

Vergaderjaar 2022–2023

36 346

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)

Nr. 4

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State W04.23.00112/I en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 26 juli 2023, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 april 2023 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over de vraag of Nederland al dan niet lid zou moeten blijven van de Europese Unie (EU). Volgens de initiatiefnemer is een dergelijk referendum noodzakelijk, omdat de Nederlandse bevolking nooit rechtstreeks heeft kunnen aangeven of de met het EU-lidmaatschap gepaard gaande overdracht van soevereiniteit aan de EU wenselijk en daarmee legitiem is.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt, mede in het licht van eerdere adviezen over wetsvoorstellen inzake referenda,¹ opmerkingen over het gehanteerde concept van «de soeverein», over de rol van volksvertegenwoordigers in de representatieve democratie en het gebruik van raadplegende referenda in dit verband. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het niet duidelijk is wat de consequenties zijn van een eventueel uittreden uit de EU en er niet ingegaan wordt op de vraag wat bij uittreding de alternatieven zijn voor het lidmaatschap van de EU.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na een schets van de inhoud en motivering van het voorstel (punt 1), wordt ingegaan op het concept van soevereiniteit dat in de toelichting naar voren komt (punt 2) en de rol en verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers in het Nederlandse representatieve stelsel (punt 3). Daarna vraagt de Afdeling aandacht voor de implicaties van het referendum (punt 4) en voor het belang van het referendum voor het Caribisch deel van het Koninkrijk (punt 5).

De initiatiefnemer dankt de Raad van State (hierna: RvS) voor onderhavig advies waarin helder naar voren komt dat de RvS geen voorstander is van directe democratie en daarmee de democratische emancipatie van de kiezer en bovendien – en dat is opmerkelijk – uitdrukkelijk geen woorden wijdt aan de beweegredenen van initiatiefnemer, namelijk het feit dat de Nederlandse bevolking nooit rechtstreeks heeft kunnen aangeven of de met het EU-lidmaatschap gepaarde gaande overdracht van soevereiniteit aan de EU wenselijk en daarmee legitiem is. Sterker nog, *alleen* in 2005 kon de Nederlandse bevolking stemmen in een referendum over een Europees verdrag over de werking van de EU, namelijk het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De Nederlandse bevolking stemde toen in ruime meerderheid *tegen* dit verdrag, een verdrag dat er uiteindelijk, in de vorm van het Verdrag van Lissabon, *toch* is gekomen met als gevolg dat de Europese Unie *geen* fundament in ons land heeft en daarmee democratisch gezien *illegitiem* is. Het referendum dat wordt beoogd met dit wetsvoorstel zou, indien de Nederlandse bevolking ervoor kiest in de EU te blijven, dit fundamentele legitimiteitsprobleem juist kunnen adresseren. Iets dat de RvS helaas niet lijkt te willen erkennen.

1. Inhoud en motivering van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt tot het houden van een raadplegend, niet-bindend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de EU. De vraag die in het referendum wordt voorgelegd luidt: «Zou Nederland lid moeten blijven van de Europese Unie (EU) of zou Nederland uit de Europese Unie (EU) moeten treden?». Hierbij kan worden gekozen uit de opties «lid van de EU blijven» en «uit de EU treden».

¹ Zie onder meer het advies van de Raad van State van 14 juli 2003 inzake het voorstel van wet van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (W04.03.0194/I), Kamerstukken II 2002/03, 28 885, A, het advies van de Raad van State inzake het voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham over de Wet raadgevend referendum (W04.05.0529/I), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7, en met name het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 22 juni 2016 inzake het voorstel van wet van het lid Van Klaveren over de Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap (W04.16.0057/I), Kamerstukken II 2015/16, 34 423, nr. 4. Zie meer recent het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (W01.19.0027/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4 en het advies van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

De initiatiefnemer stelt dat het lidmaatschap van de EU vergaande gevolgen heeft voor Nederland. Daarbij wijst hij er herhaaldelijk op dat Nederland door zijn lidmaatschap soevereiniteit aan de EU overdraagt. Tot het overdragen van soevereiniteit is volgens de toelichting enkel de Nederlandse bevolking, als de daadwerkelijke soeverein, bevoegd. Zonder de expliciete toestemming van de bevolking zijn de Staten-Generaal, aldus de toelichting, dan ook niet bevoegd om soevereiniteit over te dragen. Omdat de bevolking zich nooit uit heeft kunnen spreken over het Nederlands lidmaatschap van de EU wordt een raadgevend, niet-bindend referendum voorgesteld.

Het is inderdaad juist dat het lidmaatschap van de EU vergaande gevolgen heeft voor Nederland. Dat daarbij nationale soevereiniteit is overgedragen aan de EU is een feit. Uit de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel blijkt dat de Nederlandse bevolking zich tweemaal duidelijk heeft uitgesproken tegen verdere (machts)uitbreiding van de EU. Dat hier toch telkens weer geen gehoor aan wordt gegeven is tekenend voor de staat van onze democratie.

