

Vergaderjaar 2017–2018

**34 854**

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

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 15 juni 2018

#### **1. Inleiding**

Van de leden van de fracties van de PVV, de PvdA, PvdD, SGP en 50PLUS heb ik nadere vragen ontvangen. Ik dank deze leden voor hun inbreng. Waar de vragen inhoudelijk overeenkwamen, zijn deze in de beantwoording samengenomen.

#### **2. Algemeen**

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de Wet raadgevend referendum wordt geschrapt als vervreemding van de kiezer kan worden voorkomen door na een raadgevende uitspraak tot afwijzing, niet voor de optie van inwerkingtreding te kiezen. Deze leden vragen ook of het kabinet onbegrip heeft voor de wens van de kiezers, of het daarom van het referendum af wil en of het daarom geen besluiten meer zal nemen waarover onbegrip kan ontstaan bij de kiezers.

*De Wet raadgevend referendum verplicht na een raadgevende uitspraak tot afwijzing, tot heroverweging van de referendabele wet of goedkeuring van het verdrag. Voor zover deze leden doelen op het intrekken van de referendabele wet na een raadgevende uitspraak tot afwijzing, wijst het kabinet op de verplichting tot heroverweging. Ook inwerkingtreding van de wet behoort tot de mogelijkheden als de heroverweging zo uitvalt. Het kabinet vindt het onwenselijk het raadgevende referenduminstrument te behouden om de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel genoemde redenen. 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. Daarom wil het de Wet raadgevend referendum intrekken.*

De leden van de PVV-fractie lezen in het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 dat 56% van de kiezers in algemene zin voorstander is van referenda. Zij vragen of het intrekken van de Wet raadgevend referendum niet zal leiden tot meer onbegrip onder kiezers en waarom een raadgevend referendum dan onwenselijk is.

*Inderdaad blijkt uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 dat 56% van de kiezers in algemene zin voorstander is van referenda. De bezwaren van het kabinet echter hangen specifiek samen met het raadgevende karakter van het instrument zoals dat nu bestaat. Uit hetzelfde Nationaal Kiezersonderzoek blijkt dat 38% van de kiezers vindt dat het kabinet de uitslag van een referendum altijd moet volgen. Deze grote groep kiezers zal dus teleurgesteld zijn als het kabinet, alles afwegende, besluit om een eventueel «nee» niet te volgen. 39,7% vindt dat het ervan af hangt of de afwijzende uitspraak moet worden gevolgd. Ook van deze groep kiezers zal een deel teleurgesteld zijn als het kabinet een eventueel «nee» niet overneemt. Ook uit kiezersonderzoek na het Oekraïne-referendum bleek dat een meerderheid van de kiezers wil dat het kabinet «luistert» naar de uitslag (62,6%). Dit geldt ook voor de voor-stemmers (51,9%).*

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre de Nederlandse representatieve democratie op nationaal niveau verbeterd of verslechtert door de intrekking van het raadgevend referendum en wat de meerwaarde van de Nederlandse representatieve democratie zónder nationaal referenduminstrument zou zijn ten opzichte van vergelijkbare landen die wél een nationaal referenduminstrument kennen.

*De Nederlandse parlementaire traditie wordt gekenmerkt door het principe van evenredige vertegenwoordiging en kan op brede maatschappelijke steun rekenen. Een referenduminstrument kan daarop een aanvulling betekenen. Aan het raadgevend referenduminstrument kleven voor het kabinet echter overwegende bezwaren en daarom kiest het voor intrekking van de wet. Dat neemt niet weg dat het tegelijk relevant is te kijken naar het functioneren van de democratie, en de invloed die de individuele burger daarbinnen kan uitoefenen. De Staatscommissie parlementair stelsel zal daarover advies uitbrengen, op welk advies het kabinet zal reageren. Daarnaast wijst het kabinet op het actieprogramma ter versterking van lokale democratie en openbaar bestuur, dat vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.*

De leden van de PVV-fractie en van de PvdA-fractie vragen waar het kabinet zijn oordeel op baseert dat de referendumvormen, raadgevend en bindend, in elkaars verlengde liggen, en waarom het raadgevend referendum zonder het uitzicht op een bindend referendum geen zelfstandig bestaansrecht kan hebben. De leden van de SGP-fractie vragen of dit betekent dat ook een bindend referendum niet afzonderlijk zou moeten bestaan, en het kabinet geen initiatieven zal nemen en ondersteunen die een bindend referendum als zelfstandig referenduminstrument ten doel hebben. De leden van de 50PLUS-fractie vragen uit te leggen waarom beide referendumvormen, niet-bindend en bindend, in andere landen wel onafhankelijk van elkaar kunnen bestaan.

