

Vergaderjaar 2017–2018

**34 854**

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

**F**

### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 29 juni 2018

#### **1. Inleiding**

De leden van de **PVV**-fractie hebben van de nadere memorie van antwoord kennisgenomen. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording van de vragen in tweede termijn. Zij hebben nog aanvullende vragen.

De leden van de **50PLUS**-fractie zijn opnieuw zeer teleurgesteld door de beantwoording in de nadere memorie van antwoord. De eerder gestelde en niet beantwoorde vragen zullen (opnieuw) gesteld worden naast vragen over actuele ontwikkelingen zoals het tussenrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel met het dringend verzoek deze keer wel een inhoudelijke beantwoording te geven.

#### **2. Algemeen**

De leden van de **PVV**-fractie stellen de volgende vragen. Op p. 1 van de nadere memorie van antwoord stelt de regering: «Het zijn daarbij niet de verwachtingen of gevoelens van de kiezer die gebrekkig zijn, maar het raadgevende instrument dat andere verwachtingen opwekt bij de opvolging van een referendum dan in de wet is voorgeschreven.» De wet schrijft niet voor hoe de opvolging van een referendum zal moeten plaatsvinden, maar biedt de opties intrekken of inwerkingtreden. De wet schrijft dus niet voor welke optie gekozen moet worden, dit is een

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

politieke keuze van het kabinet. Het niet voldoen aan de verwachtingen is daarmee dus géén gevolg van een wettelijk voorschrift, maar van desbetreffende keuze van het kabinet. Waarom schuift de regering daarom het niet voldoen aan verwachtingen af op de wet, in plaats van verantwoordelijkheid te nemen voor politieke keuzes?

Op p. 2 van de nadere memorie van antwoord antwoordt de regering op de vraag waarop zij baseert dat het raadgevend en het bindend referendum in elkaars verlengde zouden liggen, dat er sprake is van een horizonbepaling dat beide vormen niet naast elkaar kunnen bestaan. Dat gegeven over een mogelijke komst van een bindend referendum zegt nog niets over de vraag of na het raadgevend referendum ook daadwerkelijk een bindend referendum moet volgen en als dat niet het geval is, het raadgevend referendum geen zelfstandig bestaansrecht zou hebben. Derhalve de vraag aan de regering om dit alsnog duidelijk te onderbouwen.

Verder stelt p. 2 van de nadere memorie van antwoord: «Nu er voor het bindend referenduminstrument thans geen politieke steun bestaat, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vermeld, is dit instrument als einddoel voorlopig uit het zicht verdwenen.» De Staatscommissie parlementair stelsel heeft in haar tussenrapport de mogelijke invoering van een bindend correctief referendum geadviseerd. Kan de regering aangeven of hiermee niet een nieuwe situatie is ontstaan, waarbij het bindend referenduminstrument niet langer uit het zicht verdwenen is?

Op p. 3 van de nadere memorie van antwoord is de regering niet ingegaan op de volgende vraag: «Deze leden vragen verder welk ander instrument een volwaardig alternatief vormt om maatschappelijke zorgen correctief te poneren als het raadgevend referendum wordt ingetrokken». Verzoek aan de regering is om deze vraag alsnog te beantwoorden.

In haar tussenrapport laat de Staatscommissie zich positief uit over referenda in het algemeen (niet specifiek bindend of niet-bindend), bijvoorbeeld op p. 54:

«Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep van waarde en betekenis. Referenda in deze correctieve vorm kunnen worden begrepen als een vorm van «tegendemocratie» (in de termen van Pierre Rosanvallon), als een versterking van het zo wezenlijke systeem van (politieke) checks and balances. Het referendum houdt de politiek scherp en biedt een extra prikkel om responsief te zijn naar veranderende voorkeuren onder de bevolking.»

Kan de regering aangeven hoe deze meerwaarde van het referenduminstrument in onze representatieve democratie nog geborgd kan worden, nu met het intrekken van de Wet raadgevend referendum het referenduminstrument volledig verdwijnt op nationaal niveau?

In «Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum»<sup>2</sup> stellen de auteurs in hun conclusies dat in de democratie het correctief referendum, in welke vorm dan ook, «zichtbare en voelbare scherpte bewaart». Waarbij de niet-bindende variant vooral kan worden gezien als het signaal van een gele kaart (in voetbaltermen). Kan de regering aangeven waarom zij door het intrekken van de Wet raadgevend

<sup>2</sup> Frank Hendriks, Koen van der Krieken & Charlotte Wagenaar, «Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum» (Amsterdam 2017), 190–191.

referendum deze signaalfunctie van het niet-bindende correctief referendum miskent en hoe deze functie dan wel geborgd kan worden?

De regering heeft, zo constateren de leden van de **PvdD**-fractie, verzuimd in de nadere memorie van antwoord een duidelijk overzicht te bieden van de situatie in andere Europese landen, zoals gevraagd is door verschillende fracties. Ook gaat de regering maar zeer ten dele in op de vraag waarin het huidige raadgevend referendum niet voldoet of tenminste niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Kan de regering daar alsnog een betere verklaring voor geven?

Zulks klemt temeer daar de commissie-Remkes in haar tussenrapportage duidelijk maakt dat het referendum een goed middel zou kunnen zijn om het vertrouwen tussen burger en politiek te herstellen. Weliswaar pleit de commissie voor instelling van een correctief referendum, maar nu daartoe geen concrete plannen bestaan van regeringswege, dringt de vraag zich op waarom versneld afscheid genomen zou moeten worden genomen van het bestaande instrument van een raadgevend referendum, nu gebleken is dat het zelfreinigend vermogen dat uitgaat van de drempel tot aanvraag van een referendum al twee keer heeft geleid tot het niet doorgaan van zo'n referendum. Kan de regering duidelijk uiteenzetten in welk opzicht het raadgevend referendum voor haar zodanig heeft gefaald dat de Wet raadgevend referendum met spoed moest worden ingetrokken en niet kon wachten op de beloofde evaluatie en niet op het eindverslag van de commissie-Remkes?

De regering geeft aan dat voor een nieuw initiatief ter introductie van nationale referenda een wettelijke grondslag nodig is, en dat bekend is hoe zij hier tegenover staat. In de tussenrapportage van de Staatscommissie wordt gepleit voor een bindend correctief referendum. Bestaat de mogelijkheid dat alternatieven als deze heroverwogen worden als niet alleen partijen, maar ook een onafhankelijke adviescommissie pleit voor het invoeren van een referendum? Kan de regering aangeven of zij concrete plannen in deze richting heeft. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze zijn deze te verwachten?

De leden van de **50PLUS**-fractie noemen als voorbeeld van een eerder gestelde en niet beantwoorde vraag: kan de regering een overzicht geven in welke West-Europese landen én geen enkel (nationaal) referendum én geen gekozen burgemeester bestaat? Als Nederland in een (nagenoeg) uitzonderingspositie verkeert, is het door de regering gebruikte woord «volwaardig» in relatie met democratie dan nog redelijkerwijs vol te houden?

De regering voldoet niet aan het verzoek van diverse fracties om een overzicht te geven van welke referenda in welke landen gehouden worden. Van andere zijde is erop gewezen dat er wel degelijk bronnen zijn (o.a. professor Frank Hendriks c.s., «Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum», 2017). Kan de regering alsnog de haar bekende gegevens vermelden?

De regering heeft toegezegd voor het zomerreces te komen met een actieplan dat onder andere gericht is op versterking van de democratie en het bestuur in alle bestuurslagen. Gelet op het feit dat het zomerreces van de Tweede Kamer aanvangt op vrijdag 6 juli aanstaande, is de regering al in staat de nadere datum aan te geven? Is het mogelijk dat dit plan voor de behandeling van wetsontwerp 34 854 op 3 juli bekend gemaakt wordt?

Aan de ene kant zegt de regering zich zorgen te maken over de vervreemding van de kiezer, terwijl tegelijkertijd volgens een kronkelrekening de suggestie wordt gewekt dat het nu al afschaffen van het raadgevend referendum goed voor de kiezers is. De feiten zijn dat een *minderheid* van de kiezers hogere verwachtingen heeft van een raadgevend referendum dan wettelijk is bepaald, maar dat een duidelijke *meerderheid* van de kiezers het op dit moment wil behouden (o.a. enquête Maurice de Hond 24 juni 2018). Is het niet logischer dat er een grotere vervreemding optreedt als men een meerderheidsopvatting negeert en een minderheidsopvatting als leidraad neemt?

Begrijpt de regering dat vele kiezers het gevoel krijgen: het doet er niet toe wat wij vinden, Den Haag gaat toch zijn eigen gang? Handhaaft de regering ook na het verschijnen van het rapport Tussenstand de stelling dat een niet-bindend referendum en een bindend referendum onlosmakelijk in elkaars verlengde liggen? Als dit het geval is, blijft dan ongeacht het advies van de commissie-Remkes van kracht dat de regering bij voorbaat een correctief bindend referendum afwijst?

