdrag tegen de verwachting van de kiezers ingaat. Dat ondermijnt het vertrouwen dat kiezers hebben in hun volksvertegenwoordigers. Tegelijkertijd dient opgemerkt te worden dat de volksvertegenwoordigers gekozen zijn om zonder last een eigenstandige afweging te maken ten dienste van het algemeen belang. Zo hebben zij voordat het raadgevend referendum plaatsvond reeds de verschillende belangen bij de totstandkoming van een wet gewogen en geluisterd naar de inbreng van de diverse betrokken partijen. Een heroverweging kan daardoor tot eenzelfde of slechts beperkt gewijzigde uitkomst leiden. Echter, ook dient opgemerkt te worden dat de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen in veel gevallen hoger is dan bij een referendum *sec.* Dat roept een spanningsveld op tussen het gewicht dat moet worden toegekend aan de uitspraak bij een referendum en het gewicht dat spreekt uit de stemming over een wetsvoorstel in de volksvertegenwoordigende organen. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben een aantal vragen aan de regering.

De leden van de fractie van de **PvdD** hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de zogenoemde intrekkingwet Wet raadgevend referendum. Echter, de leden van deze fractie hebben een aantal vragen, ook ten aanzien van de werkwijze zoals is voorgesteld in dit wetsvoorstel.

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben een aantal vragen.

2. Algemeen

Nu het grondwetsvoorstel tot invoering van een beslissend wetgevingsreferendum in tweede lezing in de Tweede Kamer is verworpen, is de Wet raadgevend referendum in een vacuüm terecht gekomen, zo menen de leden van de **CDA**-fractie. De Wet raadgevend referendum wekt bij veel burgers ten onrechte de indruk dat de uitslag van het raadgevend, dat wil zeggen vrijblijvend adviserend, referendum bij voldoende opkomst (30% van het aantal kiesgerechtigden) materieel beslissend zou (moeten) zijn, terwijl de regering in werkelijkheid slechts verplicht wordt tot heroverweging van een wet of verdrag waarover een referendum is gehouden, niet per definitie tot intrekking ervan. Een beslissend wetgevingsreferendum behoeft een grondwetsherziening en een voorstel daartoe ligt thans niet meer voor. Een de facto materieel beslissend karakter verlenen aan de Wet raadgevend referendum zou in strijd zijn met de Grondwet, aldus deze leden. Is de regering het met deze visie eens?

De regering betoogt in de memorie van toelichting dat een eenmaal tot stand gekomen wet en goedkeuring van een verdrag – gelet op de kwaliteit en zorgvuldigheid van de voorgeschreven procedure en het in de regel gevolgde besluitvormingsproces – moeilijk onderwerpen zouden kunnen zijn van een raadgevend referendum. Graag vragen de leden van de **D66**-fractie de regering nader uiteen te zetten om welke reden(en) een ook door de uitslag van een raadgevend referendum geïndiceerde heroverweging op gespannen voet zou staan met het feit dat de wetgever eerder rekening heeft gehouden met uitvoerings- en handhavingseffecten, met de samenhang met andere wetgeving en met gevraagde en ongevraagde inbrengen van de zijde van belanghebbenden.

De regering wijst in de memorie van toelichting voorts op het vervreemdende effect op de kiezer in het geval dat een afwijzende uitslag van een raadgevend referendum en de daarop gevolgde heroverweging niet leidt tot een intrekking van de wet, maar – eventueel na aanpassing(en) van de wet – tot inwerkingtreding. Ook op dit punt vragen de leden van de fractie van D66 de regering om een nadere toelichting op deze waarneming.

In de memorie van toelichting (p. 1) lezen de leden van de **PVV**-fractie:

«Wetten en verdragen staan echter niet op zichzelf. De wetgever heeft bij de totstandkoming ervan verschillende belangen gewogen, de effecten voor uitvoering en handhaving bezien, en de doorwerking op andere wetten betrokken bij haar besluitvorming. Belanghebbende partijen zijn in de gelegenheid geweest de wetgever gevraagd en ongevraagd te adviseren. Het kabinet is van mening dat een eenmaal tot stand gekomen wet of goedkeuring van een verdrag, na aanvaarding in de Kamers, moeilijk onderwerp kan zijn van een volksraadpleging zoals bedoeld in de Wet raadgevend referendum.»

Is de regering van mening dat zij de burger niet in staat acht om de belangenafweging door de wetgever bij diens oordeelsvorming tijdens een referendum te betrekken? Ziet de regering de burger niet als een «belanghebbende partij»? Waarom heeft de regering géén boodschap aan een maatschappelijk breed gewogen advies in de vorm van een adviserend referendum? Wegen voor de regering andere belanghebbende partijen zwaarder dan de Nederlandse burgers als belanghebbenden?

In de memorie van toelichting staat voorts (p. 1):

«Als de regering na een rechtsgeldig «nee» in een referendum besluit de raadgevende uitspraak niet over te nemen en besluit tot het in werking laten treden van de wet of het ratificeren van het verdrag, gaat dat voor veel kiezers in tegen hun verwachting.»

Kan de regering onderbouwen op welke feiten of onderzoeken dit standpunt is gebaseerd? Welke andere indicatoren dan het na het Oekraïne-referendum gevoerde politieke debat heeft de regering ter onderbouwing van haar voornoemde stellingnames? Op welk concreet percentage kiezers doelt de regering met «veel kiezers»? Op welke concrete «verwachting» doelt de regering? Zijn volgens de regering voor deze kiezers de verwachtingen niet vervuld over het raadgevend referendum als instrument of de verwachtingen over het kabinet?

Ook lezen de leden van de PVV-fractie in de memorie van toelichting (p.1):

«Veel kiezers menen dat een afwijzing van een wet of de goedkeuring van een verdrag de materiële verplichting voor regering en parlement met zich brengt de wet niet in werking te laten treden of het verdrag niet te ratificeren. De Wet raadgevend referendum dwingt echter alleen tot heroverweging.»

Kan de regering uitleggen waarom zij het proportioneel vindt om de Wet raadgevend referendum volledig in te trekken in plaats van het raadgevende karakter en het aspect van heroverweging maatschappelijk beter uit te leggen als zij meent dat dit tekort schiet?

De memorie van toelichting vervolgt met (p. 1–2):

«Indien een dergelijke heroverweging leidt tot inwerkingtreding van de wet, kan het feit dat van die keuzevrijheid gebruik wordt gemaakt, niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen.»

Betekent dit dat de regering voortaan geen wetten meer zal invoeren die «niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen»? Zijn er nog meer wetten die de regering wil intrekken omdat ze niet op begrip bij kiezers zouden kunnen rekenen? Roept het intrekken van de Wet raadgevend referendum niet juist meer onbegrip op bij de kiezers? Is de regering voornemens om deze redenering ook door te trekken naar andere democratische instrumenten, bijvoorbeeld het intrekken van de Kieswet als verwachtingen van kiezers tekort schieten bij een verkiezingsuitslag of omdat de verwachting niet uitkomt dat de grootste partij gaat besturen in een college? Waarom kiest de regering dan wél om het referendum als een bij uitstek democratisch instrument af te schaffen? Ziet deze D66-minister überhaupt nog wel een rol weggelegd voor directe democratie in ons kiesstelsel? Zo ja, op welke wijze?

Op p. 2 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie:

«Hetzelfde verschijnsel kan zich voordoen, indien de heroverweging leidt tot aanpassing in plaats van intrekking van de wet.»

Op welke wettelijke bepaling baseert de regering de door haar gestelde mogelijkheid tot aanpassing, aangezien artikel 11 Wet raadgevend referendum uitsluitend de mogelijkheid biedt tot intrekking of inwerkingtreding? Werkt de regering het door haar veronderstelde onbegrip niet juist in de hand door ten onrechte uit te gaan van de mogelijkheid tot aanpassing?

