

Vergaderjaar 2005–2006

29 993

Referendum Europese Grondwet

Nr. 25

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 november 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft op 2 november 2005 overleg gevoerd met minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over **het evaluatie-verslag organisatie referendum Europese Grondwet (29 993, nr. 19)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Karimi** (GroenLinks) spreekt allereerst haar waardering uit voor de manier waarop de referendumcommissie zich van haar taak heeft gekweten.

Is de minister ook van mening dat de regering met haar grondwetkrant de referendumcommissie voor de voeten liep en dat het bijzonder merkwaardig is dat deze actie is ondernomen buiten de commissie om?

In de wet is uiteindelijk opgenomen dat de referendumdatum moet worden vastgesteld in overeenstemming tussen kabinet en commissie. Dat is ten onrechte gebeurd, want als een van beide partijen had willen dwarsliggen, had dat tot onoverkomelijke problemen geleid. Het was beter geweest dat de commissie na overleg met de regering een datum had vastgesteld.

De regering heeft een verwarrende rol gespeeld tijdens de campagne. Zo was er aanvankelijk grote onduidelijkheid over het budget. Zij heeft in ieder geval niet het vertrouwen van de burgers in het referendum vergroot.

Het is uiteraard van groot belang dat er goede informatie wordt verstrekt en dat er een adequate samenvatting van het ontwerpverdrag voorhanden is. Duidelijk moet zijn wat de gevolgen zijn van het verdrag voor de relatie tussen Nederland en de EU en wat de gevolgen zijn van verwerping van het verdrag. Is de minister van mening dat hierover goede en onafhankelijke informatie is verstrekt?

De heer **Dubbelboer** (PvdA) meent dat in het algemeen met uiterste zorgvuldigheid moet worden omgegaan met raadgevende referenda die van bovenaf worden geïnitieerd. Een dergelijk referendum kan immers vrij

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Eski (CDA), Balemans (VVD), Van der Sande (VVD), Vergeer (SP).

snel gebruikt worden om politieke standpunten te laten ondersteunen in plaats van corrigeren. Het is veel beter om ervoor te zorgen dat initiatieven voor referenda van onderop komen. Het referendum over de Europese grondwet was overigens een groot succes, want de opkomst was groot en er werd intens gediscussieerd. Het was bepaald geen ver-van-mijn-bed-show.

De referendumcommissie had slechts beperkte tijd om haar belangrijke taak te verrichten. Aan een correctief referendum ligt een uitgebreid maatschappelijk debat ten grondslag, maar bij een raadplegend referendum ligt dat anders. In het laatste geval ligt een langere voorbereidingstermijn in de rede. Er zou minimaal een jaar moeten worden uitgetrokken, bijvoorbeeld om te peilen wat het kennispeil en de informatiebehoefte van burgers zijn. Als er wat meer tijd was geweest, was het mogelijk geweest een meer aantrekkelijke tweede versie te maken van de voorlichtingsbrochure.

Bij het eerste referendum is de politieke elite altijd een beetje ontredderd. Bij het tweede referendum zijn de zaken in het algemeen wat meer op orde. De regering heeft een slechte campagne gevoerd maar dat had er ook mee te maken dat iedereen nog aan het fenomeen referendum moest wennen.

Een onafhankelijke referendumcommissie is absoluut noodzakelijk, al was het maar omdat de regering altijd partij is en een referendum haar eigen dynamiek heeft. Die commissie dient zich bijvoorbeeld te buigen over de vraagstelling en zou een scheidsrechtersrol moeten hebben. Zij had zich dan kunnen buigen over de vraag of het foldertje waarin Nederland is weggetekend nog wel fair play is.

Voor instanties en individuen die het maatschappelijke debat over de Europese grondwet wilden stimuleren, was 1 mln. beschikbaar gesteld. Er werd echter voor bijna 8 mln. aangevraagd en het merendeel van de aanvragen was afkomstig van neutrale organisaties. Het ligt in de rede om een volgende keer 80% in plaats van 20% van het subsidiegeld te geven aan dergelijke organisaties. De vraag is overigens of bij correctieve referenda, waar het debat al gaande is voordat tot een referendum wordt besloten, ook subsidies moeten worden verstrekt.

Ook de heer **Van der Ham** (D66) vindt dat, gezien de discussie over de Europese grondwet en de opkomst, het referendum een groot succes was. Hoe oordeelt de minister over de overheids campagne? Is hij ook niet van mening dat er bij raadgevende referenda meer tijd moet worden uitgetrokken voor het informeren van de burgers? Is een bedrag van 1 mln. wel voldoende en moet er bij een volgende keer niet meer geld naar de neutrale organisaties gaan?

