

Vergaderjaar 2014–2015

33 934

Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opnemng van een opkomstdrempel en een horizonbepaling

B

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

Vastgesteld 2 december 2014

Het voorbereidend onderzoek 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 belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij prijzen de initiatiefnemers voor de voortvarendheid waarmee zij de – tijdens het debat in de Eerste Kamer over wetsvoorstel 30 372 gedane – toezeggingen omtrent het opnemen van een opkomstdrempel en een horizonbepaling in de wet raadgevend referendum gestand hebben gedaan. Zij hebben enkele vragen. Het lid van de fractie van de **SGP** sluit zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennis genomen van wetsvoorstel 33 934. Duidelijk is dat deze leden nog altijd sterke bedenkingen hebben bij de toegevoegde waarde van referenda en de gevolgen daarvan voor het wetgevingsproces. Zij zijn blij met de voorgestelde horizonbepaling, die een einde maakt aan de toekomstige mogelijkheid om te kiezen uit twee typen referenda. Bij de opkomstdrempel voor het raadgevend referendum hebben zij echter vragen. Zij realiseren zich dat een voorstel daarvoor tot stand is gekomen naar aanleiding van wensen van een deel van de Eerste Kamer, maar constateren dat de initiatiefnemers zich blijkbaar niet bezwaard hebben gevoeld deze wensen om te zetten in initiatiefwetgeving. Zij constateren dat een

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteyn (PvdA), Meijer (SP)

opkomstdrempel weinig lijkt toe te voegen, maar wel het raadgevende karakter van het referendum zou kunnen aantasten. Daarom hebben zij aan hen de volgende vragen.

2. Algemeen

Tot hun spijt moeten de leden van de **CDA**-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel de belangrijke bezwaren die zij hebben ingebracht tegen de wet raadgevend referendum niet heeft kunnen wegnemen. Weliswaar achten zij het een verbetering dat er thans een voorstel ligt tot een (minimale) opkomstdrempel en een (halve) horizonbepaling, doch zijn zij van oordeel dat, nog geheel afgezien van de principiële bezwaren tegen invoering van een element van directe democratie binnen het Nederlandse stelsel van representatieve democratie, de bezwaren tegen de vertragende werking die een raadgevend referendum heeft op het wetgevingsproces en de te maken onkosten van tientallen miljoenen euro's per uit te schrijven raadgevend referendum hiermee evenmin van de baan zijn. Zij verzoeken de regering, die zich kennelijk refereert aan het oordeel van de Staten-Generaal met betrekking tot de inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen (het onderhavige en de reeds aangenomen Wet raadgevend referendum) nog eens uiteen te zetten:

1. Waarom zij de verantwoording wenst te nemen voor een vertraging in het wetgevingsproces van tenminste 8 weken, oplopend tot 8 maanden voor de aan een raadgevend referendum onderworpen wetten, mede gelet op de door de regering regelmatig als spoedeisend aangemerkte wetsvoorstellen;
2. Waarom zij het in deze tijden van crisis verantwoord acht om zoveel geld te besteden aan een raadgevend referendum.

3. Opkomstdrempel

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een minimale opkomstdrempel van 30% van de kiesgerechtigden, waarbij het voldoende is om bij referendum een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een wetsvoorstel te verkrijgen, wanneer de helft plus één van deze opgekomen 30%, dat wil dus zeggen minimaal 15% plus één van de kiesgerechtigden zich uitspreken tegen een door regering en Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel (artikel 3). De leden van de **CDA**-fractie vernemen gaarne hoe dit opkomstpercentage van 30% en dit afwijzingspercentage van minimaal 15% plus één, zich verdragen met de belangrijkste beweegredenen van de initiatiefnemers om zich sterk te maken voor de invoering van een raadgevend referendum, namelijk om de democratie te verbeteren. Met name vernemen zij gaarne wat de initiatiefnemers bedoelen met de in de memorie van toelichting (p. 1) gedane uitspraak:

«Bovendien zou een te hoge drempel afbreuk doen aan het adviserend karakter van de uitkomst van het raadgevend referendum. Immers, zo menen de initiatiefnemers, indien de uitkomst van een raadgevend referendum na het behalen van een hoge opkomstdrempel wordt vastgesteld, geldt die uitkomst weliswaar formeel als een advies, maar zal die uitkomst naar de mening van de initiatiefnemers moeilijker te negeren zijn en wordt de uitkomst daarmee wellicht bindender dan voor een advies wenselijk is.»

gerelateerd aan de door de initiatiefnemers zo na aan het hart liggende behoefte tot verbetering van de democratie. Het komt de aan het woord zijnde leden voor dat het al dan niet raadgevend karakter van een referendum niet relevant zou behoren te zijn voor de vaststelling of een referendumuitslag voldoet aan de minimale eisen van democratie. Gaarne vernemen zij waarom de initiatiefnemers niet gekozen hebben voor een

opkomstpercentage van minimaal 50% plus één, waarbij althans aan de minimale eisen van democratie zou zijn voldaan. Wordt met een dergelijke minimale opkomsthempel het raadgevend referendum niet eerder een machtsmiddel in handen van een minderheid, in plaats van een correctie van een meerderheid? Gaarne ontvangen de leden van de CDA-fractie een gemotiveerd antwoord.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** stellen de volgende vragen. Kunnen de initiatiefnemers nog eens aangeven wat de voordelen zijn van het invoeren van een opkomsthempel bij een raadgevend referendum? In het nieuwe artikel 3 staat straks dat een uitslag «geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing» indien de opkomst hoger dan 30% is. Wat bedoelen de initiatiefnemers hier met «geldigheid»? Welke functies heeft het geldig verklaren van een uitslag van een raadgevende uitspraak tot afwijzing? Wat verandert er door de invoering van een opkomsthempel nu eigenlijk aan de materiële betekenis van een raadgevend referendum met een bepaalde opkomst?

