

Vergaderjaar 2012–2013

30 372

Voorstel van wet van de leden Heijnen, Voortman en Schouw, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 mei 2013

Met belangstelling hebben de indieners kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin met betrekking tot het voorstel van wet houdende regels inzake het raadgevend referendum. Graag zullen indieners in deze nota de in het verslag gestelde vragen beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen ingaan. Daarbij zullen zij zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

1. Algemeen

De indieners zijn verheugd met de belangstelling die de fracties hebben getoond voor het voorliggend wetsvoorstel. Enkele fracties hebben te kennen gegeven positief te staan ten opzichte van het wetsvoorstel, andere fracties hebben reserves daarbij. De leden van de fractie D66 gingen in op de geschiedenis van de parlementaire behandeling van het onderwerp referendum. Deze leden schetsten de «Werdegang» die het debat over het referenduminstrument in de Nederlandse politiek heeft gekend. De indieners hopen dat zij door middel van hun onderstaande antwoorden op de door de diverse fracties gestelde vragen, een bijdrage kunnen leveren aan een positieve afloop van de parlementaire behandeling van het voorliggend wetsvoorstel.

2. Behandeling referendumwetsvoorstel(len) in de Tweede Kamer

De leden van de VVD- en PvdA-fracties vragen waarom de periode tussen de indiening (in november 2005) en de stemming in de Tweede Kamer (in februari 2013) zo lang was. De indieners wijzen in dit verband op de optelsom van meerdere verkiezingen en woordvoerderswisselingen dientengevolge als redenen voor de genoemde periode. Daarnaast speelde enige tijd het vraagstuk rond de referendabiliteit van verdragen die bij rijkswet worden goedgekeurd. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie zich af waarom het wetsvoorstel «plotseling» op 14 februari

2013 in de Tweede Kamer in stemming is gebracht. Deze stemming werd niet door de indieners aangevraagd maar door het lid Wilders, die de Wet raadgevend referendum naar eigen zeggen wilde gebruiken om een referendum over een Nederlandse uitreding uit de Europese Unie te houden en daarom op 5 februari 2013 om een spoedige stemming over het onderhavige wetsvoorstel verzocht. De Tweede Kamer heeft daarmee ingestemd. Terzijde merken de indieners op dat het niet mogelijk is om op basis van het onderhavige wetsvoorstel een referendum over de uitreding van Nederland uit de Europese Unie te houden. Immers, raadgevende referenda kunnen volgens het onderhavige wetsvoorstel alleen over wetten en de stilzwijgende goedkeuring van verdragen gehouden worden.

Ook vragen de leden van de VVD- en PvdA-fractie en het lid van de SGP-fractie hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot het initiatiefvoorstel «houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemingen van bepalingen inzake het correctief referendum» (Kamerstukken 30 174). Deze verhouding zien de indieners als volgt. Zij menen dat op het moment dat de beoogde wijziging van de Grondwet een feit is, de betekenis van het onderhavige wetsvoorstel zal veranderen. Op dat moment is immers een decisief correctief wetgevingsreferendum mogelijk. De indieners zijn echter van mening dat het onderhavige wetsvoorstel los van het correctief referendum een eigenstandige rol heeft. Zij vinden dat het onderhavige wetsvoorstel vanuit de democratische legitimatie van het parlementaire werk een wenselijk geachte aanvulling op dat werk is. In de Grondwetwijziging is sprake van een bindend referendum, terwijl de Wet raadgevend referendum een niet-bindend karakter heeft. Aan beide instrumenten kan los van elkaar behoefte bestaan. Derhalve menen de indieners, in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en D66, dat een horizonbepaling in het onderhavige wetsvoorstel niet nodig is.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de wetsvoorstellen 30 309 (over een raadplegend referendum over de EU-toetreding van Turkije) en 33 010 (over een raadplegend referendum over de invoering van een bouwverbod voor minaretten). Hiertussen bestaat naar de mening van de indieners geen relatie anders dan dat het in al deze gevallen om een referendum gaat. Het onderhavige wetsvoorstel regelt de mogelijkheid van een referendum waarbij burgers het initiatief nemen om een referendum te houden met betrekking tot een voorliggend wetsvoorstel. De voorliggende initiatiefwet noemt daarbij uit de aard der zaak geen concrete onderwerpen voor referenda. Dit in tegenstelling tot de wetsvoorstellen 30 309 en 33 010 die beide een éénmalig *raadplegend* referendum over een specifiek onderwerp voorstaan. Een dergelijk referendum betreft een zogeheten plebisciet: het wordt niet «van onderop» door burgers aangevraagd, maar door de wetgever «van bovenaf» uitgeschreven.

3. Referendum en Grondwet

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de indieners niet van mening zijn dat het onderhavige wetsvoorstel strijdig is met de geest van de Grondwet. De indieners delen die mening niet. De Grondwet stelt (artikel 81) dat wetten worden vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Hierin ligt het onderscheid tussen een bindend en een niet-bindend referendum. Bij een bindend referendum wordt de wet in feite door de kiezers vastgesteld. Daarom is een bindend referendum strijdig met de huidige tekst van de Grondwet. Bij een

niet-bindend referendum is dit niet het geval en zijn het nog steeds de Staten-Generaal en de regering die de wetten vaststellen. De afzonderlijke fracties in de beide Kamers der Staten-Generaal kunnen zich daarbij mede laten leiden door de uitkomsten van een niet-bindend referendum, maar zij zijn hiertoe op geen enkele wijze gehouden.

De leden van de CDA-fractie menen daarbij dat het verschil tussen een niet-bindend en een bindend referendum louter theoretisch is, omdat, zoals zij schrijven, «politieke partijen vooraf aankondigen het oordeel van de kiezer te respecteren». De indieners zouden daar graag als volgt op willen reageren: dat politieke partijen zich bij voorbaat bij de uitspraak van de meerderheid bij een referendum neerleggen, is geen gegeven laat staan een verplichting. Politieke partijen zijn vrij om een eigen afweging te maken over hoe zij met de uitslag van een referendum willen omgaan. Elke fractie bepaalt zelf wat zij met de uitslag zal doen, en of zij wel of niet voorafgaand aan het referendum enige mededeling daaromtrent wil doen. De gang van zaken bij het Europa-referendum in 2005 heeft laten zien dat elke fractie hierbij haar eigen koers kan varen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de betekenis en status van artikel 11 van het wetsvoorstel, en hoe het artikel zich verhoudt tot het mandaat van de wetgever en het raadgevende karakter van het referendum. De indieners wijzen er op dat artikel 11 moet worden gezien tegen de achtergrond van de artikelen 8 tot en met 10. Indien een succesvol inleidend verzoek tot het houden van een referendum plaatsvindt, moet de inwerkingtreding in beginsel worden opgeschort totdat óf het referendum gehouden is óf vast is komen te staan dat geen referendum gehouden zal worden omdat onvoldoende kiezers daarom hebben verzocht. Juist omdat na een afwijzend referendum de regering weer aan zet is, stelt artikel 11 slechts dat, omdat de inwerkingtreding is stopgezet naar aanleiding van het referendum, een nieuw wetsvoorstel nodig is om óf de wet in te trekken óf de wet alsnog in werking te laten treden. Artikel 11 is dus vooral technisch van aard. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit verband ook of artikel 11 op de regering of op het initiatiefrecht van het parlement ziet. Het genoemde artikel 11 ziet primair op de regering. De regering wordt in de in dat artikel genoemde gevallen verplicht een wetsvoorstel tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding in te dienen. Hoewel minder waarschijnlijk en wellicht overbodig, is het niet uit te sluiten dat een of meerdere leden van de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel van die strekking aanhangig maken. Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de terugwerkende kracht. De indieners begrijpen deze vraag zo dat deze leden willen weten wat er gebeurt als in een wetsvoorstel wordt voorzien in de toekenning van terugwerkende kracht, er vervolgens een referendum wordt gehouden en de uitslag afwijzend is. Op grond van artikel 9 is in dat geval na de toelating van het inleidend verzoek de inwerkingtredingsbepaling (inclusief de terugwerkende kracht) van rechtswege vervallen en kan dan na het referendum worden besloten om de wet – die dus nooit in werking is getreden – weer in te trekken.

Het lid van de SGP-fractie vraagt of de initiatiefnemers de opvatting huldigen dat de soevereiniteit in een democratische rechtsstaat bij de burgers berust. Dat is inderdaad het geval. Democratie betekent letterlijk «volksheerschappij» en in een democratie kan de soevereiniteit bij niemand anders liggen dan bij de burgers. Deze soevereiniteit wordt tot heden via verkiezingen uitgeoefend, maar kan ook via het referendum worden uitgeoefend.

Het lid van de SGP-fractie stelt voorts een aantal samenhangende vragen over de aard van vertegenwoordiging, democratie en soevereiniteit. De indieners zouden hierop als volgt willen antwoorden. Het idee van volkssoevereiniteit is niet strijdig met de instelling van een parlement, dat via de verkiezingen een mandaat krijgt van de kiezers om alle voorkomende politieke besluiten te nemen. Het moet echter in het oog worden gehouden dat de kiezers de originele eigenaars van het mandaat zijn. Volgens het principe van de volkssoevereiniteit bepalen zij in laatste instantie of zij het mandaat wel willen geven, en zo ja onder welke voorwaarden. Uit het feit dat volgens peilingen ongeveer 80 procent van de Nederlanders de invoering van het referendum wenselijk vindt, valt op te maken dat burgers hun mandaat in voorkomende gevallen willen kunnen terugnemen van het parlement en direct willen beslissen over een politiek onderwerp. Om expliciet op de door het lid van de SGP-fractie gestelde vragen te antwoorden:

- Is het zo dat het volk niet te vertegenwoordigen is? Neen, het volk is wel te vertegenwoordigen, maar de principes van de democratie vereisen dat de vertegenwoordigden inzake concrete beslissingen het laatste woord moeten kunnen hebben.
- Welke betekenis kennen de indieners toe aan het instituut volksvertegenwoordiging? Het bestaan van de volksvertegenwoordiging is een absolute noodzakelijkheid voor het functioneren van een moderne democratische staat. Maar willen we het democratische principe handhaven dat de burgers het laatste woord kunnen hebben (en volgens de hierboven aangehaalde peilingen wil de grote meerderheid van de Nederlanders dat), dan moet het mandaat dat het parlement bij de verkiezingen uit handen van de soevereine burgers ontvangt, in voorkomende concrete gevallen door die burgers kunnen worden teruggenomen om direct over een afzonderlijke aangelegenheid te kunnen beslissen. Het referendum is hiervoor een praktisch middel.
- Is het volgens de bestaande en beproefde «wet» van de wetgeving niet zo dat dat, als in een representatieve democratie het volk zijn vertegenwoordigers heeft gekozen, deze de vertegenwoordigden bindt? De indieners zien dit anders. De vertegenwoordigde moet in voorkomende gevallen een van de vertegenwoordiger afwijkende mening kunnen hebben, en deze mening ook effectief kunnen doorzetten. Anders is er geen sprake van een authentieke, vrije vertegenwoordiging, waarbij de vertegenwoordiger niet hoger staat dan de vertegenwoordigde. Met andere woorden, het parlement is er voor de democratie en niet andersom.

4. Wenselijkheid en gevolgen van referenda

De leden van de VVD-fractie vragen of de indieners de motivering voor het onderhavige wetsvoorstel willen actualiseren. De indieners merken op dat de indiening van het wetsvoorstel weliswaar al acht jaar geleden heeft plaatsgevonden maar merken tevens op dat de motivering van de indieners sindsdien niet veranderd is. Kortheidshalve verwijzen de indieners naar de Memorie van Toelichting bij het voorliggend wetsvoorstel.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie, gezien het feit dat burgers zouden kunnen denken dat een referendum geïnitieerd dient te worden na goedkeuring van een wet of verdrag in de Tweede Kamer, wat (nog) de rol van de Eerste Kamer is. De indieners zouden willen benadrukken dat de rol van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces door het onderhavige wetsvoorstel niet wordt veranderd. Alle wetgeving behoeft nog steeds de instemming van de Eerste Kamer, en een raadgevend referendum kan pas aanhangig worden gemaakt na het afronden van de besluitvorming in de Eerste Kamer. Burgers die per abuis menen dat een referendum reeds

aanhangig kan worden gemaakt na de stemming in de Tweede Kamer, moeten gewezen worden op de juiste procedure.

De leden van de VVD-fractie willen eveneens weten hoe voorkomen kan worden dat een minderheid van de volksvertegenwoordiging buitenparlementair invloed uitoefent via referenda. Dat voorkomen is naar het oordeel van de indieners feitelijk niet mogelijk, maar ook niet nodig. Politieke partijen zijn private verenigingen die losstaan van de staat. Niet voor niets hebben de makers van de Grondwet ervoor gekozen om politieke partijen geheel buiten beschouwing te laten. Zoals andere private verenigingen hebben politieke partijen het recht om referenda te initiëren, waarbij zij net als andere burgers uiteraard het benodigde aantal handtekeningen bij elkaar moeten zien te krijgen. Overigens staat het delen van de volksvertegenwoordiging vrij om ook op andere wijze buitenparlementair invloed uit te oefenen. Naar de mening van de indieners is de aanwezigheid van parlementariërs in de samenleving buiten het parlement zelfs een vereiste voor een goed werkende democratie.