Er werd zoveel informatie verstrekt dat kiezers door de bomen het bos niet meer zagen. Hoe kan dat een volgende keer worden voorkomen? Hoe kan met het oog op toekomstige referenda ervoor worden gezorgd dat de opgedane expertise bij Binnenlandse Zaken niet verloren gaat? Kan de Kiesraad hierin ook een rol spelen?

Dat regering en referendumcommissie «in overeenstemming» opereren, is een ongewenste constructie. Uiteindelijk moet een onafhankelijke referendumcommissie de doorslag kunnen geven, uiteraard in overleg met de regering.

Vastgesteld kan worden dat de regering niet een goede campagne heeft gevoerd. Het was echter de eerste keer en ook andere partijen in het debat hebben fouten gemaakt. Welke conclusies zijn er verbonden aan de evaluatie in het kabinet?

Mevrouw **Spies** (CDA) stelt vast dat het referendum een buitengewoon levendig debat over Europa heeft losgemaakt. Het CDA heeft principiële bezwaren tegen het fenomeen referendum, maar was daarnaast van mening dat het onderwerp – de Europese grondwet – te breed en te

weinig concreet was. Bovendien was er te weinig voorbereidingstijd. Het CDA heeft van tevoren duidelijk gemaakt dat het zich bij een opkomst van 30% of meer en een duidelijke uitslag van meer dan 60% voor of tegen zich zou neerleggen bij die uitslag. De vraag is of het raadplegend referendum in de praktijk wel het bedoelde raadplegende karakter heeft gekregen.

De referendumcommissie en andere ondersteunende instanties hebben in een tijdsbestek van nog geen drie maanden een formidabele prestatie geleverd. In de evaluatie wordt geen antwoord gegeven op de vraag of de aanwezigheid van een referendumcommissie een noodzakelijke voorwaarde voor succes is geweest. Mevrouw Spies betwijfelt of in alle gevallen sprake moet zijn van een onafhankelijke referendumcommissie. Hoe oordeelt de minister hierover?

Beide verslagen maken duidelijk dat het initiatiefwetsvoorstel op een aantal onderdelen mankementen vertoont. Hoe oordelen de indieners hierover? Er zit een zekere spanning tussen het evaluatierapport en het verslag van de werkzaamheden van de referendumcommissie. In het rapport staat dat de reikwijdte en verantwoordelijkheid voor de neutrale informatievoorziening zeer summier in de wet waren vastgelegd, terwijl in het verslag wordt gepleit voor meer keuzevrijheid op het gebied van de voorlichting. Welke positie neemt de minister in?

Veel kiezers wisten niet dat zij blanco konden stemmen. Dat kan de opkomst in negatieve zin hebben beïnvloed. De termijnen waren zonder meer te kort. Er is verder te veel informatie verstrekt. De informatievoorziening was in ieder geval niet effectief. De grondwetkrant van de regering was nota bene een verrassing voor de referendumcommissie. Mevrouw Spies kan zich vinden in de kritiek op de samenvatting van de ontwerpgrondwet. Het snel beantwoorden van vragen via mail of telefoon is een onmisbaar instrument geworden in de overheidscommunicatie. De totale kosten van het referendum waren ongeveer 30 mln. Dat is een alleszins verdedigbaar bedrag. Mede dankzij de tijdsdruk zijn die kosten binnen de begroting gebleven. Niet vergeten moet worden dat veel instellingen en het kabinet fors in de buidel hebben getast en als de bijdragen van derden worden meegerekend, zullen de feitelijke kosten ongetwijfeld meer zijn dan 30 mln. Er is overigens geen inhoudelijk argument om een volgende keer politieke partijen uit te sluiten van subsidieverstreking. Hoe oordeelt de minister hierover?

De heer **Van Bommel** (SP) stelt met grote tevredenheid vast dat de opkomst hoog en de uitslag van het referendum duidelijk was. In het evaluatierapport wordt helaas met geen woord gerept over de ja-campagne van het kabinet. Dit is een kwalijke omissie, want hiervoor is immers ook gemeenschapsgeld gebruikt.

Er is nogal wat geld uitgetrokken voor de opkomstcampagne, maar gezien de betrokkenheid van de burgers bij het onderwerp was zo'n campagne de laatste weken voor het referendum eigenlijk niet meer nodig. Toch meende de regering extra in de buidel te moeten tasten om gelijke tred te houden met de algemene media-aandacht (pagina 41, evaluatierapport). Kennelijk was het kabinet ontevreden over de aard van die media-aandacht. Kan de minister uitleg geven? Uit welk potje zijn de advertenties, waarin bekende Nederlanders uitleggen waarom zij ja gaan stemmen, betaald? Dezelfde vraag kan worden gesteld over de tenenkrommende propagandashow «Wat stem ik?» Is de minister van mening dat er in dat programma objectieve voorlichting is gegeven?