In formele zin heeft het halen van de opkomsthempel het bepaalde in artikel 11 van de Wet raadgevend referendum tot gevolg. Klopt de analyse dat de opkomsthempel feitelijk niet zozeer invloed heeft op de «raad» die kiezers middels het referendum aan het parlement geven, maar op aan deze «raad» verbonden rechtsgevolgen? Erkennen de initiatiefnemers dat de «raad» van de kiezer bij het halen van de opkomsthempel zoveel meer gewicht krijgt in verhouding tot wanneer de opkomsthempel niet wordt gehaald, dat dat niet uit het verschil tussen 29,9 en 30,1% valt te rechtvaardigen? Hoe verhoudt het toekennen van een buitenproportioneel gewicht aan uitslagen op grond van een opkomstpercentage boven de 30% zich tot de principiële vrijblijvendheid van een raadgevend referendum? Waar is het percentage van 30% op gebaseerd? Hoe zou een opkomsthempel hoger dan 30% «afbreuk doen aan het adviserende karakter van de uitkomst», zoals de initiatiefnemers in de toelichting bij deze wet beweren?

4. Horizonbepaling

Het onderhavige wetsvoorstel brengt in artikel 128 een (halve) horizonbepaling aan in die voege dat de Wet raadgevend referendum vervalt op het tijdstip waarop de wet of wetten ter uitvoering van de in het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum, in werking treedt of treden. De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers of zij van oordeel zijn dat de Wet raadgevend referendum moet blijven gelden indien een dergelijke grondwetsherziening en uitvoerende wetgeving niet tot stand komt. Zou het niet in de rede liggen om, in het geval er géén grondwetsherziening tot stand komt met betrekking tot een beslissend correctief wetgevingsreferendum, de Wet raadgevend referendum dan ook van rechtswege te doen vervallen, aangezien in dat geval duidelijk is dat een grote meerderheid van het Nederlandse volk kennelijk geen voorstander (meer) is van invoering van een referendum?

5. Delegatie

In het onderhavige wetsvoorstel zijn bij nota van wijziging nog weer wijzigingen doorgevoerd. Volgens de initiatiefnemers zijn deze wijzigingen van «technische en redactionele» aard (nota van wijziging, p. 3). Het is de leden van de **CDA**-fractie niet duidelijk of de daarin voorgestelde wijziging van artikel 56 lid 2, waarbij een delegatiemogelijkheid wordt opgenomen door de formulering «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur» inderdaad ook werkelijk zo bedoeld is door de initiatief-

nemers, waar zij in de toelichting op de nota van wijziging het volgende optekenen:

«Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het tweede lid de grondslag om nadere regels te stellen bij de combinatie van verkiezingen iets algemener te formuleren. Dat biedt de mogelijkheid om *bij algemene maatregel van bestuur* (cursivering van de leden van de CDA-fractie) ook regels te kunnen stellen die specifiek ten dienste staan van de combinatie van een verkiezing met een landelijk referendum.»

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne van de initiatiefnemers wat zij nu precies beogen. Wensen zij hier een verdergaande delegatiemogelijkheid in te voeren, zodat niet bij algemene maatregel van bestuur, maar bijvoorbeeld ook bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld in verband met de combinatie van stemmingen? Of beogen zij, conform de toelichting, dat dit toch *bij algemene maatregel van bestuur*, die immers moet worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal, dient te geschieden.

Hetzelfde geldt voor het nieuw op te nemen artikel 22 onder punt 5, dat luidt:

«Aan het in het tiende lid (nieuw) opgenomen artikel 62 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met het oog op de combinatie van stemmingen voor kiezers die per brief stemmen.»

In de toelichting stellen de initiatiefnemers wederom:

«Het is wenselijk dat voor kiezers buiten Nederland *bij algemene maatregel* (cursivering van de leden van de CDA-fractie) regels kunnen worden gesteld met het oog op de combinatie van deze stemmingen, zodat de administratieve lasten voor deze kiezers beperkt kunnen worden te houden. Onder stemming wordt in dit verband ook de stemopneming verstaan. Deze regels zouden bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de kiezer zich in één keer kan registreren voor beide stemmingen, of bijvoorbeeld dat de kiezer voor beide stemmingen één retourenvelop kan gebruiken om te stemmen, dan wel dat de kiezer bijvoorbeeld één stembiljet voor beide stemmingen kan gebruiken.»

Ook hier vragen de CDA-leden wat de initiatiefnemers nu precies beogen.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet de antwoorden van de initiatiefnemers en van de regering met belangstelling tegemoet.

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