De memorie van toelichting vervolgt met (p. 2):

«Het instrument van het nationale raadgevende referendum kan zodoende tot vervreemding van de kiezer leiden.»

Bedoelt de regering hiermee vervreemding van het raadgevend referendum of vervreemding van het kabinet omdat dit een referendumuitslag negeert? Kan de regering uitleggen hoe het ontnemen van de Wet raadgevend referendum als een democratisch instrument, waarvan de inzet zich juist baseert op burgerinitiatieven, de vervreemding van de kiezer zou kunnen verminderen? Heeft de regering een volwaardig alternatief voorhanden?

In veel landen worden (raadgevende) referenda veelvuldig toegepast. Kan de regering aangeven of in die landen sprake is van vervreemding bij de kiezers vanwege deze referenda, of juist niet? Veel decentrale overheden kennen lokale referenda. Kan de regering aangeven of bij deze decentrale overheden sprake is van vervreemding bij de kiezers vanwege deze referenda, of juist niet? Ook massa-immigratie en islamisering zorgen voor vervreemding in de samenleving. Als we de redenerlijn van de regering over de intrekking van de Wet raadgevend referendum doortrekken, is zij dan ook bereid om wetten in te trekken die massa-immigratie en islamisering in de hand werken? Zo nee, kan zij uitvoerig beargumenteren waarom deze vervreemding dan niet leidt tot een noodzaak om wetten in te trekken?

In de memorie van toelichting (p. 2) staat tevens het volgende:

«Verder heeft het nationaal raadgevend referendum, zoals in het regeerakkoord is verwoord, niet kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum. De politieke steun voor het correctief bindend referendum is afgebrokkeld, en is daarom als beoogd einddoel voorlopig uit zicht.»

Waar zijn deze aannames op gebaseerd, waar is deze veronderstelde *conditio sine qua non* zo stellig terug te vinden in de wetsgeschiedenis en is dit onomstotelijk de bedoeling geweest van de wetgever? Waar is de stelling over «afbrokkeling» concreet op gebaseerd? Gelet op de gestelde «afbrokkeling»: was deze steun eerder wél breed gedragen aanwezig, kan de regering aangeven wanneer en door wie? Is de regering bereid direct alle mogelijke stappen te zetten tot invoering van een correctief bindend referendum als er tóch politieke steun voor blijkt te zijn? Ziet de regering verschil in politieke en maatschappelijke steun voor een correctief bindend referendum?

Waarom zijn niet eerst de uitkomsten van de Staatscommissie Parlementair Stelsel afgewacht alvorens te beslissen over een eventuele intrekking van de Wet raadgevend referendum?

Op p. 2 van de memorie van toelichting staat:

«[omdat het instrument, als tussenstap naar een correctief bindend referendum] niet gebracht heeft wat er van verwacht werd.»

Kan de regering aangeven op wiens verwachting hier wordt gedoeld en wat die verwachting inhoudt? Hoe verhoudt deze opvatting van de regering zich met de situatie dat het laatste referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten maatschappelijk breed juist zeer positief ontvangen is en er in toenemende mate politieke steun is voor het raadgevend referendum?

In reactie op het advies van de Raad van State om de noodzaak van de intrekking nader te motiveren geeft de regering geen duidelijke onderbouwing van de noodzakelijkheid, maar verwijst zij steeds naar de context van het regeerakkoord. Kan de regering de gevraagde noodzakelijkheid van de intrekking expliciet motiveren?

Op p. 6 van de nota naar aanleiding van het verslag spreekt de regering over een actieplan voor de versterking van de lokale democratie. Kan de regering voor de leden van de PVV-fractie duiden dat lokale maatregelen geen soelaas zullen bieden voor het afschaffen van het raadgevend referendum op nationaal niveau? De regering noemt het versterken van de verbinding tussen bestuur en burgers een speerpunt in dit actieplan. Hoe is dit te rijmen met het de burgers ontnemen van een democratisch instrument bij uitstek? De regering noemt de betrokkenheid van koepelorganisaties zoals het IPO bij dit actieplan. Welke verbinding met de burgers hebben deze bestuurdersbolwerken volgens de regering? Steeds meer overheidsplannen worden uitgevoerd via zogenaamde bestuursakkoorden (o.a. klimaatakkoord, energieakkoord, IBP) waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn. Hoe ziet de regering in het kader van het versterken van de lokale democratie de positie van deze bestuursakkoorden en ziet zij mogelijkheden dergelijke akkoorden (decentraal) referendabel te maken?

Het reeds langer bestaande instrument van het burgerinitiatief om onderwerpen op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen volbrengt ook niet altijd de verwachtingen van de indieners, zo stellen de leden van de PVV-fractie vast. Kan de regering aangeven wat het verschil is met de noodzaak tot het intrekken van het raadgevend referendum?

Vormen van directe democratie bestaan al sinds de Oude Grieken, waarmee dit van oudsher een fundamenteel onderdeel kan zijn van publieke besluitvorming. Dit veronderstelt een solide visie op het stelsel van publieke besluitvorming en democratie. Kan de regering haar visie op dit stelsel nader uiteenzetten, met daarbij specifiek te benoemen welke elementen voor de regering fundamenteel zijn in een kiesstelsel van een democratische samenleving en hoe deze visie zich verhoudt tot het intrekken van het raadgevend referendum en het daarmee aan banden leggen van de volksmacht? Welke méér democratische instrumenten heeft de regering concreet voor ogen dan het beproefde concept van referenda?

In de periode rond 2005 zijn op de Nederlandse Antillen raadgevende referenda gehouden over de toekomst van de Antillen in het Koninkrijksverband. De regering heeft destijds aangegeven de uitslagen van deze raadgevende referenda te respecteren en deze raadgevende referenda vormen nog steeds een basis voor het huidige Koninkrijksverband.² Kan de regering aangeven waarom de raadgevende referenda op de Antillen voor de Nederlandse regering wél een basis voor overheidshandelen konden vormen en het raadgevend referendum in Nederland niet?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat de Wet raadgevend referendum, als tussenstap naar een correctief referendum, niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd. Dit brengt de leden van de **SP**-fractie tot de volgende vragen. Geldt dat alleen wat betreft die tussenstap of meer in het algemeen? Als de regering bedoelde te zeggen dat de Wet raadgevend referendum meer in het algemeen niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd, dan vragen de leden van de SP-fractie: wie verwachtte wat, volgens wie is daar niet aan voldaan en waar blijkt dit uit?

² Zie <https://www.government.nl/topics/caribbean-parts-of-the-kingdom/referendum-in-the-netherlands-antilles>

De regering trok de conclusie dat de Wet raadgevend referendum niet voldoet nadat er slechts één raadgevend referendum had plaatsgevonden. Waarom heeft de regering de evaluatie van de wet niet afgewacht? Waarom heeft de regering het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, die blijkens haar Probleemverkenning van oktober 2017 het raadgevend referendum uitdrukkelijk in haar overwegingen betreft, niet afgewacht alvorens zo radicaal stelling te nemen en zo kort door de bocht de Wet raadgevend referendum af te schaffen?

De regering stelt dat ze, nu het uitzicht op een bindend correctief referendum lijkt te ontbreken, pas op de plaats wil maken en daarom de Wet raadgevend referendum in wil trekken. Is er, zo vragen de leden van de fractie van de SP, niet eerder sprake van een pas achteruit, nu er een democratisch recht van de bevolking wordt ingetrokken zonder dat daar iets voor in de plaats komt?

