

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

De Wet raadgevend referendum maakt wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen, na hun aanvaarding in de Kamers en bekrachtiging door de Koning, mogelijk onderwerp van een nationaal raadgevend referendum. Als na een geldig inleidend verzoek van ten minste tienduizend kiezers, een definitief verzoek van ten minste driehonderd-duizend kiezers wordt toegelaten dan wordt een referendum gehouden voor de in de Wet raadgevend referendum genoemde gevallen. Het referendum is raadgevend en niet bindend, wat betekent dat na een rechtsgeldig «nee»¹ uiteindelijk een heroverweging plaatsvindt van de wet of de goedkeuring van het verdrag waarover het referendum werd gehouden.

Wetten en verdragen staan echter niet op zichzelf. De wetgever heeft bij de totstandkoming ervan verschillende belangen gewogen, de effecten voor uitvoering en handhaving bezien, en de doorwerking op andere wetten betrokken bij haar besluitvorming. Belanghebbende partijen zijn in de gelegenheid geweest de wetgever gevraagd en ongevraagd te adviseren. Het kabinet is van mening dat een eenmaal tot stand gekomen wet of goedkeuring van een verdrag, na aanvaarding in de Kamers, moeilijk onderwerp kan zijn van een volksraadpleging zoals bedoeld in de Wet raadgevend referendum. Als de regering na een rechtsgeldig «nee» in een referendum besluit de raadgevende uitspraak niet over te nemen en besluit tot het in werking laten treden van de wet of het ratificeren van het verdrag, gaat dat voor veel kiezers in tegen hun verwachting. Veel kiezers menen dat een afwijzing van een wet of de goedkeuring van een verdrag de materiële verplichting voor regering en parlement met zich brengt de wet niet in werking te laten treden of het verdrag niet te ratificeren.² De Wet raadgevend referendum dwingt echter alleen tot heroverweging. Indien een dergelijke heroverweging leidt tot inwerkingtreding van de wet, kan het feit dat van die keuzevrijheid gebruik wordt gemaakt, niet

¹ De Wet raadgevend referendum noemt het een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 3 Wrr).

² In het politieke debat dat na afloop van het Oekraïne-referendum is gevoerd, is deze zienswijze terug te zien (Handelingen II 2016/17, 19–35, d.d. 8 november 2016).

vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen. Hetzelfde verschijnsel kan zich voordoen, indien de heroverweging leidt tot aanpassing in plaats van intrekking van de wet. Het instrument van het nationale raadgevend referendum kan zodoende tot vervreemding van de kiezer leiden. Verder heeft het nationaal raadgevend referendum, zoals in het regeerakkoord is verwoord, niet kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief *bindend* referendum. De politieke steun voor het correctief bindend referendum is afgebrokkeld, en is daarom als beoogd einddoel voorlopig uit zicht.³ Het kabinet heeft om die redenen besloten een pas op de plaats te maken en de Wet raadgevend referendum in te trekken. Dit voorstel voorziet daarin. Het kabinet ziet tegelijk dat de representatieve democratie, meer in het bijzonder het parlementair stelsel, maatschappelijk gezien op brede steun kan rekenen terwijl tegelijkertijd de invloed die de individuele burger hierbinnen kan uitoefenen op concrete vraagstukken, niet altijd tot ieders tevredenheid stemt. Dat breder perspectief heeft de aandacht van het kabinet. De Staatscommissie parlementair stelsel is daarom mede ingesteld.⁴

Referendabiliteit

Het instrument van het raadgevend referendum is in het verleden door de wetgever aan de kiezers ter beschikking gesteld. Het is de wetgever die, zonder tussenkomst van de kiezers, ook zelfstandig moet kunnen besluiten om tot afschaffing van dit instrument over te gaan. Het is bovendien logisch en vanuit wetgevingsperspectief consistent⁵, dat de wet die het instrument terzijde schuift, niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden, nu in het regeerakkoord is afgesproken dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken omdat het instrument, als tussenstap naar een correctief bindend referendum, niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd.

In eerdere adviezen van de Raad van State wordt gewezen op de mogelijkheid dat de afzonderlijke wet, die volgens de referendumwet referendabel zou zijn, zich daaraan kan onttrekken door de uitsluiting van referendabiliteit in de afzonderlijke wet te regelen.⁶ Ook in de parlementaire geschiedenis van de Wet raadgevend referendum is dit naar voren gebracht.⁷ Het voorstel tot intrekking maakt op grond van bovenstaande overwegingen, in lijn met eerdere adviezen van de Raad van State, de keuze tot uitsluiting van referendabiliteit van de intrekkingwet. Verder is in het voorstel een voorziening van overgangsrechtelijke aard getroffen, zijn vanwege de intrekking noodzakelijke aanpassingen in andere wetten opgenomen en is de inwerkingtreding van de wet geregeld.

Overgangsrecht

De intrekking betekent dat lopende referendumprocedures ophouden te bestaan, behalve voor zover in de wet een overgangsvoorziening is

³ Vertrouwen in de toekomst, p. 8.

⁴ De staatscommissie heeft tot taak de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, daarbij onder meer in overweging nemend dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert, zoals onder meer blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Instellingsbesluit Staatscommissie parlementair stelsel).

⁵ De parlementaire geschiedenis bij de voorgenomen intrekking van de Tijdelijke referendumwet laat zien dat de regering eerder het standpunt heeft ingenomen dat het onlogisch is de referendumwet op haar eigen intrekking van toepassing te laten zijn, als de referendumwet nu juist wordt ingetrokken omdat het daarin geregelde instrument niet geschikt wordt bevonden (Kamerstukken II 2002/03, 28 739, nr. 3, p. 2).

⁶ Adviezen van 28 januari 2000, W04.99.0615/I (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B) en van 11 oktober 1999, W04.99.0299/I (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B).

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9.

gegeven. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen die maakt dat de referendumprocedure blijft lopen voor alleen die wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen waarvoor voorafgaand aan de dag waarop deze wet in werking treedt de termijn voor het verzamelen van de 300.000 benodigde ondersteuningsverklaringen is verlopen (artikel IV). Deze referendumprocedures zijn naar de systematiek van de Wet raadgevend referendum zo ver gevorderd, dat alleen nog besluitvorming over het al dan niet houden van een referendum wordt afgewacht, of voorbereidingen voor het houden van een referendum op basis van die besluitvorming al zijn aangevangen. Die procedures kunnen worden voortgezet onder toepassing van de wettelijke bepalingen die voorafgaand aan de intrekking van de Wet raadgevend referendum golden.

Artikelsgewijs

Artikelen II en III

In de Algemene wet bestuursrecht en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming zijn verwijzingen opgenomen naar de Wet raadgevend referendum. Deze verwijzingen moeten vervallen op het moment dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken. In deze artikelen wordt hiervoor de voorziening van technische aard gegeven.

Artikelen V en VI

Het kabinet kiest in dit wetsvoorstel voor intrekking van de Wet raadgevend referendum en sluit daarbij, om de eerdergenoemde reden, de mogelijkheid van het houden van een raadgevend referendum over de intrekkingwet uit. Wat betreft de uitsluiting van de referendabiliteit van wetten heeft de Raad van State in eerdere advisering aandacht besteed aan de twee manieren waarop een uitsluiting kan worden vormgegeven, namelijk door uitdrukkelijk te bepalen dat de wet niet voor een referendum vatbaar is óf, indirect, door een inwerkingtredingsbepaling op te nemen die zich niet verdraagt met een toepassing van een referendum.⁸ In het voorstel wordt expliciet in de wettekst bepaald dat de Wet raadgevend referendum buiten toepassing blijft (artikel V). Het alternatief waarbij met gebruikmaking van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum een zo snelle inwerkingtreding van de Wet raadgevend referendum wordt bewerkstelligd dat in het geheel niet wordt toegekomen aan de referendabiliteit van de Wet raadgevend referendum heeft niet de voorkeur van het kabinet, omdat in dat geval de uitsluiting van referendabiliteit geen expliciete keuze is, maar een automatisch gevolg van gebruikmaking van de spoedprocedure, waardoor de misvatting zou kunnen postvatten, dat daar om die reden voor is gekozen.

De Wet raadgevend referendum geeft een dwingende regeling voor de inwerkingtreding van wetten en heeft daarmee het karakter van een algemene wet. In de latere, bijzondere wet, kan daarvan echter gemotiveerd worden afgeweken.⁹ In deze wet wordt voor een van de Wet raadgevend referendum afwijkende inwerkingtredingsbepaling gekozen. Nu het kabinet kiest voor een intrekkingwet waarin een expliciete bepaling is opgenomen tot uitsluiting van de referendabiliteit, en niet voor een impliciete regeling – via een toepassing van de spoedprocedure van

⁸ Adviezen van 28 januari 2000, W04.99.0615/I (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B) en van 11 oktober 1999, W04.99.0299/I (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B).

⁹ In de in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet raadgevend referendum is deze mogelijkheid onderkend (Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, p. 10).

artikel 12 van de Wet raadgevend referendum – is een eigenstandige, op de intrekkingwet toegesneden inwerkingtredingsbepaling nodig. Om kort na afronding van de parlementaire behandeling te komen tot het daadwerkelijk intrekken van de Wet raadgevend referendum, ligt het inwerkingtredingsmoment een dag na uitgifte van het Staatsblad waarin de intrekkingwet wordt geplaatst. Om verder te bereiken dat het voorstel vanaf het moment van zijn bekrachtiging niet valt onder het bereik van de Wet raadgevend referendum, is een inwerkingtredingsbepaling opgenomen die terugwerkende kracht geeft tot en met het tijdstip van de bekrachtiging (artikel VI).

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