

Vergaderjaar 2021–2022

**36 161**

## **Voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen houdende regels inzake een breed raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel introduceert, voor het eerst, een facultatief initiërend referendum in Nederland. Het maakt het voor de Nederlandse bevolking mogelijk zélf een onderwerp te agenderen en, door middel van een referendum, ter beoordeling voor te leggen aan de Nederlandse bevolking. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige Zwitserse wetgeving en praktijk. In Zwitserland kan de bevolking immers al decennialang zélf onderwerpen voor een referendum agenderen. Uiteraard zijn er verschillen. In Zwitserland zijn de uitslagen van referenda bindend, in ons land is dit (nog) niet mogelijk vanwege de daarvoor vereiste (en op dit moment politiek onhaalbare) Grondwetswijziging. Dit wetsvoorstel is dan ook geen exacte kopie van het Zwitserse model. De initiatiefnemers hebben zich erdoor laten inspireren. Het benodigd aantal handtekeningen voor het initiëren van een referendum in dit wetsvoorstel (200.000) is bijvoorbeeld twee keer zo groot omdat de Nederlandse bevolking ongeveer twee keer zo groot is als de Zwitserse bevolking. Dit wetsvoorstel beoogt echter in het algemeen het Zwitserse referendum model zo goed mogelijk te volgen aangezien de praktijk in Zwitserland heeft bewezen dat het werkt. Dit betekent onder andere dat de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben met deze wet het aantal referendabele onderwerpen zo groot mogelijk te doen zijn. Het doel is immers om met deze wet de directe invloed van de bevolking op de besluitvorming zo groot mogelijk te maken.

##### **2. Definitiebepalingen**

In het algemeen kan gesteld worden dat er **vier soorten** referenda bestaan:

1. Het referendum als «volksraadpleging», oftewel: het «plebisciet». Een van overheidswege georganiseerde volksstemming waarbij de staat bepaalt wanneer het referendum wordt gehouden en wat precies de

vraagstelling wordt. De meeste kritiek, op referenda in het algemeen, gaat vaak eigenlijk alleen over het plebisciet – omdat deze plebiscieten in het verleden nogal eens zijn gebruikt door machtsbeluste heersers om op een goed getimed moment via een beroep op de «volkswil» bepaalde dictatoriale maatregelen door te drukken. Geen zorgen: dit wetsvoorstel is nadrukkelijk *geen* pleidooi voor het plebisciet.

2. Het verplichte referendum, oftewel: de «grondwettelijke rem». Bij dit referendumtype gaat het om een grondwettelijk vastgelegde overheidsverplichting om bij bepaalde maatregelen of besluiten eerst een volksraadpleging te houden. Een voorbeeld is de Deense constitutie die bepaalt dat elke soevereiniteitsoverdracht eerst via een referendum aan de bevolking moet worden voorgelegd. Een ander voorbeeld biedt Zwitserland, waarin elke maatregel die eerder door een referendum is afgedwongen, slechts *via een nieuw referendum* ongedaan kan worden gemaakt. Ook daar gaat dit wetsvoorstel *niet* over.
3. Het facultatief corrigerend referendum, oftewel: het «veto van het volk». Een door de bevolking zelf, via een bepaalde hoeveelheid steunverklaringen, afgedwongen referendum over een besluit dat door de politiek is genomen. Een referendum in deze categorie vond in Nederland plaats op 6 april 2016, nadat 427.939 kiezers hadden aangegeven het Associatieverdrag met Oekraïne, dat de Staten-Generaal zojuist had geratificeerd, via een referendum te willen kunnen beoordelen. Dit type referendum was, in raadgevende vorm, in Nederland al eens van kracht van 1 juli 2015 tot 10 juli 2018.
4. Het facultatief initiërend referendum, oftewel: het «volksinitiatief». Het is dit type referendum waar deze wet om gaat: het vanuit de samenleving, via een bepaald aantal steunbetuigingen tot stand komend (*wetsvoorstel*). Middels het volksinitiatief kan de bevolking emanciperen van de politieke instituties, hoeft zij niet langer af te wachten waar de gevestigde macht wel of niet mee komt, maar kan zij zélf het heft in handen nemen om voor haar belangwekkende zaken te veranderen of onder de aandacht te brengen.

### **3. Het volksinitiatief, ofwel: het referendum naar Zwitsers model**

Dit wetsvoorstel vertrekt vanuit de aanname dat de vertegenwoordigende democratie een ernstig structuurprobleem kent, dat kan worden aangeduid als het «kartelprobleem».

Dit kartelprobleem veroorzaakt na verloop van tijd – haast onvermijdelijk – een kloof tussen bestuurders en kiezers. Zoals kartels in de zakenwereld prijsafspraken maken en drempels opwerpen om nieuwkomers weg te houden, zo maken politieke partijen opinie-afspraken. Daarmee dekken ze eerst het electorale speelveld af, om vervolgens gezamenlijk de invloedrijke maatschappelijke posities te verdelen. Sluipenderwijs vormt zich een «partijkartel», dat doorgaans goed in staat is om nieuwkomers buiten te sluiten en het politieke landschap te blijven domineren. Het partijkartel is mild voor andere kartelleden; maar vijandig tegen degenen die het spelletje niet langer meespelen. Het is vervlochten geraakt met de gevestigde media en spreidt zijn vleugels uit naar allerlei andere maatschappelijke sectoren – zoals het bankwezen, de zorgverzekeraars, de bouwsector en de NGO's.

In de politieke theorie wordt veel belang gehecht aan wat wel de «staatsrechtelijke machtsbalans» wordt genoemd. Om willekeur en machtsmisbruik te voorkomen, moeten zogeheten «checks and balances» – krachten en tegenkrachten – in het leven worden geroepen die

gezamenlijk het staatsbestuur in evenwicht houden en de ambities van politici temperen. Immers: «power corrupts, and absolute power corrupts absolutely»<sup>1</sup>. Dit soort mechanismen bestaan vanzelfsprekend ook in de Nederlandse staatsinrichting; maar tegen het partijkartel *als zodanig* kunnen die mechanismen niets beginnen. De noodzakelijke correctie kán niet van binnen het systeem komen – omdat het *hele systeem* door het kartel wordt overwoekerd. Daarom moet die correctie van *buiten het systeem* komen.

Het facultatief initiërend referendum (oftewel: het «volksinitiatief») is het enige democratische instrument dat op dit punt een effectieve tegenmacht kan vormen en het kartel kan kraken. Het is de enige manier om het structuurprobleem van de vertegenwoordigende democratie aan te pakken. Alleen als de bevolking via zelf opgehaalde steunbetuigingen referenda kan afdwingen over zelf gekozen onderwerpen, kunnen de opinie- en beleidsafspraken van het partijkartel worden opengebroken. De politiek wordt gedwongen dichter bij de bevolking te staan; de bevolking wordt in staat gesteld haar onvrede ook daadwerkelijk naar concrete beleidsvoorstellen te vertalen. Eindelijk kan de kloof worden gedicht.

### **Praktische uitwerking**

Vanzelfsprekend heeft elke organisatie leiding nodig. Zoals Robert Michels (1876–1936) het treffend formuleert: *organisatie impliceert oligarchie*.<sup>2</sup> Er zullen altijd enkelen (of in elk geval: weinigen) zijn die het gros van de beslissingen nemen en het dagelijks bestuur van organisaties – en dus ook: landen – vormgeven. Dat is al zo bij een vriendengroep die gezamenlijk op vakantie gaat; het werkt op die manier in bedrijven, op de sportclub: je zult altijd een bestuur nodig hebben dat een groot aantal beslissingen neemt en de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering daarvan. Af en toe oppert iemand weleens om via crowdsourcing de politiek volledig open te gooien (en de «ijzeren wet» van Michels te breken), maar geen van deze voorstellen heeft ooit ook maar een begin van praktische uitvoerbaarheid kunnen bieden.<sup>3</sup> Inderdaad: het representatieve systeem kan bogen op vele logische en vanzelfsprekende positieve aspecten. Politiek bestaat voor een aanzienlijk deel uit detailwerk dat met intensieve aandacht moet worden gedaan – de meeste burgers hebben daarvoor eenvoudigweg niet de tijd (en de interesse). Politiek vergt dikwijls een lange adem. Partijvorming is noodzakelijk om de vaak veelzijdige problemen waar het landsbestuur voor staat, effectief aan te gaan en om op landelijke schaal campagne te kunnen voeren. De schaalvergroting van de politiek maakt delegatie van bestuurlijke taken noodzakelijk. Enzovoorts.

De vertegenwoordigende democratie (oftewel: de electieve aristocratie) is dus het meest realistische bestuursmodel. Toch is er één groot probleem verbonden aan het stemmen op een afgevaardigde van een partij die vervolgens in een parlement tot een gemeenschappelijk standpunt met zijn mede-parlementariërs moet komen. Dat is het **structuurprobleem van de vertegenwoordigende democratie**:

1. **Verkiezingen zijn een compromis.** Verkiezingen gaan altijd over vele onderwerpen tegelijk: de zorg, buitenlands beleid, milieu,

<sup>1</sup> Naar de beroemde uitspraak van Lord Acton.

<sup>2</sup> Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Glencoe, 1915).

<sup>3</sup> Nogal wat aandacht kreeg in dit verband het essay van David van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen* (Amsterdam, 2013), waarin een soort pleidooi voor democratische groepsdeliberaties wordt afgestoken. Een beter (want grondiger) boek over deze thematiek is: Alan Watkins en Iman Stratenus, *Crowdocracy. The end of politics* (Kent: Urbane Publications, 2016).

strafrecht, immigratie, belastingen... Daarnaast spreekt de partijleider in meer of mindere mate aan bij de kiezer – voor iedere kiezer weer om andere, persoonlijke redenen. Vrijwel niemand zal álles ondersteunen van het programma van de partij waarop hij stemt. Vrijwel altijd is de keuze voor een bepaalde politicus óók ingegeven door de angst dat ándere politici er met de macht van door gaan. De keuze in het stemhokje is, kortom, een compromis.

2. **Partijen zijn een compromis.** Vervolgens moet die individuele politicus waarop gestemd is samen met zijn fractiegenoten tot een gemeenschappelijk standpunt komen. Dat leidt onvermijdelijk opnieuw tot het sluiten van compromissen, vaak zelfs al voorafgaand aan de kandidaatstelling.
3. **Het parlement is een compromis.** Ten slotte gaat dat dubbele compromis (van kiezer naar politicus, van politicus naar partijstandpunt) ook nog eens worden uitgeruild in het parlement. Er worden coalitie-onderhandelingen gevoerd, om meer AOW los te krijgen moet de partij inleveren op regels over maximum snelheid buiten spitsuren of hypotheekrente-af trek; het doordrukken van een bepaalde opstelling op het gebied van buitenlands beleid of defensie dwingt tot het accepteren van eigenlijk onwenselijk geachte immigratiepolitiek, enzovoorts.

Het gevolg van dit alles is onvermijdelijk: **een compromis van een compromis van een compromis.**<sup>4</sup> Dit structuurprobleem doet de afstand tussen politiek en bevolking onvermijdelijk toenemen. Het wantrouwen tegenover de politiek wordt sterker en het vertrouwen in de democratie daalt. Dit kan leiden tot een behoefte om de politiek «af te straffen» en het werkt in elk geval in de hand dat onderwerpen buiten de besluitvorming worden gehouden – of in elk geval buiten het publieke debat. Politici zullen geneigd zijn gemene zaak te maken en elkaar de bal toe te spelen. Haast ongemerkt ontstaat een **partijkartel**, waarin de compromisvorming als het ware *institutioneel verankerd raakt*. De staatsrechtelijke machtsbalans loopt vast. De stem van de bevolking kan niet meer doordringen in de politiek.

Dat is de situatie waarin we op dit moment zijn beland. Het verklaart het wantrouwen jegens de politiek; het verklaart waarom beleid wordt doorgevoerd dat niet op meerderheidssteun onder de bevolking kan rekenen. Referenda zijn *als enige* in staat dit kartel open te breken en de representatieve democratie weer «representatief» te maken. Ze kunnen de vertrouwensbreuk herstellen en de politiek weer doen aansluiten bij de wensen en belangen van de kiezer. In de woorden van de Amerikaanse president Theodore Roosevelt (1858–1919): *«Ik geloof in referenda, niet om het representatieve stelsel te vernietigen, maar juist om dat te corrigeren wanneer het niet meer representatief is.»*

Tegenstanders van het referendum bedienen zich in hoofdzaak van **drie** argumenten om hun positie te onderbouwen:

1. Mensen weten niet goed waar ze over praten; het volk is meestal onvoldoende geïnformeerd en stemt op basis van korte termijneffect,

---

<sup>4</sup> Met soms zelfs tot gevolg dat de bevolking twee keer iets krijgt wat ze in meerderheid niet wil. Bijvoorbeeld als, tijdens een politieke uitruil, een compromis tot stand komt waarbij er én meer geld wordt uitgegeven aan ontwikkelingshulp (wens van «politiek links») én aan JSF-straaljagers (wens van «politiek rechts»). Twee standpunten, weten we uit opinieonderzoek, die niet populair bij een meerderheid van de Nederlandse bevolking zijn. Dit verschil in uitkomsten tussen een directe (op basis van referenda) en indirecte (parlementaire) democratie wordt in de politicologie ook wel de Ostrogorski Paradox genoemd.

- eigenbelang en rancune. Referenda leiden daardoor tot onverstandige uitkomsten.
2. Het referendum vertraagt de besluitvorming onnodig; het duurt allemaal eindelijk, voor je het weet ben je voortdurend aan het wachten op wéér een nieuw referendum – het is, kortom, niet efficiënt.
  3. Het organiseren van een volksraadpleging kost veel te veel geld. Het referendum is, met andere woorden, nodeloze verkwesting.

Deze argumenten keren voortdurend – in steeds wisselende gedaantes – terug. Zo hebben we ze in veelvuldig zien langskomen in de debatten rond het Nederlandse referendum van 6 april 2016, en het Britse referendum van 23 juni 2016. En het eerste argument is daarbij eigenlijk het belangrijkste: het **deskundigheidsargument**. Zoals al even genoemd, houdt dit in dat de bevolking niet goed genoeg geïnformeerd is om zich over de – vaak complexe – thema's waarover de politiek moet beslissen, uit te spreken. «Hoeveel mensen hebben het verdrag daadwerkelijk gelezen?», riep menig politicus en talkshowhost uit in de aanloop naar het Nederlandse referendum van 6 april 2016. Of: «Mensen stemmen niet tegen het verdrag, maar tegen de politiek». Ook de «Brexit» werd wel een «rancune-referendum» genoemd – omdat de Engelsen het rode potlood puur uit ongerichte boosheid ter hand zouden hebben genomen. Dit argument kent **vier** bezwaren.

**Allereerst**, wanneer we het consequent doordenken, komt het «niet-goed-geïnformeerd-zijn» uiteindelijk neer op een argument tegen democratie überhaupt – niet specifiek tegen het referendum. Als het niet hebben gelezen van een verdrag of wet betekent dat men daar ook niet over zou kunnen stemmen – dat men zich er geen oordeel over zou mogen aanmatigen – dan zou ook vrijwel niemand een verantwoorde stem kunnen uitbrengen bij algemene verkiezingen, omdat vrijwel niemand alle partijprogramma's immers zal hebben gelezen. Als mensen te dom of te ongeïnformeerd zijn om over grote kwesties hun visie te geven; waarom hebben we dan algemeen stemrecht? Zo gaat achter het deskundigheidsargument dus inderdaad vrijwel altijd een anti-democratisch sentiment schuil<sup>5</sup>; en voorstander zijn van algemene verkiezingen maar tegenstander zijn van referenda is op grond van het «deskundigheidsargument» dus bepaald inconsistent.

**Ten tweede**, ongetwijfeld hebben politieke beslissingen technische consequenties – zo moeten ze om te beginnen al juridisch vertaald worden, en ook de meeste voorstanders van referenda zullen best willen aannemen dat zulks niet zomaar door iedereen zou kunnen worden overzien. Maar de beslissingen zélf zijn dikwijls veel minder complex. Wanneer iemand met een paar vrienden op vakantie wil gaan naar Mallorca, zou niemand op het idee komen via een referendum vast te stellen wat de hoeveelheid kerosine moet zijn die in de tank van het vliegtuig moet zitten en wat precies de vluchtroute moet zijn. Daarentegen willen we wel gezamenlijk besluiten *waarheen* wij, als groepje vrienden, op vakantie gaan. In de keuze, kortom, voor het *doel* is een ieder principieel even bekwam; in de keuze voor en aanwending van het middel, in dit geval het vliegtuig en het besturen daarvan, wordt

---

<sup>5</sup> Ook wel «demofobie» genoemd.

technische expertise relevant.<sup>6</sup> Daar komt bij dat uit verschillende onderzoeken juist blijkt dat mensen zich als gevolg van een referendum in zaken gaan *verdiepen*.<sup>7</sup>

De kwaliteit van het debat neemt toe, want standpunten worden van alle kanten beargumenteerd, aangevallen, opnieuw geformuleerd en heroverwogen. Veel meer dan bij verkiezingen, gaat het bij referenda om de **inhoud** – niet om de poppetjes. Er staat daadwerkelijk iets op het spel. Dat is een aansporing voor burgers om hun best te doen. In die zin is het referendum, om het ouderwets te zeggen, hét instrument om tot «**volksverheffing**» te komen.

**Ten derde**, referenda leiden wellicht tot suboptimale beslissingen – ongetwijfeld kunnen grote groepen mensen onder de invloed zijn van een bevestiging of een hype. Maar zijn parlementen *minder* vatbaar voor dergelijke vergissingen? Zouden hondervijftig Kamerleden beter bestand zijn tegen missers en modegrillen dan dertien miljoen burgers? In zijn internationale bestseller *The Wisdom of Crowds* geeft de Amerikaanse journalist James Surowiecki tal van (dikwijls contra-intuïtieve) voorbeelden waaruit blijkt: «the many are smarter than the few».<sup>8</sup> Gevraagd om het gewicht van een koe in te schatten, blijkt bijvoorbeeld dat het gemiddelde van al die schattingen dichter bij het ware aantal kilo's komt naarmate de groep mensen die een schatting doen, groter wordt. Bij dit experiment bleek zelfs dat een grote groep relatieve leken het gewicht een stuk nauwkeuriger konden inschatten dan een kleine groep ervaren slagers. Quasi-spontane peer-to-peer platforms zoals Wikipedia en Twitter blijken bijzonder effectief in het filteren op feitelijkheid en relevantie. Geen