De leden van de **PvdA**-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de intrekking van het raadgevend referendum mede is ingegeven door het feit dat het raadgevend referendum niet heeft kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum. Echter, in de memorie van antwoord bij de wet inzake het correctief referendum staat dat «het correctief referendum een eigenstandige rol heeft».³ En in de memorie van antwoord bij de wet inzake het raadgevend referendum valt te lezen: «Aan beide instrumenten kan los van elkaar behoefte bestaan».⁴ Ook is er in het aanvullende initiatiefwetsvoorstel met nummer 33 934 een horizonbepaling opgenomen, die aangeeft dat het raadgevend referendum pas moest worden afgeschaft als het correctief bindend referendum in werking zou treden. Kan de regering aangeven waarom ze van mening is dat het raadgevend referendum een opmaat was voor het correctief bindend referendum, terwijl dit door de initiatiefnemers expliciet wordt ontkend? Kan de regering aangeven waarom het raadgevend referendum niet zou kunnen blijven bestaan zonder het vooruitzicht op een correctief bindend referendum?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het raadgevend referendum «niet gebracht heeft wat daarvan verwacht werd». Dr. Rosema stelde tijdens de hoorzitting in de Eerste Kamer⁵ dat de regering niet duidelijk maakt welke verwachtingen dat dan waren en in welke mate die verwachtingen niet zijn waargemaakt. Kan de regering de wetenschappelijke basis voor deze uitspraak verder toelichten? Wat waren de precieze verwachtingen van de Wet raadgevend referendum en hoe blijkt dat er niet aan die verwachtingen is voldaan?

De regering beoordeelt het succes van een raadgevend referendum aan de hand van slechts één voorbeeld, namelijk dat over het Associatieverdrag met Oekraïne. Professor Munneke stelt in zijn position paper (p. 3)⁶ dat het referendum «nog volop in ontwikkeling lijkt te zijn». Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat één raadgevend referendum niet voldoende materiaal geeft om een oordeel te vellen over het middel als zodanig? Graag vragen zij de regering terug te blikken op het tweede referendum, namelijk dat over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Is daardoor de mening van de regering over de

³ Kamerstukken I 2013/14, 30 174, D, p. 6.

⁴ Kamerstukken I 2012/13, 30 372, C, p. 2.

⁵ Wanneer in het navolgende wordt verwezen naar de hoorzitting of expertmeeting in de Eerste Kamer, dan is daarmee de op 27 maart 2018 gehouden bijeenkomst bedoeld. Het verslag ervan is gepubliceerd als Kamerstukken I 2017/18, 34 854, A.

⁶ Alle position papers ten behoeve van de expertmeeting zijn te vinden op https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20180327/kamer_hoort_deskundigen_over

kwaliteit van een raadgevend referendum veranderd? Als de regering nog steeds van mening is dat een raadgevend referendum niet wenselijk is, waarom heeft de regering dan wel besloten de Wiv aan te passen? Duidt dat juist niet op een effectieve werking van het raadgevend referendum?

Zowel professor Voermans (bijdrage prof. Voermans ten behoeve van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer, p. 3⁷) als professor Hendriks (aanvullend position paper, p. 2) geven aan dat het goed zou zijn geweest om de bespreking van deze wet te koppelen aan de uitkomst van de Staatscommissie parlementair stelsel. Is de regering bereid deze intrekkingwet aan te houden tot het moment dat de Staatscommissie parlementair stelsel met een rapport is gekomen? En waarom heeft de regering niet eerst de voorziene evaluatie van de Wet raadgevend referendum afgewacht, voordat ze met een intrekkingwet kwam?

De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat het raadgevende, en dus niet bindende, karakter van de wet leidt tot teleurstelling onder kiezers. Achttien politicologen en bestuurskundigen (NRC Handelsblad, 17 februari 2018) waarschuwen juist voor het tegenovergestelde. «Als het raadplegend referendum [...] wordt weggestemd, zien middelbaar- en lageropgeleiden hun wantrouwen in de politiek bevestigd.» Zij geven ook aan dat «het niet referendabel verklaren van de intrekkingwet zou getuigen van een dubbele kloof tussen volksvertegenwoordigers en hun achterban». Kan de regering een wetenschappelijke onderbouwing geven voor de invloed van deze intrekkingwet op het publieke vertrouwen of wantrouwen richting de politiek?

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen de volgende vragen. Heeft de regering bij nader inzien niet te vroeg ingezet op het schrappen van het raadgevend referendum en ziet zij in het goed verlopen tweede referendum (over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) geen aanleiding zich nog eens op de timing van het wetsvoorstel te beraden? Is het niet verstandig om met deze ervaring in het achterhoofd de in de wet voorgestelde evaluatie af te wachten en dan tot een oordeel te komen over de wenselijkheid van voortzetten dan wel intrekken van de mogelijkheid tot een raadgevend referendum?

De door de Eerste Kamer geraadpleegde politicologen zijn kritisch over de intrekking van de Wet raadgevend referendum als geheel. Zij wijzen onder meer op de aangetoonde effectiviteit van lokale referenda en de verhoogde legitimiteit van besluiten nadat deze onderwerp zijn geweest van een referendum. Met name wijzen zij ook op het feit dat groepen kiezers met een praktische opleiding, die vaak wat verder van de politiek staan, in meerderheid voorstanders zijn van het instrument referendum. Vindt de regering het belangrijk dat mensen die niet dagelijks bezig zijn met politiek toch worden betrokken bij voor hen belangrijke wetgeving? Deelt de regering de opvatting van de wetenschappers dat een raadgevend referendum een rol kan spelen in het verkleinen van die kloof? Is de door de regering getrokken conclusie dat het raadgevend referendum niet bijdraagt aan het verkleinen van de kloof tussen politiek en kiezer in dat licht niet voorbarig of zijn er bredere onderzoeken waar de regering die conclusie op baseert? Is de regering bereid verder te onderzoeken welke instrumenten helpen de kloof tussen politiek en kiezer, tussen wetgever en burger te verkleinen, met name voor die groepen mensen met veelal een meer praktische dan een theoretische opleiding, die een relatief grote afstand tot de politiek ervaren?

⁷ Te vinden op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D04862&did=2018D04862>

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering om nader inzicht te geven in de verhouding van op zichzelf staande (lokale) referenda tot de opkomst voor gemeenteraadsverkiezingen c.q. Tweede Kamerverkiezingen. Deze leden onderstrepen dat de intrekking van de Wet raadgevend referendum niet het einde moet betekenen van de zoektocht naar mogelijkheden tot versterking van de representatieve democratie. Zij hebben er begrip voor dat de regering de bevindingen van de Staatscommissie afwacht om tot een afgewogen pakket van concrete beleidsvoornemens te komen. Zij vragen of de regering voornemens heeft om tot een precieze omschrijving te komen van de zwakke plekken in onze huidige representatieve democratie. Deze leden vragen daarbij om een bredere en meer uitgewerkte probleemanalyse dan opkomstcijfers alleen. Zo zouden de leden van de fractie van de ChristenUnie graag uitgezocht hebben welke factoren meespelen bij het thuisblijven van kiezers. Zij noemen als voorbeeld de opkomst in een stadswijk als Laak te Den Haag, waar de opkomst laag is, en de laaggeletterdheid en andere sociale problematiek veelvoorkomend. Houden dergelijke bevindingen verband met elkaar, welke aanbevelingen doen gemeenten op dit punt? Tijdens de expertmeeting wezen deskundigen op de kloof tussen laagopgeleide kiezers en de volksvertegenwoordiging. Is er onderzoek dat de omvang van deze kloof door de jaren heen zichtbaar maakt? Welke doelstelling stelt de regering zich op dit punt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien uit naar de plannen van de regering omtrent het versterken van de representatieve democratie en vragen wanneer de regering deze denkt te presenteren.