De leden van de CDA-fractie menen dat referenda ook nadelen hebben en sommen een aantal gevallen op waarin deze nadelen manifest zouden zijn geworden. Graag gaan de indieners op die gevallen in. De vermeende nadelen van referenda die de leden van de CDA-fractie noemen hebben betrekking op het referendum over de Europese Grondwet en het Leidse referendum over de Rijn-Gouwe-lijn waarbij een meerderheid van de kiezers een voorstel afwees, waarna een meerderheid van de volksvertegenwoordiging het voorstel in niet of nauwelijks gewijzigde vorm toch invoerde. Het behoort echter uitdrukkelijk tot de aard van het niet-bindende referendum dat de volksvertegenwoordiging de wens van de kiezers naast zich neer kan leggen. Het is daarbij aan die fracties die tegen die kiezerswens ingaan, om hun standpunt te beargumenteren, hiervoor de verantwoordelijkheid te dragen of eventueel toekomstig stemverlies in te calculeren. De leden van de CDA-fractie noemen ook het Utrechtse «burgemeestersreferendum», waarbij het feit dat de twee kandidaten van dezelfde partij waren, tot teleurstelling bij kiezers leidde. De indieners menen dat de benaming «referendum» voor wat in feite een burgemeestersverkiezing was, in deze ongelukkig was. Zij zien een verkiezing tussen personen niet als een referendum dat naar hun mening over een inhoudelijke zaak gaat. Voorts noemen de leden van de CDA-fractie het referendum in Groningen over de aanpak van de Grote Markt. Zij stellen dat dat referendum van 2001 ertoe heeft geleid dat de Noordwand van de Grote Markt tot heden niet is aangepakt. De indieners zouden hierop graag als volgt willen reageren. Het past hun niet om al te diep in te gaan op de concrete gang van zaken en besluitvorming rondom de Grote Markt in Groningen. Echter in zijn algemeenheid zien de indieners niet direct in waarom een vermeende inactiviteit van het gemeentebestuur op conto van het referendum zou moeten worden geschreven. Na een referendum is het bestuur immers weer aan zet om plannen te ontwikkelen die wel op instemming van de burgers kunnen rekenen. Dat dit kennelijk niet is gebeurd zegt naar de mening van de indieners echter niets over het referendum als instrument. Overigens zijn, zo zouden de indieners willen stellen, tal van verdraagde dan wel stilgevallen projecten bekend waarbij geen referendum aan de orde was. Kortom: de indieners zien geen verband tussen het succes van een project en het referendum als instrument. Nog afgezien van het feit dat de opzet van het Groningse referendum op tal van wezenlijke punten afweek van het nu voorliggende wetsvoorstel. Met betrekking tot het referendum in Zwitserland wijzen de leden van de CDA-fractie op het, als gevolg van het referendum, langdurig ontbreken van één welbepaalde uitvoeringswet die voortvloeide uit een grondwettelijke bepaling. Ook wijzen zij op het lang

uitblijven van het vrouwenkiesrecht in Zwitserland. De indieners kunnen ook op dit punt de leden van de CDA-fractie niet in het gelijk stellen. Deze leden tonen niet aan dat er een verband is tussen het referendum en het relatief lang uitblijven van het vrouwenkiesrecht. Een dergelijk direct verband is de indieners onbekend. Het lang uitblijven van vrouwenkiesrecht werd naar de mening van de indieners veeleer veroorzaakt door conservatieve opvattingen ten aanzien van de positie van de vrouw dan door het instrument van het referendum. Dat geldt ook in het geval van de relatief vroege introductie van het vrouwenkiesrecht in de Verenigde Staten. Dat dat daar werd ingevoerd op instigatie van de directe democratie is evenmin op het conto van de directe democratie te schrijven maar is te beschouwen als een uiting van de toen heersende mening. In beide gevallen – in zowel Zwitserland als de Verenigde Staten – werd directe democratie gebruikt, maar slechts als middel om heersende opvattingen tot uiting te brengen. Tenslotte halen de leden van de CDA-fractie een citaat aan van professor Oldenzijl met betrekking tot Californië, waarin een aantal beweringen worden gedaan met betrekking tot de direct-democratische praktijk daar. Deze beweringen zijn voor de indieners te bewijzen noch te weerleggen. De bewering dat de Californische burger niet in staat zou zijn om de complexe staatspolitiek te volgen is daar een voorbeeld van. Ook komt het de indieners voor dat de stelling dat het in Californië aan visie en samenhang ontbreekt te bewijzen noch te weerleggen valt. Ten slotte merken de indieners ook dit punt op dat ook de wijze waarop in Californië het referendum is vormgegeven op vele punten afwijkt van wat de indieners met het voorliggend wetsvoorstel voor ogen staat. Het voort te ver om op dit punt op deze plaats al te diep in te gaan, maar de indieners zouden willen wijzen op één essentieel verschil namelijk het feit dat onderwerpen voor een referendum in Californië niet eerst aan het parlement zijn voorgelegd. De wijze waarop daar het referendum is ingebed, wijkt dus wezenlijk af van wat de indieners beogen.

In algemene zin vragen de leden van de CDA-fractie of de indieners ook nadelen aan de invoering van het raadgevend referendum zien. De indieners zouden hierop als volgt willen antwoorden. Een mogelijk nadeel van het referendum is dat het slechts over één onderwerp kan gaan. Door de besluitvorming rondom dat ene onderwerp er als het ware uit te lichten, ontstaat het risico dat de samenhang met andere besluitvorming uit het oog dreigt te worden verloren. Het is echter aan degenen die vrezen dat als een wet vanwege een referendum niet in werking zal kunnen gaan treden, er ongewenste neveneffecten ontstaan, daar in de aanloop naar het referendum op te wijzen en desgewenst campagne op te voeren. Een ander vermeend – en al eerder genoemd nadeel – is het wekken van gevoelens van onvrede indien de uitslag van het raadgevend referendum door de meerderheid van het parlement onverhoopt niet zou worden overgenomen. Op dit punt verwijzen de indieners naar wat zij hierboven opgemerkt hebben naar aanleiding van een vraag van de leden CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie verwijzen naar het door de indieners aangehaalde citaat van Theodore Roosevelt, die referenda wilde invoeren om het representatieve systeem te corrigeren wanneer zij niet meer representatief is, en vragen zich af of de indieners met dit citaat willen aangeven dat ons stelsel in structurele zin niet langer als representatief moet worden beschouwd en referenda moeten dienen als reparatie-instrumentarium. Naar de mening van de indieners moet het citaat van Roosevelt als volgt worden opgevat. Het parlement kan «representatief» handelen, namelijk in de situatie waarin de bevolking de handelingswijze van het parlement steunt en ook de uitkomsten daarvan – de wetgeving – in meerderheid steunt. Maar dit is niet per definitie altijd het geval. Het

parlement kan te ver voor de troepen – lees: de burgers – uitlopen en kan ook te voorzichtig zijn en teveel op de rem staan – alweer in het perspectief van de burgers. In die gevallen moeten de burgers actie kunnen ondernemen om ervoor te zorgen dat, in de zin van Roosevelt's citaat, het parlement weer «representatief» wordt in de zin dat zij daadwerkelijk de actuele standpunten van de bevolking vertegenwoordigt. Daarmee is niet gezegd dat ons stelsel van representatieve democratie structureel als niet langer representatief moet worden beschouwd. Zoals al eerder gezegd, staan de indieners achter de verworvenheden van de representatieve democratie zoals wij die in Nederland kennen. Het referendum dient in voorkomende gevallen ter correctie en daarmee ter versterking van het representatieve stelsel.

Ook vragen de leden van de D66-fractie zich af wat nu de kern van het voorstel vormt: gaat het erom de kiezers meer invloed te krijgen op de politieke besluitvorming, zoals de indieners stellen, of gaat het er veeleer om dat het vertrouwen van de burgers in de besluitvorming wordt vergroot? De indieners zijn van mening dat het krijgen van meer invloed de kern van het wetsvoorstel is. Daarmee kan en – naar zal naar hun mening – het vertrouwen in de politiek toenemen.