<sup>6</sup> Om dit onderscheid wat theoretisch profiel te geven, is de theorie die de Britse filosoof Michael Oakeshott (1901–1992) in zijn boek *On Human Conduct* (Oxford, 1975) ontvouwt interessant. Oakeshott stelt dat er in feite twee soorten sociale verbanden bestaan. Aan de ene kant de verbanden waarbij van tevoren een «doel» is geformuleerd. In ons voorbeeld: veilig aankomen in Mallorca. Verreweg de meeste sociale verbanden die we aangaan hebben een dergelijk doel. Bedrijven willen winst maken; op het werk willen we promotie maken; ziekenhuizen willen mensen beter maken – de voorbeelden zijn eindeloos. Daarnaast zijn er de sociale verbanden waarbij het doel *de relatie zelf* is. Daar heb je er niet zoveel van. Michael Oakeshott betoogt echter dat juist bij de meest belangrijke verbanden in ons leven, een dergelijk doel *ontbreekt*. Het beste voorbeeld is vriendschap. Hoewel vrienden uiteraard gemeenschappelijke doelen kunnen hebben (nog altijd in ons voorbeeld: samen op vakantie naar Mallorca), is uiteindelijk het doel van de vriendschap niets anders dan die vriendschap *zélf*. Volgens Oakeshott moeten we een politieke gemeenschap (en dus ook: politieke besluitvorming) in laatste instantie óók als een dergelijk verband zien. Niemand zou zeggen dat het «doel» van Amsterdam x is, of van Utrecht y. De bedoeling is prettig samenleven; het doel is de harmonieuze relatie van de inwoners *zélf*, die deels privédoelen, deels gezamenlijke doelen kunnen nastreven *binnen de context* van de politieke gemeenschap. En precies omdat er geen extern doel is, wordt de veronderstelde «expertise» van mensen – bijvoorbeeld bij het inschatten van de risico's van een bepaald verdrag met een ander land, of het verhogen van de belastingen, het toestaan van meer immigratie – behoorlijk irrelevant. Politieke gelijkheid heeft dus niet alleen een utilitair aspect – maatschappelijke vrede, het optimaal gebruik maken van in de samenleving aanwezige kennis, enzovoort – maar ook een *moreel aspect*. De integriteit van de samenleving staat op het spel, en als we haar ondergeschikt maken aan een bepaald extern doel (bijvoorbeeld «winstmaximalisatie», «optimale vrijheid», «volledige gelijkheid») doen we haar geweld aan.

<sup>7</sup> Zie hierover bijvoorbeeld: Matthias Benz en Alois Stutzer, «Are voters better informed when they have a larger say in politics? Evidence for the European Union and Switzerland», in: *Public Choice* (2004) 119: 31–59. Zij schrijven: «For the variable «referendum», the marginal effect amounts to 1.7%, i.e. citizens in referenda countries are 1.7% more likely to be better informed by one index point than otherwise similar citizens in non-referenda countries. The effect is comparable to the difference in political information between an individual in a middle income category and an individual in the lowest income category.» En even verderop: «Looking at the joint findings for the EU and Switzerland, we believe that our study presents for the first time systematic empirical evidence that voters are better informed when they have a larger say in politics.»

<sup>8</sup> James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds. Why the Many are Smarter than the Few* (London: Abacus, 2004).

van de tegenstanders van het referendum heeft kunnen onderbouwen waarom zich dit niet ook politiek zou kunnen vertalen – terwijl voorbeelden van gecrowdsourcete projecten laten zien dat ook zeer hoogwaardige producten door grote groepen kunnen worden gegene-reerd, zoals bij het door tienduizenden individuele hobbyisten geschreven computerbesturingsprogramma Linux.<sup>9</sup>

In de jaren zestig meenden velen dat de communistische planeconomie veel efficiënter zou zijn dan de chaotische vrije markt. Centraal vanuit één punt besluiten hoeveel broden, tractoren en overhemden geproduceerd moesten worden zou toch logischerwijs veel beter aansluiten op de vraag dan wanneer iedereen voor zichzelf ging bepalen wat hij ging produceren, hoe dat op de markt gebracht moest worden en tegen welke prijs het zou worden aangeboden. Men was er werkelijk van overtuigd dat de sovjet-wereld de kapitalistische landen spoedig zou overwoekeren. Toch bleek dit niet het geval. In tegendeel. Waarom eigenlijk? Opnieuw bleken de *velen* slimmer dan de *enkelen*. De hoeveelheid *kennis* over marktpreferenties die een centrale instantie kan verzamelen kan nooit op tegen de kennis die alle individuele consumenten en producenten, gezamenlijk, met vallen en opstaan, bezitten en die zij tot uitdrukking laten komen in hun beslissingen. Maar zoals de gezamenlijke beslissingen van miljoenen consumenten in vrijwel alle gevallen tot de beste economische resultaten leiden; zou het regelmatig betrekken van de totale deskundigheid die in de samenleving aanwezig is, dan zo niet ook tot betere *politieke besluiten* kunnen leiden?

**Ten vierde**, iedereen kent de verleiding om een ander, met wie we het niet eens zijn, weg te zetten als iemand die «niet weet waarover hij praat». Als we in een discussie ons gelijk willen halen is het altijd aantrekkelijk om ons te beroepen op de eigen «deskundigheid» – en vooral ook, om het ontbreken van dergelijke deskundigheid bij onze tegenstanders fijntjes te benadrukken. Het is een verleiding waar de voorstanders van het associatieverdrag met Oekraïne, en de voorstanders van een Brits EU-lidmaatschap, na de referenda daarover, in elk geval maar weinig weerstand aan konden bieden. Geregeld stelden zij dat er sprake zou zijn geweest van «misleiding»: zo zouden de Britten met valse beloftes over gezondheidszorg zijn verleid om voor de Brexit te stemmen; en de Nederlanders zouden zijn wijsgemaakt dat Oekraïne EU-lid zou worden door het associatieverdrag. Op basis van valse voorstelling van zaken gingen de mensen vervolgens naar de stembus.

Kijken we wat preciezer naar de gewraakte beweringen, dan blijken die toch meer waarheid te bevatten dan de referendumsceptici doen voorkomen. De Brexiteers wezen erop dat de EU beschikt over 350 miljoen Brits belastinggeld per week. Eenmaal uit de EU zou Westminster zélf over dit geld kunnen beschikken, en dus inderdaad kunnen besluiten het aan – bijvoorbeeld – gezondheidszorg te besteden. Het referendum hield echter geen nieuw regeringsmandaat in. Op de dag na het referendum kon dus niet worden gegarandeerd dat dit geld ook daadwerkelijk naar gezondheidszorg zou gaan. Na een volgende algemene parlementsverkiezing zou dit echter zomaar de uitkomst kunnen zijn. Misleiding? Gebrekkige deskundigheid? Natuurlijk kan van mening worden verschild over bedragen, de besteding daarvan, enzovoorts. Maar die 350 miljoen was wél gewoon het bedrag dat de Britten wekelijks aan de EU overmaakten. Daarom toonden de remainers zich dus vooral slechte verliezers. Ze verweten hen die een andere mening waren

---

<sup>9</sup> Zie hierover bijvoorbeeld: Alan Watkins en Iman Stratenus, *Crowdocracy. The end of politics* (Kent: Urbane Publications, 2016).

toegedaan «ondeskundigheid» – ze konden zich eenvoudigweg niet *voorstellen* dat mensen daadwerkelijk iets anders wilden dan zichzelf.<sup>10</sup>

Hetzelfde zagen we bij het Nederlandse debat rondom het associatieverdrag met Oekraïne. Voorstanders stelden tijdens de campagne dat het ging om «een doodgewoon handelsverdrag», waarbij het grensland «nooit» EU-lid zou worden en van toetreding tot de militaire alliantie zelfs «nooit sprake was geweest». Eerder was het echter aangeprezen als «het meest verstrekkende verdrag ooit». Op een persconferentie verklaarde EU-president Herman van Rompuy dat Oekraïne spoedig EU-lid zou worden, en de NAVO was zich al aan het warmdraaien voor militaire oefeningen op de Krim. Hoewel uit later onderzoek is gebleken dat Nederlanders vooral tegen het associatieverdrag hebben gestemd vanwege de corruptie in Oekraïne, was het bezwaar van toekomstig EU-lidmaatschap voor Oekraïne dus ook in het geheel niet denkbeeldig.<sup>11</sup> Kiezers maakten een andere inschatting van de risico's en (mogelijke) gevolgen van een voorgenomen besluit. Ze wilden iets anders; met gebrek aan «deskundigheid» hoeft dat alles niets te maken te hebben.

Dan is er het **effectiviteitsargument**. Dit heeft betrekking op de tijd die referenda in beslag nemen – en de mate waarin zij vervolgens het politieke besluitvormingsproces vertragen. Zo zou kunnen worden gevreesd dat effectief bestuur onmogelijk wordt. Dit argument begint vanuit een toch op z'n minst twijfelachtige aanname – namelijk dat het parlementaire systeem zonder referenda wél daadkrachtig zou zijn. Is dat zo? Het schaakspel tussen kabinet, ambtenarij, parlement, Raad van State, enzovoorts, duurt vaak jaren. Een referendum neemt natuurlijk ook tijd in beslag – maar valt in principe toch zeker binnen een periode van zes maanden te realiseren; waarna dan ook een heldere beslissing voorligt. In die zin is het referendum eerder een *versnellend* en *verduidelikend* besluitvormingsinstrument dan het omgekeerde.

Daarbij zal op het referendum overigens ook een **zelfregulerend mechanisme** van toepassing zijn – immers: alleen als er draagvlak voor is, zullen voldoende ondersteuningsverklaringen worden verzameld. De bereidheid van mensen om hun handtekening onder nieuwe referendum-initiatieven te zetten zal afnemen wanneer deze referenda inderdaad veel te lang duren en uiterst efficiënt zouden blijken te zijn<sup>12</sup>.

Kortom, het effectiviteitsargument overtuigt niet.

---

<sup>10</sup> Een ander voorbeeld, herhaaldelijk werd tijdens de brexitcampagne beweerd dat met een Brexit grote multinationals massaal het VK zouden verlaten en dat voorstanders van de Brexit het publiek zouden misleiden door iets anders te beweren. Maar wat is er na de Brexit daadwerkelijk gebeurd? De hoofdkantoren van Shell en Unilever zijn van Nederland naar het VK verhuisd in plaats van andersom.

