

Kenmerk	W01.19.0027/I
Datum aanhangig	30 januari 2019
Datum vastgesteld	18 september 2019
Datum advies	18 september 2019
Datum publicatie	28 oktober 2019
Vindplaats	Kamerstukken II 2019/20, 35129, nr. 4

Samenvatting

Samenvatting advies initiatiefwetsvoorstel over opnemen bindend referendum in de Grondwet

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Van Raak over het voorstel tot het opnemen van het bindend correctief referendum in de Grondwet. Het advies is op 28 oktober 2019 openbaar gemaakt.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel maakt door middel van wijziging van de Grondwet een bindend correctief referendum mogelijk op initiatief van de burger. Hierbij kunnen burgers, nadat de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met een wetsvoorstel, een referendum over dat wetsvoorstel aanvragen. Zij moeten hiervoor handtekeningen verzamelen, al bepaalt het wetsvoorstel niets over het aantal handtekeningen dat nodig is. Over vrijwel alle wetsvoorstellen kunnen referenda worden gehouden, met uitzondering van een beperkt aantal onderwerpen. Ook worden bindende referenda mogelijk over bepaalde besluiten van provincies en gemeenten.

Invoering van een bindend correctief referendum

De Afdeling advisering merkt allereerst op dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen zijn tegen de invoering van het correctief referendum. Het betreft echter wel een principiële en ingrijpende wijziging van ons staatsbestel, en een die een grondwetswijziging vergt. Zo'n ingrijpende wijziging vereist een grondige motivering. Daarbij moet een goede afweging worden gemaakt tussen de voordelen en de eventuele nadelen. De toelichting in het initiatiefwetsvoorstel schiet in dat opzicht te kort; deze richt zich met name op de voordelen. Om die reden gaat de Afdeling advisering in het advies in op eerdere pogingen om het bindend correctief referendum in te voeren. Zij geeft daarbij aan welke voor- en nadelen er in die wetsgeschiedenis, maar ook in wetenschappelijke literatuur worden genoemd.

Een belangrijk voordeel is dat dit type referendum burgers een laatste mogelijkheid biedt een besluit van de wetgever te corrigeren. Daar staan ook nadelen tegenover; het referendum kan maatschappelijke tegenstellingen verscherpen en de daadkracht van de overheid aantasten. De Afdeling adviseert de initiatiefnemer om in de toelichting ook in te gaan op de nadelen en beter te motiveren waarom hij invoering van het referendum wenselijk vindt.

Drempels

De Afdeling advisering merkt op dat het referendum in bepaalde gevallen mogelijk een nuttig instrument kan zijn, maar dat het wel noodzakelijk is dat het houden van referenda beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen. De initiatiefnemer zegt dit ook in de toelichting; het instrument moet niet te lichtvaardig gebruikt worden. Dit betekent dat het noodzakelijk is om goede 'drempels' te stellen aan het aantal handtekeningen dat verzameld moet worden om een referendum aan te vragen. De Afdeling advisering wijst erop dat bij het stellen van deze drempels ook de wijze van verzameling van invloed is. Het benodigde aantal handtekeningen kan lager zijn als handtekeningen in persoon op het gemeentehuis moeten worden gezet dan als deze via een app kunnen worden verzameld. De Afdeling adviseert de drempels in de Grondwet zelf op te nemen en hierbij rekening te houden met de wijze van verzameling.

Uitzonderingen

De Afdeling advisering maakt enkele opmerkingen over de in het voorstel opgenomen lijst van onderwerpen die uitgezonderd zijn van het houden van referenda. Zij adviseert gemengde verdragen, waarbij zowel de EU als de afzonderlijke lidstaten verdragspartij zijn, ook uit te zonderen. Daarnaast adviseert zij om beter te motiveren waarom Grondwetswijzigingen worden uitgezonderd en het voorstel op dit punt zo nodig aan te passen. Ten slotte adviseert zij, anders dan de initiatiefnemer voorstelt, belastingwetten niet uit te zonderen van referenda.

Lokale referenda

Het voorstel bevat ook bepalingen voor bindende referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau. De toelichting gaat maar zeer beperkt in op de vraag waarom, in aanvulling op de bestaande praktijk een wettelijke regeling wenselijk en noodzakelijk is. De Afdeling adviseert om ook voor dit onderdeel een afweging te maken tussen de voor- en nadelen van het bindende referendum. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat er enkele politiek en bestuurlijk relevante verschillen bestaan tussen de rijksoverheid en provincies en gemeenten. Verder adviseert de Afdeling advisering in te gaan op de vraag of, als gekozen wordt voor invoering van het referendum op decentraal niveau, dit niet ook zou moeten gelden voor waterschappen en de openbare lichamen BES. Ten slotte maakt de Afdeling advisering opmerkingen over de drempels en uitzonderingen die bij lokale referenda van toepassing zouden moeten zijn.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting