

Vergaderjaar 2013–2014

33 934

Voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opneming van een opkomstdrempel en een horizonbepaling

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 mei 2014 en de reactie van de indieners d.d. 26 juni 2014, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 mei 2014 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opneming van een opkomstdrempel en een horizonbepaling, met memorie van toelichting.

Het voorstel vult de Wet raadgevend referendum aan met een opkomstdrempel en een horizonbepaling. Deze aanvullingen vloeien voort uit toezeggingen die de initiatiefnemers hebben gedaan aan de Eerste Kamer tijdens de behandeling van het voorstel van wet houdende regels inzake het raadgevend referendum.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het opnemen van een opkomstdrempel de volgende kanttekening.

Het raadgevend referendum betreft een niet bindend advies van de bevolking aan de wetgever. Bij een dergelijk referendum behoudt de wetgever onder alle omstandigheden de bevoegdheid om gemotiveerd zijn eigen, eventueel van het kiezersoordeel afwijkende keuze te maken. Dit wordt ook in de toelichting bij de Wet raadgevend referendum benadrukt.² Vanwege dit niet-bindende karakter is er voor gekozen om in de wet geen opkomstdrempel op te nemen, omdat het aan de wetgever is om te bepalen of hij het advies zwaarwegend vindt. Het opkomstpercentage zal bij deze afweging een rol spelen, maar er zijn ook andere factoren, zoals de intensiteit van de campagne die gevoerd is en de maatschappelijke belangstelling voor het onderwerp die hierbij kunnen worden meegewogen. Hierbij kunnen politieke partijen in de aanloop naar

¹ Kamerstukken I 2013/14, 30 372, G.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 4–5.

het referendum ook eigen keuzes maken.³ Vanuit dit gezichtspunt ligt het opnemen van een opkomstdrempel niet voor de hand.

Daarnaast bestaat het gevaar bij het opnemen van een drempel, zoals ook in de toelichting bij het voorstel wordt overwogen, dat het advies een dwingend karakter krijgt op het moment dat deze drempel gehaald wordt.⁴ Indien vooraf wordt bepaald dat een uitslag geldig is als de meerderheid tegen is en die meerderheid een bepaald deel van het electoraat vertegenwoordigt, kan het niet-bindende karakter in de praktijk worden ondermijnd.⁵

De Afdeling concludeert dat het opnemen van een opkomstdrempel zich om bovengenoemde redenen niet goed verhoudt met het niet-bindende karakter van het raadgevend referendum. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) concludeert dat het opnemen van een opkomstdrempel zich niet goed verhoudt tot het niet-bindende karakter van het raadgevend referendum. De Afdeling wijst er daarbij op dat de hoogte van het opkomstpercentage voor de wetgever, ook al is die drempel niet in de wet opgenomen, mede zal bepalen hoe zwaar het de uitkomst van het referendum zal wegen. In dat kader meent de Afdeling dat het vastleggen van een opkomstdrempel niet voor de hand ligt. De initiatiefnemers delen deze opvatting van de Afdeling niet. Weliswaar zal bij een uitkomst van een referendum waarbij de voorgestelde opkomstdrempel van 30% van het electoraat wordt behaald, die uitkomst zwaarder wegen dan bij een lagere uitkomst, maar dat maakt die uitslag daarmee nog niet bindend. Indien een opkomstdrempel wordt opgenomen en die drempel vervolgens bij een referendum niet wordt gehaald, wordt de inwerkingtreding van de aan het referendum onderworpen wet bij koninklijk besluit opnieuw geregeld (artikel 10 van de Wet raadgevend referendum) en staat de wetgever op dat moment dus niet voor de afweging of die wet wordt ingetrokken of in werking treedt (artikel 11 van de Wet raadgevend referendum). Of de wetgever op een later moment toch materieel gevolgen verbindt aan de uitslag zal, behalve van de hoogte van de opkomst, mede van andere factoren afhangen. Bij bijvoorbeeld een opkomst beneden de voorgestelde drempel, maar met een zeer duidelijke uitslag, is het voorstelbaar dat de wetgever de uitkomst alsnog zwaar zal laten wegen. Bij een opkomst boven de drempel is de wetgever niet gehouden het advies dat uit de uitslag volgt over te nemen, bij een opkomst beneden de drempel kan de wetgever de uitslag alsnog zwaar wegen. Het opnemen van een opkomstdrempel staat naar de mening van de initiatiefnemers het niet-bindende karakter van het raadgevend referendum dan ook niet in de weg.

In deze opvatting vinden de initiatiefnemers steun in eerdere adviezen van de Raad van State over dit onderwerp. In het advies van de Raad inzake enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum⁶ omschrijft de Raad een variant van het referendum die in hoofdlijnen met de Wet raadgevend referendum overeenkomt namelijk een niet-bindend referendum waarbij in algemene zin wordt bepaald welke wetten referendabel zijn, hoe een referendum kan worden gehouden en wanneer sprake is van een geldige afwijzende uitslag van het raadgevend referendum. Deze variant, die volgens de Raad «op geen enkele wijze indruist tegen letter of geest van de grondwet», stond aan de basis van de latere Tijdelijke referendumwet. Ten aanzien van deze wet was de Raad

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 6–7 en Kamerstukken I 2012/13, 30 372, C.

⁴ Toelichting, opkomstdrempel.

⁵ Zie Handelingen I 8 april 2014, EK 26-8-2 en EK 26-8-18.

⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B, p. 4.

van mening dat het opnemen van een opkomstdrempel die inhoudt dat een meerderheid van tegenstemmers die ten minste dertig procent van de kiesgerechtigden omvat, niet betekent dat de wetgever daarmee aan de uitslag van een dergelijk referendum gebonden wordt. De Raad was toen niet van mening dat een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een wet waarbij de genoemde drempel gehaald was, even bindend zou zijn als de formele binding bij een correctief referendum. De Raad wees er naar de mening van de initiatiefnemers toen terecht op dat de wetgever «onder alle omstandigheden de bevoegdheid houdt gemotiveerd zijn eigen, van het kiezersoordeel afwijkende keuze te maken. Juist de mogelijkheid om zo te handelen (en daarvoor dan ook de verantwoordelijkheid te dragen) en het ontbreken van het beslissende kiezersoordeel is kenmerkend voor deze vorm van referendum». De Raad beval toen aan «geen suggesties te wekken met betrekking tot de mogelijke werking van de voorgestelde referendumvorm en de verschillen met een bindend referendum duidelijk aan te geven»⁷. Deze mening van de Raad sterkt de initiatiefnemers in hun overtuiging dat de drempel zoals die in het nu voorliggende wetsvoorstel is verwoord, zich zeer wel verhoudt tot het niet-bindende karakter van het raadgevend referendum. Zij zien derhalve geen aanleiding om het voorstel aan te passen dan wel in de toelichting hierop nader in te gaan.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Fokke
Voortman
Schouw

⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B, p. 2.