*Gegeven de horizonbepaling in de Wet raadgevend referendum kunnen de genoemde referendumvormen niet naast elkaar bestaan. Op grond van die bepaling vervalt namelijk de Wet raadgevend referendum als uitvoeringswetgeving bij een grondwetswijziging inzake een correctief of bindend referendum in werking treedt (artikel 128). Het bindend referendum zou, eenmaal tot stand gebracht na Grondwetswijziging, zelfstandig kunnen bestaan. 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. Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel Wet raadgevend referendum is van de zijde van de Eerste Kamer aangedrongen op deze horizonbepaling. Achtergrond was met name de gedachte dat op het moment dat het – meer verstrekt-*

*kende – correctief referendum mogelijk is, het raadgevend referendum aan kracht verliest.<sup>1</sup>*

De leden van de PVV-fractie en van de 50PLUS-fractie stellen vragen hoe is te verklaren dat de meerderheid het referendum wil behouden, terwijl volgens het kabinet het referendum de kiezer en de Nederlandse politiek niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht.

De leden van de PVV-fractie vragen verder of het kabinet bereid is om de kiezer per referendum te vragen of de Wet raadgevend referendum diens verwachtingen wel of niet heeft waargemaakt.

*Het kabinet verwijst naar het antwoord op de eerdere vraag van de PVV-fractie, waarin het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 en kiezersonderzoek na het Oekraïne-referendum zijn aangehaald. Daaruit blijkt dat grote groepen kiezers willen dat het kabinet de uitslag van een referendum overneemt, ook als dat referendum raadgevend is. Het kabinet vindt het logisch en vanuit wetgevingsperspectief consistent om in de wet die het instrument van het nationaal raadgevend referendum afschaft, niet ook de mogelijkheid te bieden om daarover een referendum te houden.*

De leden van de PVV-fractie vragen of het raadgevend referendum een meerwaarde heeft, gelet op de tegemoetkomingen vanwege het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Deze leden vragen verder welk ander instrument een volwaardig alternatief vormt om maatschappelijke zorgen correctief te poneren als het raadgevend referendum wordt ingetrokken.

*Nu het nationaal raadgevend referenduminstrument een realiteit is, wil het kabinet daarmee rekening houden. Dat wil niet zeggen dat het een goed instrument is. Het kabinet meent van niet. De kwestie blijft namelijk dat bij een raadgevende uitspraak tot afwijzing door veel kiezers (ook) een intrekking van de referendabele wet als antwoord van de regering wordt verwacht, en dat die verwachting niet strookt met het karakter van het instrument.*

De leden van de PVV-fractie vragen, gelet op het dualisme, waarom gekozen volksvertegenwoordigers uitgerekend bij het thema versterken lokale democratie niet direct betrokken worden, maar enkel via koepels.

*Het Actieplan Versterking lokale democratie – dat ik voor het komende zomerreces naar de Tweede Kamer zal sturen – is tot stand gekomen in samenspraak met een groot aantal (maatschappelijke) organisaties waaronder de koepels, maar ook met de beroeps- en belangenverenigingen van politieke ambtsdragers, zoals de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Daarnaast hebben er verschillende (regio)bijeenkomsten in het land plaatsgevonden waarbij rechtstreeks gesproken is met een groot aantal betrokkenen, onder wie jongeren en burgers die doorgaans minder politiek betrokken zijn, en ook lokale politieke ambtsdragers. Er zijn dus verschillende groepen burgers betrokken en niet alleen koepels.*

De leden van de fracties van de PVV en van de PvdD vragen waarom niet het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel wordt afgewacht als het kabinet hecht aan de betrokkenheid van de individuele burger binnen de representatieve democratie. De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is dat de Staatscommissie over de wenselijkheid van referenda zal adviseren, en of het kabinet, bij een dergelijk advies, nog openstaat om weer een raadgevend referendum in te voeren. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 934, nr. 3, blz. 2.

leden van de PVV-fractie vragen of het kabinet het raadgevend referenduminstrument ook gebrekkig zou vinden als individuele burgers zelf het initiatief zouden nemen om hun invloed op concrete vraagstukken te vergroten en op eigen gelegenheid, zonder overheidssteun, onder dezelfde voorwaarden een nationaal referendum zouden organiseren.

