

Vergaderjaar 2007–2008

30 372

Voorstel van wet van de leden Kalma, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)

Nr. 15

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2008

Met grote belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader verslag, vastgesteld op 25 juli 2007. Het verheugt ons dat meerdere fracties opnieuw hebben kennisgenomen van het voorstel houdende regels inzake het raadgevend referendum. Graag zullen wij hieronder ingaan op de in het nader verslag gemaakte opmerkingen, dan wel de daarin gestelde vragen beantwoorden. Hierbij zullen wij de volgorde van onderwerpen zoals opgesteld in het nader verslag volgen.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie tonen zich niet tevreden met de nota naar aanleiding van het verslag, zij hebben althans «met gemengde gevoelens» daarvan kennis genomen. Deze leden wensen op meerdere punten een nadere reactie op de bij hen levende vragen te ontvangen. De indieners zullen dat in het navolgende trachten te doen, al zijn zij zich terdege bewust dat, gezien de opstelling van de leden van de CDA-fractie in het verleden ten aanzien van instrumenten met betrekking tot wat wel «bestuurlijke vernieuwing» wordt genoemd in het algemeen en het instrument referendum in het bijzonder, het wellicht niet eenvoudig zal zijn om deze leden te overtuigen van het nut van wat de indieners met dit onderhavige wetsvoorstel beogen te bereiken. Desalniettemin gaan de indieners deze uitdaging graag aan en danken zijn de leden van de CDA-fractie dat zij wederom de gelegenheid bieden om de voordelen van het instrument referendum voor het voetlicht te brengen. De indieners ontlene daarbij vooral hoop aan het feit dat deze leden opnieuw vele indringende vragen over het onderhavige wetsvoorstel stellen. Immers als de leden van de CDA-fractie bij voorbaat al het referendum als instrument zouden willen afwijzen, dan ware een tweede schriftelijke vragenronde over dit initiatiefwetsvoorstel voor deze leden wellicht overbodig geweest, zo menen de indieners. Uiteraard zijn de indieners zich er van bewust dat in het verleden van onze parlementaire geschiedenis de wenselijkheid van het instrument referendum aan de orde is geweest. Daar zij menen dat een groot deel van de daar reeds gewisselde argumenten nog steeds waardevol kunnen zijn en de bezwaren die de leden van de CDA-fractie uitten hun wortels ook in het verleden lijken te vinden, zullen zij teruggrijpen op dit deel van het parlementaire debat dat reeds meer dan een

eeuw wordt gevoerd. In dat laatste verband wijzen de indieners op het feit dat al in 1903 het lid Troelstra (SDAP) door middel van een motie voorstelde het referendum als instrument in te voeren. Het zal, zo menen de indieners, de leden van de CDA-fractie wellicht deugd doen dat het onderhavige wetsvoorstel niet zo ver gaat als toentertijd de motie-Troelstra voorstelde, namelijk het vervangen van de Eerste Kamer door het referendum.

Ook op de aanvullende vragen van de leden van de fracties van de SP en de PVV zullen wij in het hiernavolgende graag ingaan.

2. Hoofdlijnen

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners in te gaan op enkele fundamentele bezwaren die zij tegen het voorliggende wetsontwerp hebben. De indieners zullen dit graag doen.