Wat de leden van de **PvdD**-fractie betreft, is het democratische element van de besluitvorming in Nederland aan versterking toe. De kloof tussen burger en politiek is groot en het vertrouwen in de politiek is laag. Bij de expertmeeting over de intrekking van de Wet raadgevend referendum werd gesproken over juridische houdbaarheid van het intrekken van de genoemde wet. Vrijwel alle uitgenodigde experts waren het erover eens dat de intrekking van de Wet raadgevend referendum juridisch houdbaar is, maar dat dit in feite schuurt met de wenselijkheid ervan en de politieke verantwoording. Een van de experts, de heer Schutgens, zei:

«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 gaan proberen, de kans te ontnemen om een laatste keer te proberen aan te tonen dat er grote steun onder de bevolking is voor het referendum? Of ze dat lukt, weet ik helemaal niet, dat moet ik nog zien. Maar waarom zou je ze kans ontnemen om dat te proberen, terwijl het volgens de oude Wrr destijds – dat is nog helemaal niet zo lang geleden, een paar jaar nog maar – duidelijk de bedoeling was dat mensen die kans juist wél kregen, als vorm van democratische zeggenschap.»

De situatie zoals hierboven beschreven, zal met de huidige zetelverdeling in de Tweede Kamer waarschijnlijk nog vaker voor gaan komen. Wanneer een meerderheid steeds zo nipt is, en dit zonder verdere consequenties genoeg is om de wet aan te passen, zal dit het vertrouwen tussen burger en politiek nog meer schaden. Wanneer een dergelijk twistpunt vrijwel onbeslist is en het op een enkele stem aankomt, zou het democratischer zijn om meer mensen naar hun mening te vragen. Is de huidige nipte coalitiemeerderheid in beide Kamers niet een goede aanleiding om het referendum juist aan te houden, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.

Waarom wacht de regering de toegezegde evaluatie van de wet niet gewoon af, in plaats van het intrekken van de wet tijdens een lopende referendumprocedure, namelijk die over de Wet op de orgaandonatie?

De algemene teneur in de berichtgeving in de grote dagbladen is dat het draagvlak voor intrekking van de Wet raadgevend referendum slinkt, naar aanleiding van het laatste succesvolle referendum. In de NRC van woensdag 11 april 2018 («Ollongren geeft toe dat dit referendum heeft gewerkt») staat:

«Woordvoerders van oppositie én coalitie prezen het inhoudelijke debat in de campagne over veiligheid versus privacy. Ook was er lof voor de hoge opkomst en het gevoel dat het kabinet de uitslag serieus had genomen door de inlichtingenwet aan te passen. «Het raadgevend referendum heeft zijn nut bewezen», zei GroenLinks-Kamerlid Kathalijne Buitenweg. PVV'er Martin Bosma constateerde dat het referendum «steeds meer bekeeringen maakt». Zelfs Minister Ollongren heeft moeten toegeven dat er nu een betere wet ligt en dat «het vermaledijde referendum dus kan werken», zei Bosma.»

Er is nu een aantal grote referenda geweest en er zit een stijgende lijn in hoe deze uitpakken. Oppositie én coalitie zijn er over te spreken:

«Achter de schermen wordt erkend dat het wellicht anders was gelopen als het referendum over de inlichtingenwet als eerste had plaatsgevonden. Steun voor afschaffing was dan een stuk moeilijker geworden. Daar was de afgelopen campagne te genuanceerd en informatief voor.» (Volkskrant 7 april 2018, «Is er nog een weg terug voor het referendum?»)

Daar komt bij dat het, volgens de heer Rosema tijdens de expertmeeting, «een vrij vergaand voorstel is om het referendum af te schaffen, terwijl er nauwelijks ervaring mee is opgedaan». Het lijkt erop dat het referendum al in de kiem gesmoord wordt, nog voor het echt tot bloei kan zijn gekomen. Dit terwijl de vooruitzichten en bevindingen eigenlijk positief zijn. Zijn dit niet voldoende redenen om het referendum nog wat langer tot een mogelijkheid te laten, tenminste voor de duur van de lopende referendumvraag? Deelt de regering de mening dat het wijzigen van de spelregels tijdens de wedstrijd het vertrouwen van het publiek in de politiek verder zal kunnen aantasten? Realiseert de regering zich dat tussentijdse intrekking zal leiden tot grote hoon voor een dergelijk besluit bij pers en publiek, waarmee het vertrouwen in de politiek ernstig verder geschaad zal worden? Zie bijvoorbeeld Sheila Sitalsing in de Volkskrant van 5 april 2018, «Referendum was een unaniem belachelijk succes, het volgende kan alleen nog maar beter worden».

Tijdens de verkiezingen van maart 2017 stemden de kiezers in grote meerderheid (90 van de 150 zetels) op partijen die zich tijdens de verkiezingscampagne achter het raadgevend referendum schaalden, zo stellen de leden van de PvdD-fractie vast. Met name D66 was daarin zeer uitgesproken: «Wanneer er voor het eerst gebruik gemaakt wordt van een nieuw instrument als het raadgevend referendum, dan omarmen we dat en leren ervan. Wij staan niet als de andere partijen (...) vooraan om te pleiten voor het afdanken van deze vernieuwing», zo belooft het D66-verkiezingsprogramma de kiezer. Hoe verklaart de Minister, lid van deze partij, het dat D66 in de coalitieonderhandelingen een draai van 180 graden maakte en exact dat deed wat het verkiezingsprogramma beloofde niet te doen? Kan de regering reflecteren op een dergelijke ommezwaai in relatie tot de kloof tussen burger en politiek?

Welke noodzaak is er om aan de intrekking zelfs een spoedeisend belang toe te kennen, terwijl de in de wet beloofde evaluatie nog niet had plaatsgevonden en ophanden was?

Meent de regering, die bestaat uit een coalitie met de kleinst mogelijke meerderheid in beide Kamers, dat zij een democratisch mandaat tot intrekking heeft, nu volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau 70–80% van de Nederlanders al decennialang voelt voor invoering van een referendum en de kiezers in meerderheid hebben gestemd op parlementariërs die hebben beloofd het raadgevend referendum te zullen behouden?

Deelt deze Minister de opvatting van de D66-fractievoorzitter in de Eerste Kamer, die gezegd heeft:

«D66 begrijpt (...) dat de initiatiefnemers dit raadgevend referendum als losstaand instrument zien (...), niet gerelateerd aan het decisief referendum waarvoor nu een grondwetswijziging voorligt. Dat de initiatiefnemers voor twee ankers willen gaan liggen is begrijpelijk: als onverhoopt de grondwetswijziging niet tot stand komt, is er altijd nog het raadgevend referendum waarvoor een grondwettelijke regeling niet noodzakelijk is»⁸?

Wanneer de Minister deze opvatting niet deelt, waarin verschilt haar opvatting dan van die van de D66-fractievoorzitter in de Senaat? En wanneer ze de opvatting deelt, waarom dan deze overhaaste intrekking met terugwerkende kracht tijdens de lopende aanvraag van een referendum over de Wet op de orgaandonatie en waarom mag er geen referendum over de intrekkingwet zelf komen?

Deelt de regering de mening dat het al dan niet functioneren van een referendum niet kan worden afgemeten aan de uitkomst van slechts een of enkele referenda, temeer daar de in de wet beloofde publieke evaluatie na drie jaar nog niet heeft plaatsgevonden? Deelt de regering de mening dat een zo verstrekkend voortschrijdend inzicht tot versnelde intrekking zich leent voor advies van de in januari 2017 ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel, die spoedig zal adviseren over de toekomst van de democratie inclusief de rol van het raadgevend referendum daarin?

Deelt de regering de opvatting van politiek commentatoren als Martin Sommer in de Volkskrant (digitale editie 6 april 2018), die schrijft:

«Het mantra waarmee D66-minister Ollongren de afschaffing beargumenteerde, was steeds «dat het referendum niet had gebracht wat ervan was verwacht». Maar kijk, als een donderslag bij heldere hemel blijkt het referendum wel degelijk zijn werk te doen. Na de afwijzing van de sleepwet op 21 maart heeft het kabinet gisteren tot aanpassingen besloten. Zonder twijfel gebeurde dat door toedoen van D66, dat de geschiedenis in dreigt te gaan als de partij die haar eigen principes ontrouw werd, terwijl straks mogelijk ook nog de donorwet wordt afgeschoten. Pechtold liep de laatste dagen als een oorworm door het Kamergebouw. Of de aanpassingen van de sleepwet de partij aan een positievere pers helpen, betwijfel ik. Eerst zeggen dat het referendum niet werkt, waarna het door druk vanuit de buitenwereld wel blijkt te werken, en er dan alsnog vanaf willen, dat draagt niet bij aan je eer en goede naam (...). Eerste Kamer doe uw plicht en stel de beslissing uit tot het verschijnen van [het rapport van] Remkes.»

Zo nee, waarom niet?

⁸ Handelingen I 2013/14, nr. 26, item 5, p. 22.

Deelt de regering de opvatting van professor Hendriks (Volkskrant 27 maart 2018) dat de intrekking van de referendumwet «wringt met de code van goed openbaar bestuur» van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die aangeeft dat bestuurders hun beslissingen inhoudelijk moeten rechtvaardigen? Zo nee, waarom niet? Ziet de regering het referendum niet als een leerproces dat zijn beloop nog niet heeft gekregen, zoals professor Hendriks aangeeft? Deelt de regering de opvatting van professor Schutgens van de Radboud Universiteit, die spreekt over een «draak van een wet» en ervoor pleit om de koninklijke weg te bewandelen en kiezers de kans te bieden hierover een referendum te organiseren? Zo nee, waarom niet? Hoe beoordeelt de regering de kwalificatie van dr. Boogaard dat de intrekkingwet oogt als «inbreken in je eigen huis»?

Tijdens de expertmeeting is veel gesproken over de nadelen van de opkomstdrempel. Deze heeft bij de afgelopen referenda vrijwel altijd aantoonbaar voor vertekening van de uitslag gezorgd. De experts geven aan dat zij een aantal voorstellen op papier hebben gezet en dat er ook voorstellen in ontwikkeling zijn, en dat het aanpassen van deze opkomstdrempel een goed alternatief zou kunnen bieden in het raadgevend referendum. Wanneer worden deze voorstellen bekend? Hoe wordt gedacht over de voorstellen rond het veranderen van de opkomstdrempel? Is de regering bereid voorstellen tot verbetering van het referendum af te wachten alvorens de wet in te trekken? Zo nee, waarom niet?

Vanuit het oogpunt van wetgevingsconsistentie is het voor de leden van de **SGP**-fractie de vraag of het logisch is om een wet die nog maar zo kort in werking is (sinds 1 juli 2015) zonder grondige evaluatie in te trekken. Is er voor de regering – in het licht van het gehouden referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 – nog reden om te bezien of de Referendumwet niet eerst moet worden geëvalueerd?

De regering stelt dat de representatieve democratie, meer in het bijzonder het parlementair stelsel, maatschappelijk gezien op brede steun kan rekenen terwijl tegelijkertijd de invloed die de individuele burger hierbinnen kan uitoefenen op concrete vraagstukken, niet altijd tot ieders tevredenheid stemt. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering zelf reeds bepaalde denkrichtingen heeft voor de manier waarop de betrokkenheid kan toenemen bij individuele vraagstukken. Op welke manier draagt dit bij aan de versterking van de representatieve democratie? Hoe oordeelt de regering over de gedachte dat het intrekken van de Referendumwet zonder een mogelijkheid hierover een raadgevend referendum te kunnen houden niet bevorderlijk werkt voor het vertrouwen van burgers in de overheid? Vindt de regering het gewenst dat burgers als gevolg hiervan mogelijk minder vertrouwen hebben in de (rijks)overheid?

De leden van de **50PLUS**-fractie hebben de volgende vragen. Bij de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer zijn meer dan kritische opmerkingen gemaakt over de buitengewoon snelle en onzorgvuldige wijze waarop eerder gestelde vragen door de regering zijn beantwoord. Kamerleden hadden het gevoel er voor speek en bonen bij te zitten. De vele vragen werden na drie werkdagen al beantwoord omdat – zo werd geconstateerd – de regering haast wilde maken. Men vond, zo blijkt uit de Handelingen, de beantwoording van de vragen beneden peil. Is de regering bereid onderstaande vragen zorgvuldig en terdege te beantwoorden en kan zij bevorderen dat de om politieke redenen gewenste haast ondergeschikt wordt gemaakt aan de bij de Eerste Kamer passende nauwgezetheid?

In de discussie over de afschaffing van de wet nemen een aantal politici of politieke partijen hun toevlucht tot het argument dat een raadgevend referendum tot niets verplicht. Zij willen een bindend referendum. Heeft de regering hiertoe al plannen of voorstellen in ontwikkeling? Indien niet, mogen de leden van de fractie van 50PLUS dan hieruit afleiden dat de regering in de huidige regeringsperiode absoluut geen voorstel zal indienen voor een bindend referendum? Wat vindt de regering van het aangehangen beginsel «liever een lege dop (helemaal geen referendum) dan een half ei (raadgend referendum)»? Kan de regering uitleggen waarom het afschaffen van het raadgevend referendum wel of juist niet samenhangt met de invoering van een bindend referendum?

Tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer op 27 maart 2018 noemde prof.dr. Solke Munneke, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, deze wetgeving een kunstgreep («want dat is het natuurlijk», zie het verslag van deze bijeenkomst). Hij vroeg of dit de manier is waarop je wilt omgaan met je politieke tegenstanders. Die vraag leggen de leden van de 50PLUS-fractie bij dezen aan de regering voor. Dr. Geerten Boogaard, universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden typeerde tijdens dezelfde expertmeeting de wet als «een effectiviteit van iemand die inbreekt in zijn eigen huis». Kan de regering hierop haar visie geven?

Politici en ministers voor wie het niet voor de hand ligt voorstander te zijn van de intrekking van de wet, doen het af met de dooddoener dat het afgesproken is in het regeerakkoord. Is de regering het ermee eens dat de rechtszekerheid en fatsoenlijk wetgeven hier zwaarder dienen te wegen? Hoe luidt het antwoord op de vraag: wat zijn die zwaarwegende belangen die rechtvaardigen dat de wetgever hier inbreekt in zijn eigen huis?

Alom heerst de opvatting dat in deze tijd van toenemend wantrouwen in de politiek juist de burgers vertrouwen moeten kunnen hebben in de overheid en een correcte wetgeving. De regering kan nu snel antwoorden het hiermee eens te zijn en hieraan te werken, maar feit is dat deze intrekkingwet zowel bij de media als de burgers een ongekende kritiek heeft ondervonden. Pantsert de regering zich verder in haar eigen gelijk of is ze bereid deze signalen serieus te nemen en open te staan voor wijzigingen?

De terugwerkende kracht in deze wetgeving is eveneens alom bekritiseerd, zo constateren de leden van de 50PLUS-fractie. Het is een afwijkende constructie die het rechtszekerheidsbeginsel aantast. Is de regering zich dit bewust? De alom gehekelde terugwerkende kracht die gebruikt wordt, werd in de Tweede Kamer betiteld als «in het pak genaaid voelen». Hoe waardeert de regering deze enigszins volkse typering?

Prof.mr. Roel Schutgens, hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit Nijmegen, gaat eveneens in op wat genoemd werd de schade die wordt berokkend door deze rücksichtslose intrekking met terugwerkende kracht, wat schade van democratische aard oplevert. Hij noemt het «een lelijke kunstgreep om politieke tegenstanders de pas af te snijden door hun een democratisch recht te ontzeggen». Wat vindt de regering van deze analyse, en van zijn alleszeggende vraag: «Waar ben je eigenlijk zo bang voor?»