<sup>11</sup> Mede naar aanleiding van het associatieverdrag adviseerde de Europese Commissie zeer recent Oekraïne de status van kandidaat-lid te geven zoals de tegenstanders van dit verdrag in 2016 al voorspelden.....

<sup>12</sup> Hier is het voorbeeld van Italië interessant. Net als Zwitserland kent het land een traditie van referenda – maar anders dan Zwitserland kan louter *aangenomen wetgeving* worden weggestemd (de situatie is dus grofweg vergelijkbaar met de Nederlandse – zij het dat de referenda in Italië wél bindend zijn). Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er drie referenda gehouden over grondwetswijzigingen, en zeventien zogenoemde «volksreferenda» – over gewone wetgeving. Een referendum kan op twee manieren worden afgedwongen: door een verzoek van vijf van de twintig regionale raden (zeg maar: de Italiaanse provincies); of door het verzamelen van vijfhonderdduizend handtekeningen (die één voor één door een rechter op echtheid moeten worden gecontroleerd). Zie over het Italiaanse referendum bijvoorbeeld: Alexander Chancellor, *A lesson from Italy on the futility of referendums*, in: *The Spectator*, 23 april 2016. Online beschikbaar op <http://www.spectator.co.uk/2016/04/a-lesson-from-italy-on-the-futility-of-referendums/>.



Tot slot, het **kostenargument**: referenda zouden te veel belastinggeld vergen. Inderdaad: het organiseren van een referendum kost geld. De totale kosten van het referendum van 6 april 2016 waren zo'n 30 miljoen.<sup>13</sup> Enerzijds zullen de kosten voor het organiseren van een volksinitiatief wat lager uitvallen, omdat dit wetsvoorstel, in tegenstelling tot het voormalig raadgevend referendum, de staat, via subsidies, niet laat bijdragen in de kosten van de referendumcampagne. Anderzijds is het algemeen prijspeil, met name de afgelopen jaren, sterk toegenomen. Per saldo verwachten de initiatiefnemers dat het organiseren van een volksinitiatief ongeveer 30 miljoen euro zal kosten. Waar mogelijk moet worden gepoogd de datum van het referendum te laten samenvallen met reguliere verkiezingen, zodat niet alleen de verkiezingsopkomst wordt verhoogd maar ook de kosten kunnen worden gedrukt. Ook kan er, zoals in Zwitserland, voor worden gekozen meerdere referenda tegelijkertijd in stemming te laten brengen. De afgelopen jaren is er gemiddeld op nationaal niveau in Zwitserland ongeveer vier keer per jaar over een referendum gestemd.<sup>14</sup> Hoewel uiteraard niet volledig vergelijkbaar lijkt het aannemelijk dat de totale jaarlijkse kosten die gepaard zullen gaan met de invoering van dit volksinitiatief in Nederland niet veel meer dan honderd miljoen euro hoeven te bedragen.

Honderd miljoen euro is veel geld. Maar besparen referenda niet ook kosten – omdat ze de politiek kunnen behoeden voor stommiteiten? En is democratische legitimiteit niet ook iets waard? Als we voor honderd miljoen per jaar, de staatsrechtelijke machtsbalans kunnen herstellen, het zelfreinigend vermogen van de democratie vergroten en het partijkartel bij de les houden – is dat dan niet ook iets waard? Ondertussen moeten de kosten van referenda ook niet worden overschat. Verkiezingen kosten geld. Democratie kost geld. Eén referendum per jaar zou elke Nederlander niet meer dan *twee euro* kosten – de prijs van een kop koffie. Hoeveel mensen zouden nu werkelijk vinden dat dat te duur is voor reële invloed op de manier waarop hun samenleving is georganiseerd? En laten we de rest van de rijksbegroting niet uit het oog verliezen. Laten we de kosten van het referendum eens vergelijken met enkele andere hoofdstukjes uit de rijksbegroting.

---

<sup>13</sup> Zie hierover bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/12/kabinet-ervng-eens-over-meer-geld-organisatie-referendum>.

<sup>14</sup> Chart of the week: the rising number of popular initiatives in Switzerland (lenews.ch).

**De kosten van het referendum in perspectief**

Begrotingspost:	Kosten:
Referendum	100 miljoen euro
Monarchie	40,6 miljoen euro per jaar
Vredesmissie in Mali	40–65 miljoen euro per jaar
Verbouwing Binnenhof	718 miljoen euro
Publieke Omroep	1 miljard euro
Noord-Zuidlijn	3 miljard euro
Ontwikkelingssamenwerking	3,7 miljard euro per jaar
Eerste storting EFSF	4,6 miljard euro
Europese Unie	5,5 miljard euro per jaar <sup>1</sup>
Betuwelijn	5 miljard euro
Joint Strike Fighter	5,2 miljard euro
Subsidie windmolens	20 miljard euro

<sup>1</sup> Nederland draagt netto het meeste af aan de EU: 5,5 miljard euro (volkskrant.nl).

Daartegenover staan zes belangrijke argumenten van de voorstanders:

1. Het compromis-argument.
2. Het man-bal-argument.
3. Het kloof- of kartel-argument.
4. Het feedback-argument.
5. Het co-ownership-argument.
6. Het morele of deontologische argument.

Allereerst het belangrijkste: het **compromis-argument**. Nationale verkiezingen gaan altijd over een mix van zeer veel verschillende onderwerpen. Huizenmarkt, hypotheekrente-aftrek, het file-probleem, versoepeling van het ontslagrecht, immigratie, belastingdruk, klimaat-zorgen, onderwijs, defensie, de euro... Onvermijdelijk is de keuze van de kiezer een *trade off*: het is altijd een compromis. Bovendien wordt die keuze in belangrijke mate bepaald (of vertroebeld?) door de persoon van de partijleider, waarbij je als kiezer maar weinig greep hebt op wie er nog meer (op de slippen van de leider) in het parlement terecht komen. De politici die uiteindelijk in het parlement terechtkomen moeten opnieuw een moeizaam compromis sluiten bij het vormen van een regeringscoalitie. Zo kan het gemakkelijk gebeuren dat bepaalde thema's – ondanks de wensen van de kiezer en zelfs ondanks gedane verkiezingsbeloftes – tóch niet vertaald worden in beleid. Referenda bieden redding voor de onderwerpen die in de parlementaire compromis-machine worden vermalen. Zo'n onderwerp nog eens afzonderlijk bediscussiëren en opwerpen voor aparte stemming, los van politiek wisselgeld en Haags krachtenveld, kan helpen het democratisch deficit dat *inherent* is aan het parlementaire systeem, te ondervangen.

Dan is er het **man-bal-argument**. Het referendum laat de kiezer een keuze maken over een *onderwerp* – niet over een persoon. Dat vormt een fundamenteel verschil met gewone verkiezingen waarbij je immers op *vertegenwoordigers* stemt – op mensen dus – die een *persoonlijk* mandaat krijgen dat in beginsel niet gebonden is aan een bepaald, specifiek standpunt op bepaalde specifieke thema's (en verkiezingsbeloftes). Het referendum dwingt, kortom, tot issue-politiek. Partijen en

politici worden even minder relevant; er kunnen originele coalities gesloten worden tussen groepen die elkaar op talloze andere punten (die wellicht de overhand hebben bij algemene parlementsverkiezingen) juist de tent uit vechten. Zulke gelegenheidscoalities kunnen heel gezond zijn voor de parlementaire democratie.

Gekoppeld hieraan speelt het **kloof- of kartel-argument**. Het kan zijn dat de bestaande politieke partijen op een bepaald punt fundamenteel verschillen van de bevolking. Er kunnen specifieke thema's zijn waarover politici (om wat voor reden dan ook) liever niet spreken. De politiek kan op sommige punten van het volk zijn losgezongen; of de bestaande partijen kunnen belang hebben bij het in stand houden van een bepaalde situatie; ze kunnen bang zijn een bepaald probleem op te pakken of ergens een blinde vlek voor hebben.<sup>16</sup> Tal van verklaringen zijn mogelijk – en in de ogen van de initiatiefnemers bestaat op dit moment, in alle Westerse landen, een dergelijke kloof op het gebied van de Europese Unie en de open grenzen (een politiek die door de eerste ondergetekende is samengevat onder de noemer «aanval op de natiestaat»<sup>17</sup>).

In zo'n geval kan een referendum uitkomst bieden. Het kan dus als zekerheidsventiel fungeren tegen ontsporing van de macht of te grote afstand tussen bevolking en politiek. Hieraan gekoppeld speelt wat je – misschien iets positiever geformuleerd – het **feedback argument** zou kunnen noemen. Zoals je geen timmerman hoeft te zijn om te constateren dat het dak lekt – zo hoef je geen politiek expert te zijn om bepaalde problemen te kunnen constateren die politici (mogelijk vanwege een bepaalde kaasstolpwerking) over het hoofd zien.

Het **co-ownership argument**. In talloze gremia zien we dat wanneer mensen zich «mede-eigenaar» voelen van een bepaald project (een organisatie, een reis, een gebouw, een verzorgingshuis) – zij geneigd zijn meer verantwoordelijkheid te nemen en zich, vervolgens, ook betrokkener voelen bij de genomen besluiten (zelfs wanneer hun voorkeuren worden overstemd). Ze doen meer hun best de zaken naar hun hand te zetten, maar zijn ook inschikkelijker als ze soms hun zin niet krijgen. In Nederland zien we op dit moment een grote verwijdering tussen bevolking en politiek. Moet de staat niet wat meer «van ons» worden? Gemeenschappelijke besluitvorming impliceert een «wij» – maar *vormt* ook een «wij». Het geeft gestalte aan een collectief dat tot een bepaalde beslissing komt. Op die manier zouden referenda kunnen helpen de nationale cohesie te versterken en burgers kunnen uitnodigen meer verantwoordelijkheid te dragen.