De leden van de D66-fractie vragen zich verder af of het wel gelukkig is om parallellen te trekken tussen het raadplegende referendum over de Europese Grondwet uit 2005 en het raadgevende referendum zoals geregeld in het onderhavige wetsvoorstel? Is het raadplegende referendum («top down») niet onvergelijkbaar met een raadgevend referendum («bottom up»)? Inderdaad zijn de indieners het met de D66-fractie eens dat het om zeer verschillende referendumvormen gaat. Wel zijn de indieners van mening dat de dynamiek van het Europees referendum en de discussie over het toen voorliggende onderwerp als voorbeeld mogen dienen over de meerwaarde die het referendum als instrument kan hebben.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie welke voordelen de indieners van het referendum verwachten op de beleidsvorming. De indieners hebben zich bij hun initiatief niet laten leiden door de te verwachte effecten op de beleidsvorming. Zij vinden het niet eenvoudig om daarover een weloverwogen antwoord te geven dat verder reikt dan nauwelijks onderbouwde verwachtingen. De indieners kunnen wel aangeven welke effecten uit onderzoek naar directe democratie in met name Zwitserland en Amerikaanse deelstaten bekend zijn geworden. Daar zijn effecten van referenda op de beleidsvorming bekend – zoals een lagere staatsschuld, ietwat lagere belastingen, lagere staatsuitgaven, een lagere belastingontduiking, een hogere economische groei en een grotere politieke kennis van burgers – maar het is vanwege de afwijkende vormgeving van het referendum in Zwitserland of Californië niet mogelijk om deze beleidseffecten ook voor Nederland te kunnen veronderstellen. Bovendien is in Zwitserland en Californië het referendum een reeds lang bekend en gebruikt instrument. Een dergelijke traditie kennen wij in Nederland (nog) niet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af waarom het wenselijk is dat wetten bij referenda positief of negatief worden beoordeeld zonder dat alternatieven op tafel komen. Dat is naar de mening van de indieners niet zozeer wenselijk, als wel praktisch voor de hand liggend. Het is immers niet mogelijk met de hele bevolking een gesprek te houden zoals dat in het parlement wordt gehouden, waarbij parlementsleden ook kunnen aangeven welk alternatief zij zouden willen voor een bepaalde, door hen afgewezen wet. In het geval van een referendum moet eerst duidelijk worden dat de bevolking een bepaalde wet verwerpt. Pas als dat

is vast komen te staan, bijvoorbeeld omdat tegenstanders alternatieven opperden, kunnen alternatieven daarvoor aan de orde worden gesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe alternatieven voor de bestreden wet een plek in het raadgevende referendum kunnen krijgen. Naar het oordeel van de indieners kunnen alternatieven dan wel niet op het stembiljet, maar wel in de publieke discussie een rol spelen. Als de tegenstanders zich verenigen in organisaties, dan kunnen deze namens hun achterban wellicht aangeven welke alternatieven zij voor een bestreden wet prefereren. De politiek kan hierop dan inhaken.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe het raadgevend referendum naar de inschatting van de indieners uitwerkt op impopulaire belastingwetten die volgens de indieners linksom of rechtsom toch nodig zijn. Uit deze vraag proeven de indieners een vrees dat belastingverhogingen haast als vanzelfsprekend zullen worden afgewezen door de bevolking, en ook dat de overheidsfinanciën dankzij het referendum gemakkelijk zullen worden ontwricht. Beide zaken zijn nog maar te bezien. Zwitserland en ook andere landen kennen talrijke voorbeelden van belastingenverhogingen die via referenda door de burgers zijn goedgekeurd. Ook het idee dat directe democratie leidt naar ontwrichte overheidsbegrotingen wordt niet gesteund door wetenschappelijk onderzoek. Integendeel, uit onderzoek naar directe democratie in Zwitserland en Amerikaanse deelstaten blijkt dat hoe meer directe democratie op fiscaal vlak is toegestaan, hoe lager de begrotingstekorten en staatsschulden zijn¹. De indieners hebben ook geen reden om te veronderstellen dat Nederlandse kiezers gecharmeerd zijn van hoge staatsschulden.

5. Afwijkingen van de Tijdelijke referendumwet

De leden van de D66-fractie vragen zich af waarom de indieners hebben gekozen voor de handtekeningdrempels die in 1984 door de Commissie-Biesheuvel zijn voorgesteld (10.000 voor de inleidende fase en 300.000 voor de definitieve fase), en niet voor de handtekeningsdrempels uit de Tijdelijke referendumwet die tien jaar geleden vigeerde (40.000 respectievelijk 600.000 handtekeningen)? Mene de indieners niet dat er in de tussenliggende periode op het vlak van de communicatie zoveel veranderd is dat de horden van toen (in een tijd zonder internet en sociale media) niet meer kunnen worden vergeleken met de drempels van nu? De indieners achten de drempels uit het rapport-Biesheuvel in het licht van de kans dat een referendum in de praktijk realiseerbaar moet blijven, gepaster. De stelling achter de tweede vraag, dat de drempels uit 1984 effectief veel lager zijn geworden vanwege de opkomst van internet en social media, onderschrijven de indieners niet. De mogelijkheden voor burgers om aandacht te vragen via internet en sociale media zijn inderdaad veel groter geworden, maar het aantal concurrerende uitingen is dankzij hetzelfde internet en de sociale media ook enorm toegenomen. Overigens willen de indieners er op wijzen dat ook de drempel van 300.000 handtekeningen, ofwel circa 2,5% van het electoraat, relatief hoog is in vergelijking met andere Europese landen die een soortgelijk referendum kennen. Hongarije heeft voor een niet-bindend correctief referendum (een handtekeningdrempel die slechts de helft van de Nederlandse bedraagt (100.000 of wel 1,2% electoraat). Zwitserland heeft een bindend correctief referendum met handtekeningdrempel van

¹ G. Kirchgässner, L.P. Feld & M.R. Savioz (1999), „Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig«, München: Verlag Franz Vahlen, p. 92–98; L.P. Feld & J.G. Matsusaka (2003), «Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons», *Journal of Public Economics* 87, p. 2703–2724]

50.000 (1% electoraat). Ook Italië en Polen kennen fors lagere handtekeningdrempels.²

6. Reikwijdte referendum

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de beleidspraktijk in Nederland, waarin beleid vaak in verschillende wetten en besluiten zijn weerslag vindt, door dit wetsvoorstel wordt geraakt? Anders gezegd, wanneer men omstreden beleid via een referendum zou willen corrigeren, volstaat dan een referendum over een wet, waarin slechts één onderdeel van dat beleid is vervat? De indieners achten het juist dat alleen concrete stukken regelgeving onderwerp van referenda kunnen zijn en niet het «beleid» dat nog niet in de vorm van wetten is gegoten. Het moet duidelijk zijn wat het onderwerp van het referendum is, en afgebakende wetten en verdragen lenen zich daar het beste voor. Als een wet wordt verworpen maar het beleid ook in andere wetten is vormgegeven, dan blijven die andere wetten van kracht. Indien het nodig is – bijvoorbeeld om de interne consistentie van beleid te waarborgen – dan is eventueel actie van de regering en/of het parlement nodig om overige wetten in lijn met de nieuwe situatie te brengen.

De leden van de SP-fractie willen weten of de volgende onderwerpen onder de voorwaarden van het onderhavige wetsvoorstel referendabel zijn:

1. een nieuw Verdrag in het kader van de Europese Unie;
2. een aanvaarde Europese richtlijn;
3. besluiten van de Raad van de Europese Unie;
4. besluiten van de Eurogroep;
5. besluiten van de Europese Commissie
6. staatkundige veranderingen in de relatie tussen het Europese deel van Nederland en het Caraïbische deel van Nederland;
7. bilaterale belastingverdragen waarbij Nederland partij is
8. een wijziging van het NAVO-verdrag.

Hierop kunnen antwoorden de indieners als volgt. Voorop moet worden gesteld dat alleen wetten en de stilzwijgende goedkeuring van verdragen referendabel zijn. Dat betekent dat verdragen en andere besluiten van internationale organen (zoals Europese richtlijnen en verordeningen) op zichzelf dus niet referendabel zijn. Wel referendabel (kunnen) zijn de wetten waarmee die verdragen worden goedgekeurd of waarmee uitvoering wordt gegeven aan richtlijnen en verordeningen. Voor wat betreft de goedkeuring van Europese verdragen verwijzen de indieners naar de brief die zij in april 2012 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd en waarin zij hebben aangegeven onder welke omstandigheden rijks-wetten tot goedkeuring van (Europese) verdragen referendabel zijn (namelijk alleen als het gaat om verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden). De conclusie was toen dat de goedkeuring van de belangrijke Europese verdragen (zoals de verdragen van Nice en Lissabon) referendabel zou zijn geweest.

7. De referendumcommissie

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom gekozen is voor de instelling van een referendumcommissie en niet voor (een afdeling van) de Kiesraad. De leden van de D66-fractie hebben een gelijkaardige vraag. Volgens artikel 87 is de referendumcommissie een permanente commissie, waarvan de leden telkens voor vier jaar worden benoemd. Zij vragen of dit betekent dat in de periode waarin geen referendum wordt

² Factsheet van het Initiative & Referendum Institute Europe, www.iri-europe.org

gevraagd of gehouden deze commissie een slapend bestaan leidt en hoe de bezoldiging van de commissieleden en van de stafmedewerkers wordt geregeld. De indieners hebben vooral op grond van de positieve ervaringen bij het Europa-referendum in 2005 wederom gekozen voor een zelfstandige referendumcommissie. Gezien haar politiek gevoelige rol achten de initiatiefnemers het beter een zelfstandige commissie in te stellen dan een afdeling van de Kiesraad met deze taken te belasten. Inderdaad leidt de commissie een rustig bestaan wanneer geen referendum wordt gehouden. Omtrent de bezoldiging van de leden van de referendumcommissie regelt het onderhavige wetsvoorstel zelf niets, maar in algemene zin geldt de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Op basis van deze wet kan een bezoldiging worden toegekend aan de leden van de referendumcommissie. Die wet kent twee mogelijkheden: of een vaste beloning per maand of een vergadervergoeding. Als voor het eerste wordt gekozen, zouden de leden dus ook in «luwe» periodes (waarin geen referenda plaatsvinden) gewoon worden betaald. Het is aan de regering om deze keuze te maken. De stafmedewerkers zijn gewoon in dienst van een ministerie.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het doel van deze subsidieverstrekking (het publieke debat bevorderen) zich verhoudt met het karakter van een wetgevingsreferendum, dat er vanuit gaat dat de argumentenwisseling voorafgaande aan en tijdens de parlementaire behandeling plaatsvindt, waarna het resultaat (de wet) eventueel aan een referendum kan worden onderworpen. Zij vragen waarom er voor is gekozen het maximumbedrag van 2 miljoen euro in de wet zelf vast te leggen in plaats van onderwerp te laten zijn van een ad hoc besluit. De leden van de D66-fractie vragen mede in dit verband of de indieners menen dat het subsidie-instrument dat zij aan het referendumvoorstel toevoegen, strikt noodzakelijk is voor de werking van de wet. Mag niet worden verwacht dat maatschappelijke bewegingen die ageren voor of tegen de aan het referendum onderworpen wet zelf in staat zullen zijn campagnes te voeren en media te bereiken en daarvoor geen overheids-subsidie nodig hebben? De indieners menen dat het genoemde subsidie-instrument misschien niet strikt noodzakelijk is – het is denkbaar een referendum zonder subsidie-instrument in te voeren – maar dat het toch zeer gewenst is in het stimuleren van het publieke debat. De indieners zijn het niet eens met de vragenstellers dat de argumentenwisseling voorafgaande aan en tijdens de parlementaire behandeling plaatsvindt. Dat is weliswaar voor het parlement zo, maar voor het publiek zal de argumentenwisseling veelal pas plaatsvinden tijdens de referendumcampagne. Daarom is het ook wenselijk om subsidie te verstrekken aan organisaties die deelnemen aan het publieke debat. Het doel van de subsidie is het stimuleren van het maatschappelijk debat. Dat kan in de ene situatie meer nodig zijn dan in de andere. Daarom kan het totale subsidiebedrag per referendum verschillen. Om toch voor enige rechtsgelijkheid te zorgen, en tevens de kosten in de hand te houden, is ervoor gekozen een maximum van 2 miljoen in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie welke criteria de referendumcommissie zal hanteren bij het verdelen van de subsidies. Dat kunnen de indieners niet zeggen. Artikel 90, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel regelt dat de referendumcommissie daarvoor zelf een regeling vaststelt. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de indieners zich de controle op de werkzaamheden van de referendumcommissie voorstellen. In antwoord op deze vraag wijzen de indieners er op dat de referendumcommissie een zelfstandig bestuursorgaan betreft. Deze kan niet direct door de Staten-Generaal worden gecontroleerd. In artikel 88 van het wetsvoorstel is bepaald dat artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is. Dit betekent dat

besluiten van de referendumcommissie niet door de minister kunnen worden vernietigd. Dat zou gelet op de van de commissie gevraagde onafhankelijkheid ook niet gewenst zijn.

Is het niet zo – zo vragen de leden van de PvdA-fractie – dat hier in feite geen sprake is van een plafondvoorziening, aangezien niet op voorhand een maximum wordt gesteld aan het aantal mogelijke referenda per jaar? De indieners zijn dat met de vragenstellers eens, hoewel zij inschatten dat gelet op de handtekeningdrempels voor het kunnen houden van een referendum het aantal referenda per jaar naar verwachting hooguit eerder één of enkele zal zijn.

De initiatiefnemers hebben de leden van de CDA-fractie vooralsnog niet kunnen overtuigen dat het noodzakelijk is om een permanente referendumcommissie in te stellen, die een secretaris behoeft en andere medewerkers, een plek om gehuisvest te worden, etc. Zij achten de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, c.q. de minister die het aangaat heel goed in staat om een adequate voorlichting te verzorgen en subsidies te verstrekken, voor het geval er een referendum zou worden gehouden. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat in deze tijden van crisis geen onnodige extra uitgaven zouden moeten worden gedaan? De indieners zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat zeker in deze tijden zuinig met overheidsgeld moet worden omgesprongen. Over de bezoldiging van de leden van de referendumcommissie verwijzen de indieners naar bovenstaand antwoord. De indieners zijn het niet met de vragenstellers eens dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aangewezen instantie is om voorlichting te verzorgen en subsidies te verstrekken. Deze minister is – al was het maar slechts in de publieke beeldvorming – als lid van het kabinet dat veelal de wetsvoorstellen indient teveel zelf belanghebbende in een referendumprocedure om bij uitstek onafhankelijke taken te verrichten als het geven van voorlichting en het verdelen van subsidies.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemers hebben gekozen voor een referendumcommissie die door de regering wordt benoemd in plaats van door het parlement. De indieners zijn van mening dat de waarborgen rond deze benoeming in de regeling die zij voorstellen zodanig zijn vormgegeven, dat een rechtstreekse benoeming door het parlement niet nodig is.

8. De referendumprocedure

De leden van de PvdA-fractie vragen of bewindspersonen of leden van de Staten-Generaal (aan wie via het referendum advies wordt uitgebracht) volgens de indieners behoren tot de kiesgerechtigden die het initiatief kunnen nemen tot een (inleidend) verzoek tot een referendum? Het antwoord luidt bevestigend. Ten eerste vragen de indieners, mede gezien bijvoorbeeld internationale verdragen die de rechtsgelijkheid moeten bevorderen, of het juridisch haalbaar is om bewindspersonen of parlementariërs uit te zonderen van basale burgerrechten. Ten tweede achten de indieners deze eventualiteit ook niet wenselijk. Bewindspersonen of coalitiefracties zullen over het algemeen niet snel overgaan tot het initiëren van referenda – zij behoren immers tot de regerende meerderheid – maar het is wel denkbaar dat bijvoorbeeld oppositionele parlamentsfracties referenda zullen willen initiëren. In antwoord op de vragen van de VVD-fractie, in paragraaf 4, hebben de indieners al betoogd dat politieke partijen gezien moeten worden als private verenigingen die losstaan van de staat en die net als andere private verenigingen het recht hebben om referenda te initiëren. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot het karakter van het raadgevende referendum, dat immers «van onderop» dient te geschieden? Het wetsvoorstel de term

gaat er vanuit dat elke burgergroep die 300.000 handtekeningen weet in te zamelen, een referendum kan verkrijgen, dus ook burgergroepen die in het parlement zijn vertegenwoordigd. Hierbij zal het in de praktijk om oppositiepartijen gaan, omdat de coalitiepartijen andere middelen hebben om hun ideeën te realiseren. Met het begrip «van onderop» wordt geduid op het feit dat bij het voorgesteld raadgevend referendum het initiatief niet van de regering zelf uitgaat en dat tenminste 300.000 voor een referendum nodig zijn.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of, volgens de indieners, de kiesgerechtigden die het inleidend verzoek ondertekenden inbegrepen zijn in de 300.000 handtekeningen die nodig zijn voor het definitieve verzoek? Stel dat al bij een inleidend verzoek 100.000 kiesgerechtigden hun handtekening hebben gezet, zijn er dan nog slechts 200.000 handtekeningen nodig voor het definitieve verzoek? Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat de voor het inleidend verzoek en het definitieve verzoek benodigde handtekeningen afzonderlijk worden ingezameld. De handtekeningen die voor het inleidend verzoek zijn ingezameld tellen dus niet mee voor het definitieve verzoek. Wel is het toegestaan dat burgers in beide fase hun steun voor het referendum met een handtekening tot uitdrukking brengen.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie vragen bij de controle op de handtekeningen. Deze kan volgens het wetsvoorstel geschieden door middel van een steekproef (artikel 46 lid 1). Zou de formulering hier eigenlijk niet imperatief moeten worden geformuleerd? Of willen de initiatiefnemers uitdrukkelijk de mogelijkheid openlaten dat er geen controle plaatsvindt? Zo ja, achten zij het gevaar dan niet groot van dubbeltellingen? Zo nee, moet er dan niet expliciet in de wet worden bepaald dat er altijd een controle plaatsvindt, waarvan de uitwerking per algemene maatregel van bestuur (AMvB) geregeld kan worden? De indieners zouden hier graag als volgt op willen reageren. In tegenstelling tot wat de leden van de PvdA-fractie lijken te vermoeden, is de controle op de handtekeningen wel degelijk in alle gevallen verplicht. Uit de tekst van het wetsvoorstel blijkt dat er altijd gecontroleerd dient te worden. Wat niet imperatief is vastgelegd is de wijze waarop die controle moet plaatsvinden. Die controle kan, mits de voorzitter van het centraal stembureau dat wil, eventueel via een steekproef plaatsvinden.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de indieners het gewenst achten om elektronische handtekeningeninzameling in te voeren, bijvoorbeeld via DigiD? De indieners staan in beginsel positief tegenover deze mogelijkheid. In de Memorie van Toelichting vermeldden de indieners al dat hierbij uiteraard moet worden voldaan aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid, en geeft ook concrete minimumrichtlijnen hiervoor. In de eerste plaats dient vast te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum. Voor het overige verwijzen de indieners naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die mede over dit onderwerp handelt (Kamerstukken II 2011/12, 30 372, nr. 40). Daarbij willen de leden van de PvdA-fractie weten of de eventuele invoering van elektronische handtekeningeninzameling voor de indieners nog consequenties heeft voor de hoogte van de drempels. De indieners zijn van mening dat het aantal benodigde handtekeningen mede moet waarborgen dat er een redelijke drempel is om een te groot aantal referenda te voorkomen zonder dat die drempel te hoog wordt om referenda de facto te blokkeren. Als vanwege de mogelijkheid tot elektronische handtekeningeninzameling zou blijken dat het inzamelen van het op dat moment benodigde aantal handteke-

ningen geen of nauwelijks een drempel zou opwerpen, achten de indieners een verhoging van die drempel voor de hand liggend.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie waarom het wetsvoorstel wel spreekt van combinatie van referenda met verkiezingen, maar waarom niet is voorzien in een eventuele combinatie met waterschapsverkiezingen? De indieners achten dat niet gewenst omdat de waterschapsverkiezingen organisatorisch en procedureel afwijken van de overige verkiezingen (onder andere op het punt van het briefstemmen). De organisatie ervan ligt ook in handen van andere organen dan bij het referendum het geval zou zijn, dus heeft een combinatie met die verkiezingen geen voordelen in de sfeer van de efficiency. Op het moment dat de waterschapsverkiezingen worden gecombineerd met bijvoorbeeld verkiezingen voor provinciale staten komt de mogelijkheid van combinatie van waterschapsverkiezingen en referenda wel in beeld.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie waarom geen opkomstdrempel is opgenomen. Zoals ook elders is betoogd, achten de indieners een opkomstdrempel bij een niet-bindend referendum ongewenst. Met het opnemen van dergelijke drempels zou de indruk kunnen worden gewekt dat de uitslag van een referendum waarbij die drempels worden gehaald als het ware automatisch overgenomen dient te worden. Daarmee ontvalt het raadgevende karakter aan dat referendum en bestaat de kans dat het gezien gaat worden als een referendum waarvan van de uitslag niet meer kan worden afgeweken. Daarmee zou het referendum onbedoeld het dwingende karakter krijgen dat het juist niet zou moeten hebben. Overigens zal het gewicht van een referendum met een zeer lage opkomst of met een uitslag met een geringe meerderheid wellicht anders worden gewogen dan een referendum waarbij de opkomst hoog was of de uitslag overduidelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom het noodzakelijk is om eerst een inleidend verzoek in te dienen waarvoor minimaal 10.000 geldende ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden noodzakelijk zijn en vervolgens pas een definitief verzoek dat gesteund moet worden door 300.000 geldende ondersteuningsverklaringen. Deze opstap naar een referendum in twee fasen kost veel extra tijd en extra geld. Waarom hebben de initiatiefnemers er niet voor gekozen om de eerste fase van het inleidend verzoek over te slaan en direct te kiezen voor een definitief verzoek? Naar de mening van de indieners heeft de keuze voor twee fasen als voordeel dat daarmee doorgaans eerder duidelijk zal worden of er genoeg animo is om een referendum aan te vragen. Mocht de drempel van de inleidende fase niet worden gehaald, kan de desbetreffende wet verder sneller inwerking treden en hoeft niet de veel langere termijn van de definitieve fase te worden afgewacht.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie wat de ratio is van artikel 30 lid 2 respectievelijk artikel 42 lid 2 waarin staat dat een ingediend (inleidend, dan wel definitief) verzoek tot het houden van een referendum niet kan worden ingetrokken? Zijn de indieners het met de leden van de CDA-fractie eens dat een dergelijk verzoek wel zou moeten kunnen worden ingetrokken tot het moment waarop de definitieve telling van het aantal verzoeken plaatsvindt? De indieners begrijpen het punt van de leden van de CDA-fractie maar achten dit voorschrift toch noodzakelijk. De omstandigheid dat een verzoek niet kan worden ingetrokken houdt verband met het volgende. Het voorschrift dient om discussie over de rechtsgeldigheid van verzoeken en verklaringen te vermijden. Dergelijke discussies zouden de tijdige en juiste vaststelling van het totale aantal verzoeken en verklaringen in de weg kunnen staan. De Kieswet bevat een

bepaling van dezelfde strekking voor ondersteuningsverklaringen inzake kandidaatstelling.

Verder merken de leden van de CDA-fractie op dat de initiatiefnemers een aantal zaken regelen bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur (AMvB), zo bijvoorbeeld ook in artikel 31. Deze leden vragen allereerst of men bij AMvB wel mag afwijken van hoofdstuk 6 van de voorliggende wet, zoals gesteld wordt in artikel 31 lid 3. Volgens hen dient een afwijking van de wet door middel van een nieuwe wet en niet bij AMvB te geschieden. Indien dat toch mogelijk zou zijn, dan zijn deze leden van oordeel dat de daarin bedoelde AMvB in ieder geval voorgehangen zou moeten worden bij de Staten-Generaal. Zijn de indieners het met deze opvatting eens? De indieners zouden hier graag als volgt op willen reageren. De artikelen 31 en 43 voorzien in de mogelijkheid om te bepalen dat verzoeken en ondersteuningsverklaringen elektronisch kunnen worden ingediend. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is het noodzakelijk om ook bepalingen op te nemen over de wijze van indienen en controle. In het wetsvoorstel wordt benadrukt dat die bepalingen waar mogelijk hetzelfde zijn als bij de handmatige indiening, maar gelet op het andere karakter van de indiening via elektronische weg is het waarschijnlijk onvermijdelijk dat op bepaalde punten een andersluidende regeling moet worden getroffen. De mogelijkheid om afwijkende regelingen te treffen is zoveel mogelijk geclausuleerd. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie wijzen de indieners er op dat al is voorzien in een vorm van voorhang: in de genoemde artikelen is bepaald dat een AMvB in kwestie niet eerder in werking treedt dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst en dat van de plaatsing onverwijld mededeling wordt gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

In een volgende vraag gaan de leden van de CDA-fractie in op twee artikelen uit het wetsvoorstel. Artikel 33 lid 3 sub g, respectievelijk artikel 45 lid 3 sub g bepalen dat ongeldig zijn de verzoeken afkomstig van personen die meer dan één – inleidend, respectievelijk definitief – verzoek tot het houden van een referendum over dezelfde wet hebben ingediend. Niet duidelijk is of alle daartoe ingediende verzoeken ongeldig zijn, of alle verzoeken min één. De leden van de CDA-fractie lezen deze bepalingen zo dat alle verzoeken ongeldig zijn. De indieners zijn het met deze interpretatie eens: alle ondersteuningsverklaringen die door die persoon zijn gedaan, zullen in dat geval ongeldig worden verklaard. Voorts merken de leden van de CDA-fractie het volgende op. Artikel 33 lid 4 respectievelijk artikel 45 lid 4 bepalen dat bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de controle van de verzoeken. Volgens de leden van de CDA-fractie staat of valt de gelding van het referendum met de controle op het aantal geldig uitgebrachte verzoeken, c.q. ondersteuningsverklaringen en vervolgens de eigenlijke stemming. Regelingen omtrent de controle hiervan behoren in de wet te staan, zoals ook de Raad van State al opgemerkt heeft. Als de controle al in een AMvB wordt geregeld, dan zou er in ieder geval geen sprake mogen zijn van verdergaande delegatie, dus het «of krachtens» zou hier moeten worden geschrapt. Bovendien zou, naar het oordeel van deze leden, een dergelijke AMvB eveneens moeten worden voorgehangen bij de Staten-Generaal. Graag vernemen deze leden het standpunt van de indieners hieromtrent. De hoofdlijnen van de controle zijn op het niveau van de wet geregeld. De grondslag voor het stellen van nadere regels komt overeen met de regeling die destijds in de Tijdelijke referendumwet was opgenomen en is met name bedoeld om een regeling te treffen voor de Nederlanders in het buitenland. Voor het bepalen van de kiesgerechtigdheid van Nederlanders in het buitenland is raadpleging van de gemeentelijke basisadministratie immers niet toereikend.

De leden van de D66-fractie begrijpen de redenen waarom een opkomstdrempel bij dit niet-bindende referendum is losgelaten, zoals door de indieners verwoord. Toch vragen deze leden zich af of het loslaten van een opkomstdrempel niet tot gevolg kan hebben dat referenda te eenvoudig kunnen worden georganiseerd. De indieners zien dat anders. Het wetsvoorstel bevat de genoemde drempels ten aanzien van het verzamelen van handtekeningen. Die zijn zodanig hoog dat daardoor voorkomen kan worden dat referenda eenvoudig te organiseren zouden zijn. Bovendien, is het niet zo – zo vragen de leden van de D66-fractie voorts – dat de uitslag niet een eigen politieke en mediaduiding krijgen, ongeacht of deze nog enige relatie heeft met de representatie van het totale electoraat? Anders gezegd: lopen wij niet het risico dat een uitslag van bijvoorbeeld 51% tegen bij een opkomst van 25% van de kiezers in de mediawerkelijkheid wordt beschouwd als een duidelijke afkeuring door de bevolking, terwijl zulks in het geheel niet kan worden afgeleid uit de uitslag? In dit verband vragen deze leden om een nadere toelichting op de stelling van de initiatiefnemers dat een uitspraak van de kiezers over de wet niet lichtvaardig door de overheid zal worden genegeerd «indien de uitspraak duidelijk in een bepaalde richting wijst». Wat wordt hier bedoeld met «duidelijk»? De indieners zouden hier graag als volgt op willen antwoorden. Indien er sprake is van een lage opkomst of geringe meerderheid is het aan de diverse politieke partijen om zelf een waarde aan die uitslag te verbinden. Voorstelbaar is inderdaad dat bij bijvoorbeeld een zeer geringe opkomst en bovendien een zeer geringe minderheid dat de fracties de uitslag van het referendum minder zwaar laten meewegen in de eigen oordeelsvorming. Aangezien de uitslag van het referendum raadgevend is en dus niet correctief, is die eigen oordeelsvorming een door de indieners beoogd effect. Wanneer een uitspraak van de kiezers in een referendum «duidelijk» is, kan niet van te voren worden bepaald. Dat is eveneens aan de fracties om te beoordelen. De leden van de D66-fractie hebben tot slot nog enkele meer technische vragen over diverse bepalingen. Zij vragen zich bijvoorbeeld af welke gevallen de initiatiefnemers op het oog hebben bij de regeling omtrent de beslissing over de referendabiliteit van bekrachtigde wetten. Voorzien zij disputeren over de interpretatie van het gestelde in hoofdstuk 2 van deze wet? De indieners zien dit als volgt: Een besluit of een wet wel of niet referendabel is, is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen dus beroep mogelijk is. Doorgaans zal er geen onduidelijkheid kunnen bestaan over de referendabiliteit van een bekrachtigde wet. Er zijn echter gevallen denkbaar waarbij de referendabiliteit wel omstreden kan zijn en dus discussie kan ontstaan over de juistheid van het besluit. Bijvoorbeeld kan er verschil van mening zijn over de vraag of een wet uitsluitend strekt tot uitvoering van een verdrag of dat die wet ook nog elementen bevat die geen verband houden met de uitvoering van het verdrag. Dan is het goed dat de juistheid van het besluit bij de rechter kan worden aangevochten. Ook vragen deze leden waarom de initiatiefnemers niet de gelegenheid hebben genomen om in deze wet slechts het stemmen per stemcomputer mogelijk te maken. Gelet op eerdere discussies vragen deze leden naar de noodzaak om ook bij referenda nog uit te gaan van «rood stemmateriaal». De indieners achten het gezien de stand van de discussie over het stemmen per stemcomputer, vooral betreffende de betrouwbaarheid van stemcomputers, het op dit moment niet opportuun om – alleen ten behoeve van het stemmen voor een referendum – de keuze te maken voor stemcomputers in plaats van «rood stemmateriaal».