De minister spreekt in de rapportage waardering uit voor de referendumwijzer van het Instituut voor Publiek en Politiek. De heer Van Bommel wijst er echter op dat die referendumwijzer niet onpartijdig was. Het IPP heeft niet in overleg met voor- en tegenstanders de wijzer opgezet, al wordt in het antwoord op schriftelijke vragen het tegendeel beweerd. Als dat antwoord toch juist is, welke tegenstanders waren er dan bij betrokken? Is

de minister ook niet van mening dat het bijzonder ongelukkig was om het IPP, waar de scepter wordt gezwaaid door Nel van Dijk, oud-europarlementariër en uitgesproken voorstander van de grondwet, in te zetten om zogenaamd neutraal over de grondwet te informeren? In de wet staat dat de tekst van de grondwet gedurende vier weken voorafgaande aan de stemming kosteloos verkrijgbaar is op de secretarie van de gemeenten. De minister heeft tijdens de behandeling van de wet gezegd dat de grondwet in papieren vorm op de stadhuizen aanwezig zal zijn. Aan dit vereiste is echter niet voldaan, ook al gaf de minister de garantie dat de wet op dit punt zou worden uitgevoerd. Nu er geen aandacht is besteed aan de ja-campagne van de regering, vindt de heer Van Bommel dat de Algemene Rekenkamer moet worden verzocht de uitgaven van de regering op dit punt te onderzoeken. Duidelijk moet zijn waaraan het geld precies is uitgegeven zodat een oordeel kan worden geveld over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen.

De heer **Luchtenveld** (VVD) is blij dat zijn fractie heeft ingestemd met het houden van een referendum over de Europese grondwet. Nu is in ieder geval duidelijk geworden dat de meerderheid van de bevolking het gevoel van de meerderheid van de Kamer niet deelde. Het parlement is met andere woorden behoed voor een besluit waarin het niet volksvertegenwoordigend zou zijn opgetreden.

Het is heel merkwaardig dat de campagnekrant van het kabinet een verrassing was voor de referendumcommissie. Hoe oordeelt de minister over de aanbeveling om de periode tussen het moment van benoemen van de referendumcommissie en de referendumdatum langer te doen zijn? Moet een referendumcommissie bij een volgende keer meer ruimte krijgen om duidelijkheid te creëren over de gevolgen voor het nationale beleid van een «ja» en een «nee»?

Ook de heer Luchtenveld zegt de klacht te hebben gekregen dat de grondwet en de antwoordkaarten lang niet altijd in papieren vorm beschikbaar waren.

Hoe oordeelt de minister over het feit dat de referendumcommissie ogenblikkelijk een zbo is geworden met alle gevolgen van bezwaarmogelijkheden in het kader van de AWB van dien? Dient dat naar zijn mening in een volgend geval anders te worden geregeld?

Op het ministerie van BZK was een aparte projectgroep referendum Europese grondwet. Daarnaast was er het secretariaat van de referendumcommissie. In het evaluatieverslag staat dat dit secretariaat en de overige leden van de projectgroep niet hebben gefunctioneerd als twee volledig gescheiden entiteiten. Uitvoering van de besluiten gebeurde doorgaans in nauwe onderlinge samenwerking. Was op deze manier de onafhankelijkheid van de referendumcommissie voldoende gewaarborgd? Zou het niet beter zijn het secretariaat van de commissie buiten het departement onder te brengen?

Ten slotte vraagt de heer Luchtenveld of het geen overweging verdient om in de toekomstige wet op de partijfinanciering een hoofdstuk op te nemen over subsidies aan politieke partijen bij referenda. Dan wordt voorkomen dat de referendumcommissie de afweging moet maken.

Het antwoord van de minister

Minister **Pechtold** sluit zich aan bij de woorden van waardering aan het adres van de referendumcommissie. Ook de gemeenten en de ambtenaren op het ministerie hebben tijdens de voorbereiding erg veel werk verricht. Met de gedane aanbevelingen kan de regering in het algemeen instemmen omdat ze een bijdrage leveren aan het vervolmaken van de organisatie van referenda.

Het kabinet heeft een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de organisatie

van het referendum en de opkomstcampagne (de verantwoordelijkheid van de minister voor BVK) en de ja-campagne (de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken). Daarom ook was er in de nu aan de orde zijnde evaluatie geen plaats ingeruimd voor de ja-campagne en viel de door de heer Van Bommel bedoelde televisieshow niet onder verantwoordelijkheid van de minister van BVK. In de respectieve begrotingen van departementen kan men de met de verschillende activiteiten gemoeide bedragen vinden. Dat er op een vrij laat moment van de opkomstcampagne extra geld is gevoteerd, had alles te maken met de wens om de opkomst zo hoog mogelijk te doen zijn.

De samenspraak met de referendumcommissie is uiterst summier gebleven om haar onafhankelijkheid zoveel mogelijk te waarborgen. De werkzaamheden van beide betrokken ministeries en van de referendumcommissie waren afzonderlijke trajecten. Niet gezegd kan worden dat alles vlekkeloos verlopen is, maar de tijd was erg beperkt. De onafhankelijke positie van de referendumcommissie had natuurlijk nog wel de nodige ruimte moeten laten voor afstemming en het kabinet zal ongetwijfeld zijn voordeel doen met de aanbevelingen van de commissie op dit punt, vooral met de aanbeveling dat er een volgende keer meer tijd moet worden genomen. Er is sprake van een spanning tussen afstemming/overleg en onafhankelijkheid, maar dat laatste stond voorop. De bewindsmen benadrukt dat hij geen druk op de referendumcommissie heeft uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat er ook een zekere mate van afstemming moet zijn als het gaat om het bepalen van de referendumdatum. De term «na overleg» lijkt hier op zijn plaats.

De voorbereidingstijd was inderdaad erg krap, maar een voorbereidingstijd van een jaar doet wellicht tekort aan de actualiteitswaarde. De minister heeft de indruk dat er wat betreft een scheidsrechtersfunctie meer mogelijkheden voor de commissie waren dan zij heeft benut. Hij begrijpt overigens waarom zij daarin zeer terughoudend is opgetreden. Een onafhankelijke referendumcommissie acht hij ook bij komende referenda van grote waarde.

Het ligt in de rede om in de toekomst iets meer aandacht te schenken aan neutrale instanties. Een verdeling van 80-10-10 tussen neutraal, ja en nee zou betekenen dat bij een budget van 1 mln. de ja- en nee-organisaties slechts € 100 000,- krijgen. Wellicht dat een dergelijke verdeling gepaard moet gaan met een verhoging van het budget.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling om de opgedane ervaringen en expertise vast te leggen en te benutten. Er is veel voor te zeggen om ook te kijken naar de rol van de Kiesraad bij komende referenda.

Bij een volgend referendum zal inderdaad meer aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijkheid om blanco te stemmen.

In het periodieke overleg met voorzitters van politieke partijen zal onder andere worden gesproken over de financiering van politieke partijen bij referenda. Het is goed om van partijvoorzitters te horen wat de beste en ook de best verdedigbare wijze van handelen is op dit punt.

Het IPP heeft naar behoren gefunctioneerd als het gaat om het op een moderne manier informeren van de mensen. In het heetst van de strijd zijn er altijd wel mensen en instanties die vraagtekens plaatsen bij de onafhankelijkheid van deze organisatie, maar vastgesteld moet worden dat het IPP in een enorme behoefte voorziet. Het IPP is een onafhankelijk instituut en er mag van worden uitgegaan dat de referendumwijzer onpartijdig was. Uiteraard heeft het kabinet geen bemoeienis gehad met de referendumwijzer. Hetzelfde geldt voor de teksten van de samenvattingen van de referendumcommissie.

Er deden zich enkele logistieke problemen voor bij het ter beschikking stellen van de tekst van de grondwet, maar uiteindelijk heeft iedereen die erom vroeg de tekst gekregen.

De referendumcommissie geeft aan dat er een iets grotere afstand had moeten zijn tussen haar secretariaat en het ministerie. De minister wijst

erop dat het inhuren van secretariaatsmedewerkers via een uitzendbureau ook zijn nadelen zou hebben, vooral ook omdat er weinig tijd zou zijn om hen in te werken. Hij meent overigens dat er in de praktijk voldoende afstand was ingebouwd. Men kan het vergelijken met de manier waarop van departementswege desgevraagd assistentie wordt verleend aan Kamerleden.

Ten slotte zegt de bewindsman toe zich nog te zullen buigen over de voor- en nadelen van de zbo-status van een referendumcommissie. Wanneer de commissie geld heeft om uit te delen, dan is een zbo-status aan te bevelen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Gier