2. Soevereiniteit

Op verschillende plaatsen in de toelichting wordt gesteld dat de definitieve oordeelsvorming over het Nederlands lidmaatschap van de EU slechts is voorbehouden aan de Nederlandse bevolking, omdat enkel zij de «waarachtige soeverein» zou zijn.² Hieraan wordt vervolgens de conclusie verbonden dat het parlement «vanzelfsprekend nooit zonder expliciete toestemming van de soeverein zelf de soevereiniteit [kan] weggeven.»³ Met het oog op het dichten van deze democratische lacune wordt een niet-bindend, raadplegend referendum voorgesteld.

Vooropgesteld dient te worden dat het begrip «soevereiniteit» veelomvattend is en uiteenlopende invullingen kent.⁴ Dat neemt echter niet weg dat de invulling die in de toelichting aan «soevereiniteit» wordt gegeven onhoudbaar is. Zelfs als soevereiniteit teruggebracht kan worden tot een vorm van volkssoevereiniteit – zoals in de toelichting wordt gesteld – kan het voorgestelde referendum niet voldoen aan deze invulling. Zo is het niet duidelijk hoe en waarom het voorgestelde niet-bindende referendum, dat niet aan nadere condities en randvoorwaarden voldoet – zoals drempels ten aanzien van opkomst en aantal uitgebrachte stemmen, een heldere vraagstelling, voldoende voorafgaande informatievoorziening over voors en tegens en debatmogelijkheden – als een uiting van de «soeverein» (de Nederlandse bevolking) kan gelden.⁵

Initiatiefnemer neemt kennis van de opinie van de RvS over het begrip «soevereiniteit». Dit is reeds de tweede keer dat de RvS zich laat ontvallen dat het Nederlandse volk geen soevereiniteit toekomt. Een reden hiervoor heeft de RvS gevonden in de Grondwet, waarin de staatsmacht verspreid wordt over verschillende organen. Die staatsmacht stelt de RvS gelijk aan de soevereiniteit en stelt vervolgens dat de soevereiniteit niet eenduidig bij één orgaan belegd. Volkssoevereiniteit is volgens de RvS ook maar een

² Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 1 (Inleiding).

³ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 5 (Waarom een referendum?).

⁴ Zie over deze invullingen onder meer de voorlichting van 17 juli 2014 van de Afdeling inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit (W01.14.0025/I/Vo), Kamerstukken II 2013/2014, 33 848, nr. 15 en het advies van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

ongrijpbaar metafysische concept en de RvS acht het onmogelijk dat de volkswil tot uiting zou kunnen komen in een referendumuitslag. Wat het nog oneindig veel complexer maakt, volgens de RvS althans, is dat er zó ontzettend veel opvattingen en intenties besloten liggen in een referendumuitslag. Dat maakt een heldere referendumuitslag, waarin het Nederlandse volk bij meerderheid aangeeft de EU te willen verlaten, dus onbruikbaar, aldus de RvS.

Dat deze visie zich zeer slecht verhoudt tot het zelfbeschikkingsrecht van het Nederlandse volk, een recht dat *nota bene* in diverse verdragen is vastgelegd, behoeft geen betoog. Zo staat bijvoorbeeld in het eerste artikel van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten dat alle volken het zelfbeschikkingsrecht bezitten. Volken bepalen in alle vrijheid hun politieke status en streven vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na. Ook het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten kent een artikel van dezelfde strekking.

Het zelfbeschikkingsrecht kan vervolgens, zoals in Nederland, ertoe leiden dat men een bepaalde vorm van bestuur kiest, namelijk de parlementaire democratie, maar dat alles laat onverlet dat het zelfbeschikkingsrecht aan het Nederlandse volk toekomt. En het Nederlandse volk kiest zelf wie zij wil dat haar belangen zal vertegenwoordigen (de *volksvertegenwoordigers*).

Een en ander kan eventueel ook worden geïllustreerd met voorbeelden uit het privaats- en publiekrecht. Zo kan een natuurlijk persoon een ander een volmacht (machtiging) verstrekken om een bepaalde handeling te verrichten. Dit neemt echter niet weg dat de volmachtgever altijd zelf bevoegd blijft om de bedoelde handeling zelf te verrichten. Eenzelfde rechtsfiguur zien we in het publiekrecht. Een bevoegd bestuursorgaan kan namelijk een ander mandateren om in naam van de *mandans* (mandaatgever) een bepaald besluit te nemen (art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht). De *mandans* blijft echter altijd zelf bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (art. 10:7 Awb), ondanks het feit dat hij de *mandataris* (mandaatontvanger) een mandaat heeft verstrekt om hetzelfde te kunnen doen. Volksvertegenwoordigers zijn in wezen vergelijkbaar met een volmachtontvanger of *mandataris*. Zij krijgen namelijk voor een bepaalde periode (4 jaar) het mandaat van de kiezer om hun belangen te vertegenwoordigen.