Het **morele of deontologische argument**, ten slotte. Dit gaat uit van het idee dat het individu onvervreembare rechten heeft als uitdrukking van zijn individualiteit. Het belangrijkste recht is daarom de persoonlijke autonomie – het «zelfbeschikkingsrecht», de vrijheid. Vandaar ook dat gevangenisstraf inderdaad een «straf» is – omdat mensen (dat wil zeggen: verreweg de meeste mensen) vrij willen kunnen zijn om te gaan en staan waar ze willen. Hieruit kan een vervolgstap worden getrokken: politieke inspraak (of politieke medezeggenschap) is de logische consequentie van

<sup>16</sup> Onderzoek (The education gap in participation and its political consequences | SpringerLink) laat dit ook zien. Uit onderzoek is bijvoorbeeld bekend dat er door hogeropgeleiden, die de representatieve politiek overbevolken, fundamenteel anders wordt gedacht over bijvoorbeeld de EU en immigratie dan lageropgeleiden. Lageropgeleiden die bovendien wél gaan stemmen bij een referendum en een voorkeur hebben voor directe vormen van democratie (Education and support for representative, direct and stealth democracy – ScienceDirect). Zo kan «de kloof» dus worden gedicht.

<sup>17</sup> Zie hierover bijvoorbeeld: Karel Smouter en Ludo Hekman, «De blinde vlek van links. Interview met Austin Dicey», in: *De Groene Amsterdammer* (17 februari 2010).

het natuurrecht op persoonlijke autonomie. Zaken die het leven van het individu bepalen (zoals belasting, immigratie, buitenlands beleid) kunnen daarom – op grond van het natuurrecht – eigenlijk niet buiten zijn instemming om worden genomen.<sup>18</sup>

#### 4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Wet raadgevend referendum (hierna: Wrr), zoals die tot medio 2018 van kracht was, was<sup>19</sup> *corrigerend* – dat wil zeggen: bedoeld om een door de politiek gemaakte wet tegen te houden. De bevolking kan daarmee uitsluitend *reageren* op de volksvertegenwoordiging, maar verkrijgt niet zelf het *initiatief*. Dat maakt haar afhankelijk van het partijkartel – dat bepaalde onderwerpen uit de weg kan gaan. Zolang geen nieuwe wet wordt geproduceerd, kan de bevolking niets beginnen. Zo blijven de belangrijkste vragen feitelijk buiten bereik.

Ook een grote minderheid in de Kamer kan geen verandering brengen in dit gegeven – omdat een wet pas referendabel wordt indien zij door zowel de Tweede als de Eerste Kamer is aangenomen – en zij dus op een *meerderheid* in beide Kamers heeft kunnen rekenen. Aangezien de functie van het referendum nu juist is om de «blinde vlekken» in de gekozen volksvertegenwoordiging af te dekken, voldoet het *corrigerende* referendum zoals dat eerder heeft gegolden, niet. Juist door bepaalde onderwerpen te kunnen *agenderen* (dus door een *initiërend* referendum) zou de bevolking een effectieve tegenmacht kunnen vormen en het parlement – indien daartoe de behoefte bestaat – tot de orde kunnen roepen.

#### **Praktische implicaties**

Anders dan de eerdere Wrr, die enkel voorzag in de mogelijkheid referenda te houden over recent totstandgekomen wetten en stilziggende goedkeuring van verdragen, beoogt dit wetsvoorstel referenda over door burgers zelf te bepalen onderwerpen mogelijk te maken.

#### **Grenzen aan wat burgers zelf kunnen voorstellen**

Zouden burgers alles moeten kunnen voorstellen? Of moeten daar grenzen aan worden gesteld? Het ligt in de lijn der logica dat zaken die *onmogelijk* tot daadwerkelijk beleid zouden kunnen worden omgezet, geen zinvol referendum kunnen opleveren. Aan de andere kant: als dat voorstel blijkbaar voldoende ondersteuningsverklaring weet te verkrijgen is het onderwerp wellicht relevant genoeg voor een debat en (dus) een stemming. Het zou vervolgens aan de Tweede Kamer zijn om *zo dicht mogelijk* bij dat blijkbaar onhaalbare ideaal uit te komen. Er zijn drie categorieën onmogelijke of onhaalbare zaken:

- (1) Evident onmogelijke of belachelijke onderwerpen. Bijvoorbeeld: het afschaffen van de zwaartekracht. Het verbieden van bewolking. Hoewel het onwaarschijnlijk lijkt dat een dergelijk voorstel de 300.000 ondersteuningsverklaringen verwerft, heeft een stemming daarover ook weinig negatief effect en hoeft het dus niet te worden verboden.
- (2) Voorstellen die evident strijdig zijn met de Grondwet. Bijvoorbeeld: afschaffen van het toetsingsverbod. Een dergelijk voorstel kan – indien

<sup>18</sup> Dit argument heeft wellicht ook een zwakte: want als er een moreel argument is voor maximale autonomie, dan is er ook een moreel argument *tegen* elk beroep op de rechten van het collectief – bijvoorbeeld de nationale gemeenschap. Dit is de klassieke impasse van het anarcho-libertarisme, dat zich uiterst moeizaam kan opstellen tegen massa-immigratie en multiculturalisme zonder het eigen uitgangspunt (maximale individuele autonomie) tegen te spreken.

<sup>19</sup> Net zoals het initiatiefvoorstel Leijten Initiatiefvoorstel-Leijten Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (35 729) – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

aangenomen in een referendum – worden gezien als aansporing voor de wetgevende macht om een wet aan te nemen die de Grondwet op dit punt wijzigt. Ook dit hoeft dus geen enkel probleem te zijn en kan gewoon worden toegestaan.

- (3) Voorstellen die strijdig zijn met Europees of Internationaal recht, bijvoorbeeld: een totale immigratiestop. Indien aangenomen in een referendum zou dit voorstel een conflict voor de Nederlandse politiek opleveren, waarbij verschillende krachten tegen elkaar in zullen gaan werken. Juridisch is dit echter geen probleem: laat de politiek dan maar op zoek gaan naar een oplossing. Ook dit hoeft dus niet te worden verboden.

Kortom: er zijn eigenlijk geen voorstellen te bedenken die om dwingende inhoudelijke en constitutionele redenen zouden moeten worden uitgesloten van een referendum.<sup>20</sup> Wel zou de uitkomst van een referendum de regering ertoe kunnen bewegen naar een oplossing te zoeken waarin bijvoorbeeld enkele van de meer evidente conflicten die een bepaald voorstel zou opleveren, zijn ondervangen, maar waarin de grondgedachte wél overeind blijft. In het hierboven genoemde voorbeeld van een totale immigratiestop zou dat bijvoorbeeld kunnen zijn: geen immigratiestop maar een jaarlijks vastgestelde «immigratiemax». Minder ingrijpend, maar wel tegemoet komend aan de gevoelens die aanleiding zouden kunnen hebben gegeven voor dat voorstel.

### ***Verhouding tot andere referendavoorstellen***

Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot andere referendavoorstellen, vroeger en nu? Het niet-bindende karakter heeft dit wetsvoorstel gemeen met de Wet Raadgevend Referendum (WRR) en dit niet-bindende karakter was een van de redenen die werd gegeven voor het afschaffen van dit wetsvoorstel in 2018. Het niet-bindende karakter van de WRR werd echter vooral een probleem *in combinatie met de opkomstdrempel van 30%* die onderdeel was van de WRR. Immers, zodra deze opkomstdrempel werd gehaald werd daarmee bij de bevolking, ten onrechte, automatisch de verwachting gewerkt dat de uitkomst van het referendum bindend zou zijn. Daarnaast waren er nog een aantal andere fundamentele bezwaren tegen deze opkomstdrempel. Zo twijfelden voorstanders van een wet die op basis van de WRR per referendum werd voorgelegd aan de bevolking of ze in plaats van voor het wetsvoorstel in het referendum te stemmen wellicht beter niet konden gaan stemmen zodat de opkomstdrempel wellicht niet gehaald zou worden. Vrijwel unaniem werd deze opkomstdrempel daarom als onwenselijk beschouwd. Het onderhavige wetsvoorstel heeft deze opkomstdrempel *niet*. Daarmee vervallen met dit wetsvoorstel ook vrijwel alle (praktische) bezwaren die aanleiding waren voor sommige partijen om de WRR in 2018 met terugwerkende kracht in te trekken. Over het niet-bindende karakter van dit referendumvoorstel kan bijvoorbeeld geen misverstand meer ontstaan, wel teleurstelling als de uitslag niet wordt opgevolgd<sup>21</sup>, maar dan is er in ieder geval een duidelijk signaal afgegeven dat de regering handelt in strijd met de expliciete wil van de meerderheid van de bevolking, de soeverein zelf, zoals die tot uitdrukking is gebracht in het referendum.

<sup>20</sup> Alleen voorstellen die gericht zijn op individuele personen (en niet betrekking hebben op een publieke functie die wordt bekleed) zijn in dit wetsvoorstel uitgezonderd en om praktische redenen zijn ook voorstellen waar de afgelopen twee jaar al een referendum over is gehouden uitgezonderd.

<sup>21</sup> Zie ook pagina 143 uit het rapport «Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.» (2018).

De vier belangrijkste verschillen ten opzichte van het initiatiefvoorstel voor een correctief referendum van het lid Leijten<sup>22</sup> zijn als volgt:

- Er is niet sprake van een uitkomstdrempel
- Ook internationale verdragen zijn gewoon referendabel
- De bevolking kan zélf het onderwerp van het referendum bepalen
- De uitslag van het referendum is adviserend, niet bindend.

De eerste drie verschillen zorgen ervoor dat het bereik van het referendum dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd aanzienlijk groter is. Voor een geldige uitslag hoeft niet een (zeer) groot deel van de kiesgerechtigde bevolking te gaan stemmen, vrijwel alles is referendabel en de bevolking kan ook zelf onderwerpen aandragen voor een referendum. Het referendum is dus niet slechts corrigerend. Het adviserende karakter van het referendum in dit initiatiefvoorstel is daarentegen onomstotelijk een beperking. Vanzelfsprekend hadden de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel veel liever gezien dat het referendum een bindend karakter zou hebben. Vanwege de grondwetswijziging die hier echter voor nodig is, de tijd die dit kost en de aanzienlijke kans dat de benodigde tweederde meerderheid in beide Kamers niet gehaald zal worden,<sup>23</sup> hebben de initiatiefnemers gekozen voor een adviserend referendum: beter één vogel in de hand dan tien in de lucht.

### *5. Financiële gevolgen*

Zoals hierboven in paragraaf 3 is aangegeven, verwachten de initiatiefnemers dat de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor het Rijk een extra belasting op de jaarlijkse rijksbegroting (d.w.z. het Ministerie van Binnenlandse Zaken) kan vormen van maximaal naar schatting zo'n 100 miljoen euro. Voor een nadere toelichting op deze schatting wordt verwezen naar die paragraaf.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

Als «initiatiefnemer» van een referendum geldt degene een referendum initiëert door overeenkomstig artikel 15, eerste lid, als eerste bij de voorzitter van het centraal stembureau een daartoe strekkend verzoek in te dienen. Ingevolge artikel 4, eerste lid, duidt de initiatiefnemer daarbij het onderwerp aan dat hij aan een referendum wenst te onderwerpen. Daar waar in dit wetsvoorstel van «Onze Minister» wordt gesproken, wordt bedoeld op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De term «referendum» in dit wetsvoorstel betreft een niet-bindend, raadgevend referendum, oftewel een referendum op initiatief van kiesgerechtigden, waarbij de mogelijkheid bestaat van de uitslag van dat referendum af te wijken.

### **Artikel 2**

Dit artikel stelt de benodigde aantallen inleidende, onderscheidenlijk definitieve verzoeken voor het houden van een referendum vast. Het aantal inleidende verzoeken dient ten minste tienduizend te zijn, en het daaropvolgende aantal definitieve verzoeken ten minste tweehonderd-duizend.

<sup>22</sup> Initiatiefvoorstel-Leijten Opneming in de Grondwet van bepalingen inzake het correctief referendum (35 729) – Eerste Kamer der Staten-Generaal.

<sup>23</sup> Het initiatiefvoorstel voor een bindend referendum van Leijten heeft, in tweede lezing, op 5 juli 2022 bijvoorbeeld de benodigde tweederde meerderheid niet gehaald.

### **Artikel 3**

Ten aanzien van de uitslag van het referendum zijn er twee mogelijke uitkomsten. In het kader van de aan het referendum onderworpen vraag kunnen kiesgerechtigden zich in instemmende, onderscheidenlijk afwijzende zin (bijvoorbeeld «voor» of «tegen») uitspreken. Afhankelijk van hoe de meerderheid zich heeft uitgesproken, geldt de uitslag als raadgevende uitspraak tot afwijzing van, dan wel instemming met, de vraag die in het kader van het referendum is voorgelegd.

### **Artikel 4**

Uitgangspunt is dat referenda betrekking kunnen hebben op ieder door de initiatiefnemer gewenst onderwerp (eerste lid). Uitzonderingen daarop zijn onderwerpen waar korter dan twee jaar eerder reeds een referendum over heeft plaatsgevonden (tweede lid, onder a), en individuele aangelegenheden – tenzij de aangelegenheid betrekking heeft op de rechtspositie van individuen in hun publieke functie. Daarbij gaat het om bestuursorganen en de in artikel 1:1 van de Awb genoemde organen, personen en colleges, alsmede leden van het koninklijk huis (tweede lid, onderdeel b).

### **Artikel 5**

De kiesgerechtigdheid voor het referendum sluit aan bij de kiesgerechtigdheid voor de Tweede Kamerverkiezingen, omschreven in artikel B 1 van de Kieswet (eerste lid). De kiesgerechtigdheid wordt beoordeeld naar de toestand op de drieënveertigste dag voor de dag van de stemming voor het referendum, met uitzondering van het vereiste van de achttienjarige leeftijd, dat wordt beoordeeld naar de situatie op de dag van de stemming (tweede lid).

### **Artikel 6**

De koppeling van het kiesrecht voor een referendum aan de kiesgerechtigdheid voor de verkiezingen van de Tweede Kamer impliceert dat uitsluiting van het kiesrecht op grond van artikel B 5 van de Kieswet tevens meebrengt dat men niet gerechtigd is aan een referendum deel te nemen. Artikel B 5 van de Kieswet behoeft dus niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Dat is wel het geval met artikel B 6, waarin voorgeschreven is dat kiesgerechtigden aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, alleen bij volmacht kunnen stemmen.

### **Artikelen 7 en 8**

Voor de registratie van de kiesgerechtigdheid voor referenda in de gemeentelijke administratie kan eenvoudig worden verwezen naar de registratie van de kiesgerechtigdheid voor de op hetzelfde niveau gehouden verkiezingen, zodat de in de Kieswet geregelde voorzieningen inzake inlichtingen omtrent de registratie als kiezer en verzoeken om herziening van de registratie automatisch doorwerken naar de kiesgerechtigdheid voor referenda.

### **Artikelen 9 t/m 13**

Voor deze artikelen hebben de bepalingen van hoofdstuk E van de Kieswet als uitgangspunt gediend. De fase van de stemming en de vaststelling van de uitslag van het referendum is het deel van de procedure dat het meest overeenkomt met de gang van zaken bij verkiezingen. Het omvat de voorbereiding van de stemming, de oproeping van de kiezers, het verloop

van de stemming en de berekening van de uitslag vanaf het niveau van het stembureau tot het niveau van het centraal stembureau. Het ligt dan ook voor de hand deze fase bij een referendum op overeenkomstige wijze en met gebruikmaking van dezelfde organen te laten verlopen als bij de verkiezingen. De keuze voor inschakeling van kieswettelijke organen betekent dat de verantwoordelijkheid voor het verloop van de stemming en voor de vaststelling van de uitslag ligt bij onafhankelijke bestuursorganen: stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus.

### **Artikelen 14 en 27**

Deze artikelen omschrijven het inleidend, onderscheidenlijk het definitieve verzoek tot het houden van een referendum als het totaal aantal geldige inleidende verzoeken onderscheidenlijk ondersteuningsverklaringen.

### **Artikelen 15 en 28**

Voor wat betreft het inleidende verzoek volgt uit artikel 15, eerste lid, dat een initieel verzoek tot het houden van een referendum bij de voorzitter van het centraal stembureau wordt ingediend door de initiatiefnemer, die daarbij die vervolgens binnen acht weken het ingevolge artikel 2 benodigde aantal aanvullende verzoeken van andere kiesgerechtigden moet weten te verzamelen en deze bij de voorzitter van het centraal stembureau moet aanleveren. Hiertoe wordt door het centraal stembureau kosteloos een lijst aan de initiatiefnemer verstrekt met daarop een zakelijk aanduiding van het onderwerp. Bij ministeriële regeling wordt voorzien in een model voor deze lijst. Op de lijst (of een fotokopie daarvan, zodoende kunnen er op een lijst verzoeken van één of meerdere kiesgerechtigden staan) kunnen andere kiesgerechtigden hun aanvullende verzoek plaatsen door vermelding van NAW-gegevens, geboortedatum en -plaats en handtekening (derde tot en met vijfde lid). Met het oog op de termijn van acht weken wordt op grond van het zesde lid de datum van ontvangst van het initiële verzoek alsmede van aanvullende verzoeken bijgehouden door een door de voorzitter van het centraal stembureau aan te wijzen persoon.

De kiesgerechtigheid van de initiatiefnemer en de andere verzoekers wordt volgens het tweede lid beoordeeld aan de hand van de vraag of zij op enig moment binnen die termijn van acht weken aan de vereisten voor uitoefening van het kiesrecht voldeden. Het zevende lid voorziet tot slot in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over verzoeken van kiesgerechtigden die buiten Nederland wonen.

Artikel 28 regelt iets vergelijkbaars voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen in het kader van het definitieve verzoek, met dien verstande dat kiesgerechtigden hun ondersteuningsverklaring rechtstreeks bij de voorzitter van het centraal stembureau kunnen afleggen en dat op de daartoe beschikbaar gestelde lijst de aan het referendum te onderwerpen vraag vermeld staat. Voor wat betreft de termijn waarbinnen ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd, geldt dat deze aanvangt op het moment waarop, na toelating van het inleidend verzoek, de aan het referendum te onderwerpen vraag vaststaat (zie hierover verder de toelichting op artikel 26). Iedere kiesgerechtigde kan dan volgens het eerste lid gedurende een termijn van achttien maanden (of zoveel eerder als het centraal stembureau beslist dat het definitieve verzoek wordt toegelaten omdat het vereiste aantal geldige ondersteuningsverklaringen is behaald) een ondersteuningsverklaring afleggen.



## **Artikelen 16 en 29**

Meerdere inleidende verzoeken onderscheidenlijk ondersteuningsverklaringen van één persoon in het kader van hetzelfde referendum zijn niet toegestaan en intrekking van een verzoek of ondersteuningsverklaring is niet mogelijk, zo regelen de artikelen 16 en 29. Het doen van meerdere verzoeken of het afleggen van meerdere ondersteuningsverklaringen leidt ingevolge de artikelen 19, tweede lid, aanhef en onder f, onderscheidenlijk 31, derde lid, aanhef en onder f, tot ongeldigverklaring van alle verzoeken die afkomstig zijn van die persoon, en kunnen bovendien leiden tot strafrechtelijke vervolging van betrokkene. Het uitsluiten van de mogelijkheid een verzoek of ondersteuningsverklaring in te trekken sluit aan bij wat in de Kieswet geregeld is voor ondersteuningsverklaringen inzake kandidaatstelling. Het voorschrift voorkomt discussies over de rechtsgeldigheid van verzoeken en ondersteuningsverklaringen die de tijdige en juiste vaststelling van het totale aantal verzoeken en verklaringen in de weg kunnen staan.

## **Artikelen 17 en 30**

De artikelen 17 en 30 regelen dat de verzoeken en verklaringen, bedoeld in de artikelen 15 en 28, ook langs digitale weg gedaan kunnen worden, mits voldaan wordt aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Deze vereisten omvatten in ieder geval dat vast dient 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. Bij algemene maatregel van bestuur worden hiertoe nadere regels gesteld.

## **Artikel 18**

Binnen een week na afloop van de ingevolge artikel 15, eerste lid, geldende termijn van acht weken, besluit de voorzitter van het centraal stembureau of het inleidend verzoek wordt toegelaten. Tot het niet toelaten van het verzoek kan slechts worden besloten als er binnen de genoemde termijn onvoldoende verzoeken, dan wel onvoldoende geldige verzoeken (zie de toelichting op de artikelen 19 en 31) ontvangen zijn.

## **Artikelen 19 en 31**

Op grond van deze artikelen is de voorzitter van het centraal stembureau belast met het vaststellen van het aantal ingediende verzoeken onderscheidenlijk verklaringen. Als het ingevolge artikel 2 benodigde aantal verzoeken of verklaringen bereikt is, wordt tevens het aantal geldige en ongeldige verzoeken, onderscheidenlijk verklaringen vastgesteld. Van ongeldigheid is in beide artikelen sprake indien de termijn verstreken is, de daarvoor bestemde lijst niet gebruikt is, niet alle vereiste gegevens vermeld zijn, onjuiste gegevens vermeld zijn, of indien de persoon die het verzoek heeft gedaan onderscheidenlijk de verklaring heeft afgelegd, niet kiesgerechtigd is of meerdere verzoeken of verklaringen heeft gedaan in het kader van hetzelfde referendumverzoek. Voor wat betreft de controle is voorzien in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

Specifiek met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen in het kader van het definitieve verzoek is in artikel 31 voorts nog geregeld dat het centraal stembureau het aantal afgelegde verklaringen bijhoudt, en bij het bereiken van het ingevolge artikel 2 vereiste aantal ondersteuningsverklaringen de geldigheid daarvan inventariseert. Zodoende hoeft, bij het (ruim) binnen de termijn bereiken van het benodigde aantal ondersteu-

ningsverklaringen, het verstrijken van die termijn niet afgewacht te worden om vast te kunnen stellen of het definitieve verzoek wordt toegelaten. Indien de drempel van 200.000 verklaringen bereikt is maar na controle blijkt dat het aantal geldige verklaringen nog ontoereikend is, ligt het in de rede dat navolgende ondersteuningsverklaringen die binnen de termijn van achttien maanden ontvangen worden, steekproefsgewijs gecontroleerd worden tot het benodigde aantal geldige verklaringen bereikt is, dan wel tot de termijn van achttien maanden is verstreken. Tot het toelaten van het definitieve verzoek wordt besloten zodra is vastgesteld dat binnen de termijn van achttien maanden 200.000 geldige ondersteuningsverklaringen zijn ontvangen. Tot het niet toelaten van het definitieve verzoek wordt slechts besloten als de termijn van achttien maanden verstreken is én het aantal binnen die termijn afgelegde ondersteuningsverklaringen minder dan 200.000 is dan wel minder dan 200.000 geldige verklaringen omvat.

### **Artikelen 20 en 32**

Uit deze artikelen volgt dat de controle van verzoeken en ondersteuningsverklaringen – met uitzondering van die, ontvangen na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn of niet gedaan op de daarvoor beschikbaar gestelde lijst – steekproefsgewijs kan plaatsvinden. Ten behoeve van het verkrijgen van een betrouwbaar en representatief beeld van de resultaten van een dergelijke steekproefsgewijze controle worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de wijze waarop deze wordt uitgevoerd.

### **Artikel 21 en 33 t/m 35**

Voor wat betreft de inleidende verzoeken regelt artikel 21 dat het door de voorzitter van het centraal stembureau ongeldig verklaren van verzoeken met redenen omkleed op de lijst waarop dat verzoek is opgenomen, wordt aangetekend. Een kopie van de betreffende lijst wordt gedurende twee weken na het nemen van het besluit over het al dan niet toelaten van het inleidend verzoek, voor eenieder ter inzage gelegd.

Met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen in het kader van het definitieve verzoek bepalen de artikelen 33 tot en met 35 dat de voorzitter van het centraal stembureau het besluit over het al dan niet toelaten van het definitieve verzoek bekend maakt op een door het centraal stembureau te houden openbare zitting, die gehouden wordt om tien uur op de tweede dag nadat dat besluit is genomen. De zitting wordt vooraf aangekondigd op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze. Alsdan worden tevens het aantal afgelegde, en daarbinnen het aantal geldige en ongeldige, ondersteuningsverklaringen bekendgemaakt. Tijdens de zitting kunnen kiesgerechtigden mondeling bezwaren inbrengen. Op de zitting worden de redenen voor en de beslissing omtrent ongeldige ondersteuningsverklaringen of ondersteuningsverklaringen waarvan twijfel over de geldigheid bestaat, door de voorzitter bekend gemaakt. Op verzoek van aanwezige kiesgerechtigden wordt inzage verleend in de lijst, waarop ongeldig verklaarde ondersteuningsverklaringen eveneens met redenen omkleed zijn aangetekend. Een kopie van de betreffende lijst wordt gedurende twee dagen na de openbare zitting, voorts voor eenieder ter inzage gelegd.

### **Artikelen 22 t/m 25 en 37 t/m 40**

Ter afronding van de beoordeling van het inleidende, onderscheidenlijk het definitieve verzoek, bevatten de artikelen 22 tot en met 25 en 37 tot en met 40 vergelijkbare voorzieningen. Deze komen erop neer dat de bij het

centraal stembureau aangeleverde lijsten in een verzegeld pak worden gedaan, waarop het aantal verzoeken of ondersteuningsverklaringen, en daarbinnen het aantal geldige en ongeldige verzoeken en ondersteuningsverklaringen, en het onderwerp waarop deze betrekking hebben, worden aangetekend.

Dit pak wordt in ieder geval gedurende een bepaalde periode bewaard met het oog op het onherroepelijk worden van het besluit tot niet-toelating en ten behoeve van bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek of strafvervolgning. Van het verrichten van de voorgeschreven werkzaamheden in verband met de beoordeling van het inleidend en definitief verzoek, alsmede van vernietiging van het pak, wordt procesverbaal opgemaakt, waarvoor het model bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Het besluit inzake de toelating van het verzoek in kwestie wordt zo spoedig mogelijk bekend gemaakt in de Staatscourant, en het besluit wordt medegedeeld aan de Voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal en de Minister van BZK.

### **Artikel 26**

Omdat het referendum zoals dat onder deze wet geïnitieerd kan worden in principe betrekking kan hebben op bijna ieder onderwerp (zie hierover ook de toelichting op artikel 4), is de precieze vraag die uiteindelijk aan het referendum wordt onderworpen – anders dan onder bijvoorbeeld de eerdere Wet raadgevend referendum, dat referenda over recent aangenomen wetten mogelijk maakte – minder eenduidig. Uitgangspunt in dit wetsvoorstel is dan ook, dat binnen vier weken nadat besloten is dat het inleidend verzoek wordt toegelaten of nadat het beroep tegen het niet toelaten van een inleidend verzoek door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gegrond is verklaard, het centraal stembureau in overleg met de initiatiefnemer de precieze referendumvraag vaststelt.

### **Artikel 36**

Om buiten iedere twijfel te stellen dat uit het besluit tot toelating van een definitief verzoek tevens volgt dat het verzochte referendum zal worden gehouden, is artikel 36 opgenomen.

### **Artikelen 41 en 42**

Artikel 41 regelt dat binnen een week nadat onherroepelijk vast is komen te staan dat een referendum zal worden gehouden, de dag van de stemming door de referendumcommissie in overleg met de Minister van BZK wordt vastgesteld. Het besluit wordt bekendgemaakt in de Staatscourant. Met het oog op voldoende voorbereidingstijd enerzijds en het voortvarend organiseren van het referendum anderzijds, is het uitgangspunt dat de stemming plaatsvindt op een woensdag gelegen tussen de vijftachtigste dag en zes maanden na dagtekening van het besluit van het centraal stembureau dat een referendum zal worden gehouden, waarbij de maanden juli en augustus niet meegeteld worden.

Om redenen van (kosten)efficiëntie regelt artikel 42 dat van dit uitgangspunt wordt afgeweken als binnen een termijn van een jaar na dagtekening van het besluit van het centraal stembureau dat een referendum zal worden gehouden, reeds stemmingen voor een of meer andere verkiezingen of referenda plaatsvinden. In dat geval wordt aangesloten bij de dag van die stemmingen. Dit kan ook op een andere dag dan de woensdag zijn, bijvoorbeeld in geval van combinatie met de verkiezingen voor het Europees Parlement dan wel in combinatie met andere verkiezingen, indien met toepassing van artikel F 1, derde lid, van

de Kieswet de dag van de stemming enkele dagen wordt verschoven. Over het combineren van stemmingen kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld, waarvoor verder verwezen zij naar het Kiesbesluit.