Het eerste bezwaar wat de leden van de CDA-fractie te berde brengen betreft het punt dat een referendum principieel niet in ons bestel van representatieve democratie zou passen. In dit verband menen de indieners ook de vragen van de leden van de CDA-fractie te kunnen plaatsen omtrent de vrees voor ondermijning van het gezag van het parlement. Het zal de leden van de CDA-fractie niet vreemd voorkomen dat de indieners de mening en de vrees van de leden van het CDA niet delen. De indieners achten een raadgevend referendum allerm minst in strijd met het vertegenwoordigende stelsel zoals wij dat in Nederland kennen. Op de eerste plaats blijft het primaat bij het parlement liggen. Alvorens een referendum kan worden gehouden dienen eerst relatief hoge drempels te worden overstegen, zoals het verzamelen van het benodigde aantal handtekeningen. Als er eenmaal sprake is van een referendum zal de uitslag niet meer dan een – zij het doorgaans zwaarwegend advies – kunnen opleveren aan het parlement. Het is en blijft uiteindelijk het parlement die een eindoverweging moet maken. De indieners zien niet in hoe dit tot een ondermijning van het gezag van het parlement zou kunnen leiden. Integendeel de indieners zien – op de tweede plaats – een referendum zoals zij dat voorstellen zelfs als een versterking van de parlementaire democratie. Want zelfs als een parlement een advies dat voortvloeit uit de uitslag van een referendum naast zich neer zou leggen, dan nog zal dat niet eerder gebeuren dan na een uitvoerige voorafgaande discussie in de samenleving in het algemeen en het parlement in het bijzonder. Een dergelijke discussie zal bijdragen aan het weloverwogen nemen van een beslissing door het parlement. Ook de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezer-beleidsvorming (commissie Biesheuvel) zag al in 1984 niet in dat de daar voorgestelde vorm van het referendum onverenigbaar zou zijn met het vertegenwoordigend stelsel. Evenmin als die commissie achten de indieners het nodig om «op de relatieve mérites van directe tegenover representatieve democratie breedvoerig in te gaan, waar het primaat van het representatieve stelsel ten onzent algemeen wordt erkend. De commissie wenst aan dit klimaat niet te tornen.»¹ De commissie vervolgt met de woorden dat erkenning van het primaat van het representatieve stelsel niet wil zeggen dat men de ogen kan sluiten voor de beperkingen daarvan. De commissie duidt hierbij onder andere op het afnemend besef bij de burgers van medeverantwoordelijkheid voor het politieke proces en het gegeven dat bestuurders niet altijd genoeg draagvlak ondervinden voor hun bestuursdaden. De commissie stelt daarom in de ogen van de indieners terecht dat, hoewel het vertegenwoordigend stelsel een «onvervangbare rol in ons staatsrechtelijk bestel» moet houden, dat niet wil zeggen dat men de waarde van dat stelsel moet verabsoluteren. «Het is niet juist om voorzieningen die in enig opzicht een correctie of aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel inhouden a priori af te wijzen. Het vertegenwoordigend stelsel heeft wel het primaat maar niet het monopolie»², aldus de commissie Biesheuvel. Woorden waar de indieners zich

¹ Relatie kiezers-beleidsvorming. Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezer-beleidsvorming, Den Haag, 1984, p. 124. [voortaan rapport commissie Biesheuvel].

² Rapport commissie Biesheuvel, p. 126.

geheel en al in kunnen vinden, zo zouden zij de leden van de CDA-fractie willen antwoorden. Uiteraard delen de indieners ook de conclusie van genoemde commissie dat vormen van directe democratie geen afbreuk mogen doen aan het representatieve stelsel. De vormgeving van een instrument dat directe democratie bevordert, luistert daarom nauw. De indieners menen dat, daar waar de commissie Biesheuvel zelfs uitging van een correctief referendum, zeker een raadgevend referendum waarmee uiteindelijk het laatste woord bij het parlement blijft liggen, recht doet aan het primaat van het representatieve stelsel.

De indieners antwoorden met het bovenstaande op gelijkaardige vragen van de leden van de CDA-fractie zoals die zijn opgenomen in het nader verslag onder «3.6. Spanning met de representatieve democratie». De indieners danken de daar aan het woord zijnde leden van de PVV-fractie voor hun opmerkingen over de verhouding tussen het referendum en de representatieve democratie. De indieners zien die opmerkingen als ondersteuning van hun opvatting dat het referendum als instrument de representatieve democratie versterkt.