Opnieuw wordt op geen enkele manier rekening gehouden met de gevoelens van de burger. Ziet de regering in dat de burgers dit voor en de tijdens de Tweede Kamerverkiezingen niet konden verwachten? Al sinds de oprichting van D66 en de vernieuwingsbeweging Nieuw Links in de Partij van de Arbeid 52 jaar geleden wordt er gesproken over democra-

tische vernieuwingen. Sommigen wilden zelfs zover gaan dat het gehele politieke stelsel moest ontploffen. Is de regering het er mee eens dat sinds die tijd, maar ook zeker nu breed onder de kiezers leeft dat er meer inspraak moet komen? Hoe wil de regering dit honoreren? Heeft de regering er oog voor dat de democratische ontwikkelingen niet stil staan? Dat geldt ook voor waaraan de mensen behoefte hebben en voor wat mensen onder democratie verstaan. Hoe wil de regering de burgers meer invloed geven?

De gevestigde politieke partijen verkeren in een diepe politieke crisis. De verkiezingsuitslagen zijn het toonbeeld van wantrouwen in deze partijen, hetgeen tot een steeds grotere versplintering binnen het stelsel leidt en op den duur tot onbestuurbaarheid en functieverlies voor de politieke partijen. Is de regering het ermee eens dat het paardenmiddel «vooruit, een nieuwe staatscommissie» niet meer werkt en dat de huidige wetgevingsprocedure dit proces zal verergeren?

Dwingt het de regering niet tot enige bezinning tijdens dit wetgevingsproces dat door de intrekkingwet het vertrouwen van de burger verder zal dalen? Kiezers kunnen onmogelijk één keer in de vier jaar een compleet mandaat geven voor alle programmapunten. Dat mandaat wordt verder uitgehold als de kiezers steeds minder vertrouwen krijgen. De vroegere D66-leider Hans van Mierlo stelde: wat is er tegen als de kiezers op een enkel moment iets teruggegeven wordt van de grote macht die zij ons voor vier jaar hebben gegeven? Kan de regering zich hierin vinden? Is uit het voorafgaande niet eigenlijk de logische conclusie dat een raadgevend referendum noodzakelijk is in een democratisch systeem? Een referendum tast het mandaat van de gekozen vertegenwoordigers niet aan, het herziet onder duidelijk omschreven voorwaarden op één specifiek punt dat mandaat. Wat is daar op tegen?

Van vele kanten is betoogd en aangetoond dat het raadgevend referendum belangrijk is voor de steeds groter wordende groep die in de politiek en daardoor in de samenleving weinig vertrouwen heeft. Het gaat hierbij met name om de in het algemeen laag- of middelbaar opgeleide kiezers. Moet dit niet een extra aandachtspunt zijn? Versterkt dit niet het beeld en een breed gevoel dat de politiek een zaak is voor en op de hand is van de hoger opgeleiden ondanks het feit dat de helft van de hoger opgeleiden de meerderheid van de lager opgeleiden steunt? Al meer dan 50 jaar is ongeveer een twee derde van de Nederlandse bevolking voorstander van het referendum. Wat zegt dit het democratisch geweten binnen de regering? Begrijpt de regering dat deze intrekkingwet politiek gezien wordt als een wet die de politieke spelregels wijzigt in het voordeel van de politiek en in het nadeel van de burgers? Is het niet juist dat het referendum politici dwingt na te gaan hoe het staat met de steun onder de kiezers voor de beleidsvoorstellen? Is niet gebleken dat juist het referendum ervoor gezorgd heeft dat er een breed publiek debat is ontstaan dat er anders niet geweest zou zijn en heeft dat niet grote waarde? Welk alternatief zou de regering hiervoor zien en waarom is dat dan tot op heden niet toegepast?

Kan de regering zich voorstellen dat op zichzelf niet eens zo scherpe waarnemers een licht Oost-Europees gevoel krijgen als ze zien dat:

- a. De intrekkingwet een feit wordt;
- b. Dat dit gebeurt zonder dat de afgesproken wetsevaluatie heeft plaatsgevonden;
- c. Dat over de intrekkingwet geen raadgevend referendum wordt toegestaan;
- d. Dat er niet gewacht wordt op het afgesproken advies van de Staatscommissie parlementair stelsel.

Samengevat: druist deze handelwijze niet in tegen redelijke normen van goed democratisch bestuur?

Het intrekken van deze wet stond niet in de diverse verkiezingsprogramma's en was in de verkiezingstijd ook helemaal geen thema. Was dit toeval of was het juist een strategie om de kiezers onwetend te laten? Is het niet begrijpelijk dat de kiezers zich nu overvallen voelen door deze zich opeenstapelende gebeurtenissen en verklaart dit niet waarom de kloof tussen de politici en de burgers weer verder vergroot wordt?

Op gemeentelijk niveau kennen we al vele jaren referenda, die niet bindend zijn, zo stellen de leden van de 50PLUS-fractie vast. Is de consequentie van het regeringsstandpunt niet dat die eigenlijk ook zouden moeten verdwijnen? Heeft de regering plannen om dit te bevorderen?

Waarom blijft een regering, die democratie en leren van de kiezers hoog in het vaandel heeft, hardnekkig vasthouden aan een procedure die overweldigende maatschappelijke weerstand ondervindt? Op de eerder aangehaalde expertmeeting werd gesteld dat bij de burgers het beeld kan ontstaan: de overheid houdt zich niet aan de wet, maar wij moeten dat wel. Is de regering zich bewust van de blijvende schade die dit kan aanrichten? Is het vasthouden aan de zeer omstreden procedure het waard dat de burgers een verder dalend vertrouwen in de politiek zullen hebben en minder gezag zullen toekennen aan de overheid? In de Tweede Kamer was er een zeer kleine meerderheid die zorgde dat de intrekkingwet werd aangenomen. Uitgaande van wat de partijen die voorgestemd hebben eigenlijk altijd hebben gevonden zou er zonder fractiediscipline een ruime meerderheid geweest zijn voor het behoud van het raadgevende referendum. Is dit niet opnieuw een overweging voor de regering het democratische proces een andere wending te geven?

Hooghartige politici hekelen de opkomst van wat zij noemen populistische partijen. Zonder de kwalificatie populistisch over te nemen, vragen de leden van de 50PLUS-fractie of dit elitaire niet willen luisteren naar wat er onder het volk leeft, de verdere opkomst van deze partijen zal bevorderen en daarmee de versplintering en onbestuurbaarheid. Is dit naar de mening van de regering de prijs waard die men betaalt?

Zou de regering nog eens kunnen uitleggen waarom er zo'n bruto voorstel tot afschaffing van een stuk inspraak wordt gedaan terwijl er vrijwel geen ervaring is opgedaan met deze wet?

Een meerderheid van de kiezers (bron: CBS) geeft aan geen vertrouwen meer in de politiek te hebben. Zij ervaren steeds dat er argumenten worden gezocht om vooral niet een stukje macht uit handen te geven. Kan de regering nog eens een overzicht geven in welke landen al hoe lang referenda worden gehouden en toelichten waarom het daar wel goed werkt? In de memorie van toelichting schrijft de regering dat de kiezers onvoldoende begrijpen dat de uitkomst van een raadgevend referendum niet bindend is. Waarop baseert de regering deze opvatting en ziet zij in dat dit als zeer hooghartig overkomt? De essentie van een referendum is: de kiezer corrigeert volksvertegenwoordigers wanneer zij hun mandaat niet goed gebruiken. Dat gebeurt na een brede maatschappelijke discussie. Wat kan een democraat hier tegen hebben?

In de vorige vragen hebben de leden van de fractie van 50PLUS op bescheiden wijze aangegeven wat er allemaal maatschappelijk speelt rondom de omstreden intrekkingwet. Wat leert dit de regering? Ten slotte: blijft de regering van mening, gehoord de gehele brede maatschap-

pelijke discussie, dat ze geen millimeter moet wijzigen en realiseert ze zich in dat geval dat ze zich nog verder van de kiezers vervreemdt?

3. Referendabiliteit

De leden van de **CDA**-fractie kunnen instemmen met het standpunt van de regering dat het thans aanhangige wetsvoorstel tot intrekking van het raadgevend referendum niet zelf ook weer referendabel zou moeten zijn. De consequentie van dit standpunt is dat de wet met terugwerkende kracht in werking zal moeten treden tot en met het tijdstip van bekrachtiging van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten deze juridisch effectieve constructie, gelet op het *lex posterior*- en het *lex specialis*-beginsel, niet in strijd met het in Nederland vigerende staatsrecht. Teneinde misverstanden over de (na)werking van het raadgevend referendum te voorkomen achten zij het ook politiek wenselijk om in casu ondubbelzinnig duidelijkheid te verschaffen omtrent de non-referendabiliteit van het voorliggende wetsvoorstel.

Graag vernemen de leden van de CDA-fractie nog op welke wijze het advies van de Raad van State openbaar is gemaakt, en of, en zo ja, waarom, hierbij zou zijn afgeweken van de openbaarmakingsprocedure zoals in de Wet op de Raad van State staat vermeld.

De regering heeft blijkens de memorie van toelichting vastgesteld dat het raadgevend referendum als opmaat naar een correctief bindend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht, zo lezen de leden van de **D66**-fractie. Het zou om die reden niet logisch zijn in de wet, die dit instrument terzijde schuift, de mogelijkheid te bieden daarover een referendum te houden. In het licht van de noodzaak dat de intrekking van een wet overtuigend behoort te worden gemotiveerd hebben de aan het woord zijnde leden behoefte aan een nadere toelichting van de zijde van regering op deze beide vaststellingen.

De regering heeft ervoor gekozen in dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid te bieden daarover een referendum te houden. De Raad van State heeft te kennen gegeven dat de daartoe in het wetsvoorstel opgenomen constructie juridisch effectief is. Ook de door de Eerste Kamer in een expertmeeting over dit punt geraadpleegde staatsrechtgeleerden hebben geen twijfel laten bestaan over de constitutioneelrechtelijke houdbaarheid van de gekozen constructie. Mede in het licht van tijdens de genoemde expertmeeting opgeworpen vragen over de wenselijkheid van de afschaffing van het raadgevend referendum op dit moment en van de voorgestelde non-referendabiliteit vragen de leden van de fractie van D66 de regering nog eens nader op deze twee kwesties te reflecteren.

Het referendum is raadgevend en dus niet bindend, zo stellen de leden van de **PVV**-fractie vast. Het raadgevende en daarmee niet-bindende karakter werkt daarmee niet blokkerend voor het invoeren van nieuwe wetgeving. Kan de regering bevestigen dat gelet op dit uitgangspunt de posterioriteitsregel (*lex posterior derogat legi priori*) geen doorslaggevende rol kan spelen bij het (eventueel) houden van een raadgevend referendum over deze intrekkingwet?

Ervan uitgaand dat het *lex posterior*-beginsel niet doorslaggevend van toepassing is en wettelijk gezien voor de regering het invoeren van nieuwe wetgeving niet volledig wordt geblokkeerd, waarom kiest de regering dan toch voor het invoeren van de wet met terugwerkende kracht? Kan de regering nader onderbouwen waarom dit noodzakelijke en proportioneel zou zijn?

Ten aanzien van de invoering met terugwerkende kracht ontvangen de leden van de PVV-fractie graag een uitvoerige motivering van deze disproportioneel zware maatregel. Ook ontvangen zij graag een volledig uitputtend overzicht van alle eerdere wetten waarbij op dezelfde wijze terugwerkende kracht is toegekend bij plaatsing in het Staatsblad en een uitvoerige toelichting op de onderbouwing hiervan. Kan de regering voorts aangeven hoe deze werkwijze zich verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en dit tot het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder? Heeft de regering deze werkwijze onafhankelijk laten toetsen (anders dan door de Raad van State), ook ten aanzien van de algemene beginselen van bestuurlijk bestuur? Zo ja, wat was hierop de reactie? Zo nee, waarom niet en is de regering alsnog bereid om dit door onafhankelijke deskundigen te laten beoordelen?

Op 26 oktober 2017 zei Minister-President Rutte bij EenVandaag:

*«Ik denk dat als je een referendum over het raadgevend referendum houdt, dat de meerderheid zegt: gooi maar weg».*⁹

Waarom kiest de regering dan niet voor de mogelijkheid van het houden van een dergelijk referendum, als zij zo overtuigd is van deze uitkomst?

Op 6 maart 2018 stuurde Stichting Meer Democratie een brief aan de Eerste Kamer met stellingnames over de intrekking van de Wet raadgevend referendum die zij heeft voorgelegd in een juridische procedure.¹⁰ Kan de regering reageren op de in deze brief neergelegde stellingnames?

Zou het oordeel of dit democratisch recht van de bevolking zodanig niet aan de verwachtingen heeft voldaan dat het beter kan worden ingetrokken, niet bij uitstek aan de bevolking kunnen worden gelaten, zo vragen de leden van de **SP**-fractie de regering. Is het daarom niet onlogisch dat het intrekkingsvoorstel niet referendabel wordt verklaard?

De keuze van de regering om de intrekkingwet niet-referendabel te maken, leidt bij de leden van de **PvdA**-fractie tot een aantal vragen. Allereerst stelde professor Hendriks tijdens de hoorzitting in de Eerste Kamer dat deze handelwijze «indruist tegen redelijke normen van goed democratisch bestuur». Zou de regering expliciet kunnen toelichten hoe deze intrekkingwet voldoet aan elk van de zeven beginselen van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur?

Daar komt bij dat de handelwijze van de regering ook veel juridische vragen oproept bij deze leden. Professor Voermans heeft tijdens de expertmeeting in de Tweede Kamer en in zijn bijdrage in het NJB (2018/544, 12 maart 2018) forse kritiek geuit op de juridische degelijkheid van het voorliggende wetsvoorstel. Hij bepleit dat deze juridische constructie strijdig is met:

1. de Grondwet,
2. de Bekendmakingswet,
3. de Aanwijzingen voor de regelgeving,
4. regels van behoorlijk wetgeven,
5. het rechtszekerheidsbeginsel,
6. elementaire logica en
7. de Wet raadgevend referendum zelf.

⁹ Zie <https://twitter.com/EenVandaag/status/923603352105246725>

¹⁰ Ter inzage gelegd bij de Eerste Kamer onder nummer 162578.01.

Is de regering dit met professor Voermans eens? Zo nee, dan vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om elk van de zeven argumenten zoals uiteengezet in de bijdrage in het NJB uitvoerig te bespreken.

De door de Eerste Kamer geraadpleegde juridische deskundigen delen de opvatting van de regering dat de gekozen constructie om de wet zelf niet referendabel te maken juridisch kan, maar kwalificeren deze ook als «niet fraai» en een vorm van «inbreken in je eigen huis», zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. Nu is wetgeving geen schoonheids-wedstrijd met een jury, maar tegelijkertijd is de rol van Eerste Kamerleden ook om de kwaliteit van wetgeving te beoordelen. De door de Kamer geraadpleegde deskundigen komen met kwalificaties als «niet hoffelijk», «kunstgreep» en «juridisch wel effectief, maar in het kader van rechtszekerheid en fatsoenlijk wetgeven staatsrechtelijk afwijkend en mager onderbouwd». Dit leidt tot de volgende vraag: is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat dergelijke oordelen (over met name het niet-referendabel maken van de wet) niet duiden op kwalitatief goede wetgeving en het vertrouwen van de burger in de wetgever geen dienst bewijzen?