### **Artikel 43**

Indien het referendum betrekking heeft op een wet of de goedkeuring van een verdrag, wordt de tekst van die wet onderscheidenlijk van het aan goedkeuring onderworpen verdrag gedurende vier weken voorafgaand aan de dag van de stemming door de gemeente kosteloos beschikbaar gesteld aan eenieder die daar behoefte aan heeft. De burgemeester brengt dit ter kennis van de ingezetenen van de gemeente. Het betreft daarbij overigens uitsluitend de wet- of verdragstekst, zonder nadere toelichtende stukken. Het wetsvoorstel voorziet verder niet in een centrale, voorlichtende rol met betrekking tot aan referenda onderworpen onderwerpen. Het is aan kiesgerechtigden zelf om te bepalen of en op welke wijze zij zich nader (laten) informeren.

### **Artikel 44**

De overeenkomstig artikel 26 vastgestelde vraag wordt op het stembiljet opgenomen, met de mogelijkheid zich daarover instemmend of afwijzend uit te spreken. Bij ministeriële regeling wordt een model voor het stembiljet vastgesteld. Om voorts de echtheid van het stembiljet te waarborgen, wordt daarop de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau gedrukt.

### **Artikelen 45 t/m 48**

Deze artikelen verklaren de voor de stemming relevante bepalingen uit de Kieswet van (overeenkomstige) toepassing, waarbij de clausuleringen «met dien verstande dat» en «wordt het volgende in acht genomen» ertoe strekken deze toe te spitsen op referenda.

### **Artikelen 49 t/m 56**

Deze artikelen bevatten regels over de stemopneming door het stembureau, die plaatsvindt onmiddellijk nadat de stemming is geëindigd. Daarbij wordt vastgesteld hoeveel stemmen er instemmend, afwijzend, en blanco zijn uitgebracht, waarbij de som van deze aantallen stemmen het aantal geldig uitgebrachte stemmen oplevert. Tevens wordt het aantal ongeldige stemmen vastgesteld. Terstond na opneming worden door de voorzitter van het stembureau de aantallen bekend gemaakt, waarbij aanwezige kiezers zo nodig mondeling bezwaren kunnen inbrengen.

De burgemeester stelt, aan de hand van een formulier waarvoor bij ministeriële regeling een model wordt vastgesteld, op basis van de door de in zijn gemeente gevestigde stembureaus aangeleverde procesverbalen van de stemming en de stemopneming de totale aantallen instemmend, afwijzend of blanco uitgebrachte stemmen, geldige en ongeldige stemmen, volmachtstemmen, het aantal kiesgerechtigden in de gemeente, en het verschil tussen tot de stemming toegelaten kiesgerechtigden en het aantal getelde stemmen in de gehele gemeente vast. De burgemeester van de gemeente Den Haag maakt voorts nog afzonderlijk melding van het aantal briefstemmen en van het aantal geregistreerde kiesgerechtigden die hun woonplaats buiten Nederland hebben. Deze stukken worden vervolgens onverwijld naar de voorzitter van het hoofdstembureau overgebracht en in afschrift voor een ieder ter inzage

gelegd op het gemeentehuis tot de uitslag van het referendum is vastgesteld.

Op de stemopneming zijn verder de (relevante) bepalingen uit de Kieswet van (overeenkomstige) toepassing verklaard, zo nodig toegespitst op referenda.

### **Artikelen 57 t/m 72**

De wijze waarop de uitslag van het referendum wordt vastgesteld, volgt uit de artikelen 57 t/m 72. Deze lopen voor een deel parallel met de bepalingen van hoofdstuk P van de Kieswet, waarbij de bepalingen aangaande zetelverdeling en -toewijzing vanzelfsprekend niet aan de orde zijn bij referenda.

In een op de tweede dag na de stemming te houden openbare zitting van het hoofdstembureau worden de totale, landelijke aantallen instemmend, afwijzend of blanco uitgebrachte stemmen, geldige en ongeldige stemmen, volmachtstemmen, het aantal kiesgerechtigden, en het verschil tussen tot de stemming toegelaten kiesgerechtigden en het aantal getelde stemmen vastgesteld en bekendgemaakt, waarbij aanwezige kiezers zo nodig mondeling bezwaren kunnen inbrengen. Het proces-verbaal dat hiervan wordt opgemaakt, wordt onverwijld openbaar gemaakt langs elektronische weg.

Het door het hoofdstembureau opgemaakte proces-verbaal alsmede de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de burgemeester worden onverwijld naar het centraal stembureau overgebracht, dat zich, ten behoeve van het vaststellen en bekendmaken van de opkomst en de uitslag van het referendum, mede aan de hand daarvan over de geldigheid van de stemming en de juistheid van de vaststelling van de uitkomsten door de (hoofd)stembureaus buigt. Aldus vervult het centraal stembureau bij een referendum mede de taak die bij verkiezingen toevalt aan het vertegenwoordigend orgaan. Het centraal stembureau stelt niet alleen de uitslag van de stemming vast, maar besluit ook over eventuele in verband met de stemming of de vaststelling van de uitslag gerezen geschillen. Zo nodig kan overgegaan worden tot hertelling of kan de stemming in een of meer stemdistricten ongeldig verklaard worden, zodat een nieuwe stemming moet plaatsvinden. Hiertoe zal het centraal stembureau in de praktijk alleen overgaan als die ongeldigheid van invloed geweest kan zijn op de uitslag.

In een zo spoedig mogelijk te houden openbare zitting van het centraal stembureau worden vervolgens de opkomst en de uitslag van het referendum bekendgemaakt, waarbij de aanwezige kiesgerechtigden wederom zo nodig mondeling bezwaren kunnen inbrengen. Het proces verbaal dat hiervan wordt opgemaakt, wordt vervolgens onverwijld openbaar gemaakt langs elektronische weg. Tevens wordt een afschrift aan de Voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de Minister van BZK gezonden.

### **Artikelen 73, 74 en 106**

Uit de met artikel 106 voorgestelde wijzigingen van de Algemene Wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt, mede om de voortvarendheid van de op grond van dit wetsvoorstel geïnitieerde referendaverzoeken zoveel mogelijk te bevorderen, dat van beroep zijn uitgezonderd besluiten inzake het verloop van de stemming en de stemopneming, besluiten van het stembureau, het hoofdstembureau en de burgemeester inzake de vaststelling van de uitkomsten van de stemming bij een referendum, en

besluiten van de referendumcommissie tot vaststelling van de datum waarop een referendum wordt gehouden. Rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is daarentegen mogelijk tegen besluiten als bedoeld in de artikelen 18, eerste lid (het besluit of het inleidend verzoek wordt toegelaten) 26, eerste lid (het besluit hoe de aan het referendum te onderwerpen vraag luidt), 31, vierde of vijfde lid (het besluit of het definitieve verzoek wordt toegelaten), 65 (de door het centraal stembureau vastgestelde aantallen en soorten stemmen), 66 (de door het centraal stembureau vastgestelde opkomst) en 67 (de door het centraal stembureau vastgestelde percentages instemmende en afwijzende uitspraken).

In afwijking van de Awb geldt op grond van artikel 73, met het oog op genoemde voortvarendheid, voor die besluiten voorts een kortere termijn (zes dagen) voor het indienen van een beroepschrift, is de toepassing van titel 8.3 van de Awb uitgezonderd, geldt een kortere termijn (ten hoogste twee weken) voor het voldoen van het griffierecht, en kan de zaak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Awb versneld worden afgedaan, waarbij afdeling 8.2.4 van de Awb over vereenvoudigde behandeling buiten toepassing blijft.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet op grond van artikel 74 binnen zes dagen na ontvangst van het beroepschrift uitspraak in beroepen tegen besluiten van de voorzitter van het centraal stembureau inzake het inleidende of het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, waarbij – in geval van gegrondverklaring van het beroep – de Afdeling zelf in de zaak voorziet door haar uitspraak in de plaats van het vernietigde besluit te stellen, een en ander ingegeven door de reeds genoemde voortvarendheid van de referendumprocedure.

#### **Artikelen 75 t/m 94**

Deze artikelen bevatten strafbepalingen, waarbij de omschrijving van deze bepalingen is ontleend aan of zoveel mogelijk gemodelleerd naar analogie van de artikelen 125 t/m 129 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen Z 1 t/m Z 4 en Z 6 t/m Z 10 (met uitzondering van Z 8a) van de Kieswet.

#### **Artikelen 95 t/m 103**

Het wetsvoorstel is mede van toepassing op de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, waarbij deze bepalingen enkele bijzondere terminologische en praktische voorzieningen bevatten die zijn toegespitst op deze openbare lichamen.

#### **Artikel 104**

Om te voorkomen dat eventuele bij of krachtens dit wetsvoorstel voorgestelde verrichtingen in het weekeinde of op een algemeen erkende feestdag als bedoeld in de Algemene termijnenwet vallen, verklaart deze bepaling artikel Z 12 Van de Kieswet van overeenkomstige toepassing zodat de verrichting doorschuift naar de eerstvolgende werkdag.

#### **Artikelen 105, 107 en 108**

Deze slotbepalingen voorzien achtereenvolgens in een periodieke evaluatie van de wet, de inwerkingtredebepaling die erop gericht is de wet spoedig na bekendmaking in werking te laten treden, en de citeertitel, die verwijst naar het Zwitserse referendum waarop – zoals reeds

toegelicht in het algemeen deel – het met dit wetsvoorstel geïntro-  
ceerde referendum op geïnspireerd is.

Baudet  
Van Houwelingen