

Vergaderjaar 2006–2007

30 372

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

Nr. 14

NADER VERSLAG

Vastgesteld 25 juli 2007

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt nader verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemers de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zullen hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. Hoofdpijnen	2
3. Onderdelen	3
3.1 Procedure	3
3.2 De referendumcommissie en de subsidieverdeling	3
3.3 Internationale vergelijking	3
3.4 Beoordeling van het instrument referendum	4
3.5 Grondwettigheid	4
3.6 Spanning met de representatieve democratie	4
3.7 Hoogte van de drempel	5
3.8 Kosten	5
3.9 Uitzonderingen	5

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van de nota naar aanleiding van het verslag. De indieners maken zich op meer dan een onderdeel nogal gemakkelijk af van bezwaren, tegenwerpingen en andere argumenten tegen referenda die – zo blijkt – breed in de Kamer leven. Op verschillende punten gaan zij – net als bij het voorstel inzake het correctief referendum (TK 30 174) – niet of nauwelijks in. Waar het gaat om zo'n ingrijpende wijziging van het staatsbestel, met name de parlementaire democratie, hadden de leden van deze fractie een grondiger en degelijker reactie verwacht. Om het plenaire debat te zijner tijd op hoofdlijnen te kunnen voeren, hebben zij dan ook behoefte aan een nader verslag.

¹ Samenstelling:

Leden: van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

plv. Leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GL), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Weekers (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Ten Broeke (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

Bij de leden van de SP-fractie bestaan nog enige onduidelijkheden over de procedure ter voorbereiding van een raadgevend referendum.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn voor een meer directe vorm van democratie en zien in het verlengde hiervan het houden van referenda als gewenst. Deze leden ondersteunen dan ook de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel van wet zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State en bezien in het licht van de toelichting die de indieners hebben gegeven, behoeft in dit stadium voor de leden van de PVV fractie weinig opheldering. Op enkele punten leven bij hen nog vragen.

2. Hoofdpijnen

In de eerste plaats vragen de leden van de CDA-fractie aan de indieners alsnog in te gaan op enkele fundamentele bezwaren die niet alleen zij hebben aangevoerd tegen het voorliggende wetsontwerp. En dat betreft met name (1) het punt dat een referendum principieel niet past in ons bestel van representatieve democratie, (2) er betere methoden dan een referendum zijn om een publiek debat te starten, (3) het bezwaar dat een gepassioneerde minderheid de wil kan opleggen aan een meerderheid en (4) de weerslag die het negeren van een referendumuitslag veroorzaakt. Dat zijn stuk voor stuk onderwerpen die het hart van het debat over al dan niet een referendum raken. Daarom vragen de leden van deze fractie om een grondiger motivering.

Dat betreft vooral de vrees voor ondermijning van het gezag van het parlement. Leidt het voorstel er, onbedoeld, niet toe dat het parlement door kiezers als iets van het tweede plan wordt gezien? Gaan vormen van directe democratie niet prevaleren boven indirecte? En zal dat ten koste gaan van het gezag van de Staten-Generaal? Is de democratische winst op termijn niet veel kleiner dan het verlies?

Graag ontvangen deze leden alsnog ook een antwoord op de van verscheidene kanten gestelde vragen of voorliggend wetsvoorstel niet een Grondwetswijziging veronderstelt. Dat vragen zij met klem. Het voorstel heeft, zoals ook de Raad van State indiceert, tenminste de schijn van ongrondwettigheid tegen zich. Tegen die achtergrond verbaast de nogal lichtzinnige toon in de nota naar aanleiding van het verslag des te meer. Op dit toch niet geheel onbelangrijke onderdeel misten de leden van deze fractie een onderbouwde stellingname. Zo gemakkelijk dient toch niet met de Grondwet te worden omgegaan?

Voorts zien de leden van de CDA-fractie graag uitdrukkelijker de stelling van indieners gemotiveerd dat een referendum bijdraagt aan verkleining van de zgn. kloof tussen kiezers en gekozenen. Het tegendeel kan evenzeer waar zijn. De redering van de indieners komt hun wat simpel over. Naar de mening van indieners zal het horen van kiezers – vaker dan eenmaal per vier jaar bij verkiezingen – bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen kiezer en gekozene. Dit geldt ook, zo voegen zij daaraan toe, als de uitslag van een raadgevend referendum niet of slechts gedeeltelijk door het parlement zal worden overgenomen. Kunnen indieners nader uiteenzetten hoe zij zich dat voorstellen? Op welke wijze kan het parlement de uitslag van een referendum naast zich neerleggen en tegelijk een bijdrage leveren aan de verkleining van de kloof tussen kiezer en gekozene.