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie stellen de indieners dat er geen referendum kan worden georganiseerd over een deel van een wet. Slechts een gehele wet of verdrag kan het onderwerp van een referendum zijn. Door slechts een deel van een wet

referendabel te maken zou de kans bestaan dat de uitkomst van een referendum er aan kan bijdragen dat er een gemankeerde wet overblijft. Naar de indieners aannemen is de samenhang van de delen waaruit een wet over het algemeen zodanig dat daar niet een specifiek onderdeel uitgelicht kan worden. Bovendien zal uit de publieke discussie rondom het aan een referendum onderworpen wet duidelijk worden tegen welke onderdelen van die wet bezwaren bestaan.

Voorts hebben de leden van de ChristenUnie-fractie de volgende vragen. Staat tegen een koninklijk besluit van inwerkingtreding in afwijking van de in dit wetsvoorstel neergelegde uitgangspunten op enigerlei wijze bezwaar of beroep open? De indieners gaan hier graag als volgt op in. Een tijdstip van inwerkingtreding van een wet of onderdeel van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, wordt niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant, dat de wet referendabel is. Indien bij koninklijk besluit een tijdstip van inwerkingtreding zodanig is vastgesteld dat dat tijdstip valt binnen deze termijn, wordt de inwerkingtreding van rechtswege opgeschort tot de dag na het verstrijken van die termijn. Een gang naar de rechter is dus niet nodig. Overigens is in de Algemene wet bestuursrecht beroep tegen een inwerkingtredingsbesluit uitgesloten. De leden van de ChristenUnie vragen zich ook af voor wie beroep openstaat tegen het besluit van referendabiliteit. Daarvoor geldt de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht: men moet belanghebbende zijn. De indieners menen dat in ieder geval elke kiesgerechtigde Nederlander belanghebbend is, maar bij gebrek aan jurisprudentie op dit punt kan hierover geen zekerheid worden geboden. Wat gebeurt er – zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie voorts – als na het onherroepelijk worden van het besluit van referendabiliteit blijkt dat een wet ten onrechte referendabel werd geacht? In antwoord hierop geven de indieners aan dat indien er geen (of niet tijdig) beroep is ingesteld tegen het besluit het besluit daarmee onherroepelijk wordt. De referendumprocedure wordt in dat geval dus voortgezet. Wat gebeurt er met verzoeken waarin onregelmatigheden worden geconstateerd, bijvoorbeeld met betrekking tot ondersteuningsverklaringen? De controle is erop gericht vast te stellen of voldoende verzoeken en ondersteuningsverklaringen voldoen aan de geldigheidscriteria die in de wet zijn opgenomen. Als dat het geval is, wordt het inleidend verzoek onderscheidenlijk het definitief verzoek toegelaten. Voorstelbaar is dat de voorzitter van de Kiesraad eerst een steekproef laat uitvoeren, en op basis van de uitkomsten daarvan besluit een omvangrijker of zelfs volledige controle uit te voeren.

9. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie hebben de volgende vragen. Kunnen de initiatiefnemers een zo concreet mogelijke raming maken van de totale extra kosten die genoemd wetsvoorstel met zich mee zal brengen, dus inclusief de kosten voor het drukken van informatiemateriaal, stembiljetten, de openstelling en werkzaamheden van de stembureaus, hoofdstembureaus en het centraal stembureau, de kosten van de referendumcommissie, evenals de subsidieverlening ten behoeve van het referendum, indien er bijvoorbeeld vanuit gegaan wordt dat eenmaal per jaar een raadgevend referendum plaatsvindt in een periode waarin er geen verkiezingen worden gehouden? De indieners gaan in het antwoord op deze vraag uit van wat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot het correctief referendum in de Tweede Kamer heeft gemeld over de financiële consequenties van dat wetsvoorstel. De indieners menen dat die consequenties in grote lijnen zullen overeenkomen met die van het voorliggend wetsvoorstel. De minister schatte in dat er beperkte struc-

turele kosten zullen zijn. De organisatie- en uitvoeringskosten voor gemeenten schatte de minister per referendum in op ongeveer 25 miljoen euro. Daarnaast is er budget nodig voor de inspanningen van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeente Den Haag, in het kader van het stemmen door Nederlanders in het buitenland. Die kosten schatte de minister in op 0,5 miljoen euro. Met eventuele bijkomende kosten van een opkomstbevorderingscampagne kunnen naar de mening van de minister de kosten per referendum in totaal 30 miljoen euro bedragen.

Zijn de initiatiefnemers van oordeel – zo vragen de leden van de CDA-fractie verder – dat het, in deze tijden van economische crisis, nog zinvol is om een dergelijk bedrag te besteden aan een niet-bindend raadgevend referendum of zou dat geld toch nog nuttiger besteed kunnen worden? De indieners zijn van mening dat het belang van het referendum zoals dat in het wetsvoorstel is geschetst opweegt tegen de kosten die het meebrengt. De initiatiefnemers wijzen erop dat in het wetsvoorstel is bepaald dat eventuele schadevergoeding, opkomend omdat aanvankelijk een wet in werking treedt die vervolgens via een referendum afgewezen wordt en daarna weer wordt ingetrokken, vergoed dient te worden. Waarom hebben de initiatiefnemers niet voor andere mogelijkheden gekozen om de schade te verhalen, bijvoorbeeld door instelling van een fonds? De indieners hebben aangesloten bij de regeling die destijds in de Tijdelijke referendumwet was opgenomen. Zij vragen zich af of het gezien de geringe kans dat een dergelijke schadevergoeding zou moeten worden uitgekeerd met daarbij de kosten voor het opzetten en onderhouden van een fonds, verstandig zou zijn een dergelijk fonds in te stellen.

Heijnen
Voortman
Schouw