Uit het hieraan voorafgaande blijkt genoegzaam dat de visie van de RvS, zoals deze naar voren komt in het onderhavig advies, onhoudbaar is. Het enkele feit dat het Nederlandse volk een parlementaire democratie heeft verkozen en dat dit in de constitutie is vastgelegd, betekent in geen geval dat zij daarmee haar soevereiniteit dan wel zelfbeschikkingsrecht is verloren. Het enige dat daarmee is voltrokken is dat er een bepaalde manier van besturen is vastgesteld. Op geen enkel moment heeft het Nederlandse volk zijn soevereiniteit prijsgegeven. Dat dit überhaupt de gedachtegang van de RvS is, noopt tot nadenken. Het is initiatiefnemer dan ook volstrekt onduidelijk hoe de visie van de RvS op de «verloren soevereiniteit van het Nederlandse volk» te verenigen valt met de beginselen van het zelfbeschikkingsrecht zoals in diverse verdragen gecodificeerd.

3. Representatieve democratie

a. *Vertegenwoordiging en het primaat van het parlement*

De vooronderstelling van het wetsvoorstel is dat het parlement niet zelfstandig tot een oordeelvorming mag komen inzake soevereiniteits-overdracht namens en in het belang van het volk. Het wetsvoorstel gaat

hiermee uit van een bepaalde visie op de vertegenwoordiging van het Nederlandse volk door de Staten-Generaal die niet overeenkomt met de gangbare interpretatie van dit begrip in het Nederlandse representatieve stelsel. In dat licht bezien gaat de Afdeling in op de betekenis van het representatieve stelsel zoals dit in Nederland is vormgegeven.⁶

Bij de inrichting van het representatieve stelsel, zoals dit in de Grondwet is verankerd, zijn de artikelen 50 en 67 van de Grondwet (Gw) richtinggevend. In artikel 50 Gw is vastgelegd dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Aan deze bepaling wordt de betekenis gegeven dat de leden van het parlement het algemeen belang van het gehele Nederlandse volk moeten behartigen en op grond hiervan tot besluitvorming moeten komen, gebaseerd op een eigen oordeel over wat voor de bevolking als geheel noodzakelijk is.⁷ Daarmee hangt de uitleg van artikel 50 Gw nauw samen met artikel 67, derde lid Gw, dat bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal «zonder last stemmen». Dit brengt tot uitdrukking dat aan parlementsleden geen instructies kan worden gegeven. Zij hebben een vrij mandaat en zijn daarmee zelfstandig in het bepalen van hun stem. Het parlement is mede op grond van deze grondslagen de primaire actor in de Nederlandse representatieve democratie.⁸ Dit betekent niet alleen dat het aan het parlement is om het Nederlandse volk te vertegenwoordigen, maar ook dat de totstandkoming van essentiële besluitvorming zoals de vraag over het EU-lidmaatschap als eerste bij het parlement ligt.

Gezien het in de Grondwet verankerde primaat van het parlement behoort het tot de essentie van de taak van volksvertegenwoordigers om na zorgvuldige voorbereiding, het horen van betrokkenen en het afwegen van alle relevante aspecten, eisen en belangen, beslissingen te nemen in het algemeen belang en namens het Nederlandse volk. Daarvoor zijn zij gekozen en daarop worden zij beoordeeld.⁹

Om te verzekeren dat er in grote lijnen overeenstemming blijft bestaan tussen het parlement en de burgers die zij vertegenwoordigt, gelden waarborgen die vastgelegd zijn in de (Grond)wet. Van belang is dat burgers via periodieke verkiezingen de samenstelling van het parlement bepalen. Het algemeen kiesrecht en het houden van periodieke vrije verkiezingen zijn, samen met onder meer het gelijkheidsbeginsel, de vrijheid van meningsuiting, vereniging en betoging en de openbaarheid van bestuur, essentiële voorwaarden voor het functioneren van de

⁶ In dit verband verwijst de Afdeling op eerdere adviezen, waarin de verhouding tussen referenda en de vertegenwoordigende democratie aan de orde is gekomen. Zie onder meer het Advies van de Raad van State van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (W01.19.0027/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4; Advies van de Raad van State van 22 juni 2016 inzake het voorstel van wet van het lid Van Klaveren over de Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap (W04.16.0057/I), Kamerstukken II 2015/16, 34 423, nr. 4; Advies van de Raad van State van 14 februari 2006 inzake het voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham over de Wet raadgevend referendum (W04.05.0529/I), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7.

⁷ Advies van de Raad van State van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum (W01.19.0027/I), Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4 en advies van de Raad van State van 9 september 2021 inzake de Wet Met één stem meer keus (W04.21.0073/I).

⁸ Advies van de Raad van State van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

⁹ Advies van de Raad van State van 6 december 2005 over de Wet raadplegend referendum toetreding Turkije (W04.05.0427/1), Kamerstukken II 2005/06, 30 309, nr. 4. Zie ook W04.16.0057/I.

representatieve democratie.¹⁰ Niet alleen zorgen deze rechten en waarborgen ervoor dat er in grote lijnen overeenstemming blijft bestaan tussen parlement en burgers, maar het geeft burgers op hun beurt ook mogelijkheden om op verschillende manieren en tijdstippen – ook los van periodieke verkiezingen en onder meer via politieke partijen – invloed uit te oefenen op volksvertegenwoordigers. Dit maakt dat Kamerleden hun oordeelsvorming mede zullen laten afhangen van wat er onder kiezers leeft.

Vanwege dit primaat van het parlement geldt als belangrijke voorwaarde voor een referendum binnen de Nederlandse vertegenwoordigende democratie dat dit primaat gerespecteerd wordt. Dat vereist dat referenda zijn ingebed in het proces van de representatieve democratie, en dus aanvullend zijn op en gekoppeld zijn aan het wetgevingsproces.¹¹ Dit geldt als een algemeen uitgangspunt, gedeeld door de lidstaten van de Raad van Europa.¹² In dat licht bezien kan een bindend correctief referendum, dat niet op initiatief van regering of parlement maar op initiatief van de bevolking wordt gehouden en een oordeel velt over een besluit van het parlement, verenigbaar met het in Nederland geldende representatieve stelsel worden geacht, mits dit op de juiste wijze in de Grondwet wordt verankerd.¹³

In vervolg op de kritiek die de RvS leverde onder punt twee, zet het adviesorgaan hierboven uiteen hoe hij het representatieve stelsel ziet. Fundamenteel is echter dat representatie veronderstelt dat iemand vertegenwoordigd (gerepresenteerd) wordt. Het feit dat het parlement als primaire actor wordt gezien in het parlementaire stelsel, betekent geenszins dat het parlement *bij uitsluiting* bevoegd is tot het nemen van ingrijpende besluiten. Ten eerste is de wetgevende macht in ons staatsbestel niet uitsluitend belegd bij het parlement, maar bij de regering én het parlement (art. 81 Grondwet). Daar komt nog bij dat het Nederlandse volk, zoals uitgebreid betoogd in de reactie van initiatiefnemer onder punt twee, uitsluitend en alleen het zelfbeschikkingsrecht toekomt. Dit recht kan een volk niet verliezen, noch overdragen.

De RvS erkent vervolgens dat referenda aanvullend kunnen zijn op de representatieve democratie, maar koppelt referenda aan het wetgevingsproces. Dat er wat gedaan zal moeten worden met een referendumuitslag lijkt klaarhelder, maar dat een referendum enkel en alleen tijdens of ná een wetgevingsproces zou kunnen worden gehouden, is niet goed te begrijpen. Een wetgevingsproces kan namelijk ook het logische gevolg

¹⁰ Advies van de Raad van State van 8 december 2022 over de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

¹¹ Lage drempels, hoge dijken, eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam: Boom 2018, p. 139 e.v.

¹² De Venice Commission heeft dit als volgt verwoord: «In the constitutional systems of Council of Europe Member States, decision-making ordinarily occurs through mechanisms of representative democracy, whereas recourse to referendums tends to complement such decision-making processes. This is true even in countries where legislation is generally open to referendum. In view of the foregoing, referendums and representative democracy should be harmoniously combined. In particular, recourse to direct democracy should not exclude the involvement of the representative bodies in the process.» Zie de Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015, para. 9. Zie in dezelfde zin de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, Resolution 2251(2019), Updating guidelines to ensure fair referendums in Council of Europe member States, januari 2019, paras. 3.1–3.3.

¹³ Advies van de Raad van State van 18 september 2019 over het voorstel van wet van het lid Van Raak tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum (W01.19.0027/I, Kamerstukken II 2019/20, 35 129, nr. 4 en advies van de Raad van State van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/I), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4.

van een referendumuitslag zijn zoals de referendumpraktijk in Zwitserland bewijst.

Bovendien behelst het voorliggende wetsvoorstel het organiseren van een referendum op voorstel van het parlement. Indien dit voorstel op de goedkeuring van een meerderheid in het parlement kan rekenen, dan initieert het parlement dus een referendum (en niet de Nederlandse bevolking).

b. Niet correctief

In het licht van het voorgaande was het bij referenda tot nog toe dan ook gebruikelijk dat deze gingen over wetten en verdragen die door het parlement waren aanvaard. Deze referenda waren daarmee dus correctief: de bevolking kon daarin reageren op een door het parlement genomen besluit.¹⁴ Daarbij was er op het niveau van het parlement een uitgebreide uitwisseling van argumenten mogelijk en duidelijk wat voorlag: het al dan niet van kracht worden van een besluit. In dit geval is geen sprake van een correctief referendum. Daarmee wordt het primaat van het parlement en de noodzakelijke inpassing van referenda in de Nederlandse representatieve democratie miskend.

Het is voor de initiatiefnemer onbegrijpelijk dat de RvS keer op keer volhardt in het op de tweede plek zetten van de Nederlandse bevolking, die toch zeker de bron is van de macht die de staat in dit land uitoefent. Volksvertegenwoordigers vertegenwoordigen slechts immers het volk, ze zijn het niet. Daarom wordt de bevolking (ten minste) om de vier jaar gevraagd om zijn voorkeur uit te spreken middels het stem uitbrengen tijdens verkiezingen voor bepaalde kandidaten. Het primaat van het Nederlandse volk wordt door de RvS dus stelselmatig miskend. Daarom valt niet goed in te zien waarom een initiërend referendum, *nota bene* door een parlementariër voorgesteld, zo ontzettend bezwaarlijk wordt geacht.

c. Niet bindend

In het voorstel gaat het om een niet-bindend referendum. Een formeel bindend referendum dat betrekking heeft op nationale regelgeving is in Nederland alleen mogelijk indien de Grondwet wordt gewijzigd. De Grondwet beschrijft uitputtend welke organen beslissen over de totstandkoming van wetten. Hoewel in het voorstel is gekozen voor een niet-bindend referendum, dient bij de beoordeling ervan rekening te worden gehouden met de politiek-maatschappelijke betekenis die aan de uitslag wordt toegekend. Wanneer de regering, fracties, of individuele Kamerleden te kennen geven de referendumuitslag zonder meer te zullen volgen, kan niet langer worden gesproken over een werkelijk niet-bindend referendum.

In het verlengde hiervan speelt de verantwoordelijkheid die parlementariërs hebben om zelfstandig tot een eigen oordeel te komen en waarop hiervoor onder 3a al is ingegaan. Ten aanzien van niet-bindende referendumuitslagen ontstaat namelijk al snel discrepantie tussen de formele juridische mogelijkheid die Kamerleden hebben om hun eigen standpunt te bepalen en de politiek-maatschappelijke realiteit. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen dient er bij niet-bindende referenda rekening mee te worden gehouden dat Kamerleden – vanwege een vorm van zelfbinding – niet per se zelfstandig tot een beoordeling over zullen gaan.

¹⁴ Advies van de Raad van State van 12 december 2022 over het voorstel van wet van de leden Baudet en Van Houwelingen inzake de Wet raadgevend referendum naar Zwitsers model (W04.22.0121/l), Kamerstukken II 2022/23, 36 161, nr. 4, punt 4c.

Het voorgaande betekent niet alleen dat het risico niet denkbeeldig is dat het onderscheid tussen een bindend en niet-bindend referendum theoretisch wordt, maar ook dat een niet-bindend referendum zich niet verdraagt met het parlementaire primaat.¹⁵

Dat de referendumuitslag formeel niet bindend is, maar door bepaalde partijen als bindend wordt opgevat, maakt het referendum nog niet bindend. Er is nog altijd een belangrijk verschil tussen *de jure* en *de facto*. Het is ook niet waarschijnlijk dat de kartelpartijen een ongewenste referendumuitslag ook als bindend zullen opvatten, nu juist uit de recente geschiedenis blijkt hoe gemakkelijk er wordt afgeweken van een duidelijke referendumuitslag die de regering allerminst aanstaat.

De RvS verwijst naar het beginsel van het vrije mandaat, zoals vastgelegd in art. 67 Grondwet. Dit beginsel behelst dat parlementariërs zelfstandig tot een eigen oordeel dienen te komen. Onbesproken in dit kader blijft echter de partijdiscipline. In onze parlementaire democratie kennen we dit verschijnsel al enige decennia. Het beginsel leidt ertoe dat volksvertegenwoordigers van een bepaalde partij, en dit geldt zeker voor de kartelpartijen, homogeen stemgedrag vertonen. Dat dit verschijnsel van partijdiscipline al jaren tot een vorm van zelfbinding leidt, waardoor volksvertegenwoordigers niet zelfstandig tot een beoordeling zullen overgaan (en dus in strijd met het vrije mandaat) tot besluiten komen, dáár lijkt de RvS zich allerminst zorgen over te maken. Des te opmerkelijker is het dan dat de RvS een zwaar dictum uitspreekt over een wetsvoorstel van een parlementariër waarin het houden van een referendum over een bepaald onderwerp wenselijk en noodzakelijk wordt geacht en wel omdat de enige binding die er voor een volksvertegenwoordiger wél toe zou moeten doen en dus, aldus de indiener, juist zeer wenselijk is, *namelijk de binding met de bevolking die de volksvertegenwoordiger immers vertegenwoordigt*, door de RvS in zijn advies nota bene als iets problematisch wordt geconcentreerd.

d. Raadplegend

Het voorstel regelt een raadplegend, geen raadgevend referendum. Bij een raadgevend referendum gaat het initiatief uit van de bevolking. Een raadplegend referendum wordt daarentegen van overheidswege geïnitieerd. Dat heeft als risico dat ze worden uitgeschreven enkel om steun te verwerven voor een beslissing die men toch al willen nemen. Daardoor wordt slechts de schijn gewekt van invloed van de kiezer. Omgekeerd bestaat het risico dat het bestuur zich aan eigen moeilijke besluitvorming zou willen onttrekken. Beide situaties zijn problematisch, omdat in het eerste geval de initiatiefnemers de burger niet serieus nemen en in het tweede geval hun eigen functie en taak niet.¹⁶

Het onderhavig wetsvoorstel behelst inderdaad het organiseren van een raadplegend referendum. Op voorstel van een parlementariër. Dit houdt geenszins in dat initiatiefnemer zijn eigen functie en taak niet serieus

¹⁵ Advies van de Raad van State van 14 februari 2006 inzake het voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham over de Wet raadgevend referendum (W04.05.0529/I), Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 7. Advies van de Raad van State van 6 december 2005 inzake het voorstel van het lid Wilders over de Wet raadplegend referendum toetreding Turkije (W04.05.0427/I), Kamerstukken II 2005/06, 30 309, nr. 4. Advies van de Raad van State van 22 december 2011 inzake het voorstel van wet van het lid Van Klaveren over de Wet referendum minarettenverbod (W04.11.0392/I).

¹⁶ Zie onder meer het Advies van de Raad van State van 17 oktober 2005 inzake het voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum, (W01.05.0281/I) Kamerstukken II 2005/06, 30 174, nr. 5.

neemt. Integendeel. Initiatiefnemer is zich ten diepste doordrongen van zijn functie en taak en *juist* daarom acht hij het noodzakelijk dat er een referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland plaatsvindt. De principiële en existentiële vraag óf Nederland als zelfstandig en soeverein land moet opgaan in een Europese politieke unie kan immers **uitsluitend en alleen** door de soeverein zélf, dat wil zeggen de Nederlandse bevolking, worden beantwoord.

Initiatiefnemer verbaast zich over bovenstaande reactie van de RvS, waarin de RvS zich in essentie misprijzend uitlaat over zowel het raadplegende als het raadgevende referendum.

e. Conclusie

Concluderend betekent het voorgaande dat het in onze vertegenwoordigende democratie eerst aan het parlement dient te zijn om – indien en voor zover de positie van Nederland in de EU daar aanleiding toe zou geven – volgens de daarvoor geldende procedures en na het horen van betrokkenen een grondige afweging te maken en een goed beargumenteed standpunt in te nemen over het Nederlandse lidmaatschap van de EU. De Afdeling stelt vast dat dit met de voorliggende keuze voor een niet-correctief referendum niet het geval is. Zo ligt er op dit moment, anders dan bij eerdere referenda, geen concrete besluitvorming over het Nederlands EU-lidmaatschap voor waarover het parlement heeft kunnen debatteren en besluiten. Dit stuit op zichzelf al op bezwaren. Maar ook vanwege het niet-bindende en raadplegende karakter van het referendum is het wetsvoorstel niet verenigbaar met het in Nederland geldende representatieve stelsel.

Initiatiefnemer neemt kennis van de conclusie van de RvS waarin hij zijn standpunten enkel herhaalt. Initiatiefnemer volstaat met een verwijzing naar zijn eerdere reacties op deze standpunten.

4. Implicaties van het referendum

Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij het referendum kan worden gekozen uit de opties «lid van de EU blijven» en «uit de EU treden». De toelichting gaat niet in op wat deze opties concreet inhouden en wat de voor- en nadelen zijn van beide opties. Voorts heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om ten aanzien van de informatieverstrekking voor het referendum geen referendumcommissie in te stellen, geen subsidiëring in te richten en niet anderszins te voorzien in neutrale en onafhankelijke informatievoorziening.¹⁷

De Afdeling merkt op dat het gebrek aan toelichting en nadere duiding in de eerste plaats de appreciatie van dit wetsvoorstel belemmert. In de tweede plaats bemoeilijkt dit gebrek, tezamen met het niet faciliteren van een objectieve informatievoorziening, een afgewogen standpuntbepaling over het te houden referendum door de kiezer en een adequate doordenking van de (mogelijk ingrijpende) implicaties van een referendumuitslag. De Afdeling vraagt hierbij in het bijzonder aandacht voor een nadere duiding bij de optie om uit de EU te treden omdat deze optie een fundamentele wijziging teweeg zou brengen in de positie van Nederland ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij is het volgende van belang.¹⁸

¹⁷ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 1.6 (opzet van het wetsvoorstel) en II (artikelsgewijs).

¹⁸ Hier is ook op gewezen in het advies W04.16.0057/I.

Het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft de lidstaten de bevoegdheid zich uit de Unie terug te trekken. De terugtrekking gaat automatisch in twee jaar na de kennisgeving van het voornemen daartoe, tenzij in onderling overleg een andere termijn wordt afgesproken.¹⁹ De voorwaarden van terugtrekking zijn een resultaat van onderhandelingen en als zodanig niet op voorhand duidelijk. Daarnaast zijn de gevolgen van terugtrekking afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt ten aanzien van de relatie tot de EU na uittreding, en van de bereidheid van de EU om met die keuze in te stemmen. Zo werd voorafgaand aan het Brexit-referendum gesteld dat de economische gevolgen van een Brexit voor Groot-Brittannië grotendeels worden bepaald door de relatie die er daarna met de EU zal zijn, waarbij vijf modellen werden onderscheiden.²⁰ Inmiddels kan gesteld worden dat de economische gevolgen van de Brexit substantieel en langdurig zijn, met onder meer negatieve effecten voor inkomen van huishoudens, investeringen en handel.²¹ Uittreding uit de EU heeft ook niet-economische gevolgen voor burgers en bedrijven van de uittredende lidstaat, die minder goed te kwantificeren zijn, maar daarom niet minder belangrijk.²²

Naast onduidelijkheid over de mogelijke implicaties van een eventueel uittreden uit de EU door Nederland, zijn er ook moeilijkheden ten aanzien van de duiding van een dergelijke referendumuitslag. De met het voorgestelde referendum voorgelegde binaire keuze geeft geen zicht op het eindresultaat. De optie om «uit de EU te treden» is dan ook minder helder dan deze op voorhand lijkt, omdat de relatie tussen Nederland en de EU bij uittreding onderwerp van onderhandelingen en daarmee ongewis is. Dit kan gevolgen hebben voor het door de toelichting gewenste en verwachte draagvlak voor het (al dan niet opzeggen van het) lidmaatschap van de EU.²³ Dat een kiezer tijdens het referendum stemt voor het «uit de EU treden», wil daarom nog niet zeggen dat hij zich vervolgens ook kan vinden in het bereikte onderhandelingsresultaat.

Het voorgaande betekent dat er geen heldere, eenduidige keuze voorligt, aangezien niet duidelijk is wat de mogelijke consequenties zijn van uittreden uit de EU en welke alternatieven er voor het lidmaatschap van de EU beschikbaar zijn.

Gezien de opmerkingen in de punten 2–4 heeft de Afdeling ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert zij het voorstel niet verder in behandeling te nemen.

Dat de initiatiefnemer niet vooruit wil lopen op eventuele implicaties van het referendum is volstrekt begrijpelijk. Zeker nu het een raadgevend referendum betreft. Of de uitslag overgenomen wordt door de regering is namelijk onzeker. En in het geval de uitslag een NEXIT vereist en de regering hieraan uitvoering wenst te geven, dan is het resultaat afhankelijk van de al dan niet te houden onderhandelingen met de EU. Verwezen wordt naar de BREXIT-onderhandelingen. Het is uiterst

¹⁹ Artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

²⁰ Toetreding tot de Europese Economische Ruimte, douane-unie, vrijhandelsakkoord, een akkoord over vrijhandel voor afzonderlijke sectoren, en beperkte afspraken over handel. In grote lijnen geldt dat naarmate het Verenigd Koninkrijk minder gebonden is aan EU-regels, de economische nadelen door minder vrijhandel ook groter zijn. BREXIT: the impact on the UK and the EU, Global Counsel juni 2015, www.globalcounsel.co.uk.

²¹ The Economy 2023 Inquiry, The Big Brexit. An assessment of the scale of change to come from Brexit, juni 2022. Zie ook het Office for Budget Responsibility, Brexit analysis, April 2023, www.obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis.

²² Waaronder het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

²³ Toelichting op het wetsvoorstel, paragraaf 3 (Waarom een raadgevend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland?).

prematuur om nu al op deze materie in te gaan. Allereerst moet de Nederlandse bevolking een fundamenteel wilsbesluit nemen over de toekomst van Nederland: dat wil zeggen als een soeverein en zelfstandig land **ó**f als een provincie binnen een Europees Rijk. Deze **existentiële vraag** is **allesbepalend** en dit initiatiefwetsvoorstel beoogt deze **simpele maar fundamentele vraag** voor te leggen per referendum aan de Nederlandse bevolking, de soeverein van dit land **die als enige deze vraag kan, mag en moet beantwoorden**. De vraag hoe een toekomst buiten de Europese Unie concreet zal worden vormgegeven kan en hoeft eventueel pas beantwoord te worden nadat eerst deze fundamentele vraag beantwoord is.

De RvS concludeert vervolgens dat er geen heldere, eenduidige keuze voorligt, aangezien niet duidelijk is wat de mogelijke consequenties zijn van uittreden uit de EU en welke alternatieven er zijn. Zowel de vraagstelling als de antwoorden zijn niet voor meerdere interpretaties vatbaar. Een land is óf lid van de Europese Unie óf het is geen lid van de Europese Unie, meer smaken zijn er niet. Dat de consequenties van uittreding op voorhand niet helder zijn is niet meer dan vanzelfsprekend, net zoals overigens de toekomst van Nederland binnen de Europese Unie niet helder en te voorspellen is. Over de toekomst van Nederland buiten de EU zal dus moeten worden onderhandeld uitsluitend en alleen indien het Nederlandse volk een NEXIT wenst, deze allesbepalende vraag zal dus eerst moeten worden beantwoord en dat is dan ook het doel van het referendum dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

5. Koninkrijksaspecten

Het wetsvoorstel regelt dat kiesgerechtigd voor het referendum diegenen zijn die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.²⁴ Dit zijn in beginsel alle volwassen Nederlanders die in Nederland (inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba) of het buitenland wonen, tenzij zij woonachtig zijn in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.²⁵

De Afdeling merkt op dat hoewel de gevolgen van het lidmaatschap van de EU vooral het Koninkrijk in Europa betreffen, het lidmaatschap ook gevolgen heeft voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dit betreft onder meer de status van de Caribische landen in onderhandelingen met de EU en het stemrecht van de inwoners van het Caribisch deel van het Koninkrijk bij de verkiezing van het Europees Parlement. Een eventuele uittreding uit de EU heeft, vanwege de ondeelbaarheid van de Nederlandse nationaliteit, ook gevolgen voor het Unieburgerschap van inwoners in het Caribisch deel van het Koninkrijk en de rechten die zij daaraan kunnen ontleen.²⁶

Het Koninkrijk als geheel is partij bij de Europese verdragen en wijzigingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie en haar voorgangers worden doorgaans bij Rijkswet goedgekeurd. Dit houdt verband met het feit dat de BES-eilanden en Aruba, Curaçao en Sint Maarten behoren tot de «landen en gebieden overzee» (LGO): het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is op

²⁴ Voorgesteld artikel 3.

²⁵ Zie voor uitzonderingen hierop artikel B 1 Kieswet.

²⁶ Op grond van het tweede en vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie uitgebreid hierover het ongevraagd advies van de Afdeling van 14 juni 2021 over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht (W04.20.0361/I), Kamerstukken II 2021/22, 35 925 V, nr. 113.

deze gebieden van toepassing.²⁷ Om die reden zou een eventuele uittreding dan ook moeten worden besloten bij Rijkswet.

Tegen deze achtergrond is het minder goed denkbaar dat een referendum over het lidmaatschap van de EU uitsluitend in het Europese deel van het Koninkrijk en de BES-eilanden zou worden gehouden. Gelet op het feit dat een terugtrekking uit de EU ook consequenties heeft voor (de bewoners van) Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien zij de LGO-status en de daarmee gepaard gaande faciliteiten zullen verliezen alsmede het Unieburgerschap, ligt het in de rede ook aan hen kiesrecht toe te kennen voor het referendum. Daarnaast is het wenselijk dat de toelichting ingaat op de mogelijke implicaties van het referendum voor het Caribisch deel van het Koninkrijk. Zou de initiatiefnemer behandeling van het wetsvoorstel toch door willen zetten, dan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel en de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

Caribisch Nederland zou inderdaad ook gevolgen kunnen ondervinden van een eventuele uittreding van het Koninkrijk der Nederlanden uit de EU. Dit effect zal minder voelbaar zijn in de Caribische landen Sint Maarten, Aruba en Curaçao, nu deze behoren tot de landen en gebieden overzee (LGO). De BES-eilanden zijn zogenoemde ultraperifere gebiedsdelen (UPG) en hebben net zo min als de Nederlanders die wonen in het Europese deel van het Koninkrijk ooit kunnen stemmen over het lidmaatschap van het Koninkrijk van de EU. Zij zullen onder dezelfde voorwaarden als de Nederlanders in het Europese deel van het Koninkrijk kiesgerechtigd zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Van Houwelingen

²⁷ Kamerstukken 1997/98, 25 922 (R 1613), nr. 3, blz. 10.