Ten aanzien van de referendabiliteit hebben de leden van de **PvdD**-fractie de volgende vragen. Waarom probeert de regering een referendum over afschaffing van het referendum met een juridische truc te blokkeren via inwerkingtreding met terugwerkende kracht, zonder enige noodzaak daartoe? Wat verwacht de regering voor de kloof tussen burger en politiek bij het op een dergelijke wijze afhandig maken van een burgerrecht van de bevolking?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies aangegeven dat de intrekkingswet juridisch effectief is. Dit is naar de mening van de leden van de **SGP**-fractie op meerdere manieren te duiden, zowel naar inhoud als naar uitwerking als naar gevolg. Hoe taxeert de regering deze formulering? Kan de regering in dit verband reflecteren op dit aspect vanuit het perspectief van de code voor goed openbaar bestuur?

De regering geeft aan dat het vanuit wetgevingsperspectief consistent is om over de intrekking van de Referendumwet géén referendummogelijkheid te bieden. Kan de regering dit nader toelichten, juist gezien het feit dat de regering wijst op consistentie? De leden van de SGP-fractie vragen of het niet voor de hand zou liggen om ook nu dit middel in lijn met de geldende wetgeving te behandelen, dus inclusief de mogelijkheid dat er een raadgevend referendum over komt? Is het wel zo consistent als de regering stelt?

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens hoe de regering de verhouding ziet tussen artikel 8 van de Wet raadgevend referendum («uitgestelde werking») en de mogelijkheid om over dit wetsvoorstel geen referendum te houden? Is het vanuit het doel van artikel 8 wel wenselijk om daarvan af te wijken zonder dat er sprake is van één van de wettelijke uitzonderingsgronden? Suggereert de opsomming van uitzonderingen in de wet niet dat er sprake is van een limitatieve opsomming?

Dient met inachtneming van het principe dat de wetgever altijd af kan wijken van eerdere wetgeving toch niet het uitgangspunt te zijn dat de wetgever eerdere wetgeving die nog van kracht is wel zoveel mogelijk eerbiedigt? Hoe denkt de regering meer in het algemeen over afwijking van wetten die uitdrukkelijk suggereren dat het gaat om een in alle gevallen geldende regeling? Is de regering van mening dat het gewenst is om vaak gebruik te maken van een dergelijke afwijking, met name indien

het gaat om de procedurele waarborgen rond de totstandkoming van wetgeving?

Wat is in dit verband voor de regering de betekenis van artikel 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat in bijzondere wetten alleen afgeweken wordt van algemene wetten indien dit noodzakelijk is? In de toelichting bij dit artikel staat: «Ter voorkoming van onduidelijkheden over de verhouding tussen de bijzondere wet en de algemene wet wordt bij afwijking van dwingend recht van de algemene wet deze afwijking duidelijk gemaakt in de wettekst.» Zou het dan niet voor de hand hebben gelegen om in artikel VI van de wettekst dan ook expliciet aan te geven dat er sprake is van afwijking van artikel 8 van de Wet raadgevend referendum?

In de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State staat de regel opgenomen: «Het Nederlandse staatsrecht kent geen hiërarchie tussen formele wetten en dus ook geen organieke wetten die een constitutioneel hogere status hebben. Alle wetten zijn dus van dezelfde rang.» De leden van de SGP-fractie begrijpen deze regel heel goed. Tegelijkertijd roept dit wel de volgende vraag op: hoe verhoudt zich dit tot de bovengenoemde aanwijzing 2.46 waarin wel een bepaald onderscheid wordt gemaakt tussen algemene en bijzondere wetten?

Heeft artikel V van dit wetsvoorstel wel toegevoegde waarde nu op grond van artikel VI de intrekkingwet met terugwerkende kracht niet meer geldt en er dus ook feitelijk geen mogelijkheid meer bestaat voor het houden van een referendum over dit wetsvoorstel omdat de wet niet meer bestaat?

De leden van de fractie van **50PLUS** stellen de volgende vragen. Kan de regering de stelling onderschrijven dat door de intrekkingwet niet referendabel te maken, men elke mogelijkheid wegneemt om ook de kiezers via een brede maatschappelijke discussie duidelijk te maken waarom zij hun eerder verworven democratisch recht kwijtraken? Vindt de regering het niet spijtig dat zij zichzelf de mogelijkheid ontnemen om zich in een verdere publieke discussie te verantwoorden, zeker nu blijkt dat niet alleen in de media maar ook via de peilingen er weinig draagvlak is voor deze regeringspolitiek? Waarom zet men met alle geweld de nu ingeslagen weg voort ondanks het grote verzet en de weerzin die uit de samenleving blijkt? Kiezers willen graag gehoord worden en niet op deze manier monddood gemaakt worden. Kan de regering hiervoor begrip opbrengen?

De leden van de fractie van 50PLUS zijn van oordeel dat de regering tegen beter weten in een redenatie heeft bedacht om de voorgenomen afschaffing niet referendabel te verklaren. Is de regering het ermee eens dat de wet dit juist wél voorschrijft en dat de kiezers daar dus wél op willen rekenen?

4. Overgangsrecht

Het voorliggende wetsvoorstel lijkt de voorbereidingen voor een referendum over de Donorwet te gaan hinderen, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Minister Bruins heeft in de media aangegeven dat hij deze wet een geschikt onderwerp vindt voor een referendum. Deelt de regering deze opvatting van Minister Bruins? Is de regering bereid om het gehele referendumtraject voor de Donorwet door te laten gaan, ook als de intrekkingwet tussentijds wordt aangenomen in de Eerste Kamer?

Lopende de behandeling van de intrekkingwet in de Staten-Generaal is een initiatief voor een derde raadgevend referendum over de Donorwet gestart, zo constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hoe is de regering van plan om te gaan met het initiatief en de initiatiefnemers voor een raadgevend referendum Donorwet indien het aannemen door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel intrekkingwet Wet raadgevend referendum valt binnen of vlak na de termijn voor het ophalen van handtekeningen, zeker als het volgens de nu nog bestaande wet benodigde aantal handtekeningen in zicht of reeds behaald is?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen de regering hoe de wettelijke termijn voor het vaststellen van een definitief verzoek zich verhoudt tot het behalen van het aantal handtekeningen zoals genoemd in artikel 2 Wet raadgevend referendum.

De leden van de **SGP**-fractie hebben twijfels bij het overgangsrecht. Bij overgangsrecht dient de regel te zijn dat bestaande gevallen nog via de dan geldende regels worden behandeld. Vandaar dat de leden van de SGP-fractie de volgende vragen hebben. Is het niet logischer om het moment voor de bepaling of er nog wel of niet meer een referendum mogelijk is vast te stellen op het moment waarop de Eerste Kamer een voorstel heeft behandeld? Elk ander moment voor het overgangsrecht heeft immers het risico in zich dat er een politieke keuze wordt gemaakt bij het ondertekenen van een wetsvoorstel. De termijnen op grond van de Referendumwet beginnen immers pas te lopen op het moment dat de ondertekening heeft plaatsgevonden. Erkent de regering dit risico? Op welke wijze voorkomt de regering dat het moment van ondertekenen een moment wordt waarbij sprake is van een zekere willekeur of juist van politieke opportuniteit ten aanzien van de mogelijkheden voor een referendum over een ander wetsvoorstel? Is het niet veel zuiverder om te kiezen voor een objectiever criterium?

5. Internationaal recht

Het intrekken van het raadgevend referendum leidt tot een vermindering van democratische instrumenten die de burger ter beschikking staan, zo stellen de leden van de **GroenLinks**-fractie vast. Dat kan in strijd zijn met internationale verdragen waar Nederland zich aan verbonden heeft. Is de regering bereid om een nadere toets te laten doen of het wetsvoorstel tot intrekking van het raadgevend referendum op gespannen voet kan staan met het zogenaamde regressieverbod van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), en zo nee, waarom niet?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na vaststelling van dit voorlopig verslag.

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