*Aangezien het raadgevend referenduminstrument voor het kabinet op overwegende bezwaren stuit, heeft het kabinet besloten tot intrekking van de wet. Het onderhavige intrekkingvoorstel heeft een eigenstandige onderbouwing en staat los van de brede opdracht van de Staatscommissie. De Staatscommissie adviseert, aan de hand van de door haar onderscheiden zes pijlers,<sup>2</sup> aan het einde van dit jaar over de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel.<sup>3</sup> Het kabinet zal daarop een reactie geven. De Staatscommissie is, zoals gebruikelijk bij staatscommissies, onafhankelijk. Het kabinet weet niet hoe de commissie zal adviseren. Zoals de leden van de SGP-fractie in het nader voorlopig verslag terecht inbrengen, veronderstelt de in de onderzoeksopdracht van de Staatscommissie gegeven verwijzing naar de betrokkenheid van de individuele burger in het stelsel geen verband met de invloed die de burger via de Wet raadgevend referendum kan uitoefenen, maar refereert de opdracht in het algemeen aan het gegeven dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert volgens onder meer onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>4</sup> Voor zover de leden vragen of het kabinet openstaat voor nieuw initiatief ter introductie van nationale raadgevende referenda herinnert het kabinet eraan dat daarvoor een wettelijke grondslag nodig is, vergelijkbaar met de Wet raadgevend referendum. Van het kabinet is bekend hoe het daar tegenover staat.*

De leden van de PVV-fractie vragen waarom het kabinet stelt dat gehouden referenda binnen de Antillen als een interne aangelegenheid worden beschouwd, terwijl de uitkomst van die referenda wél een externe werking kende als input voor de onderhandelingen met Nederland.

*De raadplegende referenda werden door de Antilliaanse gebiedsdelen georganiseerd in het kader van discussies over de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen. De bevolking van de Nederlandse Antillen werd door middel van referenda in de gelegenheid gesteld om zich over die hervormingen uit te spreken. Gelet op de feitelijke gang van zaken moeten die referenda als een interne aangelegenheid worden beschouwd. Dat de uitslagen van de referenda door de eilandsraden en de bestuurscolleges van de eilandgebieden vervolgens werden benut voor de onderhandelingen met elkaar en met Nederland, staat los van oordeelsvorming door het kabinet over die referenda.*

De leden van de fracties van de PvdA en van 50PLUS zien het verband dat mensen vertrouwen verliezen in de democratie als politici ervoor kiezen het referenduminstrument af te schaffen. De leden van de 50PLUS-fractie veronderstellen maling aan de kiezer bij het kabinet. De leden van de PvdA-fractie vragen te motiveren of het kabinet onderzocht heeft of wil onderzoeken wat het intrekken van het referendum en het blokkeren van een referendum over de intrekking betekenen voor het vertrouwen en mogelijk vervreemden van de kiezer.

<sup>2</sup> Probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel, <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel>.

<sup>3</sup> Instellingsbesluit Staatscommissie parlementair stelsel, koninklijk besluit van 1 februari 2017 (*Stcrt.* 2017, nr. 6895).

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 000, Q.

*Het kabinet distantieert zich van de veronderstelling van de leden van de 50PLUS-fractie. Het kabinet wijst erop dat onder de kiezers, zoals onder politici, zowel voor- als tegenstanders van de Wet raadgevend referendum zijn. Het kabinet baseert zich op de ervaring met de Wet raadgevend referendum sinds het eerste Oekraïne-referendum en heeft eerder Nationaal Kiezersonderzoek aangehaald waaruit blijkt dat de kiezer verwacht dat een raadgevende uitspraak tot afwijzing (automatisch) wordt overgenomen, dit in tegenstelling tot het feitelijk karakter van de referendumwet, die slechts dwingt tot heroverweging van de referendabele wet. In antwoord op de vraag van deze leden naar het vertrouwen van kiezers, wijst het kabinet erop dat het gesprek over het functioneren van de democratie en de manier waarop de individuele burger daarbinnen invloed kan uitoefenen, verder wordt gevoerd. Het voorziene actieplan Versterking lokale democratie en de reactie op advisering eind van dit jaar van de Staatscommissie parlementair stelsel, kunnen daarvoor als basis dienen.*

De leden van de PvdA-fractie en van de PvdD-fractie vragen hoe het kabinet aankijkt tegen de bepaling in de Wet raadgevend referendum die ertoe verplicht de Staten-Generaal een verslag te sturen over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

*Het kabinet heeft op basis van de ervaring met het Oekraïne-referendum en de afgebrokkelde politieke steun voor het bindend referendum gekozen voor intrekking van de Wet raadgevend referendum en daartoe de wetsprocedure in gang gezet. Met dit voorstel tot intrekking is een evaluatie van de Wet raadgevend referendum niet meer aan de orde. Met het intrekkingvoorstel heeft het kabinet immers geconcludeerd tot afschaffing van het nationaal raadgevend referenduminstrument.*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitkomst van het Wiv-referendum ook tot vervreemding bij de kiezer heeft geleid, en zo ja, waarop die veronderstelling is gebaseerd, en of het niet logischer is dat de kiezer het Wiv-referendum als een succes ziet.

*Er is nog kiezersonderzoek gaande naar het oordeel van kiezers over het Wiv-referendum. Uit eerder kiezersonderzoek, onder meer na het Oekraïne-referendum, blijkt dat het raadgevend referenduminstrument niet brengt wat kiezers ervan verwachten. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat 38% van de kiezers vindt dat het kabinet de uitslag van een referendum altijd moet volgen en 39,7% vindt dat het ervan af hangt.<sup>5</sup> Verder blijkt dat een meerderheid van de kiezers wil dat het kabinet «luistert» naar de uitslag (62,6%). Dit geldt ook voor de voor-stemmers (51,9%).<sup>6</sup>*

De leden van de PvdD-fractie stellen vragen over de uitspraak dat de Wet raadgevend referendum de burger en de Nederlandse politiek niet hebben gebracht wat ervan werd verwacht, en vragen om een meer onderbouwde analyse van de positie van verschillende bevolkingsgroepen ten aanzien van het referendum en de afschaffing daarvan in relatie tot hun vertrouwen in de democratie in het algemeen en politieke besluitvorming in het bijzonder.

<sup>5</sup> Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) – Aanhoudend wisselvallig. Nationaal kiezersonderzoek 2017, blz. 96 (<http://www.dpes.nl/images/AanhoudendWisselvalligNKO2017V4.pdf>).

<sup>6</sup> SKON – Het Oekraïne-referendum. Nationaal referendumonderzoek 2016, blz. 26 (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254244/het-oekra%C3%afne-referendum-nationaal-referendumonderzoek-2016.pdf>).

*Zoals in antwoorden op eerdere vragen is weergegeven, blijkt uit kiezersonderzoek dat veel kiezers vinden dat het kabinet de uitslag van een referendum altijd moet volgen. Waar veel kiezers er dus op rekenen dat er recht wordt gedaan aan een raadgevende uitspraak tot afwijzing door intrekking van de referendabele wet, dwingt die uitspraak alleen tot een heroverweging. Als die leidt tot aanpassing in plaats van intrekking van de wet, kan dat niet op vanzelfsprekend begrip bij kiezers rekenen. Het instrument raadgevend referendum kan zodoende leiden tot vervreemding van de kiezer. Verder heeft het nationaal raadgevend referendum, zoals in het regeerakkoord is verwoord, niet kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum, nu is gebleken dat daarvoor geen politieke meerderheid is. Het kabinet veronderstelt geen relatie tussen het afschaffen van het raadgevend referendum en het publieke vertrouwen in de democratie in het algemeen en politieke besluitvorming in het bijzonder. Zoals is aangegeven in de memorie van antwoord bij het intrekkingvoorstel, zal het kabinet in zijn reactie op het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel de in diverse onderzoeken geconstateerde kloof tussen verschillende groepen kiezers en de volksvertegenwoordiging betrekken.*

De leden van de PvdD-fractie stellen vragen ter nadere onderbouwing van de voor hen verstrekkende uitspraak dat het instrument van het raadgevend referendum ten principale gebrekkig is, en kennelijk als geheel niet reparabel is.

*Deze leden wijzen in hun vragen onder meer op het wetgevingsproces waarbij de Kamers de Wet raadgevend referendum hebben beoordeeld en aanvaard en er geen wetsevaluatie heeft plaatsgevonden. Het kabinet wijst erop dat ook bij de totstandkoming van de Wet raadgevend referendum, nog vóór er sprake was van het opnemen van een opkomstdrempel, de kwestie van het raadgevende karakter van het referendum enerzijds en de daarmee samenhangende verwachting van de kiezer anderzijds is gesproken.<sup>7</sup> Het is de politieke keuze van het kabinet het in meer opzichten gebrekkige instrument af te schaffen.*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de kwalificatie «niet in strijd met de code voor goed openbaar bestuur» tevens beoordeeld zou moeten worden als «in overeenstemming met de code voor goed openbaar bestuur». Deze leden vragen ook of dit het oordeel van de Raad van State is, en of er bereidheid is daarover nader advies in te winnen bij de Raad van State. Deze leden wijzen erop dat het voor hen beter ware dat een onafhankelijk oordeel zou worden ingewonnen.

*Zoals is verwoord in de memorie van antwoord is het kabinet van oordeel dat aan de code voor goed openbaar bestuur is voldaan. Het kabinet acht het niet opportuun om hierover nader advies van de Raad van State te vragen. De Afdeling advisering van de Raad van State toetst wetsvoorstellen op drie aspecten: kwaliteit van beleid, juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. Met name bij de beleidsmatige toets kunnen aspecten van behoorlijk bestuur aan bod komen. De Afdeling advisering heeft op het intrekkingvoorstel positief geadviseerd.<sup>8</sup>*

De leden van de PvdD-fractie vragen om een overzicht van de wijze waarop referenda in andere landen georganiseerd zijn, ten minste van landen binnen de Europese Unie. Zij willen weten in welke landen referenda eerder zijn afgeschaft als middel tot inspraak en volksraad-

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 10, blz. 3, Kamerstukken II 2006/07, nr. 14, blz. 2 en Kamerstukken II 2007/08, 30 372, nr. 15, blz. 2/3.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2017/2018, 34 854, nr. 4.

pleging en in welke landen daarbij kwalificaties als «ten principale gebrekkig» zijn gebezigd als beoordeling van bestaande procedures om de bevolking te raadplegen. Ook de leden van de 50PLUS-fractie vragen om een overzicht van welke soorten referenda in welke landen worden gehouden.

*Er is wereldwijd een grote verscheidenheid aan soorten referenda en aan de plaats die het instrument referendum inneemt in het staatsbestel van het desbetreffende land. Binnen de Europese Unie kennen alleen België, Cyprus en Tsjechië geen wetgeving die op nationaal niveau referenda (bindend of niet-bindend) mogelijk maakt. Het kabinet beschikt niet over een overzicht van kwalificaties die in andere landen zijn gebezigd als beoordeling van bestaande procedures om de bevolking te raadplegen, of van landen die het instrument eerder hebben afgeschaft.*

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het kabinet de intrekkingwet koppelt aan het werk van de Staatscommissie in zijn uitspraak: «Hoewel de representatieve democratie op brede maatschappelijke steun kan rekenen, onderkent het kabinet tegelijkertijd dat de invloed die de individuele burger hierbinnen kan uitoefenen op concrete vraagstukken, niet altijd tot ieders tevredenheid stemt. Mede met het oog hierop is de Staatscommissie parlementair stelsel ingesteld.»

*Het kabinet onderscheidt de twee genoemde zaken juist van elkaar, maar ziet in dat de invloed van de burger binnen het parlementaire stelsel, en zijn vroegtijdige betrokkenheid bij beleid en wetgeving, een gebied is dat kan worden verkend.*

De leden van de SGP-fractie menen dat het kabinet de acht elementen van de code voor goed openbaar bestuur in de memorie van antwoord sterk vanuit het perspectief van het doel van de Intrekkingwet heeft geschreven en vragen te reflecteren op de genoemde code, maar dan vooral vanuit het bredere perspectief van de burger.

*De code voor goed openbaar bestuur beschrijft, aan de hand van elementen zoals openheid, transparantie en verantwoording, hoe een overheidsbestuur hoort te werken. Zo weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten. Het kabinet is van mening dat daarmee in overeenstemming is gehandeld. De intrekking van de Wet raadgevend referendum heeft sinds het verschijnen van het regeerakkoord veel maatschappelijke aandacht gekregen. Het kabinet heeft verantwoording over het besluit tot intrekking afgelegd in het publieke debat en in het parlement. Ook in de memorie van toelichting bij, en de parlementaire behandeling van, het onderhavige wetsvoorstel is de burger duidelijkheid gegeven over de redenen waarom het kabinet het raadgevend referendum in wil trekken.*

De leden van de 50PLUS-fractie zijn teleurgesteld over de beantwoording in de memorie van antwoord omdat deze geen blijk zou geven van de maatschappelijke discussie rond de intrekking van de Wet raadgevend referendum en vragen of het kabinetsstandpunt dusdanig vastligt vanwege het regeerakkoord dat elke verdere discussie zinloos is.

*De intrekkingprocedure laat zien dat er tegenstanders maar ook voorstanders van de intrekking van de wet zijn. Het kabinet ziet goede grond voor intrekking. In het maatschappelijke en het politieke debat tot op heden is de keuze van het kabinet ook ter discussie gesteld en zijn alle aspecten van het voorstel belicht: de motivering voor de intrekking, de vormgeving van het voorstel, het moment van de intrekking en de overgangsrechtelijke voorziening voor lopende referenduminitiatieven.*

*Uiteindelijk komt in de wetsbehandeling van het voorstel tot uitdrukking hoe de gewisselde argumenten door de Kamers worden gewogen.*

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of het kabinet het met de Opfrissers van D66 eens is dat «de politiek pijnlijk is afgedwaald» en dat een referendum over de voorgenomen afschaffing dat zou kunnen corrigeren.

*Het kabinet heeft kennisgenomen van het door deze leden genoemde artikel en herkent zich niet in het door de auteurs geschetste beeld. Het kabinet realiseert zich dat over het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum uiteraard verschillend kan worden gedacht.*

De leden van de 50PLUS-fractie vinden het onbevredigend en hooghartig dat niet wordt gewacht op het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel en de wetsevaluatie.

*Het in oktober 2017 uitgebrachte regeerakkoord geeft aan waarom de Wet raadgevend referendum volgens het kabinet moet worden ingetrokken. Vanaf het begin heeft het kabinet de kiezer duidelijkheid willen geven over het voornemen tot intrekking van de wet. In de Tweede Kamer is het voorstel aanvaard, wat niet wegneemt dat over de politieke keuze verschillend kan worden gedacht. Het bredere perspectief van de Staatscommissie parlementair stelsel en de wetsevaluatie over de doeltreffendheid en de effecten van de wet staan daar, zoals eerder gezegd, voor het kabinet los van.*

De leden van de 50PLUS-fractie vragen, gelet op de samenhang wat betreft democratisering, of er bereidheid is de behandeling van de intrekkingwet kort uit te stellen tot het actieplan ter versterking van de lokale democratie bekend is. Zij vragen ook wanneer dit actieplan geopenbaard zal worden.

*Het kabinet acht uitstel van behandeling van het wetsvoorstel niet opportuun, omdat het actieplan de redenen voor afschaffing niet anders maakt. Het actieplan – dat ziet op de lokale democratie – wordt voor het zomerreces naar de Kamer gestuurd.*

De leden van de 50PLUS-fractie vragen om een overzicht in welke West-Europese landen én geen enkel referendum én geen gekozen burgemeester bestaat. Deze leden vragen ook of, als Nederland (nagenoeg) in een uitzonderingspositie verkeert, het woord «volwaardig» in «volwaardige parlementaire democratie» nog kan worden volgehouden.

*Deze leden stellen vragen over de parlementaire democratie. In Nederland blijft, ook na intrekking van de Wet raadgevend referendum, de mogelijkheid bestaan om op provinciaal en gemeentelijk niveau referenda te houden. Voor de Nederlandse parlementaire traditie geldt traditiegetrouw het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en dat kan op brede maatschappelijke steun rekenen. Zoals eerder in deze nadere memorie van antwoord aangehaald kan een nationaal referenduminstrument daarop een aanvulling betekenen. Aan het nationaal raadgevende referenduminstrument kleven voor het kabinet echter overwegende bezwaren en het kabinet kiest daarom voor intrekking van de wet. Dat neemt niet weg dat het tegelijk relevant is te kijken naar het functioneren van de democratie, en de invloed die de individuele burger daarbinnen kan uitoefenen. Dit vergt permanente aandacht van het kabinet.*



De leden van de 50PLUS-fractie vragen hoe is te verklaren dat het voornemen tot intrekking in het regeerakkoord is opgenomen zonder voorafgaand breed publiek debat, intrekking van de Wet raadgevend referendum maar in twee van de vier verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen was opgenomen en D66 voor handhaving was. Verder vragen deze leden of wordt gezien dat de memorie van antwoord en de discussie in de praktijk van elkaar verschillen.

*Het debat over het referendum is naar aanleiding van het Oekraïne-referendum wel degelijk gevoerd, ook door politieke partijen. Dat heeft er bij sommige partijen toe geleid dat zij in hun verkiezingsprogramma's hebben voorgesteld de Wet raadgevend referendum in te trekken (VVD, CDA en SGP), weer andere partijen hebben kanttekeningen geplaatst bij het raadgevend referendum. De meningen in de praktijk zijn verschillend, wat ook blijkt in het debat in de Kamers.*

De leden van de 50PLUS-fractie vragen of er een dringende noodzaak is deze wet op de kortst mogelijke termijn af te handelen of dat een door vele partijen gemotiveerd gevraagd uitstel tot na het zomerreces respectvol gehonoreerd mag worden.

*De inzet van het kabinet is gericht op intrekking van de Wet raadgevend referendum. Daarbij ziet het kabinet reden de kiezer op korte termijn duidelijkheid te geven over het voorstel tot intrekking. Het is aan de Eerste Kamer om het tijdstip van plenaire behandeling te bepalen.*

### **3. Referendabiliteit**

De leden van de PVV-fractie vragen om een nadere onderbouwing hoe de werkwijze van terugwerkende kracht bij plaatsing van de wet in het Staatsblad zich verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en tot het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder.

*Het niet referendabel maken van de intrekkingwet is een politieke keuze, en de voorziening van terugwerkende kracht is nodig om die keuze te kunnen effectueren. Er is geen sprake van dat het kabinet met de gekozen werkwijze in strijd met de wet of met het recht zou handelen. Zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als de door de Eerste Kamer geraadpleegde staatsrechtgeleerden hebben bevestigd dat de wijze waarop het wetsvoorstel is vormgegeven en onderbouwd niet strijdig is met het (ongeschreven) staatsrecht en evenmin met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het algemeen en het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder.*

De leden van de PVV-fractie vragen of meer specifiek voorbeelden kunnen worden genoemd van wetgeving met een procedureel karakter (vergelijkbaar met de Wet raadgevend referendum) die terugwerkende kracht kent vanaf publicatie in het Staatsblad.

*De bepaling van artikel VI van het intrekkingvoorstel houdt in dat de intrekkingwet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en terugwerkt tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het voorstel. 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). Hierna is een overzicht opgenomen van wettelijke regelingen (niet zijnde begrotingsstaten en jaarverslagen) die in 2017 en 2018 in het Staatsblad zijn verschenen en*

*waaraan de wetgever terugwerkende kracht heeft verleend dan wel de mogelijkheid daartoe in de wet heeft opgenomen.*

| Vindplaats<br>Staatblad | Wettelijke regeling met voorziening van terugwerkende kracht (2017 en 2018)   |
|-------------------------|---|
| Stb. 2017, 25           | Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Huisvestingswet 2014, de Wet op de huurtoeslag, de Woningwet en enkele andere wetten teneinde daarin een aantal technische wijzigingen en een aantal wijzigingen met beperkte beleidsmatige gevolgen aan te brengen (Veegwet wonen)  |
| Stb. 2017, 64           | Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp   |
| Stb. 2017, 80           | Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk |
| Stb. 2017, 104          | Wet van 8 maart 2017 tot herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân  |
| Stb. 2017, 107          | Wet van 8 maart 2017 tot samenvoeging van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar  |
| Stb. 2017, 116          | Wet van 8 maart 2017 tot wijziging van de Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen   |
| Stb. 2017, 146          | Wet van 22 maart 2017 tot wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag in verband met enkele inhoudelijke en technische verbeteringen (Verzamelwet Zvw 2016)  |
| Stb. 2017, 151          | Wet van 22 maart 2017 tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT)   |
| Stb. 2017, 238          | Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds   |
| Stb. 2017, 390          | Wet van 4 oktober 2017 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten met het oog op het omvormen van het Associate degree-programma tot zelfstandige opleiding en het toevoegen van het niet-bekostigd onderwijs aan het diplomaregister (Wet invoering associate degree-opleiding)     |
| Stb. 2017, 484          | Wet van 29 november 2017 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2018)   |
| Stb. 2017, 518          | Wet van 20 december 2017 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2018)   |
| Stb. 2017, 526          | Wet van 20 december 2017, houdende wijziging van de Wet kabelbaaninstallaties in verband met Verordening (EU) nr. 2016/424 van het Europees parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende kabelbaaninstallaties en tot intrekking van Richtlijn 2000/9/EG (PbEU 2016, L 81)   |
| Stb. 2018, 26           | Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius   |
| Stb. 2018, 106          | Wet van 28 maart 2018 tot herstel van een aantal gebreken van ondergeschikte aard in diverse wetten op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Reparatiewet BZK 2018)   |
| Stb. 2018, 120          | Wet van 11 april 2018 tot wijziging van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten (evaluatie WION en regeling bevoegde rechter)  |

De leden van de PVV-fractie vragen of het kabinet afstand neemt van de aangehaalde uitspraak van Minister-President Rutte die zou inhouden een referendum over de intrekkingwet te houden.

*Het kabinet leest in de aangehaalde uitspraak niet wat deze leden erin lezen. Het intrekkingvoorstel zoals het voorligt, is met instemming van het kabinet tot regeringsvoorstel geworden.*

De leden van de PVV-fractie vragen of het kabinet bereid is om de intrekking van de Wet raadgevend referendum aan te houden totdat de gerechtelijke procedure die door Stichting Meer Democratie is aangespannen, afgerond en, zo niet, of het kan aangeven wat de staatsrechtelijke gevolgen zijn ten aanzien van de intrekking van de Wet raadgevend referendum indien eisers in deze gerechtelijke procedure in het gelijk

worden gesteld en de intrekking van de Wet raadgevend referendum inmiddels is geëffectueerd.

*Het is een algemeen gebruik niet in te gaan op lopende rechtszaken en dat staat los van de vraag of het kabinet de uitkomst relevant vindt voor het wetgevingsproces. Over de eventuele staatsrechtelijke gevolgen kan het kabinet zich pas buigen nadat het vonnis gewezen is.*

De leden van de PvdA-fractie vragen nader in te gaan op de vraag of de opvatting van Minister Bruins wordt gedeeld dat de Donorwet een geschikt onderwerp is voor een referendum.

*In aanvulling op hetgeen in de memorie van antwoord daarover is opgenomen wijst het kabinet erop dat voor de toepassing van de Wet raadgevend referendum geen onderscheid is tussen meer of minder geschikte onderwerpen. Voor zover wetten en goedkeuringen van verdragen niet zijn uitgezonderd door die wet, zijn ze in principe referendabel. De aangehaalde Donorwet is een referendabele wet.*

De leden van de 50PLUS-fractie vragen, als het houden van een referendum over de intrekkingwet een politieke keuze is, of het kabinet inziet dat het niet referendabel maken ernstig ingaat tegen de wil van de meerderheid van de bevolking en vragen wat er tegen is om de kiezers dit voor te leggen.

*Het kabinet meent, zoals eerder verwoord, dat het niet referendabel maken van de intrekkingwet inderdaad een politieke keuze is, die in het parlementaire debat van meer kanten is belicht. De keuze past bij de inzet van het kabinet dat het nationaal raadgevend referendum geen goed instrument is. De motivering van het niet referendabel maken is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verwoord.*

#### **4. Overgangsrecht**

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe het kabinet oordeelt over de beïnvloeding van opkomst en uitkomst in geval van referenda na intrekking van de referendumwet; zij vragen of het dan niet voor de hand ligt de referendumwet niet eerder in te trekken dan nadat de lopende procedure is afgewikkeld.

*De Wet raadgevend referendum kent een systematiek waarbij referendabele wetten en goedkeuringen van verdragen na aanvaarding in de Kamers en hun bekrachtiging, in de inleidende fase tot het houden van een referendum komen. Met andere woorden: de stroom van referendabele wetten en goedkeuringen houdt van zichzelf, zonder intrekking van de referendumwet, niet op te bestaan. Praktisch gezien is er dus geen moment waarop de laatst lopende referendumprocedure is afgewikkeld, tenzij die stroom van een afbakening wordt voorzien in de intrekkingwet. Daarbij komt dat een wet van een kenbaar moment van inwerkingtreding moet worden voorzien.<sup>9</sup> Conform de Aanwijzingen voor de regelgeving is daarom in de intrekkingwet logischerwijs voorzien in a) een kenbaar moment van inwerkingtreding (de dag na de datum van uitgifte van de wet in het Staatsblad) en b) een overgangsrechtelijke voorziening (voor vergesorderde referendumprocedures). Overigens is er voor de praktijk geen verschil in wettelijk kader of referenda worden gehouden terwijl de Wet raadgevend referendum nog bestaat of na intrekking van de wet, namelijk onder de toepassing van het overgangsrecht.*

<sup>9</sup> Aanwijzing 4.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De leden van de fractie van de SGP-fractie hebben in de Eerste Kamer betoogd dat er geen wedloop zou moeten ontstaan tussen de Intrekingswet raadgevend referendum en een poging tot een referendum over de Donorwet. Zij vragen daarom of het in dit geval dan wellicht beter zou zijn geweest om de terugwerkende kracht, zoals in het wetsvoorstel is omschreven, met heldere en overzichtelijke voorwaarden te omkleden, zodat er sprake is van goed overgangsrecht en dit kan leiden tot begrip bij de burger.

*Deze leden wijzen op de mogelijke samenloop van het referenduminitiatief voor de Donorwet en het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum. Die samenloop is inmiddels niet meer aan de orde. Gelet op de overgangsrechtelijke voorziening van artikel IV van het intrekkingvoorstel respecteert de intrekkingwet referendumprocedures waarvoor de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen ten behoeve van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, is verlopen voorafgaand aan de dag waarop de intrekkingwet in werking is getreden. Nu de termijn voor het referenduminitiatief op 14 juni jongstleden is verstreken, kan een aanvaarding van de intrekkingwet in het geheel niet interfereren met een eventueel referendum over de Donorwet. Voor het overige meent het kabinet dat het overgangsrecht in heldere termen is gegeven.*

## **5. Internationaal recht**

De leden van de PvdD-fractie stellen vragen of het kabinet bereid is tot nadere toetsing naar de vraag of het wetsvoorstel mogelijk op gespannen voet staat met het regressieverbod van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

*Het kabinet ziet hiervoor, mede gelet op de inbreng van professor Soons tijdens de expertmeeting van de Eerste Kamer over het intrekkingvoorstel, geen aanleiding toe.*

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