

Tilburg University

Rechtsstatelijke reacties op het regeerakkoord #5

van Vugt, Eva

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Vugt, E. (2017). Rechtsstatelijke reacties op het regeerakkoord #5: Intrekking van de Wet raadgevend referendum., *Nederlandrechtsstaat.nl*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

RECHTSSTATELIJKE REACTIES OP HET REGEERAKKOORD #5: INTREKKING VAN DE WET RAADGEVEND REFERENDUM

Sinds 1 juli 2015 is de [Wet raadgevend referendum](#) (*hierna: Wrr*) in werking. In het [regeerakkoord](#) dat op 10 oktober 2017 werd gepresenteerd, staat dat de Wrr ‘geïntroduceerd is als opmaat naar een correctief bindend referendum’. De invoering van een bindend referendum vereist, anders dan een raadgevend referendum, een wijziging in de Nederlandse Grondwet. Wanneer het bindend referendum wordt opgenomen in de Grondwet, komt het raadgevend referendum te vervallen (zie artikel 128 Wrr).

Het bindend referendum lijkt er echter niet meer te komen. Op 15 oktober 2014 (met de [bekendmaking](#) van de wet van 30 september 2014) is de eerste lezing van het voorstel tot opnemning van bepalingen inzake het bindend referendum in de Grondwet succesvol afgerond. Op 17 maart vonden Tweede Kamerverkiezingen plaats en op 23 maart kwam de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling voor het eerst bijeen. Vanaf dat moment kon de behandeling van het voorstel tot opnemning van bepalingen inzake het bindend referendum in de Grondwet aanvangen. De indiening van dit voorstel bleef echter uit. De politieke partijen die in eerste lezing de invoering van het bindend referendum hadden verdedigd (D66, GroenLinks & PvdA), namen nu niet het initiatief om dat voorstel in tweede lezing te brengen.

In plaats daarvan werd het voorstel tot wijziging van de grondwet in tweede lezing aangebracht [door Van Raak](#) (SP). Tijdens de [behandeling](#) van het voorstel tot wijziging van de Grondwet in de Tweede Kamer op 27 september bleek dat de invoering van het bindend referendum inmiddels op weinig politieke steun kon rekenen. Naast partijen die zich reeds eerder tegen de invoering van het bindend referendum verzetten (VVD; CDA; SGP en CU), was GroenLinks ditmaal ook tegen de invoering van het bindend referendum, omdat ‘[de leden] op dit moment geen voorstander kunnen zijn van nieuwe instrumenten die ingewikkelde kwesties met een simpel ja of nee beantwoorden’. Ook de leden van de PvdA hadden aangegeven geen voorstander meer te zijn van het bindend referendum. D66 kon tevens niet instemmen met het voorstel een bindend referendum in te voeren, omdat het voorliggende voorstel de mogelijkheid voor referenda over internationale verdragen openliet. Blijkbaar had het raadgevend referendum over het Oekraïneverdrag op 6 april 2016 bij deze fractie een vieze bijmaak achtergelaten.

Het regeerakkoord vermeldt dan ook terecht dat ‘[d]e politieke steun voor het correctief bindend referendum is (...) afgebrokkeld’. Omdat het bindend referendum ‘als beoogd einddoel voorlopig uit zicht’ is, wil het nieuwe kabinet de Wrr, die immers enkel als opmaat voor het bindend referendum diende, intrekken. Er schuilt echter een addertje onder het gras: kan over de intrekking van de Wrr nu eigenlijk een raadgevend referendum plaatsvinden?

[Aanwijzing 241, eerste lid van de Aanwijzingen voor de Regelgeving](#) luidt: ‘Intrekking van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde’. De intrekking van de Wrr dient dus bij wet te geschieden. Volgens artikel 4 Wrr kan een referendum gehouden worden over wetten, behoudens de uitzonderingen van artikel 5 Wrr. In artikel 5 Wrr worden wetten die strekken tot intrekking van andere wetten niet uitgezonderd van referenda. De wet die strekt tot intrekking van de Wrr (*hierna:*

Intrekkingswet) zal dus referendabel zijn.

Hoe zal dit nu in de praktijk uitwerken? Meerdere scenario's zijn denkbaar.

Het eerste scenario is dat de Intrekkingswet - mits het voorstel voor deze Intrekkingswet wordt aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer - wordt bekrachtigd door de Koning, en de Minister vervolgens in de Staatscourant mededeling doet van de referendabiliteit van de Intrekkingswet (artikel 7, eerste lid Wrr). De Intrekkingswet kan in dit geval niet eerder in werking treden dan acht weken na deze mededeling (artikel 8, eerste lid Wrr). Vanaf het moment dat deze mededeling is gedaan, bestaat voor kiezers namelijk de mogelijkheid om een 'inleidend verzoek' tot het houden van een referendum over de Intrekkingswet in te dienen. De termijn voor het indienen van een inleidend verzoek is vier weken (artikel 29, eerste lid Wrr). Daarna dient binnen een week te worden beoordeeld of er voldoende (minstens 10.000), geldige inleidende verzoeken zijn ingediend (artikel 32 Wrr). Is dat het geval, dan wordt het inleidend verzoek tot het referendum onherroepelijk toegelaten en wordt de inwerkingtreding van de Intrekkingswet opgeschort in afwachting van het aantal definitieve verzoeken (artikel 9 Wrr). Nadat het inleidend verzoek tot het referendum onherroepelijk is toegelaten, gaat er namelijk een termijn van zes weken lopen waarin kiezers een verklaring tot ondersteuning van het inleidende verzoek tot het houden van een referendum over de Intrekkingswet kunnen indienen (artikel 41, eerste lid Wrr). Als er na het sluiten van deze termijn voldoende (minstens 300.000) geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend, wordt het definitieve verzoek toegelaten en een datum voor het referendum over de Intrekkingswet vastgesteld (artikel 44 jo. 55 Wrr). Als de opkomst bij het referendum ten minste dertig procent van de kiesgerechtigden bedraagt, en een meerderheid van de opkomende kiezers zich afwijzend uitspreekt over de Intrekkingswet, dan is er sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 3 Wrr). De Tweede en Eerste Kamer zijn dan verplicht om zo spoedig mogelijk de Intrekkingswet te heroverwegen en te beslissen of zij die Intrekkingswet zullen terugtrekken of in werking laten treden (artikel 11 Wrr).

Het tweede scenario is dat de Intrekkingswet onmiddellijk in werking treedt, omdat de inwerkingtreding van de Intrekkingswet 'geen uitstel kan lijden'. Volgens de [memorie van toelichting](#) op de Wrr kan alleen spoedeisendheid een reden zijn om af te wijken van de opschorting van de inwerkingtreding van een wet, en zal die afwijking uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden. De onmiddellijke inwerkingtreding doet niet af aan de mogelijkheid om een referendum te houden (artikel 12 Wrr): dat een afwijking van artikel 8 Wrr wordt toegelaten strekt er namelijk niet toe om 'de mogelijkheid een referendum te houden materieel illusoir te maken'. De consequentie van een onmiddellijke inwerkingtreding van de Intrekkingswet is evenwel dat de Wrr terstond wordt ingetrokken. Het is de vraag of er ook dan nog een referendum over de Intrekkingswet kan worden gehouden.

Artikel 128 Wrr biedt in dat kader een mogelijke opening. In het tweede lid van deze bepaling staat, dat wanneer de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek tot het houden van referendum is ingegaan op het moment dat de Wrr vervalt, de Wrr ook na dat tijdstip van kracht blijft. We zagen dat de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek gaat lopen vanaf het moment dat de Minister mededeling doet van de referendabiliteit van de Wrr. Wanneer de Minister voor de bekendmaking en inwerkingtreding van de Intrekkingswet besluit dat de Intrekkingswet

referendabel is, en daarvan mededeling doet in de Staatscourant, blijft de Wrr ook na de inwerkingtreding van de Intrekkingswet van kracht, en kan er dus een referendum plaatsvinden. Maar wanneer de bekendmaking en inwerkingtreding onverwijld na de bekrachtiging plaatsvindt, oftewel, nog voordat de Minister mededeling heeft kunnen doen van de referendabiliteit van de Intrekkingswet, gaat deze vlieger niet op en zal een referendum over de Intrekkingswet feitelijk niet mogelijk zijn.