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie naar betere methoden dan een referendum om een publiek debat te starten. De indieners zouden daarop willen antwoorden dat zij met hun voorstellen geenszins beogen om een instrument te creëren dat louter tot het starten van een publiek debat dient. Als dat wel het geval zou zijn geweest dan hadden degenen die menen dat een referendum niet meer is dan een middel om kiezers slechts het idee te geven dat men invloed kan uitoefenen op besluitvorming, gelijk. Het publieke debat vormt weliswaar een waardevol onderdeel binnen het traject van het referendum, maar is geen doel op zich. In dit verband zouden de indieners op de memorie van toelichting willen wijzen waarin staat dat de kern van dit wetsvoorstel is om kiezers in staat te stellen meer invloed te verkrijgen op de politieke besluitvorming. De vraag of er *betere* methoden zijn dan een referendum om een publiek te starten, is moeilijk te beantwoorden. Er zijn in ieder geval ook *andere* methoden om een publiek debat te starten: de een meent dat te moeten door met behulp van een film, de ander organiseert publieke debatten of schrijft prikkelende opiniestukken. De impact op het publieke debat van dergelijke middelen is op voorhand moeilijk in te schatten. De ervaring heeft wel geleerd dat het instrument referendum, wat men daar verder ook van mag vinden, een grote bijdrage kan leveren aan het publieke debat rondom een specifiek onderwerp. De indieners verwijzen de leden van de CDA-fractie wellicht ten overvloede naar het debat dat naar aanleiding van een referendum is ontstaan over het onderwerp Europese Grondwet. De indieners durven de stelling aan dat gezien de hooguit beperkte interesse voor het onderwerp «Europa» van voor die tijd, het debat dat over Europa na die tijd is ontstaan voor het grootste deel op het conto van het referendum kan worden geschreven. Een discussie die zich enkel binnen de muren van het parlement zou hebben afgespeeld, had naar de mening van de indieners een dergelijke publieke betrokkenheid nooit kunnen ontketenen.

De leden van de CDA-fractie opperen als een bezwaar dat «een gepassioneerde minderheid de wil kan opleggen aan een meerderheid». De indieners gaan er vanuit dat de leden van de CDA-fractie met deze vraag er op willen duiden dat bij een referendum slechts een relatief klein deel van de kiezers opkomt en dat van dat deel een krappe meerderheid voor een bepaald standpunt kiest. Dat die kans bestaat sluiten de indieners niet uit, maar hierin zien zij geen ondergraving van de parlementaire democratie. De opkomstpercentages bij sommige verkiezingen voor representatieve organen zijn ook laag, en de meerderheden die daaruit voortvloeien vaak krap. Dat wil allerminst zeggen dat de betreffende organen niet democratisch gelegitimeerd zouden zijn. Ook in die gevallen kan een gepassioneerde groep kiezers die gemotiveerd is om te gaan stemmen, een coalitie

een relatieve meerderheid verschaffen. In aanvulling op het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de CDA-fractie, zouden de indieners er op willen wijzen dat een publiek debat in de aanloop naar een referendum er voor kan zorgen dat van een hoge opkomst sprake zal zijn – gepassioneerde minderheden of niet.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een antwoord op de vraag of voorliggend wetsvoorstel niet een grondwetswijziging veronderstelt. Zij achten het antwoord van de indieners in de nota naar aanleiding van het verslag ook op dit punt tekortschieten. De indieners zullen hier wederom graag op ingaan. Naar de stellige mening van de indieners is een grondwetswijziging in het kader van het onderhavige wetsvoorstel niet nodig. De grondwettelijke bepalingen over de wetgevingsprocedure verzekeren dat de wetgevende organen vrij en ongebonden blijven in hun eigen, finale besluitvorming inzake het aannemen en bekrachtigen van wetsvoorstellen. Het raadgevend referendum zoals geregeld in dit wetsvoorstel laat deze bevoegdheden onverlet, omdat het geen bindend maar een adviseerend karakter draagt. Dit is ook materieel gezien niet anders: afwijkingen van de uitslag van een referendum zijn mogelijk. Dat dit wellicht niet in veel gevallen zal gebeuren doet daar naar de mening van de indieners niets aan af. Het zou de indieners pas vreemd voorkomen als het naast zich neerleggen van uitslagen van referenda eerder regel dan uitzondering zou zijn. In aanvulling hierop zouden de indieners willen wijzen op de Tijdelijke referendumwet die eveneens een raadgevend referendum betrof en die evenmin een grondwetswijziging vergde. Aan de memorie van toelichting van die wet ontleen de indieners de volgende passage: *«De Grondwet laat de wetgever eveneens de ruimte voor een regeling van een raadgevend referendum op initiatief van kiesgerechtigde burgers waarbij de overheid termijnen in acht neemt bij de definitieve besluitvorming omtrent de aan de uitspraak van de kiezers te verbinden gevolgen. De Raad van State besliste al eerder dat het raadgevend referendum op gemeentelijk niveau binnen het kader van de Grondwet past (ABRvS 5 maart 1998, JB 1998, 9)»*¹

Met het bovenstaande hopen de indieners teven de vragen van de leden van de CDA-fractie onder punt 3.5 van het nader verslag te hebben beantwoord.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de mate waarin een referendum bijdraagt aan verkleining van de zg. kloof tussen kiezers en gekozenen. De leden van de CDA-fractie achten het tegendeel evenzeer mogelijk, bijvoorbeeld als het parlement de uitslag van een referendum naast zich neer zou leggen. Zoals hierboven al is gesteld, zal de uitslag van een referendum niet zomaar kunnen worden genegeerd. Een parlement dat de uitslag zomaar naast zich neer legt, zal inderdaad eerder bijdragen aan het vergroten van de genoemde kloof dan aan het verkleinen. Toch hebben de indieners er vertrouwen in dat een uitslag van een referendum zeer serieus zal worden genomen door het parlement. Aangezien in de volksvertegenwoordiging over vele maatschappelijke ontwikkelingen en zelfs incidenten wordt gesproken, hebben de indieners er vertrouwen in dat ook over de uitslag van een referendum een grondig debat zal plaatsvinden. De uitslag van een dergelijk debat kan en mag uiteindelijk zijn dat het parlement het advies dat uit het referendum voortvloeit naast zich neer legt. Geen van de daarbij betrokken partijen zal het zich kunnen veroorloven, al was het alleen maar vanwege electorale redenen, om zonder zeer degelijke onderbouwing van het standpunt, af te wijken van een door een groot deel van de bevolking gedragen advies. Deze onderbouwing en het daarbij behorende debat zal begrip moeten kweken voor de afwijkende mening van het parlement. Alles bijeen-

¹ Kamerstuk 27 034, nr. 3, Memorie van toelichting, Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet).

genomen zien de indieners geen aanleiding om te veronderstellen dat het parlement lichtvaardig met de uitslag van een referendum zal omgaan. De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat burgers veel vaker dan eenmaal in de vier jaar worden gehoord. Dat gebeurt al bij tal van gelegenheden en met tal van middelen, zoals de leden van de CDA-fractie menen. De indieners begrijpen niet goed wat de leden van de CDA-fractie hierbij precies voor ogen staat. Mogelijk duiden deze leden hierbij op opiniepeilingen, demonstraties of petities. Hoewel dat ieder op zich nuttige instrumenten kunnen zijn om de gevoelens onder kiezers te kunnen peilen, zijn het naar het oordeel van de indieners toch zeker geen instrumenten die serieuzer genomen moeten worden dan een referendum. De leden van de CDA-fractie zullen, zo denken de indieners te kunnen veronderstellen, toch niet bedoelen dat bijvoorbeeld opiniepeilingen een betere bijdrage aan het besluitvormingsproces in het parlement zullen leveren dan referenda.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of burgers door referenda niet juist worden «gereduceerd tot kiezers» kunnen de indieners niet plaatsen. Mogelijk bestaat er een misverstand bij de leden van de CDA-fractie over het gebruik van het instrument referendum. Van «reduceren tot kiezers» zal geen sprake kunnen zijn aangezien het hier voorgestelde referendum pas zal worden gehouden nadat een groot aantal kiezers daar zelf om heeft gevraagd. Het betreft voor de goede orde geen referendum dat door de regering of parlement wordt geïnitieerd. Hiermee hopen de indieners ook een voor de leden van de CDA-fractie «gewichtig punt» betreffende het initiatief tot een referendum te kunnen beantwoorden. Bedoelde leden menen dat «het de zaak helemaal op de kop [zou] zetten, indien het parlement ook nog eens zou kunnen aanzetten tot een referendum. Aan zo'n «weg-met-ons voorstel» zou naar het oordeel van deze leden een zichzelf respecterend parlement nooit en te nimmer moeten meewerken.» Nogmaals: het onderhavige wetsvoorstel gaat uitdrukkelijk niet over een door het parlement geïnitieerd referendum.

3 Onderdelen

3.1. Procedure

De leden van de fractie van de SP vragen om een uiteenzetting van de voorwaarden waaraan een inleidend verzoek moet voldoen en het moment waarop begonnen mag worden met het verzamelen van verzoeken. De indieners willen hierop reageren onder verwijzing naar de artikelen 29 t/m 40 van het wetsvoorstel, waarin de procedure voor het inleidend verzoek is vastgelegd. Daarin wordt bepaald dat de verzoeken gedaan moeten zijn op een lijst die voldoet aan een door de minister vast te stellen ontwerp. Deze lijsten worden, voorzien van de naam van het wetsvoorstel, verstrekt door de Kiesraad. De initiatiefnemers zijn van mening dat het niet productief zou zijn als de Kiesraad formulieren verstrekt van alle wetsvoorstellen die aanhangig zijn bij de Tweede Kamer. Deze zouden pas verstrekt moeten worden vanaf het moment dat de minister in de Staatscourant melding maakt van de bekrachtiging van een wet, waarover een referendum gehouden kan worden.

Deze publicatie is de noodzakelijke voorwaarde voor een referendum en daarmee een goede start voor een beschrijving van de stappen om tot een referendum te komen. De leden van de fractie van de SP hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan een dergelijk overzicht, met de randvoorwaarden die een ordelijk verloop van dit proces waarborgen.

De eerste stap is het verzamelen van 10 000 verzoeken voor een referendum die binnen vier weken na de publicatie in de Staatscourant van de bekrachtiging van de wet ingeleverd moeten worden bij de Kiesraad. Deze verzoeken dienen ingevuld te worden op standaardformulieren. Als na het houden van een steekproef op ondersteuningverklaringen aannemelijk is

dat er 10 000 verzoeken zijn, wordt door de voorzitter van de Kiesraad besloten dat het inleidend verzoek is toegelaten.

Na publicatie van dit besluit in de Staatscourant zijn er zes weken om 300 000 ondersteuningsverklaringen in te dienen bij de Kiesraad. Deze verklaringen dienen ook op standaardformulieren geplaatst te worden. Na het houden van een steekproef op de verklaringen zal de voorzitter van de Kiesraad besluiten of het verzoek tot het houden van een referendum toegelaten wordt.

Dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant, waarna binnen een week een datum voor het referendum wordt gepland door de referendumcommissie en de regering. Deze datum zal op een woensdag liggen en ten minste 58 dagen en ten hoogste zes maanden liggen na de publicatie over toelating van het referendum in de Staatscourant.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de SP-fractie over het uitnodigen van waarnemers zijn de indieners van mening dat de aanwezigheid van waarnemers bij de stemming over het referendum een geringe waarde heeft. Deze stemming wijkt in organisatorisch opzicht niet veel af van andere verkiezingen. Waar nog beperkte ervaring mee bestaat is met het formuleren van de vraagstelling bij het referendum en het zorgen voor evenwichtige informatievoorziening. Hier kunnen de ervaringen van andere landen waar het referendum al langer gebruikt wordt, heel nuttig zijn. Het ligt voor de hand dat de referendumcommissie bij de uitoefening van haar taak gebruik zal maken van relevante ervaringen die elders beschikbaar zijn.

3.2 De referendumcommissie en de subsidieverlening

De leden van de fractie van de SP hebben enkele vragen gesteld over de benoeming van de referendumcommissie en haar taken op het gebied van subsidieverlening en informatievoorziening. De indieners willen de instelling en werkwijze van de referendumcommissie graag toelichten. De referendumcommissie wordt bij Koninklijk Besluit benoemd door de regering. Haar onafhankelijkheid is gelegen in haar taakomschrijving zoals die neergelegd is in deze initiatiefwet. Verder blijkt uit artikel 89, lid 4 dat de regering mededeling moet doen van haar voornemen om iemand in de referendumcommissie te benoemen alvorens dat ook daadwerkelijk te doen. Hiermee hebben indieners beoogd de verantwoordelijkheid voor de benoeming van de leden van de referendumcommissie te spreiden.

De leden van de fractie van de SP zijn van mening dat de voorlichting over wetten een politieke taak is en hebben vragen bij de grote vrijheid die de referendumcommissie heeft bij het bepalen van de vorm en inhoud van de informatievoorziening. De indieners delen de opvatting dat er voor politieke partijen, bestuursorganen en andere maatschappelijke organisaties een belangrijke taak weggelegd is om hun mening over het referendum voorliggende wetsvoorstel te presenteren. Naar de mening van de indieners hebben kiezers echter ook behoefte aan een samenhangende en evenwichtige informatievoorziening. Omdat van te voren niet in te schatten is aan welke aspecten van een wetsvoorstel in de campagnes meer of minder aandacht krijgt is de resterende taak voor de referendumcommissie niet vast te leggen. Als deze commissie voldoende ruimte krijgt, kan zij juist inspelen op de informatiebehoefte onder de stemgerechtigde bevolking.

Ten aanzien van de subsidieverlening stellen de leden van de SP-fractie voor om de voorstanders en tegenstanders van de bij het referendum voorliggend wet evenveel subsidie toe te kennen. De indieners willen er op wijzen dat de subsidiëring juist bedoeld is om het maatschappelijk debat aan te jagen door middel van te organiseren activiteiten. Op deze bijdrage aan het debat zullen subsidieaanvragen dan ook in de eerste plaats getoetst worden – of de aanvragers voor- of tegenstander van het wetsvoorstel zijn doet minder ter zake. Overigens heeft de referendum-

commissie de taak om een subsidieverordening op te stellen, waarin de criteria voor subsidieverlening duidelijk vastgelegd zijn.

Tenslotte geven de leden van de SP-fractie aan dat ze van mening zijn dat de regering, als voorstander van het wetsvoorstel, een grote financiële en organisatorische voorsprong heeft als het om informatievoorziening gaat. De indieners zijn van mening dat dit op het eerste gezicht inderdaad het geval kan lijken, maar dat dat in de praktijk lang niet altijd een voordeel hoeft te zijn.

3.3 Internationale vergelijking

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners om een internationale vergelijking m.b.t. het functioneren van referenda in de praktijk. De vragen die in het Verslag ook door leden van de PvdA-fractie waren gesteld, zijn, aldus bedoelde leden, onvoldoende beantwoord. «Op welke punten zijn positieve dan wel negatieve ervaringen met het instrument raadgevend referendum? Is het instrument ooit ergens afgeschaft? Zo ja, wat waren daarvan de redenen?»

De indieners wijzen erop dat internationaal vergelijkend onderzoek naar de werking en het effect van referenda maar beperkt voorhanden is, en dat de resultaten van dat onderzoek zich niet eenduidig laten interpreteren. Europa is, aldus de door de indieners in de Nota naar aanleiding van het verslag al aangehaalde studie van B.Kaufmann e.a. (eds.), *Direct democracy in Europe* (2007), het continent met de meeste ervaring m.b.t. nationale referenda. De constitutionele veranderingen in de voormalige Oostblok-landen enerzijds, het proces van Europese integratie anderzijds hebben de afgelopen twintig jaar het aantal volksraadplegingen doen toenemen. Over de effecten wordt door wetenschappers verschillend geoordeeld. «While some argue that direct democracy acts as a brake on development due to its lengthy processes and limited potential for innovation, others highlight the improved quality of democracy (...).» Vergelijkingen zijn lastig, zo wordt daarbij onderstreept, vanwege de vaak sterk verschillende institutionele en politiek-culturele context.

Onderzoeksvragen die in studies als aangehaald worden behandeld, betreffen o.m. de invloed van het referendum-instrument op de wijze waarop conflict-beslechting en beleidsvorming in de betreffende landen plaatsvinden en de invloed op de verhouding tussen politieke elite en electoraat. De uitkomst van referenda, aldus de auteurs van de genoemde publicatie, is in aanzienlijke mate afhankelijk van de intensiteit waarmee politici en politieke partijen zich in de referendum-campagnes mengen. Niet alleen de institutionele vormgeving van referenda is belangrijk, maar ook het effect op het democratisch zelfbeeld van burgers. Zonder het referendum als panacee voor de gebreken van de vertegenwoordigende democratie en voor de vervreemding van burgers te willen presenteren, schrijven de auteurs het een groot potentieel toe «to rejuvenate and consolidate democratic life by feeding into it essential elements which are appropriate to the context and the system.» Ook in een andere recente studie, «The dynamics of referendum campaigns. An international perspective.» (Claes H. de Vrees (ed.), 2007) wordt benadrukt hoe zeer het functioneren van referenda afhankelijk is van nationale variabelen (eerdere ervaringen, de inrichting van het kiesstelsel, de wijze van financiering). De effecten van referendum-campagnes, zo blijkt in veel gevallen, moeten niet worden overschat. In dergelijke campagnes blijkt het bijvoorbeeld niet gemakkelijk om kiezers die op afstand van het traditionele politieke systeem staan, te bereiken. Daarnaast wordt o.a. gewezen op de problemen die rijzen als issues die tot dan toe nauwelijks onderwerp van publieke debat waren, inzet van een referendum-campagne worden. «(W)here predispositions on an issue are strong and widespread, or where political parties take clear competing positions, the voting decision is easier and tends to be made earlier in the campaign. The most volatile

referendum campaigns are likely to be those in which there is little partisan, issue or ideological basis on which voters might tend to form an opinion easily.»

Over de afschaffing van referenda waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen, zijn de indieners geen gegevens bekend.

3.4. Beoordeling van het instrument referendum

De leden van de fractie van het CDA vragen indieners te reageren op hun stelling dat het referendum niet het enige instrument is om een gewenste verandering van de politieke cultuur te bewerkstelligen. Ook vragen zij of deze verandering ook zonder het referendum mogelijk zou zijn. Indieners zijn in de Memorie van Toelichting en in de Nota naar aanleiding van het Verslag uitgebreid ingegaan op alternatieven om de invloed van burgers op de politiek te vergroten. Hierbij hebben zij aangegeven dat deze alternatieven er weldegelijk zijn. Elk alternatief heeft echter voor- en nadelen. Indieners menen dat de voordelen, afgewogen tegen de nadelen, van het hier verdedigde referendum zo groot zijn, dat het hoog tijd is dat de politiek de stap zet om een dergelijk referendum mogelijk te maken.

3.5. Grondwettigheid

De indieners verwijzen graag naar de beantwoording van de betreffende door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen in paragraaf 2 (Hoofdpijnen) van deze Nota.

3.6. Spanning met de representatieve democratie

De indieners verwijzen graag naar de beantwoording van de betreffende door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen in paragraaf 2 (Hoofdpijnen) van deze Nota.

3.7 Hoogte van de drempel

De leden van de CDA-fractie willen graag bevestigd zien dat de hoogte van de drempel exact bepaald is en willen graag weten wat de indieners bedoelen met de constatering dat het exact bepalen van de drempel moeilijk is.

De indieners wijzen deze leden er op dat de drempels voor het aanvragen van een referendum duidelijk in de wet zijn vastgelegd. Voor het inleidend verzoek dienen 10 000 verzoeken van kiesgerechtigden ingediend te worden. Voor de tweede fase, het verzoeken om het daadwerkelijk houden van het referendum dienen 300 000 ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden te worden verzameld. De indieners hebben met hun constatering dat de hoogte van de drempel moeilijk exact te bepalen is enkel bedoeld dat het vaststellen van een drempel geen exacte wetenschap is. Naar de mening van de indieners wordt met de nu voorgestelde drempels een goed evenwicht gevonden tussen de steun die onder de kiesgerechtigde bevolking aanwezig moet zijn alvorens een referendum te houden, en een drempel die redelijkerwijs haalbaar is.

De leden van de PVV-fractie stellen een vraag over het vastleggen van drempels voor referenda op decentraal niveau in de Grondwet. De indieners willen er allereerst op wijzen dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging van de Grondwet behelst. Verder wijzen zij erop dat het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op landelijk te houden referenda. Naar de mening van de indieners zijn gemeenten en provincies uitstekend in staat om zelf referendaverordeningen op te stellen voor een raadplegend referendum, waarin ook de geldende drempels opgenomen worden.

3.8 Kosten

De leden van de CDA-fractie vragen om een onderbouwde inschatting van de kosten van het houden van een referendum.

De indieners zijn van mening dat het enige landelijk gehouden referendum hiervoor het beste vergelijkingsmateriaal biedt. Vergelijking met het buitenland doet geen recht aan de specifieke wijze waarop in Nederland verkiezingen georganiseerd worden. Uit de evaluatie van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet blijkt dat de uitvoeringskosten voor gemeenten bij dat referendum € 22,7 miljoen bedroegen. Daarnaast zijn er nog de kosten voor de voorlichting die maximaal € 2 miljoen bedragen. De kosten die de regering zou maken voor de ondersteuning van het wetsvoorstel, zijn uiteraard ter beoordeling van de regering zelf.

Tenslotte willen de indieners er op wijzen dat de kosten uiteraard bepaald worden door het aantal referenda dat gehouden zal worden. Naar de mening van de indieners kan door een heldere en transparante wijze van wetgeving de behoefte aan referenda beperkt worden. Op dat punt mag de Kamer zich voor een uitdaging gesteld zien.

3.9 Uitzonderingen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom noodwetgeving referendabel is en wat de ratio is achter het intrekken van noodwetten terwijl die naar hun aard spoedeisend zijn.

De indieners zijn van mening dat de leden van de CDA-fractie hier twee termen onvoldoende onderscheiden, te weten noodwetten en spoedeisende wetten. Noodwetgeving is wetgeving die ten tijde van een noodtoestand gebruikt kan worden, waarmee de overheid benodigde extra bevoegdheden kan krijgen. Artikel 12 ziet echter op de mogelijkheid van versnelde inwerkingtreding van spoedeisende wetgeving, dat wil zeggen van wetten waarvan de inwerkingtreding niet uitgesteld kan worden totdat de procedure van deze referendumwet is doorlopen. De indieners realiseren zich dat een reeds in werking getreden wet rechtsgevolgen met zich meebrengt. Zonder meer een dergelijke wet intrekken zal in veel gevallen dan ook niet gaan, in die gevallen kan er een nieuw wetsvoorstel ingediend worden dat de rechtsgevolgen van intrekking regelt en mogelijk een alternatief biedt voor de oorspronkelijke wet. Dat een wet een spoedeisend karakter heeft, betekent niet dat de voorgestelde regeling de enige mogelijkheid is om invulling te geven aan de gestelde taak. Aldus hebben wetgever en parlement, naar de mening van de indieners, genoeg mogelijkheden om te reageren op een afwijzende uitspraak in een referendum over spoedeisende wetgeving.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie naar de overwegingen van de commissie Biesheuvel die aangehaald worden bij de toelichting op de artikelen 4 en 5. De aangehaalde overwegingen hebben betrekking op de uitsluiting van referendabiliteit van Grondwetswijzigingen in eerste en tweede lezing. De indieners delen de visie van de commissie Biesheuvel dat het staken van verdere behandeling of het niet inwerking treden van een vastgestelde Grondwetswijziging in strijd zou zijn met de Grondwet. Dit volgt uit de artikelen 137 en 139 van de Grondwet. Doordat aan een afwijzend oordeel in het referendum geen rechtsgevolg verbonden kan worden is het houden van een referendum ongewenst.

Bij de leden van de CDA-fractie bestaat tenslotte het idee dat belastingwetten bij voorbaat uitgesloten zijn van referenda. Dit is echter niet het geval, aangezien het belastingplan en andere belastingwetten geen onderdeel uitmaken van de rijksbegroting. Uiteraard zien de indieners ook de grote uitdaging die er ligt om maatregelen op het gebied van belastingen, maar bijvoorbeeld ook sociale zekerheid, in het grotere verband te plaatsen waarin ze genomen zijn. Toch zijn de indieners van mening dat

politici die handschoen kunnen opnemen, daarbij vertrouwend op het gezond verstand van de kiesgerechtigde bevolking om de voor- en nadelen van een wetsvoorstel goed te kunnen wegen. Overigens is het bij een negatieve uitslag van het referendum aan de wetgever om het voorstel in heroverweging te nemen. Indien het nodig is om de rechtsgevolgen te regelen van het niet in werking treden of intrekken van de wet kan daartoe een nieuw wetsvoorstel worden ingediend.

Kalma
Duyvendak
Van der Ham