De regering heeft steeds gesteld dat een breed publiek debat over wetgeving waardevol is, maar dat dit brede publieke debat gevoerd dient te worden aan het begin en tijdens een wetstraject. Smooft de regering niet elk publiek debat over het correctief en bindend referendum door zich nu al onwrikbaar vast te leggen?

Gelet op de door de regering vastgestelde onlosmakelijkheid van bindende en niet-bindende referenda achten de leden van de 50PLUS-fractie vragen over het bindende correctieve referendum relevant bij de behandeling van het niet-bindende raadgevende referendum. In het rapport Tussenstand staat dat er voldoende urgentie is om adviezen en aanbevelingen te doen om het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie te versterken. Is de regering het eens met deze vastgestelde urgentie en dientengevolge ook bereid hier conclusies aan te verbinden? Zo ja, welke?

In het rapport Tussenstand, paragraaf 4.5 (Het referendum), wordt nog eens herhaald dat de kwaliteit van de inhoudelijke representatie in het Nederlandse politieke systeem tekort schiet. Deelt de regering deze opvatting? De Staatscommissie ziet (p. 54) het bindend correctief referendum als een serieuze mogelijkheid om hier verbetering in aan te brengen. Wat is de reactie van de regering hierop?

Het kan mogelijk zijn dat een van de coalitiepartners met een initiatiefvoorstel over het bindend correctief referendum zal komen. Los van het feit dat het een langdurige parlementaire behandeling (wellicht acht of meer jaren) vergt voordat het tot een afronding zou kunnen komen, is daar ook een tweederde meerderheid in beide Kamers voor nodig. Is het denkbaar dat deze regering een dergelijk initiatiefvoorstel tot een vrije kwestie verklaart en daar geen andere consequenties aan verbindt?

Wat vindt de regering van de opvatting van de Staatscommissie dat het bindende correctieve referendum nuttig kan zijn voor het adresseren van gevoelens van onvrede en dat het de mogelijkheid om deze onvrede een stem te geven? Volgens de genoemde commissie versterken referenda ook de positie van politieke partijen en bevorderen ze de bereidheid beter rekening te houden met de opvattingen van de bevolking. Is dit geen zwaarwegend argument dat de regering aanspreekt? De commissie-Remkes stelt verder dat het correctieve referendum geen verzwakking maar veeleer een versterking van de representatieve democratie is. Vindt de regering dit geen aantrekkelijke gedachte? Het geheel van deze vragen

wordt mede gezien in het licht van de opvatting van de commissie-Remkes dat bij een keuze voor een referendum de voorkeur uitgaat naar het bindende referendum. Met andere woorden, niet beide referenda (of géén referendum zoals het kabinet bepleit), maar een keuze. Kan de regering uitleggen waarom dit standpunt niet het hare is?

Hoogleraar staatsrecht Wim Voermans heeft in een commentaar op het rapport Tussenstand gewezen op het feit dat de commissie ruimte bepleit om goed over de argumenten en vormgeving van de diverse instrumenten van directe democratie na te denken. Hij stelt dat dit proces de pas afgesneden wordt als de Eerste Kamer, zoals nu het voornemen is, toch op 3 juli a.s. met een eindstemming een einde maakt aan het huidige raadgevende referendum. Kan de regering deze opvatting delen en is de regering bereid om, indien de eindstemming toch plaatsvindt, de ondertekening en/of publicatie hiervan uit te stellen tot na de verschijning en behandeling van het eindrapport? Wat vindt de regering van de opvatting van hoogleraar Voermans dat inwerkingtreding van de wet 34854 de mat onder het werk van de Staatscommissie vandaan zou trekken?

Alles overwegende: de kleine meerderheid voor de regeringsvoorstellen, de opvatting van de meerderheid van de kiezers die het tegenovergestelde en meer inspraak willen, de voorlopige voorstellen van de Staatscommissie: is de regering bereid aanhouding te vragen van het omstrede en wezenlijk de democratie rakend wetsvoorstel dat nu aan de orde is?

### 3. Referendabiliteit

De regering stelt op p. 9 van de nadere memorie van antwoord: «Een volledig identieke voorziening van terugwerkende kracht tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het betreffende wetsvoorstel is te vinden in artikel 13, eerste lid, van de onlangs door beide Kamers aanvaarde Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius (Stb. 2018, 26).» Dit betreft een tijdelijke noodwet met een spoedprocedure vanwege ernstige taakverwaarlozing op Sint Eustatius, zo constateren de leden van de **PVV**-fractie. Kan de regering onderbouwen waarom het proportioneel zou zijn om onder niet spoedeisende omstandigheden zo'n zwaar middel in te zetten voor de intrekking van de Wet raadgevend referendum?

In de expertmeeting op 27 maart 2018 gaf dr. Boogaard aan dat het inzetten van de bepaling van terugwerkende kracht tot en met het tijdstip van bekrachtiging niet «noodzakelijk en geboden» zou zijn en vroeg zich af welke «zwaarwegende belangen» er zouden zijn om dit middel in te zetten. Kan de regering aangeven waarom het noodzakelijk en geboden is om een middel in te zetten dat de facto alleen vergelijkbaar is met een tijdelijke noodwet en welke zwaarwegende belangen dit zouden rechtvaardigen?

Naar aanleiding van de behandeling van de rechtszaak van de Stichting Meer Democratie over de intrekking van de Wet raadgevend referendum gaf dhr. Dubbelboer op 20 juni jl. in een tweet aan: «Rechtbank vroeg aan de Staat (@Ollongren) of ze konden wachten tot de rechters uitspraak hebben gedaan op 1 augustus. Nee, dat kon niet. Referendum moet binnen 24 uur na aanneming in de @EersteKamer afgeschaft zijn.» Kan de regering aangeven of inderdaad door de landsadvocaat is aangegeven dat het referendum binnen 24 uur na aanneming door de Eerste Kamer afgeschaft moet zijn? Kan de regering aangeven hoe deze termijn zich verhoudt tot de terugwerkende kracht vanaf publicatie in het Staatsblad?

Wat maakt een 24-uurstermijn nog noodzakelijk als er toch sprake is van terugwerkende kracht?

De rechtbank doet haar definitieve uitspraak op 1 augustus. Is de regering bereid om verdere besluitvorming over de intrekking van de Wet raadgevend referendum uit te stellen tot deze datum, om daarmee een eventueel staatsrechtelijk vacuüm te voorkomen? Zo nee, welke maatregelen neemt de regering om een staatsrechtelijk vacuüm te voorkomen, mocht Stichting Meer Democratie op 1 augustus door de rechtbank in het gelijk worden gesteld?

Op woensdag 20 juni 2018 is er, zo stellen de leden van de **50PLUS**-fractie vast, een rechtszaak geweest omtrent de afschaffing van het referendum voor de Haagse rechtbank, aangespannen door de Stichting Meer Democratie tegen de Staat der Nederlanden (Zaak/rolnummer C/09/549669 HA ZA 18-297). De hoofdeis was een referendum mogelijk te maken over de afschaffing van het referendum. De uitspraak hierover is bepaald op 1 augustus a.s. De rechters hebben de gedaagde de vraag voorgelegd of de Staat bereid zou zijn om te wachten met de bekrachtiging tot na het vonnis. Blijkens het (voorlopige) proces-verbaal heeft mr. Bootsma namens de gedaagde geantwoord (punt 16):

«U vraagt of de Staat bereid zou zijn om te wachten met de bekrachtiging tot na het vonnis. Die vraag hebben wij niet zo besproken. Ik denk dat dit niet zo gaat. Als je zou wachten dan zou het niet in de lijn zijn met de stappen die je in het wetgevingsproces zou moeten nemen. Het antwoord is dus eigenlijk nee.»

Op basis van deze uitspraak («Die vraag hebben wij niet zo besproken») lijkt het dat de regering niet vooraf de mogelijkheid heeft besproken wat de reactie zou moeten zijn indien de rechters zouden vragen om te wachten met het bekrachtigen van de wet tot na het vonnis. Is deze veronderstelling juist? Indien niet, hoe kan mr. Bootsma dan verklaren dat die vraag niet zo besproken is. Indien wel, hoe kan het dat een dergelijk belangrijk punt niet vooraf met de Minister(s) is besproken?

Is de regering het ermee eens dat juist omdat elk spoedeisend karakter volstrekt ontbreekt, het in dezen zuiverder/juister is de uitspraak van de rechtbank op 1 augustus af te wachten alvorens het wetsvoorstel te bekrachtigen? Kan de regering schetsen welke situatie er ontstaat als de gedaagde door de rechtbank in het ongelijk wordt gesteld en de wet toch bekrachtigd zou zijn? Een duidelijk beeld hiervan is noodzakelijk voor een correcte afhandeling in de Eerste Kamer. Is deze mogelijke en uiterst belangrijke situatie in het kabinet besproken en zo niet, waarom niet?

De commissie ziet de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Bij ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag **uiterlijk vrijdagmiddag 29 juni 2018, 17:00 uur** acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op **3 juli 2018**.

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