Het is tenslotte de vraag of de wetgever in de Intrekkingswet uitdrukkelijk kan bepalen dat de Intrekkingswet van referendabiliteit wordt uitgesloten. Dit lijkt op het eerste gezicht wel het geval te zijn. In de [memorie van toelichting](#) staat namelijk: 'Indien het de bedoeling zou zijn om een wet niet referendabel te maken, dan moet in die wet uitdrukkelijk de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum worden uitgesloten'. Als de wetgever hiervoor zou kiezen, zou de Intrekkingswet kortgezegd twee dingen regelen, namelijk:

- ' 1. Deze wet strekt tot intrekking van de Wet raadgevend referendum.
2. Deze wet is niet referendabel. '

Toen de regering in 2002 voorstelde tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet (de voorloper van de Wet raadgevend referendum), en in dit voorstel tevens had opgenomen dat zij niet referendabel was, [adviseerde](#) de Afdeling Advisering van de Raad van State echter negatief. De kritiek van de Afdeling kwam erop neer dat, ook wanneer in de wet die strekt tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet geregeld wordt dat die wet niet referendabel is, geldt dat die wet pas werking heeft nadat zij is bekendgemaakt en in werking is getreden. Op grond van de Tijdelijke referendumwet wordt echter '[d]e inwerkingtreding van een voor referendum vatbare wet – ook van de nu voorgestelde intrekkingswet – (...) van rechtswege opgeschort'.

Hetzelfde geldt voor de Intrekkingswet en de Wrr. We zagen dat die Intrekkingswet op grond van de Wrr niet eerder dan acht weken na de mededeling van de Minister omtrent de referendabiliteit van de Intrekkingswet in werking treedt om kiezers in de gelegenheid te stellen een inleidend verzoek in te dienen. Als dat inleidend verzoek onherroepelijk wordt toegelaten, wordt de inwerkingtreding van de Intrekkingswet in haar geheel opgeschort, zodat er eventueel een referendum over de Intrekkingswet kan plaatsvinden. Wil de wetgever dus voorkomen dat er over de Intrekkingswet een referendum wordt gehouden, dan kan dat volgens de Afdeling Advisering enkel en alleen wanneer de Intrekkingswet zo wordt 'opgezet dat het in werking treedt voordat gebruik gemaakt kan worden [van de mogelijkheid] een referendum over de intrekkingswet te houden. Dan zou echter gemotiveerd moeten kunnen worden dat die inwerkingtreding geen uitstel kan lijden.'

Hoe de nieuwe regering haar voornemen om de Wrr in te trekken zal uitvoeren, is een kwestie van afwachten, maar er lijkt hoe dan ook geen ontkomen aan. Hoogstwaarschijnlijk zal ze de Intrekkingswet terstond in werking willen laten treden, nog voordat de mededeling van de Minister over de referendabiliteit van de Intrekkingswet in de Staatscourant kan worden gepubliceerd. Dan rust op de regering wel de plicht om uitdrukkelijk te motiveren waarom die inwerkingtreding geen uitstel kan lijden. Maar ook wanneer er wel een referendum over de Intrekkingswet wordt gehouden en wanneer dat referendum resulteert in een raadgevende uitspraak tot afwijzing, bestaat er een aanmerkelijke kans dat de Tweede Kamer die uitspraak naast zich neerlegt. De [uitspraak van Buma](#) (CDA) dat het kabinet een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, beter bekend als de 'Sleepwet', zal negeren, illustreert in ieder geval het ongeduld en het ongemak dat het huidige kabinet voelt ten aanzien van referenda. Merkwaardig genoeg beweerde het CDA [precies het omgekeerde](#) bij het Oekraïne-referendum in het voorjaar van 2016. Toen werd immers van tevoren toegezegd dat men de uitkomst van het

referendum zou respecteren.

De wispelturige houding van de politiek ten aanzien van referenda is het best te omschrijven als *referandom*. Niet zo zeer de mogelijkheid voor burgers om een referendum te houden over wetgeving, maar juist die typische wisselvallige houding van veel politieke partijen ondermijnt de stabiliteit van en het vertrouwen in de politiek. Alleen door langdurig vast te houden aan de eigen standpunten en door de eigen idealen consistent te bevechten, kunnen politieke partijen dat vertrouwen wellicht terugwinnen.