Reeds nu, zo wagen de aan het woord zijnde leden op te merken, worden burgers veel vaker dan eenmaal in de vier jaar gehoord, bij tal van gelegenheden en met tal van middelen. Worden burgers niet juist in het kader van een referendum gereduceerd tot kiezers, zo vragen deze leden.

Een voor de leden van de CDA-fractie gewichtig punt betreft het initiatief tot een referendum, zowel raadplegend als correctief. Dat gaat naar het

oordeel van de indieners toch altijd uit van de bevolking? Het is toch niet de bedoeling dat het parlement het initiatief tot een referendum kan nemen? Op dat punt wensen deze leden absolute zekerheden. Het zou de zaak helemaal op de kop 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.

3. Onderdelen

3.1 Procedure

De leden van de SP-fractie verzoeken de initiatiefnemers een uiteenzetting te geven over de voorwaarden waaraan een inleidend verzoek moet voldoen en over de fase van de besluitvorming waarin met het verzamelen van verzoeken kan worden begonnen.

Voorts ontvangen deze leden graag een helder overzicht van de voorwaarden, de te nemen stappen en de te gebruiken perioden voor het afdwingen van een raadgevend referendum. Wie of welke instantie ziet toe op fouten en misbruik in de procedure en tijdens de campagnes? Wat vinden de initiatiefnemers van het voorstel om, bij het voor ons land nog zo nieuwe democratische middel van een referendum, buitenlandse waarnemers uit te nodigen?

3.2 De referendumcommissie en de subsidieverdeling

De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemers nog eens uiteen te zetten hoe de referendumcommissie wordt benoemd en hoe de onafhankelijkheid van deze commissie naar hun opvatting is verzekerd. Zij vragen of de initiatiefnemers hun mening delen dat informatievoorziening over een wet of verdrag een politieke taak is. Indien dat het geval is, waarom stellen de initiatiefnemers dan voor om de referendumcommissie een actieve informatieplicht te geven aan de kiezers? Zij vragen in dit verband om een nadere toelichting op de zinsnede uit de memorie van toelichting: «Dit betekent dat de commissie veel vrijheid heeft om te bepalen hoe zij de kiezers het beste kan voorlichten met het oog op de te maken keuze». Dezelfde leden vragen waarom de indieners er niet voor hebben gekozen een bepaling op te nemen over de verdeling van subsidies door de referendumcommissie opdat een gelijkelijke verdeling van subsidiemiddelen tussen voor- en tegenstanders verzekerd is?

Zijn de initiatiefnemers het met hen eens dat de regering een grote financiële voorsprong heeft in het toelichten van het eigen standpunt en dat deze campagne wordt betaald uit belastinggeld? Waarom menen de initiatiefnemers dat desondanks sprake is van een evenwichtig verdeling van financiële middelen, zo vragen deze leden.

3.3 Internationale vergelijking

De leden van de CDA-fractie constateren dat de indieners ervan afgezien hebben om – zoals de leden van de PvdA-fractie hadden gevraagd – een internationale vergelijking toe te voegen aan hun analyse. In plaats daarvan verwijzen zij naar literatuur. Literatuur die – tussen haakjes – nog niet beschikbaar is in de bibliotheek van de Kamer. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie doen indieners daarmee tekort aan hun eigen voorstel. Juist hun veronderstellingen over mogelijke (zowel positieve als negatieve) effecten van referenda verdient onderbouwing door middel van een internationale vergelijking. Deze leden vragen dan ook niet om een volledig overzicht van de internationale situatie, maar beantwoording van gerichte vragen, zoals die in het verslag ook door de leden van de PvdA-fractie zijn gesteld. Op welke punten zijn er positieve dan wel nega-

tieve ervaringen met het instrument raadgevend referendum? Is het instrument ooit ergens afgeschaft? Zo ja, wat waren daarvoor de redenen?

3.4 Beoordeling van het instrument referendum

Indieners geven evenmin een onderbouwing van de stelling dat veel Nederlanders het instrument referendum positief beoordelen. Zij zien de opkomst en de discussie over het referendum over het Europees grondwettelijk verdrag als een sterk signaal voor het enthousiasme dat er over het referendum kan leven. De leden van de CDA-fractie vragen indieners een nadere uiteenzetting over hun waardering van de gevoelens van de Nederlandse burgers. Het raadgevend referendum over het Europees grondwettelijk verdrag kan daarbij maar zeer ten dele als referentie dienen, omdat dat niet een raadgevend referendum is, zoals voorliggend wetsvoorstel bedoelt mogelijk te maken, noch een deciesief referendum, zoals indieners via Grondwetswijziging wensen mogelijk te maken. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie delen de indieners «in zekere mate» de mening van de leden van de SGP-fractie, dat er om burgers bij de politiek te betrekken primair een verandering van de politieke cultuur nodig is. Daarbij tekenen zij aan, dat voor die cultuurverandering instrumenten nodig zijn waarmee burgers daadwerkelijk de mogelijkheid krijgen meer betrokken te raken bij de politiek. Zijn indieners van mening, dat bedoelde politieke cultuurverandering niet mogelijk is zonder het instrument van een raadgevend referendum? Zo ja, kunnen indieners die stelling nader onderbouwen?

3.5 Grondwettigheid

Indieners ontwijken de vraag van de leden van de ChristenUnie, zo stellen de leden van de CDA-fractie vast, of het voorliggende wetsvoorstel niet materieel datgene regelt wat uitsluitend bij Grondwetswijziging zou moeten worden geregeld. Hoe beoordelen indieners de stelling, dat hoewel formeel kan worden afgeweken van de uitslag van een raadgevend correctief referendum, dat materieel niet is aan te raden? Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden is een raadgevend referendum zonder grondwetsherziening de slechtste van de drie denkbare vormen van volksraadpleging bij referendum: correctief, raadgevend en raadgevend. Kunnen de indieners dat aanvoelen? Waarom, zo vragen deze leden zich met groeiende verbazing af, handelen zij zo als zij handelen? Zijn zij alsnog bereid terug te keren op de dwalingen huns weegs?

3.6 Spanning met de representatieve democratie

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat het raadgevend correctief referendum spanning oplevert met de representatieve democratie. Indieners constateren geen spanning, maar zien aanvulling. Daarom vragen deze leden indieners nader in te gaan op de verhouding tussen het raadgevend correctief referendum en de representatieve democratie, desgewenst in het kader van een internationale vergelijking.

De leden van de PVV-fractie zijn op basis van referenda op lokaal niveau en het landelijke referendum over de Europese Grondwet van mening dat er voor referenda geen sprake hoeft te zijn van spanning met de representatieve democratie. Het houden van referenda is een middel om te bewerkstelligen dat signalen vanuit de samenleving eerder opgepikt worden en burgers meer invloed kunnen uitoefenen. Dit is naar de mening van deze leden niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk.

3.7 Hoogte van de drempel

Indieners erkennen in de nota naar aanleiding van het verslag, dat de hoogte van een drempel moeilijk exact te bepalen is. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie zal het wetsvoorstel niettemin de hoogte van een drempel exact dienen te bepalen. Wat bedoelen indieners met deze erkenning?

De leden van de PVV-fractie vragen de indieners nog nader toe te lichten, waarom zij zich op het standpunt stellen dat het niet in de rede ligt om de drempels voor referenda op decentraal niveau in de Grondwet op te nemen. Kennelijk zijn de indieners van oordeel dat dit dient te geschieden door een ander, hoger orgaan op het naast hogere niveau. Wat verzet zich er tegen om deze drempels wel in de Grondwet vast te leggen, zo vragen deze leden.

3.8 Kosten

De leden van de CDA-fractie missen een onderbouwde schatting van de totale kosten voor het houden van referenda. Naar de mening van deze leden strookt het niet met zorgvuldig financieel beleid, wanneer voorstellen als deze zonder kostenraming worden gepresenteerd. Kunnen indieners hun voorstel alsnog van die financiële onderbouwing voorzien, wellicht in het kader van een internationale vergelijking?

3.9 Uitzonderingen

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat indieners stellen, dat op grond van artikel 12 van hun wetsvoorstel noodwetten niet zijn uitgezonderd van de mogelijkheid om daarover een referendum te houden. Eventuele intrekking van de noodwet naar aanleiding van een afwijzende referendumuitslag kan later aan de orde zijn. Kunnen indieners dit punt nader uitwerken, zo vragen deze leden. Welke ratio heeft het intrekken na een referendum van noodwetgeving, die uit haar aard een spoedeisend karakter heeft?

Voorts verwijzen de indieners in de toelichting op de artikelen 4 en 5 naar het rapport van de commissie-Biesheuvel, zonder in te gaan op de door de commissie-Biesheuvel aangevoerde argumenten. De aan het woord zijnde leden vragen de indieners alsnog de argumenten van de commissie-Biesheuvel te noemen en daarbij hun eigen waardering te geven. Wat zijn naar het oordeel van de indieners de voor- en nadelen van «referendabiliteit» van belasting-wetten? Waarom zouden die van meet af aan moeten zijn uitgesloten?

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx