

AANTEKENEN

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens per fax (zonder producties): 070 365 1380

Griffierechten ten laste van rekening-courant

uw ref.

tel direct (seccr.)

+31 20 55 06 852

onze ref.

fax direct

+31 20 55 06 952

datum

e-mail

29 januari 2018

Jan.van.der.Grinten@kvdl.com

inzake: Beroep Stichting Meer Democratie tegen de weigering van minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een besluit te nemen ex artikel 6 van de Wet raadgevend referendum

Hoogedelgestreng college,

1. Inleiding

- 1.1. Als raadsman en gemachtigde van de stichting ‘Stichting Meer Democratie’, statutair gevestigd te Amsterdam (hierna: “Meer Democratie”), bericht ik u als volgt.
- 1.2. Bij brief van 24 januari 2018 (**productie 1**) heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: “minister”) de Nota naar aanleiding van het verslag (**productie 2**) inzake het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum (**productie 3**) aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.

Op alle deze of namens Kennedy Van der Laan N.V. gesloten overeenkomsten waarin zij werkzaamheden doet te verrichten zijn haar algemene voorwaarden van toepassing, welke onder andere – ik op de ommeslende afgedrukt te bepalen van de aansprakelijkheid bevatten. Deze zijn in te zien op www.kennedyvanderlaan.nl en kunnen worden gedownload en afgedrukt van deze website, op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden.

All agreements entered into by or on behalf of Kennedy Van der Laan N.V. pursuant to which it shall perform services shall be subject to its general terms and conditions, which contain – inter alia – the limitations of liability printed on the back of this document. They can be consulted at www.kennedyvanderlaan.nl and may both be downloaded and printed from that site, upon request the general terms and conditions will be provided free of charge.

Haarlemmerweg 333, 1051 LH Amsterdam
Postbus 58188, 1040 HD Amsterdam
t. +31 (0)20 5506 666, f. +31 (0)20 5506 777
e. info@kvdl.nl, www.kennedyvanderlaan.nl

advocaat NL93 INCB 0653 3797 73 t n v Stichting Beheer
Derdengelden Kennedy Van der Laan Advocatuur
notariaat NL43 INCB 0696 2100 53 t n v Derdengelden
Kennedy Van der Laan Notariaat

- 1.3. Meer Democratie heeft kennis genomen van de beantwoording door de minister van de Kamervragen van diverse fracties zoals neergelegd in de Nota naar aanleiding van het verslag. In antwoord op Kamervragen van leden van de fractie DENK heeft de minister het volgende gesteld:

“Het nemen van een (appellabel) referendabiliteitsbesluit op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum is bij de intrekkingwet niet aan de orde, aangezien de basis daartoe vanaf het tijdstip van bekrachtiging van de intrekkingwet is komen te ontvallen ingevolge artikel VI van de intrekkingwet.” (productie 2, p. 15)

- 1.4. Deze beantwoording behelst de schriftelijke weigering om een besluit op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum (hierna: “Wrr”) te nemen.

- 1.5. Meer Democratie kan zich niet verenigen met die weigering. Zij heeft de minister bij brief van 26 januari 2018 verzocht om toch een besluit in de zin van artikel 6 Wrr te nemen zodra het wetsvoorstel is bekrachtigd (**productie 4**), maar daarop is op dit moment nog geen reactie ontvangen.

- 1.6. Hierbij stelt Meer Democratie ingevolge artikel 91, aanhef, en onder a, Wrr juncto artikel 6:2, aanhef, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: “Awb”) beroep in tegen de hiervoor beschreven schriftelijke weigering van de minister.

- 1.7. Dit beroepsschrift is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt het wettelijk kader geschetst. In paragraaf 3 wordt uiteengezet dat Meer Democratie belanghebbende is bij de hiervoor beschreven schriftelijke weigering van de minister. Paragraaf 4 bevat de beroepsgronden. Daarbij wordt tevens nader ingegaan op het belang om tegen de weigering van de minister beroep in te kunnen stellen. Dit beroepsschrift wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 5.

2. Wettelijk kader

Wrr

- 2.1. Het systeem van de Wrr, voor zover hier van belang, is als volgt.
- 2.2. Artikel 5 Wrr bepaalt limitatief over welke wetten geen referendum kan worden gehouden.
- 2.3. Artikel 6, lid 1, Wrr bepaalt dat de minister in overeenstemming met de minister wie het aangaat, onverwijld nadat een wetsvoorstel is bekrachtigd, besluit of, gelet op artikel 5, over de wet een referendum kan worden gehouden.

- 2.4. Artikel 6, lid 2, Wrr bepaalt dat indien de minister tevens de enige minister is wie het aangaat, de minister het besluit als bedoeld in artikel 6 lid 1 in overeenstemming met de minister van Veiligheid en Justitie neemt.
- 2.5. Artikel 7, lid 1, Wrr bepaalt dat de minister binnen een week na de bekrachtiging van een wet die niet strekt tot goedkeuring van een verdrag, mededeling doet in de Staatscourant van de bekrachtiging, een algemeen toegankelijke vindplaats van de tekst van de wet en zijn besluit of over de wet een referendum kan worden gehouden.
- 2.6. Artikel 8, lid 1, Wrr bepaalt dat een tijdstip van inwerkingtreding van een wet of onderdeel van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, niet eerder wordt gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant, zoals bedoeld in artikel 7.
- 2.7. Artikel 8, lid 2, Wrr bepaalt dat indien bij of krachtens de wet een tijdstip van inwerkingtreding zodanig is vastgesteld dat dat tijdstip valt binnen de in lid 1 van artikel 8 genoemde termijn, de inwerkingtreding van rechtswege wordt opgeschort tot de dag na het verstrijken van die termijn.
- 2.8. Artikel 9 Wrr bepaalt dat indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over een wet onherroepelijk is toegelaten, hetgeen in die wet omtrent de inwerkingtreding is geregeld, van rechtswege vervalt.
- 2.9. Artikel 12, lid 1, Wrr bepaalt dat indien de inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, geen uitstel kan lijden, onder verwijzing in die wet naar artikel 12 de inwerkingtreding in afwijking van de artikelen 8 en 9 kan worden geregeld, onverminderd de mogelijkheid over de wet een referendum te houden.
- 2.10. Artikel 91, aanhef en onder a, Wrr bepaalt dat bij besluiten als bedoeld in onder meer artikel 6, in afwijking van artikel 6:7 Awb, de termijn voor het indienen van een beroepschrift zes dagen bedraagt.

Wetsvoorstel Intrekkingwet

- 2.11. Het wetsvoorstel inzake de Intrekkingwet bepaalt, voor zover hier van belang, het volgende.
- 2.12. Artikel I bepaalt dat de Wrr wordt ingetrokken.

- 2.13. Artikel V bepaalt dat op de Intrekkingwet de Wrr niet van toepassing is.
- 2.14. Artikel VI bepaalt dat de Intrekkingwet in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en terugwerkt tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het wetsvoorstel.

Awb

- 2.15. De Awb bepaalt, voor zover hier van belang, het volgende.
- 2.16. Artikel 6:2, aanhef, onderdeel a, Awb bepaalt dat voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep de schriftelijke weigering een besluit te nemen gelijk wordt gesteld met een besluit.
- 2.17. Krachtens bijlage 1 en artikel 2 van bijlage 2, Awb, staat tegen een besluit op grond van artikel 6 Wrr rechtstreeks beroep open bij de Afdeling.

3. Belanghebbende

- 3.1. De statutaire doelstelling van Meer Democratie staat omschreven in de oprichtingsakte van de stichting van 9 oktober 2014 (**productie 5**). Artikel 2 lid 1 luidt dat Meer Democratie ten doel heeft:

“de verdieping en vernieuwing van de democratie, zowel de verbetering van het vertegenwoordigende stelsel als de invoering van instrumenten van directe democratie, inclusief referenda en volksinitiatieven, waardoor burgers direct kunnen beslissen over politieke onderwerpen en het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.”
(onderstreping JvdG)

- 3.2. Krachtens artikel 2 lid 2 tracht Meer Democratie dit doel onder meer te bereiken door:

“

- het organiseren van publiekscampagnes;
- het ondersteunen van burgers die vormen van directe democratie willen ontwikkelen;
- het onderhouden van een internetwebsite;
- lobbyen bij relevante actoren;
- het publiceren van artikelen, rapporten, brochures en boeken;
- het organiseren van conferenties, symposia, workshops en andere bijeenkomsten;
- het deelnemen aan hoorzittingen, overleggen en andere gremia;
- het geven van advies aan overheden, diverse organisaties en burgers;
- alsmede alle andere activiteiten die aan de verwezenlijking van de doelstelling kunnen

bijdragen.”

- 3.3. Uit de statuten blijkt dat het houden van referenda en volksinitiatieven ter verdieping en vernieuwing van de democratie een belang is dat Meer Democratie in het bijzonder behartigt, hetgeen zij op verschillende manieren tracht te bereiken.
- 3.4. Dat Meer Democratie dit belang in het bijzonder behartigt blijkt ook uit de feitelijke werkzaamheden die de stichting verricht. Deze werkzaamheden bestaan onder meer uit het lanceren van petitie en burgerinitiatieven. Zo heeft Meer Democratie petitie gelanceerd voor een referendum over de verdragen TTIP en CETA en tegen de afschaffing van het raadgevend referendum (**productie 6a**). Daarnaast lobbyt Meer Democratie bij Tweede Kamerleden en senatoren teneinde afschaffing van het raadgevend referendum te voorkomen (**productie 6a**). Meer Democratie treedt ook op in de media, bijvoorbeeld in de uitzending van EenVandaag op radio 1 op 3 januari 2018, waar werd gesproken over de vraag of er een referendum komt over het afschaffen van de wet ‘Hillen’ (**productie 6b**). Voorts neemt Meer Democratie deel aan debatten. Als voorbeeld noemt de stichting het debat over directe democratie (referenda en volksinitiatieven) in debatcentrum De Pletterij in Haarlem op 22 november 2017 (**productie 6c**).
- 3.5. Uit het voorgaande blijkt dan ook dat het houden van referenda en volksinitiatieven ter verdieping en vernieuwing van de democratie een belang is dat Meer Democratie krachtens haar doelstellingen en blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt.
- 3.6. Bij een besluit op grond van artikel 6 Wrr bepaalt de minister of – gelet op artikel 5 Wrr – over een wet een referendum kan worden gehouden. Met dit besluit wordt dus bepaald of een wet wel of niet door middel van een referendum zal worden voorgelegd aan de burger. Een dergelijk besluit raakt rechtstreeks aan het belang van Meer Democratie dat bestaat uit het invoeren van referenda en volksinitiatieven ter verdieping en vernieuwing van de democratie. Op basis hiervan heeft Meer Democratie dan ook een belang dat rechtstreeks bij een besluit in de zin van artikel 6 Wrr is betrokken.
- 3.7. Krachtens artikel 6:2, aanhef, onderdeel a, Awb geldt dat Meer Democratie eveneens een rechtstreeks betrokken belang heeft bij de schriftelijke weigering een dergelijk besluit te nemen. Dit artikel bepaalt immers dat voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep – waartoe ook de belanghebbendheid behoort – de schriftelijke weigering een besluit te nemen gelijk wordt gesteld met een besluit.

4. Beroepsgronden

Handelen minister is in ~~strijd~~ met Wrr

- 4.1. Het in paragraaf 2 uiteengezette wettelijke regime, komt erop neer dat de Wrr de minister dwingt onverwijld na de bekrachtiging van de Intrekkingwet te besluiten of, gelet op artikel 5 Wrr, over die wet een referendum kan worden gehouden. Dat besluit dient zij binnen een week na bekrachtiging te publiceren in de Staatscourant. Artikel 5 bevat een limitatieve opsomming van de uitzonderingen op de mogelijkheid over een wet een referendum te houden (zie p. 15 van de memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij de Wrr, **productie 7**). Het te nemen besluit heeft dus een gebonden karakter. Aangezien de Intrekkingwet niet valt onder de uitzonderingen genoemd in artikel 5 Wrr, kan het besluit slechts inhouden dat de Intrekkingwet referendabel is.
- 4.2. Door te weigeren een besluit ex artikel 6 Wrr te nemen, handelt de minister evident in strijd met de wet, die immers niet voorziet in de mogelijkheid dat besluit achterwege te laten. Het spreekt voor zich dat de artikelen V en VI van het wetsvoorstel inzake de Intrekkingwet, waarmee wordt beoogd de Intrekkingwet aan de werking van de Wrr te onttrekken, niet kunnen afdoen aan de hiervoor besproken verplichtingen van de minister ingevolge de artikelen 6 en 7 Wrr. Het is immers uitgesloten dat een niet in werking getreden wet de werking van bepalingen van de Wrr teniet zou kunnen doen. Meer Democratie licht dat hierna nog nader toe.
- 4.3. Artikel V van het wetsvoorstel inzake de Intrekkingwet bepaalt dat de Wrr niet van toepassing is op die wet. Dat dit artikel als zodanig niet kan voorkomen dat de Intrekkingwet referendabel is, is niet in geschil. De minister erkent dat in de Nota naar aanleiding van het verslag op vragen van de SGP-fractie (**productie 2**, p. 16-17) en ook de Raad van State merkt dat op in zijn advies over het wetsvoorstel (**productie 8**, p. 6).
- 4.4. De vraag rijst dan of en op welke wijze de Intrekkingwet door artikel VI inzake het verlenen van terugwerkende kracht aan het wetsvoorstel, de werking van de Wrr zou kunnen uitsluiten. Ook de terugwerkende kracht geldt immers pas als de Intrekkingwet in werking is getreden. Een nog niet in werking getreden wet kan niet met terugwerkende kracht afdoen aan een bestaande wettelijke verplichting. De terugwerkende kracht kan volgens Meer Democratie dan ook niet voorkomen dat de minister dient te besluiten dat de wet referendabel is. Zonder in strijd met die verplichting te handelen, is het überhaupt niet denkbaar dat de Intrekkingwet de werking van de Wrr uit kan sluiten.

- 4.5. Meer Democratie wendt zich dan ook tot de Afdeling om te voorkomen dat de Intrekkingwet door onrechtmatig handelen van de minister voortijdig in werking treedt. De Raad van State noemt de door de minister beoogde werkwijze weliswaar “juridisch effectief” maar gaat daarbij niet in op de door de minister voorgenomen schending van de Wrr door te weigeren een besluit ex artikel 6 van die wet te nemen. Voor zover de voorgenomen werkwijze inderdaad als “juridisch effectief” te beschouwen is,¹ is het ingrijpen van de Afdeling eens temeer noodzakelijk teneinde te voorkomen dat de minister “beloond” wordt voor haar onrechtmatig handelen.
- 4.6. Uit het voorgaande volgt ook het belang van Meer Democratie om tegen de weigering van de minister op te komen. De minister weigert op voorhand en in kennelijke strijd met de wet een besluit te nemen over de vraag of over de Intrekkingwet een referendum kan worden gehouden. Daarmee wil zij kennelijk bewerkstelligen dat de Intrekkingwet met terugwerkende kracht in werking treedt met uitsluiting van de mogelijkheid daarover een raadgevend referendum te houden.
- 4.7. Als de opzet van de minister zou slagen, en de Intrekkingwet daardoor in werking zou treden, zal de minister Meer Democratie in een eventuele procedure tegen de werking van de Intrekkingwet tegenwerpen dat bestuursrechter noch civiele rechter daarover kan oordelen. De minister geeft daarvan nu reeds blijk in de Nota naar aanleiding van het verslag, waarin zij stelt:
- “Het niet referendabel verklaren maakt onderdeel uit van een wetsvoorstel (art. V). Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven staat daartegen geen beroep bij de bestuursrechter open, aangezien de wetgevende macht in de Algemene wet bestuursrecht niet is aangemerkt als bestuursorgaan en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van die wet (art. 1:1, tweede lid, onder a, jo. art. 1:3, eerste lid, Awb). De weg naar de burgerlijk rechter staat daarmee in principe open. Ingevolge artikel 120 van de Grondwet kan de rechter wetten niet toetsen aan de Grondwet. Evenmin kunnen wetten worden getoetst aan het Statuut en algemene rechtsbeginselen (HR 14 april 1989, NJ 1989/469).” (Nota naar aanleiding van het verslag (productie 2), p. 15)
- 4.8. De voorgenomen handelwijze van de minister leidt ertoe dat in een later stadium geen sprake meer zal zijn van een besluit ex artikel 6 Wrr, noch van een schriftelijke weigering dat te nemen. Het belang van Meer Democratie tegen de thans gegeven schriftelijke weigering op te komen, is daarmee gegeven.

¹ Meer Democratie bestrijdt dat overigens, maar dat is voor de behandeling van deze zaak niet direct van belang omdat die bestrijding niet afdoet aan de verplichting van de minister waarop deze zaak betrekking heeft.

Handelen minister is in strijd met EVRM

- 4.9. Voor het geval de Afdeling om enige reden van oordeel zou zijn dat de Intrekkingswet door de daaraan verleende terugwerkende kracht zou kunnen leiden tot het resultaat dat die in werking treedt voordat de mogelijkheid heeft bestaan de procedure die kan leiden tot een raadgevend referendum te entameren, wijst Meer Democratie erop dat naar haar mening artikel VI van het wetsvoorstel in strijd is met het bepaalde in de artikelen 6 en 10 EVRM en daarom onverbindend is. Zij licht dat als volgt toe.
- 4.10. De minister meent dat zij op grond van de terugwerkende kracht van de Intrekkingswet kan weigeren een besluit ex artikel 6 Wrr te nemen. Door die weigering doorkruist zij op onrechtmatige wijze de dwingend voorgeschreven weg die de Wrr voorschrijft. Artikel 91 Wrr voorziet in de mogelijkheid tegen een besluit ex artikel 6 (rechtstreeks) beroep in te stellen bij de Afdeling. De minister ontnemt belanghebbenden die mogelijkheid door haar handelwijze, hetgeen volgens Meer Democratie in strijd is met artikel 6 EVRM. Volgens de jurisprudentie van het EHRM geldt immers dat de wetgevende macht op grond van het beginsel van de *rule of law* in combinatie met het vereiste van een eerlijk proces ex art. 6 lid 1 EVRM niet door middel van wetgeving kan ingrijpen in gerechtelijke procedures, teneinde de rechterlijke uitspraak te beïnvloeden.² A fortiori heeft dan te gelden dat terugwerkende kracht die mede ten doel heeft de burger een hem door de wet toegekend rechtsmiddel tegen een door de minister te nemen besluit te ontnemen, niet rechtmatig is.
- 4.11. Met de terugwerkende kracht van de Intrekkingswet is voorts niet alleen beoogd een door de wet voorgeschreven besluit en de daartegen openstaande rechtsgang te voorkomen, maar ook het aan de burger bij de Wrr toegekende democratisch recht over de Intrekkingswet een raadgevend referendum te houden. Op die wijze maakt de Intrekkingswet met een instrument waarmee volgens het EHRM (zeer) terughoudend moet worden omgesprongen (het toekennen van terugwerkende kracht), inbreuk op artikel 10 EVRM dat de vrijheid van meningsuiting beschermt. Nog daargelaten of de Intrekkingswet niet als zodanig onverbindend is doordat zij de burger een bij wet toegekend democratisch recht definitief tracht te ontnemen, geldt volgens Meer Democratie dat het in ieder geval in strijd met artikel 10 EVRM moet worden geacht de werking van de Wrr teniet te doen zonder het instrument dat de Wrr biedt om over de Intrekkingswet een mening te uiten in de vorm van een raadgevend referendum, te respecteren.

² Vgl. EHRM 07 november 2000, nr. 39374/98, EHRC 2000/93, m.nt. H.L. Janssen en EHRM 24 juni 2014, nrs. 48357/07, 52677/07, 52687/07, 52701/07, EHRC 2014/221 (*Asienda Agricola Silverfunghi S.A.S. e.a. tegen Italië*).

- 4.12. In dat verband is van belang dat artikel 10 lid 2 EVRM een limitatieve opsomming bevat van de belangen die een rechtvaardiging kunnen bieden voor een inbreuk op artikel 10 lid 1 EVRM. Artikel 10 lid 2 EVRM luidt (in de Nederlandse vertaling) als volgt:

“Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.”

- 4.13. Artikel VI van het wetsvoorstel inzake de Intrekkingswet dat door terugwerkende kracht aan de Intrekkingswet toe te kennen, beoogt die wet aan de werking van de Wrr te onttrekken, dient niet enig belang dat staat genoemd in deze bepaling. Ook om die reden is het artikel onverbindend.
- 4.14. In verband met het voorgaande wijst Meer Democratie er ten overvloede op dat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het invoeren van wet- en regelgeving met terugwerkende kracht behalve strijdigheid met artikel 6 EVRM – zoals hiervoor uiteengezet – ook een (ongerechtvaardigde) schending kan opleveren van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM.³ Hieruit volgt dat het mogelijk is dat het invoeren van wet- en regelgeving met terugwerkende kracht niet alleen leidt tot een inbreuk op artikel 6 EVRM, maar dat dit daarnaast ook een schending kan opleveren van andere rechten die het EVRM toekent.

5. Tot slot

- 5.1. Op basis van het voorgaande verzoekt Meer Democratie de Afdeling om de schriftelijke weigering van de minister om een besluit in de zin van artikel 6 Wrr te nemen, te vernietigen en de minister op te dragen dat zij onverwijld nadat het wetsvoorstel inzake de Intrekkingswet is bekrachtigd, besluit of, gelet op artikel 5 Wrr, over de Intrekkingswet een referendum kan worden gehouden, conform artikel 6 Wrr.

³ Vgl. EHRM 19 oktober 2000, nr. 31227/96 (*Ambruosi tegen Italië*) en EHRM 15 april 2014, ECLI:NL:XX:2014:662.

- 5.2. Voorts verzoekt Meer Democratie om de minister te veroordelen in de kosten van deze procedure.

Hoogachtend,

f.o.

J.H.A. van der Grinten
Advocaat

Inventarislijst bij beroepschrift Stichting Meer Democratie d.d. 29 januari 2018

Productie 1	Aanbiedingsbrief d.d. 24 januari 2018
Productie 2	Nota naar aanleiding van het verslag Intrekkingwet (<i>Kst. II</i> 2017/18, 34854, 6)
Productie 3	Wetsvoorstel Intrekkingwet (<i>Kst. II</i> 2017/18, 34854, 2) en memorie van toelichting bij Intrekkingwet (<i>Kst. II</i> 2017/18, 34854, 3)
Productie 4	Verzoek Stichting Meer Democratie d.d. 26 januari 2018
Productie 5	Statuten Stichting Meer Democratie
Productie 6a	Printscreen van de website van Stichting Meer Democratie (https://www.meerdemocratie.nl/campagnes)
Productie 6b	Printscreen van de Facebook-pagina van Stichting Meer Democratie
Productie 6c	Printscreen van de Facebook-pagina van Stichting Meer Democratie
Productie 7	Memorie van toelichting zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij Wrr (<i>Kst. II</i> 2005/06, 30372, 9)
Productie 8	Advies afdeling advisering Raad van State over Intrekkingwet (<i>Kst. II</i> 2017/18, 34854, 2)

PRODUCTIE 1

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2018-0000043028
Uw kenmerk

Datum 24 januari 2018
Betreft Intrekking Wet raadgevend referendum (34854)

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag inzake het
bovenvermelde voorstel aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 januari 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de betreffende leden van de fracties over het wetsvoorstel. Ik zal deze vragen in de volgorde waarin ze zijn gesteld beantwoorden.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat het raadgevend referendum wordt afgeschaft. Tegelijkertijd zien de leden van de VVD-fractie graag dat de betrokkenheid van kiezers in het proces van beleid maken wordt vergroot. Zij kijken uit naar het actieplan voor versterking van de lokale democratie en vragen hoe breed de strekking daarvan is.

Voor de zomer van 2018 zal er een actieplan komen ter versterking van de lokale democratie. Er zijn drie speerpunten voor dit actieplan:

- 1) versterken van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers*
- 2) versterken van de verbinding tussen bestuur en burgers en*
- 3) versterken van de weerbare lokale democratie. De focus van het actieplan ligt bij de lokale democratie, en ook de provincies en de waterschappen worden, via de koepels Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, betrokken bij het actieplan.*

De leden van de PVV-fractie vragen in wiens beleving het referendum niet heeft gebracht wat ervan verwacht werd en waarom niet is onderzocht hoe het referendum doorontwikkeld of verbeterd kan worden, als klaarblijkelijk teleurstelling optrad bij te definiëren partijen.

Het nationaal raadgevend referendum heeft de kiezer en de Nederlandse politiek niet gebracht wat ervan werd verwacht. Het kabinet wijst erop dat niet het verder ontwikkelen maar het intrekken van het instrument onderwerp is gemaakt van het regeerakkoord. Het nationaal raadgevend referendum heeft niet kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum en het bindend instrument is daarom als beoogd einddoel voorlopig uit zicht. Het referendum kan verder mede door haar raadgevende karakter niet vanzelfsprekend op begrip bij kiezers rekenen. Waar veel kiezers na een rechtsgeldig «nee» in een referendum uitgaan

van een intrekken van de wet, noopt de Wet raadgevend referendum tot niet meer dan een heroverweging van de wet en geeft de keuze om de wet die werd onderworpen aan het referendum, in werking te laten treden, of in te trekken. Dit uiteenlopen van het karakter van het referendum en de verwachtingen ervan, bleek ook uit het politieke debat dat over het Oekraïne-referendum is gevoerd.

Deze leden vragen verder of uit het afschaffen van het referendum volgt dat andere landen die referenda kennen staatsrechtelijk niet goed in elkaar steken.

Met indiening van het wetsvoorstel wordt geen oordeel gegeven over landen om ons heen, het betreft een nationale politieke keuze. Ook op andere onderdelen kunnen tussen landen verschillen bestaan in de staatsrechtelijke inrichting, bijvoorbeeld in de vormgeving van het kiesstelsel.

Deze leden vragen waarom de indiener de burger niet vertrouwt en of deze het met de PVV-fractie eens is dat het negeren van wensen van burgers in het algemeen tot vervreemding leidt en dat dit los staat van referenda.

Het kabinet wil duidelijkheid geven na de ervaringen met het Oekraïne-referendum in een periode dat is gebleken dat voor het referendum als bindend instrument geen politieke meerderheid bestaat. Het kabinet beperkt zich daarbij tot de overweging dat vervreemding van de kiezer aan de orde kan zijn bij het instrument van het nationaal raadgevend referendum, om de redenen genoemd in de toelichting bij het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom niet is overgegaan naar het bindende referendum in plaats van te pogen het raadgevend referendum af te schaffen, waarvan de indiener ten onrechte zegt dat een «pas op de plaats» wordt gemaakt.

In de opmaat naar de indiening van het wetsvoorstel tot intrekking is gebleken dat geen politieke meerderheid bestaat voor een bindend referendum. Het daartoe strekkende initiatiefvoorstel-Van Raak is op 23 november 2017 door de Tweede Kamer verworpen.¹ Daarom is daarop niet gekoerst.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of de regering heeft overwogen om eerst een evaluatie van de wet af te wachten alvorens met een intrekkingwet te komen.

Zoals in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PVV is uiteengezet, zet het kabinet niet in op het verder ontwikkelen van het raadgevende instrument, maar op de afschaffing ervan om de redenen, genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Deze leden zijn benieuwd naar de brede visie van de regering op het betrekken van burgers bij besluitvorming over wetgeving en vragen of de regering bereid is om met voorstellen te komen om de betrokkenheid van burgers bij wetgeving te vergroten.

Voor het wetgevingsproces in het algemeen geldt dat het vroegtijdig consulteren van belanghebbende partijen, burgers en bedrijven gebruikelijk en wenselijk is. Wetgeving is een zaak van regering en parlement.

¹ Kamerstukken 34 724; Handelingen II 2017/18, nr. 26, item 15, p. 1.

De betrokkenheid van burgers daarbij is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De Staatscommissie parlementair stelsel, die eind 2018 met een advies zal komen over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, heeft in haar probleemanalyse (oktober 2017) volksvertegenwoordiging en representatie benoemd als een van de zes thema's voor het vervolg van haar werkzaamheden. Het kabinet ziet de voorstellen van de Staatscommissie op dit thema tegemoet en zal daarna in een kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie reageren.

Verder is het relevant te verwijzen naar de kabinetslijn over transparantie van het wetgevingsproces, en de ruimte voor participatie daarin (bijvoorbeeld met de website www.internetconsultatie.nl).² Voor participatie in wetgeving is relevant dat de te consulteren voorstellen zo goed mogelijk inzicht verschaffen in de overwegingen bij de voorstellen, het daaraan ten grondslag liggende beleid, de achterliggende motieven, de effecten van de voorstellen en de partijen die bij totstandkoming zijn betrokken. Daarvoor staan de wetgever hulpmiddelen ter beschikking.³ Tot de mogelijkheden van vroegtijdige participatie behoren ook de wetstrajecten waarbij in (interactief) overleg met partijen de oplossingsrichtingen voor de wetgeving worden verkend. Het kabinet zet zich in voor een goede implementatie van deze voorstellen.

De leden van de SP-fractie zouden willen weten op basis van welke (onderzoeks)resultaten het kabinet heeft vastgesteld dat mensen «voelden dat zij minder invloed hadden» en dat «dit slecht was voor het aanzien van de politiek», en waarom het kabinet meent dat kiezers niet in staat zouden zijn om advies te geven.

Deze leden verwijzen in eerste instantie naar uitspraken van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een interview naar aanleiding van het besluit van de ministerraad het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum in procedure te brengen. In de memorie van toelichting van het voorstel dat nu voorligt, wordt voor de inhoud en vormgeving van het intrekkingsvoorstel aansluiting gevonden bij de wetgeschiedenis ter zake, en bij de advisering door de Raad van State in de loop van de tijd. Het kabinet meent overigens niet dat kiezers niet in staat zouden zijn advies te geven, maar zet in de toelichting op het voorstel uiteen hoe de discussie zich heeft ontwikkeld, bijvoorbeeld na afloop van het Oekraïne-referendum, over (het ontbreken van) de bindendheid van een raadgevend referendum enerzijds en de verwachtingen van kiezers anderzijds.

De leden van de SP-fractie vragen verder waarom het kabinet ervoor heeft gekozen de intrekkingswet in te dienen en niet de wettelijk vastgestelde evaluatie van de wet of het tweede referendum, dat op 21 maart wordt gehouden af te wachten. Verder vragen zij hoe de intrekkingswet een positieve bijdrage zal leveren aan de betrokkenheid van mensen bij het aankomende referendum.

Het kabinet zet in, als hiervoor vermeld, op het intrekken van de Wet raadgevend referendum, en niet op het verder ontwikkelen ervan. Niet is te zeggen of en hoe de intrekkingswet een positieve bijdrage zal leveren aan de betrokkenheid van mensen bij mogelijke volgende referenda. De intrekkingswet staat daar strikt genomen los van.

De leden van de PvdA-fractie brengen op dat door intrekking van de Wet raadgevend referendum kiezers helemaal geen directe invloed meer op de

² Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39.

³ Als voorbeelden kunnen worden genoemd het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (website www.naar-hetiaak.nl) en de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.

inwerkingtreding van een controversiële wet hebben en vragen of dat niet tot grotere onvrede zal leiden dan het niet overnemen van een raadgevend advies.

Het kabinet wil duidelijkheid geven op dit punt, zoals eerder vermeld, na de ervaringen met het Oekraïne-referendum. Het voorstel tot intrekking dat daarvan de uitwerking is, geeft in overweging dat het instrument van het nationaal raadgevend referendum tot vervreemding van de kiezer kan leiden. Dit staat voor het kabinet in de weg aan het langer handhaven van het instrument.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de PvdD-fractie vragen of de regering een bindend referendum acceptabeler zou vinden respectievelijk een geschikter instrument. De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering in feite tegen het instrument referendum is. De leden van de PvdA-fractie delen daarnaast de mening niet dat een correctief bindend referendum als einddoel zou hebben gediend voor het raadgevend referendum en dat bij het wegvallen van het correctief bindend referendum de grondslag voor het raadgevend referendum zou komen te ontvallen en vragen nader in te gaan op de voor de initiatiefnemers van de referendumwetten bedoelde eigenstandige plaats die die wetten innemen.

Het kabinet ziet de twee referendumwetten in elkaars verlengde en stelt vast dat het nationaal raadgevend referendum niet heeft kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum en dat het bindend instrument als beoogd einddoel voorlopig uit zicht is. Een inhoudelijke beoordeling van het bindend instrument is nu dus niet aan de orde. Het betekent tevens, gelet op de inhoudelijke bezwaren tegen het nationaal raadgevend instrument, dat de Wet raadgevend referendum niet langer gehandhaafd moet worden.

De leden van de PvdD-fractie vragen of de opvatting wordt gedeeld dat de uitslag van een volksraadpleging serieus zou moeten worden genomen en dus moet worden overgenomen, zoals bij uitslagen van reguliere verkiezingen, omdat anders verdere vervreemding optreedt.

Deze opvatting van de leden deelt het kabinet niet. Juist de opvatting dat de raadgevende uitspraak moet worden overgenomen heeft tot teleurstelling geleid. Wanneer op een nationaal raadgevend referendum een raadgevende uitspraak tot afwijzing is gevolgd, dwingt de Wet raadgevend referendum tot een heroverweging, maar niet tot het overnemen van de uitspraak. Een heroverweging van de wet, de argumenten van kiezers in ogenschouw nemend, kan ook leiden tot inwerkingtreding van de wet, of tot aanpassing.

De leden van de PvdD-fractie vragen, indien het correctief bindend referendum daarvoor niet geschikt wordt gevonden, hoe de bevolking meer invloed kan hebben op nationaal beleid en wat zij daarin op korte termijn verwachten.

Het kabinet verwijst voor deze vraag naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De leden van de fractie van 50 PLUS vragen of de opvatting wordt gedeeld dat met het afschaffen van het raadgevend referendum het vertrouwen in de democratie afneemt, of waarom niet.

Het kabinet veronderstelt geen negatieve relatie tussen het afschaffen van het raadplegend referendum en het publieke vertrouwen in de

democratie. Het instrument van het nationaal raadgevend referendum heeft als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet gebracht wat ervan werd verwacht. Onder verwijzing naar bijvoorbeeld het politieke debat over het Oekraïne-referendum, meer in het bijzonder over de consequentie van de uitkomst van de raadgevende uitspraak tot afwijzing, wijst het kabinet erop dat het instrument tot vervreemding van de kiezer kan leiden, waarmee is gezegd dat het vertrouwen in het democratisch stelsel daardoor kan afnemen. Dit staat voor het kabinet in de weg aan het langer handhaven van het instrument.

Deze leden vragen ook waarom een evaluatie niet nodig wordt geacht, en hoe zich dat laat uitleggen in het kader van goed wetgevingsbeleid. Zij vragen verder of met het opdoen van meer ervaring, evalueren en bijschaven, er op nationaal niveau niet ook een bevredigende referendum-praktijk zou kunnen ontstaan. Ook extra voorlichting behoort wat deze leden betreft tot de mogelijkheden.

Het kabinet wijst erop, zoals hiervoor vermeld, dat het gaat om het afschaffen van het instrument en niet om het verder ontwikkelen ervan. Het voorstel geeft de overwegingen weer in de memorie van toelichting.

De leden van de fractie van 50PLUS wijzen erop dat in de hele moderne geschiedenis er nog maar één land is geweest dat ooit een referendumwet heeft ingetrokken (DDR, in 1968). En deze leden vragen daarom naar een vergelijking tussen het intrekken van de referendumwet door de DDR en de intrekkingwet die nu voorligt.

Nederland heeft sinds lang een democratisch bestel, waarvan representatie door evenredige vertegenwoordiging een kernelement is. Een vergelijking als deze is alleen al om die reden niet aan de orde.

Deze leden vragen om een reactie op haar zienswijze dat Nederland zich door afschaffing van het instrument in de achterhoede binnen Europa plaatst.

Nederland bevindt zich dan onder de landen die het instrument niet hebben. Andere landen waarvoor dit geldt zijn bijvoorbeeld België, Bosnië en Herzegovina, Cyprus, Noorwegen en Tsjechië. Het kabinet ziet daarin geen aanleiding om intrekking te heroverwegen.

De leden van de fractie van 50PLUS verbazen zich erover dat de Minister vervreemding van de kiezer gebruikt als een van de argumenten om de wetgeving in te trekken, en vragen of er een overzicht is te geven van te schrappen wetgeving die voor de kiezer tot vervreemding leidt, of waarom het argument alleen voor het afschaffen van het raadgevend referendum geldt.

Het kabinet wijst op het argument van mogelijke vervreemding van de kiezer als consequentie van het bestaande instrument, neergelegd in de Wet raadgevend referendum. Het gaat erom dat in de praktijk die zich nu voordoet, blijkt dat veel kiezers niet verwachten dat een (rechtsgeldig) «nee» van een meerderheid van de kiezers niet verplicht hoeft te worden opgevolgd bij dit type referendum.

De leden van de fractie van 50PLUS wijzen tot slot op het persbericht van rijksoverheid.nl over de advisering door de Raad van State op het voorstel, in welk advies bepaalde nadere onderbouwing in overweging wordt gegeven. Deze leden vragen zich af waarom, nu dit in het persbericht niet is genoemd, aan het advies van de Raad van State geen recht wordt gedaan, en of dit als nepnieuws is te typeren.

Het kabinet heeft een beknopt persbericht uitgebracht waarin het de indiening van het wetsvoorstel motiveert. In het persbericht zijn de onderliggende stukken als bijlage toegevoegd.

De leden van de SGP-fractie hebben vragen of achteraf niet gezegd moet worden dat de Wet raadgevend referendum er zonder Grondwetswijziging beter nooit had kunnen komen, en of het in betrekkelijk korte tijd invoeren en weer afschaffen van een dergelijke wet niet juist het vertrouwen in de representatieve democratie schaadt.

Hoewel het kabinet geen constitutionele belemmeringen ziet voor de Wet raadgevend referendum, is in betrekkelijk korte tijd duidelijk geworden dat het instrument, bij gebrek aan politieke steun, niet als opmaat kon dienen naar het correctief bindend referendum. Als einddoel is het bindend referendum daarom voorlopig uit beeld. Tegelijk bleken het kabinet inhoudelijke bezwaren samenhangend met het raadgevende karakter van het instrument in combinatie met daaraan tegengestelde verwachtingen van veel kiezers. De zwaarwegendheid van de bezwaren maakt dat het instrument niet kan blijven bestaan. Een en ander is in de memorie van toelichting van het voorstel van een onderbouwing voorzien. Deze gang van de wetgever past in het democratisch proces.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering de mening deelt dat het curieus is dat een Minister van D66-huize de Wet op het raadgevend referendum wil afschaffen en vragen of de regering de mening deelt dat dit niet goed is voor de geloofwaardigheid van de politiek.

Volgens het kabinet kan het handhaven van het instrument van een raadgevend referendum niet langer aan de orde zijn, om de in de toelichting bij het wetsvoorstel gegeven redenen.

Deze leden vragen ook waarom geen alternatieven zijn overwogen door de regering, zoals het uitsluiten van internationale verdragen van het raadgevend referendum, nu nog weinig ervaring is opgedaan.

Het kabinet zet, zoals eerder vermeld, in op het intrekken van de Wet raadgevend referendum waarvoor de redenen in de toelichting op het wetsvoorstel zijn gegeven.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van de in Nederland gehouden referenda en de onderwerpen en de uitslag hiervan, die van 1797, 1962, 2005 en 2016 meenemend. De leden vragen verder of de regering een overzicht kan geven van alle keren dat in Nederland een raadplegend referendum is gehouden en de onderwerpen en uitslag hiervan.

In 2016 heeft een raadgevend referendum plaatsgevonden over de wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Bij een opkomst van 32,28% sprak 61% van de kiezers die een geldige stem hebben uitgebracht zich uit tegen de wet en 38,21% voor de wet. 0,79% stemde blanco. In 2005 heeft een raadplegend referendum plaatsgevonden over instemming door Nederland met het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Bij een opkomst van 63,3% sprak 61,54% van de kiezers die een geldige stem hadden uitgebracht zich uit tegen instemming en 38,46% voor. 0,76% stemde blanco. Tijdens de Bataafse tijd werden diverse ontwerp-grondwetten aan het stemgerechtigde deel van de bevolking voorgelegd. Er zijn mij voor het overige geen voorbeelden van landelijke referenda bekend.

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de eerste drempel van 10.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan.

Hieronder treft u de overzichten per jaar aan van de betreffende wetten en goedkeuringen van verdragen, ten aanzien waarvan een of meer referendumverzoeken werden ingediend. Voor alle overige referendabele wetten en goedkeuringen van verdragen onder de Wet raadgevend referendum zijn 0 verzoeken ingediend.⁴

2015

Wet/verdrag	Aantal verzoeken
Wet tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enkele andere wetten met het oog op een regelgevend kader voor kredietunies (Stb. 2015, 304)	1
Wet tot goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Republiek Moldavië, anderzijds (Trb. 2014, 207)	100
Wet tot goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds (Trb. 2014, 210)	98
Wet tot goedkeuring van het Luchtvaartverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Colombia (Trb. 2015, 22)	1
Wet houdende goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146)	3

2016

Wet/verdrag	Aantal verzoeken
Wet houdende goedkeuring van het op 29 november 2012 te Washington tot stand gekomen verdrag tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake wetenschappelijke en technologische samenwerking betreffende nationale en civiele veiligheid (Stb. 2015, 442)	2
Wet houdende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 14 februari 1972 te Rabat tot stand gekomen Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko het op 3 november 1972 te Rabat tot stand gekomen Administratief Akkoord betreffende de wijze van toepassing van het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Trb. 2016, 67 en 101)	1.971
Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Stb. 2016, 114)	1
Wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (Stb. 2016, 130)	1

⁴ Ten aanzien van de Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het geleidelijk uitfaseren van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld controleert de Kiesraad nog het ontvangen aantal geldige verzoeken.

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet tot wijziging van de Zorgverzekeringswet teneinde de bekostiging van anonieme e-mental health structureel te regelen en de anonieme financiering van zorg aan ernstig bedreigde cliënten mogelijk te maken (Stb. 2016, 143)	2
Wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156)	1
Wijziging van wetten teneinde misslagen en omissies in wetten op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te herstellen, de broninhouding van eigen bijdragen voor beschermd wonen te kunnen voortzetten en het College bouw zorginstellingen op te heffen (Verzamelwet VWS 2016) (Stb. 2016, 206)	1
Wet tot regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie) (Stb. 2016, 219)	1
Wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Provinciewet (Wet uitwerking Autobrief II) (Stb. 2016, 275)	1

2017

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Stilzwijgende goedkeuring van de op 15 oktober 2016 te Kigali tot stand gekomen wijziging van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (Trb. 2016, 199 en Trb. 2017, 96)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 8 juni 2017 te Luxemburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) (Trb. 2017, 101)	1
Wet van 8 november 2017 tot goedkeuring van het op 15 juli 2015 te Addis Abeba tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Zambia tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen (Stb. 2017, 467)	1
Wet van 25 oktober 2017 tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de definitieve invoering van begeleid rijden (Stb. 2017, 424)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 27 juni 2017 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek India en het Administratief Akkoord daarbij, ondertekend te New Delhi op 22 oktober 2009 (Trb. 2017, nr. 103)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 6 februari 2017 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oezbekistan tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met protocol, ondertekend op 18 oktober 2001 (Trb. 2017, nr. 32 heruitgave)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 10 maart 2017 te Accra tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ghana tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar vermogenswinsten (Trb. 2017, nr. 68 en Trb. 2017, nr. 98)	1

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 12 oktober 2017, houdende verlenging en wijziging van de Tijdelijke wet ambulancezorg (Stb. 2017, 403)	1
Wet van 4 oktober 2017 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten met het oog op het omvormen van het Associate degree-programma tot zelfstandige opleiding en het toevoegen van het niet-bekostigd onderwijs aan het diplomaregister (Wet invoering associate degree-opleiding) (Stb. 2017, 390)	1
Wet tot goedkeuring van het op 24 oktober 2014 op de Eems tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen (Trb. 2014, 182)	1
Stilzwijgende goedkeuring van de op 7 juni 2017 te Brussel tot stand gekomen notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie inzake de registratie van stagiairs (Trb. 2017, nr. 87)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 27 maart 2017 te Amsterdam tot stand gekomen verdrag inzake luchtdiensten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Argentijnse Republiek (Trb. 2017, nr. 54)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 september 1950 te Bern tot stand gekomen Protocol inzake de Internationale Commissie voor de Burgerlijke stand (Stb. 1950, nr. 566) en van het Aanvullend Protocol van 25 september 1952 (Trb. 1952, nr. 43)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Protocol houdende wijziging van het Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen) (Trb. 2014, nr. 119)	1
Stilzwijgende goedkeuring van het op 16 december 2014 te Brussel tot stand gekomen Protocol houdende wijziging van het Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), wat betreft de oppositie en de invoering van een administratieve procedure tot nietigverklaring of vervallenverklaring van merken (Trb. 2015, nr. 119)	1
Wet van 4 oktober 2017, houdende wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in verband met het opnemen van de physician assistant in de lijst van registerberoepen, het toekennen van zelfstandige bevoegdheid voor bepaalde voorbehouden handelingen aan physician assistants en verpleegkundig specialisten en het opnemen van de mogelijkheid tot het instellen van een tijdelijk register voor experimenteerberoepen (Stb. 2017, 374)	1
Wet van 27 september 2017 tot het ongewijzigd laten van het verplicht eigen risico voor de zorgverzekering voor het jaar 2018 (Stb. 2017, 356)	1
Wet van 19 augustus 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Stb. 2017, 327)	6
Wet van 22 maart 2017 houdende goedkeuring van het op 19 mei 2016 te Brussel tot stand gekomen Protocol bij het Noord-Atlantisch Verdrag inzake de toetreding van Montenegro (Stb. 2017, 112)	2
Wet van 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (Stb. 2017, 123)	2

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de verduidelijking van voorschriften voor woonboten (Wet verduidelijking voorschriften woonboten) (Stb. 2017, 32)	1

2018, tot op heden

<i>Wet/verdrag</i>	<i>Aantal verzoeken</i>
Wet van 13 december 2017 tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met waardeoverdracht van klein pensioen en enige andere wijzigingen inzake waardeoverdracht (Wet waardeoverdracht klein pensioen) (Stb. 2017, 505)	1
Wet van 6 december 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bepalingen betreffende de uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden en tot regeling van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 462)	1
Stilzwijgende goedkeuring van de op 14 juni 2017 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van geharmoniseerde technische reglementen van de Verenigde Naties voor voertuigen op wielen en voor uitrustingsstukken en onderdelen die daarop kunnen worden gemonteerd en/of gebruikt, en betreffende de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen die krachtens die reglementen van de Verenigde Naties zijn verleend (Trb. 2017, 156)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Verzamelwet IenM 2018) (Stb. 2017, 480)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2018) (Stb. 2017, 484)	1
Wet van 29 november 2017 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer ten behoeve van het bieden van voorzieningen in het kader van het onderwijs en de begeleiding van onderwijsdeelnemers (Stb. 2017, 508)	1
Wet van 22 november 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (Stb. 2017, 462)	1

De leden van de fractie DENK vragen of de regering een overzicht kan geven van alle pogingen tot een raadgevend referendum die zijn gesneuveld omdat ze de vervolgdrempel van 300.000 handtekeningen niet haalden en de onderwerpen hiervan.

Tot nu is de drempel van de 10.000 geldige inleidende verzoeken enkel behaald voor de wet over de (goedkeuringswet) Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, en is voor die beide wetten ook de drempel van 300.000 ondersteuningsverklaringen gehaald. Er zijn geen andere wetten of goedkeuringen van verdragen die in de tweede fase van (300.000 handtekeningen) gekomen zijn.

Deze leden vragen verder in welke EU landen burgers als groep de mogelijkheid hebben om een referendum aan te vragen. En wat de trend

is in de EU, of steeds meer landen de mogelijkheden bieden voor burgers om een referendum aan te vragen of steeds minder landen.

Voor zover het kabinet dit heeft kunnen nagaan is een door burgers aangevraagd nationaal referendum mogelijk in Bulgarije, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije. Of er een trend is in het door de lidstaten wel of niet wettelijke mogelijk maken van een door de burger geïnitieerd referendum, is mij niet bekend.

De leden van de fractie DENK vragen waarom er in Zwitserland een levendige referendumcultuur is en in Nederland niet, en zij vragen wat volgens de regering de redenen zijn, dat dit in Nederland niet zou kunnen (of dit heeft te maken met een overblijfsel van de 18e eeuwse regenten-cultuur, die inmenging van de bevolking in politieke processen wantrouwt).

Zwitserland kent inderdaad, zowel op nationaal als op lokaal en kantonaal niveau, een levendige referendumpraktijk. Volgens Hendriks e.a. vindt die praktijk zijn grondslag in een lange anti-aristocratische, republikeinse traditie, waarin zelfvoorzienende en zelfbeschermende burger hoog in aanzien staat.⁵ Nederland is een consensusdemocratie, met een nadruk op compromis, consensus en consultatie. Het instrument referendum werd daarmee lange tijd als moeilijk verenigbaar gezien. Pas vanaf het midden van de jaren »60 van de vorige eeuw begon dat anders te worden. Het heeft vervolgens nog enkele decennia geduurd voordat er een politieke meerderheid was om referenda mogelijk te maken.

Relatie tot de opdracht aan de Staatscommissie bezinning parlementair stelsel

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van 50PLUS stellen vragen, gelet op de indiening van het intrekkingvoorstel, waarom niet gewacht wordt tot het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en waarom ervan het voornemen wordt afgestapt het parlementaire stelsel in zijn geheel te bezien, zoals beoogd met het instellen van de Staatscommissie. De leden van de PvdA-fractie vragen ook of de regering bereid is het standpunt over referenda te heroverwegen als het advies daar aanleiding toe geeft.

In oktober 2017 heeft de Staatscommissie parlementair stelsel een probleemverkenning vanwege haar onderzoeksopdracht uitgebracht, die de voorzitter van de Staatscommissie bij brief van 17 oktober 2017 aan uw Kamer heeft toegezonden.⁶ De Staatscommissie heeft de brede opdracht te onderzoeken of er veranderingen nodig zijn in het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie, en zo nodig aanbevelingen te doen. Het breder perspectief van het functioneren van de representatieve democratie heeft de aandacht van het kabinet. Het kabinet kijkt uit naar het rapport van de Staatscommissie. Het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum staat los van dat groter geheel, en heeft een eigenstandige onderbouwing die tot afschaffing van het instrument noopt.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen te reageren op meerdere punten uit het, in hun woorden, tussentijds verslag van de Staatscommissie.

⁵ Hendriks, F., Van der Krieken, K.H.J. en Wagenaar, C.C.L., Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum, 2017, p. 113.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 430, nr. 5. Zie <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel>.

Het kabinet wijst erop dat het door deze leden beschreven document, in termen van de Staatscommissie, een probleemverkenning betreft. De probleemverkenning dient als grondslag voor haar verder onderzoek en zal leiden tot een rapportage. De rapportage wacht het kabinet graag af om een standpunt te kunnen innemen.

Deze leden vragen of alle te verwachten voorstellen van dit kabinet voor het vergroten van burgerparticipatie beperkt zullen blijven tot inspraak bij voorgenomen plannen en besluiten.

Vormen van inspraak, gericht op een vroegtijdige betrokkenheid van partijen in het beleidsproces, vindt het kabinet een belangrijk gegeven. Voor het wetgevingsproces in het algemeen geldt dat het vroegtijdig consulteren van belanghebbende partijen, burgers en bedrijven gebruikelijk is. Ik verwijs naar de ruimte voor (burger)participatie, beschreven in de kabinetsbrief van 2017 over transparantie van het wetgevingsproces. In mijn eerder antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks ben ik hierop nader ingegaan. Op deze vormen (ter vergroting) van burgerparticipatie zal de focus van het kabinet gericht blijven.

Referendabiliteit

De leden van de PVV-fractie zijn het oneens met het afschaffen van het referendum en vragen naar de onderbouwing waarom de wet niet referendabel is, en waarom het niet-referendabel zijn uitdrukkelijk wordt vermeld.

Het kabinet geeft met het onderhavige wetsvoorstel gehoor aan het regeerakkoord waarin is opgenomen dat de Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken, nu het instrument als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Het kabinet wil duidelijkheid geven over het afschaffen van het instrument en maakt de wet daarom, zoals de wetgever ook in 2002 voorstelde, niet referendabel. Het wetsvoorstel geeft daaraan uitdrukking door de Wet raadgevend referendum op de intrekkingwet niet van toepassing te verklaren (artikel V) en het buiten toepassing verklaren te laten ingaan vanaf het moment dat de intrekkingwet door de Koning wordt bekrachtigd. Het uitdrukkelijk vermelden in de wettekst van een en ander is de gangbare methode wanneer de latere wet afwijkt van de eerdere wet.

Deze leden vragen ook waarom dit wetsvoorstel met zoveel haast is ingediend.

Het beknopte wetsvoorstel is na departementale voorbereiding en na de adviesfase bij de Raad van State bij de Kamer ingediend. Daarmee is een eerste stap gezet in het verwezenlijken van een onderwerp dat in het regeerakkoord is aangekondigd.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen nader in te gaan op de overwegingen die tot de (politieke) keuze om de intrekkingwet niet referendabel te maken, hebben geleid. De leden van de GroenLinks fractie verwijzen naar de Afdeling advisering van de Raad van State, die het uitsluiten van de referendabiliteit van de intrekkingwet onvoldoende gemotiveerd vindt. De leden van de CDA-fractie vragen verder welk standpunt de initiatiefnemers van de Wet raadgevend referendum indertijd zelf hebben ingenomen over de mogelijkheid van uitsluiting van referendabiliteit.

De politieke keuze van het kabinet om de Wet raadgevend referendum in te trekken is voor het eerst in het regeerakkoord gegeven, en in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel uitgewerkt. De motivering voor het uitsluiten van de referendabiliteit in de memorie van toelichting is naar aanleiding van de advisering door de Raad van State uitgebreid. Het niet referendabel maken van de intrekkingwet steunt op een aantal overwegingen. De reden om het voorstel niet referendabel te maken – een keuze die de wetgever heeft – is dat het logisch is en vanuit wetgevingsperspectief consistent, dat de wet die het instrument terzijde schuift, niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden.

In de memorie van toelichting bij het voorstel Wet raadgevend referendum zijn de initiatiefnemers destijds al ingegaan op de verhouding van de Wet raadgevend referendum tot andere wetten. Zij hebben laten zien dat het gezag van de referendumwet ten opzichte van latere wetten zich verhoudt van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. In de latere wet kan worden afgeweken van de referendumwet. Zij zeggen daarvan onder meer: «hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Wet raadgevend referendum de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Wet raadgevend referendum zou worden afgeweken, gaat die latere wet voor. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald.»⁷

De leden van de SP-fractie vragen, wat betreft het uitsluiten van de referendabiliteit, waarom het kabinet gebruik denkt te kunnen maken van een uitzonderingsgrond die niet in de wet is opgenomen en ontvangen graag een overzicht van alle mogelijke uitzonderingsgronden.

De wetgever die de Wet raadgevend referendum tot stand heeft gebracht, heeft kenbaar gemaakt dat wetten die na de Wet raadgevend referendum tot stand zouden komen op twee manieren buiten de werking van de Wet raadgevend referendum kunnen vallen, namelijk via de weg van de generieke uitzonderingen die de Wet raadgevend referendum zelf opsomt (artikel 5) óf via de weg dat in een latere, bijzondere wet uitdrukkelijk wordt afgeweken van de referendumwet. Dat laatste is het geval bij het onderhavige voorstel. Het alternatief waarbij met gebruikmaking van de spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum een zo snelle inwerkingtreding van de intrekkingwet zou worden bewerkstelligd dat in het geheel niet wordt toegekomen aan de referendabiliteit van een intrekking van de referendumwet is naar het oordeel van het kabinet voor dit geval te impliciet en daarom oneigenlijk.

De Minister-President stelt dat het «inherent logisch» is dat deze intrekkingwet niet referendabel is en de leden van de SP-fractie vragen naar een nadere uitleg ervan, nu het referendum wordt gehouden over een besluit van de Eerste en Tweede Kamer en het aan de bevolking is om te bepalen of het een advies wil geven.

De memorie van toelichting bij het intrekkingvoorstel legt uit dat het instrument als tussenstap naar een correctief bindend referendum niet heeft gebracht wat ervan werd verwacht. Onder verwijzing naar bijvoorbeeld het politieke debat over het Oekraïne-referendum, meer in het bijzonder over de consequentie van de uitkomst van de raadgevende uitspraak tot afwijzing, ligt het in de rede duidelijkheid te geven over het afschaffen van het instrument en de intrekkingwet niet te laten vallen onder de werking van een wet die zelf terzijde wordt geschoven.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9, p. 11 ev.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen verder op de opvatting wordt gedeeld dat het vertrouwen in de democratie door het niet-referendabel maken verder daalt, en door de uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Ik vind het niet goed om de suggestie te wekken dat mensen nog veel invloed hebben». Meer in zijn algemeenheid vragen deze leden naar een reactie hoe de kloof tussen kiezer en kabinet kan worden verkleind.

Vervreemding van de kiezer als mogelijke consequentie van het instrument, heeft het kabinet doen besluiten tot afschaffing van het instrument. Over het niet-referendabel zijn van de intrekkingswet heeft het kabinet duidelijk willen zijn: het is logisch is en vanuit wetgevingsperspectief consistent, dat de wet die het instrument terzijde schuift, niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden. Wat betreft de aandacht van het kabinet voor de betrokkenheid van de individuele burger in zaken van nationaal belang, wordt verwezen naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Deze leden vragen of de koninklijke weg moet worden bewandeld zodat 1) de intrekkingswet zelf referendabel is en 2) dat alle referendabele wetgeving die voor de inwerkingtreding door de beide Kamers zijn alsnog referendabel moeten zijn.

Het kabinet hecht aan een consistent voorstel en duidelijkheid over het afschaffen van het instrument van het nationaal raadgevend referendum. Bij een dergelijke opvatting sluit de huidige opzet van het intrekkingsvoorstel aan.

De leden van de SGP-fractie vragen of ook bij andere wetsvoorstellen precies zo gebruik gemaakt is van de constructie zoals bij het intrekkingsvoorstel dat van de Wet raadgevend referendum wordt afgeweken.

De methode waarbij in de specifieke wet, zonder toepassing van de Wet raadgevend referendum, uitdrukkelijk de toepassing van de Wet raadgevend referendum is uitgesloten, is niet eerder voorgekomen.

De leden van de fractie DENK vragen wat de juridische grondslag is van het niet referendabel verklaren van de intrekkingswet en of het klopt dat artikel 5 van de Wet raadgevend referendum deze wetgeving niet noemt als één van de onderwerpen, die niet in een referendum aan de bevolking voorgelegd kunnen worden. De leden vragen ook, samengevat, of het klopt dat een advies van de Raad van State niet boven een geldende wet gaat, en wijzen op de verplichting van artikel 2 van de Wet raadgevend referendum.

De keuze om een bepaalde wet niet referendabel te maken is een keuze die de wetgever heeft los van (artikel 5 van) de Wet raadgevend referendum. Dit is destijds in de memorie van toelichting bij het voorstel Wet raadgevend referendum al weergegeven door de initiatiefnemers. Zij gaan in op de verhouding van de Wet raadgevend referendum tot andere wetten, en geven daarmee duidelijkheid. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover is opgemerkt dat de wetsgeschiedenis laat zien dat het gezag van de referendumwet ten opzichte van latere wetten zich verhoudt van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. In de latere wet kan worden afgeweken van de referendumwet. De initiatiefnemers zeggen daarvan onder meer: «hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Wet raadgevend referendum de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Wet raadgevend referendum zou worden afgeweken, gaat die latere wet voor.

Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald.»⁸

De leden van de fractie DENK vragen bij welke instantie juridisch beroep kan worden aangetekend tegen het niet referendabel verklaren van de intrekkingswet.

Het niet referendabel verklaren maakt onderdeel uit van een wetsvoorstel (art. V). Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven staat daartegen geen beroep bij de bestuursrechter open, aangezien de wetgevende macht in de Algemene wet bestuursrecht niet is aangemerkt als bestuursorgaan en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van die wet (art. 1:1, tweede lid, onder a, jo. art. 1:3, eerste lid, Awb). De weg naar de burgerlijk rechter staat daarmee in principe open. Ingevolge artikel 120 van de Grondwet kan de rechter wetten niet toetsen aan de Grondwet. Evenmin kunnen wetten worden getoetst aan het Statuut en algemene rechtsbeginselen (HR 14 april 1989, NJ 1989/469). Wel kunnen wetten worden getoetst aan verdragen.

Het nemen van een (appellabel) referendabiliteitsbesluit op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum is bij de intrekkingswet niet aan de orde, aangezien de basis daartoe vanaf het tijdstip van bekrachtiging van de intrekkingswet is komen te ontvallen ingevolge artikel VI van de intrekkingswet.

Deze leden vragen tot slot of de regering alsnog bereid is medewerking te verlenen aan een raadgevend referendum, indien aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan, en bereid is tot heroverweging.

Het kabinet hecht, als eerder in deze nota opgemerkt, aan een consistent voorstel en duidelijkheid over het afschaffen van het instrument van het nationaal raadgevend referendum. Bij een dergelijke opvatting sluit de huidige opzet van het intrekkingsvoorstel aan.

Overgangsrecht

De leden van de PVV-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een overgangperiode, in reactie op de argumentatie in het wetsvoorstel dat de intrekkingswet zou moeten maken dat lopende referendumprocedures ophouden te bestaan.

Een intrekkingswet maakt een einde aan een bestaand rechtsregime. Als de wetgever geen aanvullende voorziening treft, geeft dat een «onmiddellijke werking», wat betekent dat de intrekkingswet niet slechts van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen.⁹ De wetgever kan, gemotiveerd, een overgangsrechtelijke voorziening treffen. In dit geval worden, op grond van artikel IV van de intrekkingswet, lopende referendumprocedures gerespecteerd voor zover het gaat om referendumprocedures voor wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen waarvoor voorafgaand aan de dag waarop de intrekkingswet in werking treedt de termijn voor het verzamelen van de 300.000 benodigde ondersteuningsverklaringen is verlopen. 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 besluit-

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 9, p. 11 ev.

⁹ Aanwijzingen voor de regelgeving 5.61.

vorming 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.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen verder of het klopt dat op het moment van de inwerkingtreding van deze wet alleen die lopende referenda doorgaan waarvoor de definitieve fase is afgerond (300.000 handtekeningen) en vragen of de Minister de opvatting deelt dat het onbehoorlijk bestuur is om dat voor andere lopende initiatieven (waarvoor minimaal 10.000 handtekeningen zijn gezet) niet te doen.

De constatering van deze leden is juist. In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om vergenvorderde lopende referendumprocedures gemotiveerd in aanmerking te brengen voor een overgangsvoorziening. Naar het oordeel van het kabinet is dat geen onbehoorlijk bestuur. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op dit punt ook geen opmerkingen gemaakt.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de betekenis is van het overgangsrecht in dit wetsvoorstel in geval de termijn (voor het verzamelen van 300.000 handtekeningen) nog niet gesloten is, maar er reeds wel voldoende handtekeningen verzameld zouden zijn.

Het kabinet wijst er in dit verband op dat er voor de Wet raadgevend referendum maar één criterium relevant is, namelijk de ononderbroken wettelijke termijn van zes weken, op basis waarvan het centraal stembureau (de Kiesraad) een besluit neemt tot vaststelling van het aantal geldige ondersteuningsverklaringen.¹⁰ Het kabinet sluit aan bij het geldende moment. Lopende procedures die niet tot een afronding hebben kunnen komen van de genoemde termijn, stoppen dan op grond van het overgangsrecht van rechtswege.

Artikelsgewijs

Artikel VI

De leden van de fractie van 50PLUS stellen vragen of de intrekkingwet van kracht wordt op het moment dat het koninklijk besluit is getekend en dus niet op het moment van publicatie in het Staatsblad zoals gebruikelijk, en wat hiermee wordt beoogd en waarom.

Het klopt dat de intrekkingwet terugwerkt tot het moment dat de wet wordt bekrachtigd door de Koning. De achterliggende gedachte, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het voorstel, is om vanaf het moment van de bekrachtiging van de intrekkingwet uitsluitel te geven over het niet referendabel zijn van die wet. Deze vormgeving is door de Raad van State in zijn advies over het voorstel aangeduid als «in juridische zin effectief».

De leden van de SGP-fractie vragen naar de terugwerkende kracht tot de dag van de bekrachtiging, zoals opgenomen in de inwerkingtredingsbepaling van het voorstel.

Zij vragen of zij het goed begrijpen dat de regering deze bepaling heeft opgenomen, omdat anders alsnog gebruik gemaakt zou kunnen worden van de mogelijkheid om verzoeken in te dienen ten behoeve van een (inleidend) verzoek tot het houden van een referendum.

¹⁰ Artikel 41 van de Wet raadgevend referendum.

Het kabinet bevestigt dat. Bij het weglaten van de werking van de terugwerkende kracht zou gedurende een korte periode, te weten de termijn tussen bekrachtiging en inwerkingtreding, toch even de mogelijkheid openstaan om verzoeken ten behoeve van een inleidend verzoek in te dienen, terwijl die weg uiteindelijk is afgesneden.

Deze leden vragen wat de betekenis dan is als het wetsvoorstel, inclusief artikel VI, nog niet in werking is getreden en of (artikel 6 van) de Wet raadgevend referendum dan niet van toepassing is. Zij vragen verder of de conclusie gerechtvaardigd is dat alleen het binnen een week na de bekrachtiging in het Staatsblad plaatsen van deze wet kan voorkomen dat er een referendumverzoek ingediend kan worden, en of de bepaling van artikel VI dan wel nodig is.

Het kabinet heeft in het intrekkingvoorstel expliciet gemaakt dat de toepassing van de Wet raadgevend referendum wordt uitgesloten, vanaf het moment dat de Wet raadgevend referendum normaliter gevolgen zou geven voor de referendabiliteit. Dat moment is het tijdstip van bekrachtiging van een wet door de Koning, aangezien artikel 6 van de Wet raadgevend referendum daaraan het rechtsgevolg verbindt dat onverwijld een referendabiliteitsbesluit moet worden genomen. Het tijdstip van bekrachtiging ligt voorafgaand aan dat van de bekendmaking van de wet in het Staatsblad. Als de wetgever de referendabiliteit wil uitsluiten, is dus meer nodig dan enkel het opnemen van een wetsbepaling die bepaalt dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is. Dit wetstechnische punt is ook in de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State tot uitdrukking gebracht: «De Wet raadgevend referendum voorziet immers in een verplicht uitgestelde inwerkingtreding van een referendabele wet om een referendum door middel van een inleidend verzoek mogelijk te maken. Om de referendabiliteit van de intrekkingwet uit te sluiten, dient daarom in de wet ook een voorziening te worden getroffen om de uitgestelde inwerkingtreding die uit de Wet raadgevend referendum zou voortvloeien, teniet te doen. De Afdeling stelt vast dat, gegeven de keuze van de regering om de referendabiliteit uit te sluiten, de daartoe in het wetsvoorstel opgenomen methode in juridische zin effectief is: de combinatie van de artikelen I en V, in samenhang met de directe inwerkingtreding en de terugwerkende kracht tot het moment van bekrachtiging heeft tot gevolg dat er geen onduidelijkheid kan bestaan over de uitsluiting van de referendabiliteit van het voorliggend voorstel, inclusief de periode die ligt tussen bekrachtiging en inwerkingtreding.»

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

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de voorziening van een nationaal raadgevend referendum af te schaffen en daartoe de Wet raadgevend referendum in te trekken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken.

ARTIKEL II

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8:4, vierde lid, vervalt onderdeel c, onder vervanging van de komma aan het slot van onderdeel b door een punt.

B

In bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet raadgevend referendum.

C

In artikel 2 van bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet raadgevend referendum.

ARTIKEL III

De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste lid, aanhef, vervalt «of een referendum als bedoeld in de Wet raadgevend referendum».

B

In artikel 3, eerste lid, vervalt «dan wel de Wet raadgevend referendum».

C

In artikel 3, tweede lid, onderdeel a, vervalt «en de artikelen 24 tot en met 27 van de Wet raadgevend referendum».

D

In artikel 3, tweede lid, onderdeel b, vervalt «en de artikelen 58 en 62 van de Wet raadgevend referendum».

E

In artikel 3, tweede lid, onderdeel c, vervalt «en de artikelen 56, tweede lid, en 59 en de hoofdstukken 9 en 10 van de Wet raadgevend referendum».

ARTIKEL IV

De Wet raadgevend referendum, de Algemene wet bestuursrecht en de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerking-treding van deze wet, blijven van toepassing op wetten en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen ten aanzien waarvan voorafgaand aan de dag waarop deze wet in werking is getreden de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen ten behoeve van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, is verlopen.

ARTIKEL V

Op deze wet is de Wet raadgevend referendum niet van toepassing.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het voorstel van deze wet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

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 raadgevende 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



AANTEKENEN

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Tevens per e-mail aan:

julia.rademaker@minbzk.nl
richard.gielen@minbzk.nl

Amsterdam, 26 januari 2018

Excellentie,

Inzake het wetsvoorstel tot Intrekking van de Wet raadgevend referendum ("Intrekkingswet")¹ bericht de stichting Stichting Meer Democratie ("Stichting Meer Democratie") u het volgende.

In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt u ter beantwoording van vragen van de leden van de fractie DENK het volgende:

"Het nemen van een (appellabel) referendabiliteitsbesluit op grond van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum is bij de intrekkingswet niet aan de orde, aangezien de basis daartoe vanaf het tijdstip van bekrachtiging van de intrekkingswet is komen te ontvallen ingevolge artikel VI van de intrekkingswet."²

Stichting Meer Democratie begrijpt dit aldus dat u voornemens bent om ten aanzien van de Intrekkingswet geen besluit in de zin van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum te nemen. Stichting Meer Democratie verzoekt u echter om wel een besluit in de zin van artikel 6 van de Wet raadgevend referendum te nemen zodra de Intrekkingswet is bekrachtigd.

Stichting Meer Democratie verzoekt u per omgaande en uiterlijk op dinsdag 30 januari aanstaande uw beslissing op dit verzoek toe te zenden.

Hoogachtend,

Stichting Meer Democratie

E. Kalk
Voorzitter

E. Bout
Secretaris

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34854, 2.

² Kamerstukken II 2017/18, 34854, 6, p. 17.

PRODUCTIE 5





61637181
- 9 OKT. 2014

85896/SO

- 9 OKT. 2014

OPRICHTING EN STATUTEN VAN DE STICHTING MEER DEMOCRATIE

Heden, zeven oktober tweeduizend veertien, verscheen voor mij, mr. Sijbrand Michiel Feikema, notaris te Castricum: mevrouw Sandra Sobirai, geboren te Alkmaar op een oktober negentienhonderd drie en zeventig, legitimatie: rijbewijs met nummer 4326144401, geldig tot twee en twintig januari tweeduizend negentien, afgegeven te Alkmaar op twee en twintig januari tweeduizend negen, kantoor adres Koningin Wilhelminalaan 13-15, 1901 DM Castricum,

te dezen handelende in hoedanigheid van schriftelijk gevolmachtigde van:

1. de heer EISSE **KALK**, geboren te Emmen op Gegevens verwijderd door KvK

Gegevens verwijderd door KvK

Gegevens verwijderd door KvK

, geldig tot vijf en twintig augustus tweeduizend vijftien, afgegeven te Amsterdam op vijf en twintig augustus tweeduizend tien, wonende te Gegevens verwijderd door KvK ongehuwd en niet als partner geregistreerd krachtens geregistreerd partnerschap;

2. de heer JOHAN NIESCO **DUBBELBOER**, geboren te Assen op elf juni

Gegevens verwijderd door KvK

Gegevens verwijderd door KvK

afgegeven te Amsterdam op een en dertig oktober tweeduizend zeven, wonende te Gegevens verwijderd door KvK uwd;

3. de heer ALBERT **NIJEBOER**, geboren te Hardenberg op vier januari negentienhonderd vier en zeventig, legitimatie: Nederlandse identiteitskaart met nummer Gegevens verwijderd door KvK

afgegeven te Wormerland op zestien december tweeduizend elf, wonende te Gegevens verwijderd door KvK ongehuwd en niet als partner geregistreerd krachtens geregistreerd partnerschap,

hierna tezamen ook te noemen: oprichters.

De verschenen persoon, handelend als gemeld, verklaarde namens de oprichters op te richten een stichting en voor deze stichting vast te stellen de navolgende:

STATUTEN

Artikel 1 - Naam en vestigingsplaats

1. De stichting draagt de naam: **Stichting Meer Democratie**.
2. De stichting is gevestigd in de gemeente Amsterdam.

Artikel 2 - Doel

1. De stichting heeft ten doel de verdieping en vernieuwing van de democratie, zowel de verbetering van het vertegenwoordigende stelsel als de invoering van instrumenten van directe democratie, inclusief referenda en volksinitiatieven, waardoor burgers direct kunnen beslissen over politieke onderwerpen en het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

De stichting handelt vanuit het beginsel van de volkssoevereiniteit, ofwel de -- politieke gelijkheid van elke burger. De stichting is onafhankelijk ten aanzien -- van politieke partijen en stromingen. -----

2. De stichting tracht dit doel onder meer te bereiken door: -----
 - het organiseren van publiekscampagnes; -----
 - het ondersteunen van burgers die vormen van directe democratie willen --- ontwikkelen; -----
 - het onderhouden van een internetwebsite; -----
 - lobbyen bij relevante actoren; -----
 - het publiceren van artikelen, rapporten, brochures en boeken; -----
 - het organiseren van conferenties, symposia, workshops en andere ----- bijeenkomsten; -----
 - het deelnemen aan hoorzittingen, overleggen en andere gremia; -----
 - het geven van advies aan overheden, diverse organisaties en burgers; -----
 - alsmede alle andere activiteiten die aan de verwezenlijking van de ----- doelstelling kunnen bijdragen. -----

3. De stichting dient het algemeen belang. -----

4. De stichting heeft geen winstoogmerk. -----

Artikel 3 - Geldmiddelen -----

De geldmiddelen van de stichting bestaan uit: -----

- de eventueel ter gelegenheid van de oprichting van de stichting voor de ----- verwezenlijking van haar doel bijeen gebrachte of te brengen bedragen of ----- goederen; -----
- donaties; -----
- subsidies en sponsorgelden; -----
- verkrijgingen krachtens erfstelling, legaat, schenking of gift; -----
- de inkomsten en revenuen die de stichting verkrijgt door de van haar uitgaande activiteiten en de exploitatie van haar bezittingen; en -----
- overige baten. -----

Artikel 4a - Het bestuur -----

1. Aantal bestuursleden -----

De stichting wordt bestuurd door het bestuur, dat wordt gevormd door de ----- bestuursleden. -----

Het aantal bestuursleden bedraagt: ten minste drie (3). -----

Als het bestuur op enig moment niet uit het voorgeschreven aantal ----- bestuursleden bestaat, zijn de dan in functie zijnde bestuursleden niettemin tot uitoefening van het bestuur bevoegd, onverminderd hun verplichting om ----- onmiddellijk in de vacature(s) te (doen) voorzien. -----

2. Benoeming bestuursleden door het bestuur -----

Het bestuur voorziet zelf in zijn vacatures. -----

De benoeming komt tot stand door een bestuursbesluit genomen met ten minste -drie/vierde meerderheid ongeacht het aantal uitgebrachte stemmen. -----

3. Voorziening in vacature -----

In een vacature moet, op initiatief van het bestuur, zo spoedig mogelijk worden



voorzien. -----

Wanneer door nalatigheid, verschil van mening of enige andere reden de -----
benoeming van een bestuurslid uitblijft, wordt daarin - overeenkomstig artikel -
2:299 Burgerlijk Wetboek - voorzien door de bevoegde rechtbank, op verzoek
van iedere belanghebbende of op vordering van het openbaar ministerie. -----

4. **Zittingsperiode** -----

De bestuursleden hebben zitting voor een periode van twee (2) jaren. Zij zijn -----
steeds herbenoembaar. -----

Het bestuur stelt aan de hand van de voorgeschreven zittingsduur een rooster -----
van aftreden vast. Daarbij moet worden voorkomen dat het periodiek aftreden -----
een evenwichtig functioneren van het bestuur in gevaar brengt, om welke reden -----
het bestuur van geval tot geval de zittingsduur van een bestuurder mag -----
verlengen met ten hoogste één jaar. -----

5. **Financiële bepaling** -----

De bestuursleden genieten voor hun bestuurswerkzaamheden geen beloning. -----
Aan de bestuursleden kan geen vacatie- of presentiegeld worden toegekend. -----

6. **Einde bestuurslidmaatschap** -----

Een bestuurslid verliest zijn functie: -----

- door zijn aftreden op grond van het rooster van aftreden; -----
- door zijn aftreden op eigen verzoek; -----
- wanneer hij in staat van faillissement wordt verklaard, een regeling in het -----
kader van de Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen op hem van -----
toepassing wordt verklaard of hij surseance van betaling verkrijgt; -----
- door zijn overlijden, onder curatelestelling of wanneer over zijn vermogen -----
of persoon een bewindvoerder of mentor wordt aangesteld; -----
- door zijn ontslag krachtens een eenstemmig besluit van alle overige -----
bestuursleden; -----
- bij een bestuursbesluit genomen met ten minste drie/vierde meerderheid, --
ongeacht het aantal uitgebrachte stemmen; -----
- door zijn ontslag door de rechtbank. -----

Een door de rechtbank ontslagen bestuurder is voor een periode van vijf jaar na -----
het ontslag niet herbenoembaar als bestuurder van de stichting. -----

Artikel 4b - Directie -----

1. Het bestuur van de stichting kan een directie aanwijzen, bestaande uit één of ---
meer personen. Een lid van de directie kan de titel directeur of coördinator -----
voeren. -----
2. De taak van directie is het uitvoeren van het beleid en de besluiten van het -----
bestuur van de stichting, onder verantwoordelijkheid van het bestuur. -----
3. De directieleden hebben toegang tot de vergaderingen van het bestuur, tenzij --
dringende redenen zich daartegen verzetten. -----
4. De directieleden hebben geen stemrecht. -----
5. Omtrent de wijze van benoeming en ontslag van de directieleden alsmede -----
omtrent haar werkzaamheden zullen door het bestuur van de stichting nadere --
regels worden gesteld bij huishoudelijk reglement. -----

Artikel 4c - Raad van Advies-----

1. Het bestuur van de stichting kan een raad van advies instellen. De raad van ---- advies heeft tot taak het adviseren van het bestuur ten aanzien van haar beleid - en de algemene gang van zaken in de stichting. -----
2. De raad van advies bestaat uit een door het bestuur vast te stellen aantal ----- personen. -----
3. Omtrent de wijze van benoeming en ontslag van de adviseurs alsmede omtrent de wijze van vergadering en besluitvorming zullen door het bestuur bij ----- huishoudelijk reglement nadere regels worden vastgesteld. -----
4. Leden van de raad van advies genieten geen beloning, aan hen kan geen ----- vacatie- of presentatiegeld worden toegekend. -----

Artikel 5 - Het dagelijks bestuur-----

1. **Samenstelling** -----
Het bestuur kiest uit zijn midden een voorzitter, secretaris en penningmeester.
Zij vormen samen het dagelijks bestuur. -----
De functies van secretaris en penningmeester kunnen in één persoon verenigd zijn. -----
Het bestuur kan uit zijn midden voor de voorzitter, secretaris en/of ----- penningmeester plaatsvervangers benoemen, die deze functie waarnemen ----- ingeval van hun ontstentenis of belet. -----
2. **Taak** -----
Het dagelijks bestuur heeft de zorg voor de dagelijkse gang van zaken met ---- betrekking tot het functioneren van de stichting en zorgt voor de uitvoering van de bestuursbesluiten. Het komt daartoe regelmatig en zo vaak als nodig bijeen op initiatief van de voorzitter of een van de andere leden van het dagelijks ---- bestuur. Het dagelijks bestuur beslist met meerderheid van stemmen in een ---- voltallige vergadering van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan ---- buiten vergadering besluiten mits met algemene stemmen en mits geen van de bestuursleden zich tegen deze wijze van besluitvorming heeft verzet. Het ---- dagelijks bestuur kan zich laten bijstaan door een of meer door hem aan te ---- wijzen adviseurs. -----
De secretaris draagt zorg voor bijhouding van de inschrijving in het ----- Handelsregister. -----

Artikel 6 - Vertegenwoordiging van de stichting-----

1. De stichting wordt vertegenwoordigd door het bestuur. De bevoegdheid tot ---- vertegenwoordiging komt mede toe aan:-----
- de voorzitter en de secretaris samen; of-----
- de voorzitter en de penningmeester samen. -----
2. Het bestuur kan aan een bestuurslid of een derde volmacht verlenen om de ---- stichting binnen de grenzen van die volmacht te vertegenwoordigen.-----

Artikel 7 - Bevoegdheid bestuur-----

1. **Registergoederen** -----
Het bestuur is wel bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten tot ----- verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen. -----



2. **Zekerheidstelling voor anderen**

Het bestuur is wel bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een ander sterk maakt of zich tot zekerheid voor een schuld van een ander verbindt; mits de onder 1. en 2. gemelde rechtshandelingen berusten op een met drie/vierde meerderheid genomen besluit, ongeacht het aantal uitgebrachte stemmen.

Artikel 8 - Bestuursvergaderingen

1. **Frequentie**

Het bestuur vergadert ten minste tweemaal per jaar en voorts zo dikwijls als de voorzitter of ten minste twee bestuursleden dit gewenst acht(en).

2. **Oproeping en notulering**

De secretaris roept op tot de vergadering door middel van een schriftelijke oproeping aan alle leden van het bestuur. Tussen de dag van verzending en die van de vergadering moeten ten minste zeven dagen liggen. De oproeping bevat een agenda van de te behandelen onderwerpen en waar nodig een nadere toelichting.

De secretaris of een andere door de voorzitter daartoe aangewezen persoon maakt van het verhandelde in de vergadering notulen op.

Ieder lid van het bestuur heeft recht op een door de secretaris uit te reiken en door hem te ondertekenen kopie van de notulen.

3. **Vertegenwoordiging door volmacht**

Een bestuurslid mag zich in de vergadering door een ander bestuurslid laten vertegenwoordigen. Daartoe is een aan de voorzitter te overleggen schriftelijke volmacht vereist.

Een bestuurslid kan gevolmachtigde zijn voor ten hoogste één bestuurslid.

Artikel 9 - Besluitvorming door het bestuur

1. **Geldigheid**

Het bestuur kan zowel in als buiten vergadering besluiten nemen.

Een besluit buiten vergadering vereist eenstemmigheid van alle in functie zijnde bestuursleden, waarvan schriftelijk moet blijken.

2. **Wijze van stemmen**

De stemmingen geschieden mondeling, tenzij een bestuurslid schriftelijke stemming verlangt.

3. **Vereiste meerderheid**

Voor zover in deze statuten niet anders is bepaald, worden besluiten genomen met gewone meerderheid van stemmen.

4. **Staken van stemmen**

Mocht bij stemming over de benoeming van personen bij eerste stemming geen meerderheid worden verkregen, dan zal een nieuwe stemming plaats hebben. Als ook dan geen meerderheid verkregen wordt, zal bij een tussenstemming worden beslist tussen welke personen zal worden herstemd.

Staken de stemmen bij verkiezing van personen, dan beslist het lot; staken de stemmen bij een andere stemming dan is het voorstel verworpen.

Artikel 10 - Werkgroepen/Commissies

1. Begrip

Het bestuur van de stichting kan werkgroepen en/of commissies instellen, die - ieder - onder verantwoordelijkheid van het bestuur - in het bijzonder zijn belast met de verwezenlijking van een deel van de doelstellingen van de stichting. ----

2. Aantal en benaming

Het bestuur is bevoegd de werkgroepen en commissies in het leven te roepen, - werkgroepen en commissies op te heffen of deze te reorganiseren. -----

3. Reglement en samenstelling

Het bestuur bepaalt de taak, werkwijze en samenstelling van de werkgroepen - en commissies door middel van een daartoe vast te stellen reglement. Het ----- bestuur is steeds bevoegd - na overleg met de betreffende werkgroep of ----- commissie - wijzigingen aan te brengen in het reglement. -----

Artikel 11 - Donateurs

1. Begrip

Donateurs zijn zij die zich hebben verplicht de stichting door middel van een of meer door het bestuur vast te stellen bijdragen financieel te steunen en als ---- zodanig door het bestuur zijn toegelaten. De verplichting tot betaling van een - jaarlijkse bijdrage eindigt eerst met ingang van het boekjaar dat volgt op het -- boekjaar waarin het donateurschap is geëindigd. -----

2. Rechten donateurs

Donateurs hebben toegang tot door het bestuur te bepalen, van de stichting ---- uitgaande, evenementen, kosteloos of tegen verminderd tarief. -----

Artikel 12 - Boekjaar, financiële administratie en archief

1. Boekjaar

Het boekjaar van de stichting is gelijk aan het kalenderjaar. -----

2. Administratie en archief

Het bestuur is verplicht van de vermogenstoestand van de stichting en van alles wat de werkzaamheden van de stichting betreft zodanig te administreren dat de rechten en verplichtingen van de stichting steeds kunnen worden gekend en de administratie met alle bescheiden en andere gegevensdragers die daarbij horen zorgvuldig, en op voor naslag en controle toegankelijke wijze te bewaren. -----

3. Jaarstukken en begroting

Het bestuur zorgt jaarlijks voor een financieel jaarverslag, waaruit blijkt van de ontvangsten en uitgaven van het afgelopen boekjaar en de vermogenstoestand van de stichting aan het einde daarvan. -----

Dit verslag moet binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar van de ---- stichting door het bestuur zijn vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de begroting -- voor het dan lopende jaar, voor zover dat al niet eerder is gebeurd. -----

Artikel 13 - Statutenwijziging

1. Bevoegdheid en besluitvorming

Het bestuur is bevoegd de statuten te wijzigen. -----

Het besluit daartoe kan slechts worden genomen met een meerderheid van ---- drie/vierde meerderheid van de stemmen, ongeacht het aantal uitgebrachte --



stemmen. -----

2. **Uitvoering** -----

Het bestuur draagt zorg voor de uitvoering van het besluit. De -----
statutenwijziging komt tot stand door middel van een daartoe op te maken -----
notariële akte. Ieder bestuurslid is bevoegd daarbij namens de stichting op te -----
treden, onder overlegging aan de notaris van het stuk of de stukken waaruit van
het rechtsgeldig besluit tot wijziging blijkt. -----

Een authentiek afschrift van de akte van wijziging en een doorlopende tekst -----
van de gewijzigde statuten moeten worden neergelegd bij het Handelsregister. -----

3. **Omzetting** -----

Indien het bestuur een voorstel doet tot omzetting van de stichting in een -----
vereniging, zullen de donateurs worden uitgenodigd voor de vergadering -----
waarin dit besluit en het besluit tot wijziging van de statuten genomen zal -----
worden. -----

Artikel 14 - Ontbinding van de stichting, fusie, splitsing -----

1. **Ontbindingsbesluit** -----

Het bestuur is bevoegd de stichting te ontbinden. -----

Voor het besluit tot ontbinding gelden dezelfde regels als hiervoor opgenomen
voor het besluit tot statutenwijziging. -----

Het besluit tot ontbinding geeft zo mogelijk ook aan welke bestemming wordt -----
gegeven aan het na vereffening blijvende vereffeningssaldo, met dien -----
verstande, dat het saldo moet worden besteed ten behoeve van een algemeen -----
nut beogende instelling met een gelijksoortige doelstelling. -----

Als de stichting op het tijdstip van haar ontbinding geen baten meer heeft, -----
houdt zij op te bestaan. In dat geval doet het bestuur daarvan opgave aan het -----
Handelsregister. -----

De boeken en bescheiden van de ontbonden stichting blijven gedurende zeven -----
jaar nadat de stichting heeft opgehouden te bestaan onder bewaring van de door
het bestuur bij het besluit tot ontbinding aangewezen persoon. Binnen acht -----
dagen na het ingaan van zijn bewaarplicht moet de aangewezen bewaarder zijn
naam en adres opgeven aan het Handelsregister. -----

2. **Andere oorzaak** -----

De stichting wordt bovendien ontbonden: -----

- door insolventie nadat de stichting in staat van faillissement is verklaard of
door opheffing van het faillissement wegens de toestand van de boedel; -----
- door een daartoe strekkende rechterlijke uitspraak in de bij de wet -----
genoemde gevallen. -----

3. **Fusie of splitsing** -----

Voor een besluit tot fusie of splitsing van de stichting gelden dezelfde regels -----
van besluitvorming als voorgeschreven voor een statutenwijziging, -----
onverminderd de eisen van de wet. -----

Artikel 15 - Vereffening -----

1. **Vereffenaars** -----

De vereffening van het vermogen van de ontbonden stichting en de -----

afwikkeling van haar zaken geschiedt door het bestuur.-----

2. **Stichting in liquidatie** -----

De stichting blijft na haar ontbinding voortbestaan indien en voor zover dit ---
voor de vereffening van haar zaken nodig is. -----

Gedurende de vereffening blijven de bepalingen van de statuten voor zoveel --
mogelijk en nodig van kracht. -----

In stukken en aankondigingen die van de stichting uitgaan, moeten aan de ----
naam van de stichting worden toegevoegd de woorden "in liquidatie". -----

3. **Bestemming vereffeningssaldo** -----

Voor zover dat nog geen deel uitmaakt van het ontbindingsbesluit, bepaalt het
bestuur welke bestemming, na betaling van alle schulden, aan de overgebleven
bezittingen van de stichting (het vereffeningssaldo) zal worden gegeven, met -
dien verstande, dat het saldo moet worden besteed ten behoeve van een -----
algemeen nut beogende instelling met een gelijksoortige doelstelling. Voor dit
nader besluit tot bestemming van het vereffeningssaldo gelden dezelfde -----
vereisten als gelden voor het besluit tot ontbinding. -----

De vereffening eindigt op het tijdstip waarop geen aan de vereffenaars bekende
baten meer aanwezig zijn. -----

De stichting houdt in geval van vereffening op te bestaan op het tijdstip waarop
de vereffening eindigt. De vereffenaars doen daarvan opgave aan het -----

Handelsregister. -----

Artikel 16 - Reglementen -----

Het bestuur kan een huishoudelijk reglement of andere reglementen vaststellen, ---
wijzigen of intrekken. Een reglement mag niet in strijd zijn met de statuten of de --
wet en evenmin onderwerpen bevatten die naar het geldende recht in statuten -----
behoren te worden geregeld. -----

Artikel 17 - Onvoorziene gevallen -----

In alle gevallen waarin door de statuten of de wet niet is voorzien, beslist het -----
bestuur. -----

Slotverklaring -----

Tenslotte is door de oprichters verklaard: -----

1. Het aantal bestuurders is vastgesteld op drie (3). -----

Benoemd zijn tot bestuurder in de achter hun naam vermelde functie:-----

1. de heer E. Kalk, voornoemd, voorzitter; -----

2. de heer J.N. Dubbelboer, voornoemd, secretaris; -----

3. de heer A. Nijeboer, voornoemd, penningmeester. -----

2. Het eerste boekjaar van de stichting eindigt op een en dertig december -----
tweeduizend veertien. -----

3. Het adres van de stichting is Herengracht 406a, (postcode 1017 BX) -----
Amsterdam. -----

WOONPLAATSKEUZE -----

De verschenen personen zijn mij, notaris, bekend en de identiteit van de verschenen
personen is door mij, notaris, aan de hand van de hiervoor gemelde en daartoe ----
bestemde documenten vastgesteld. -----

Deze akte is in minuut verleden te Castricum, op de datum in het hoofd dezer akte



vermeld.-----

De inhoud van de akte is aan hen opgegeven en toegelicht. De verschenen personen hebben verklaard op volledige voorlezing van de akte geen prijs te stellen, tijdig --- voor het verlijden van de akte van de inhoud van de akte te hebben kennis genomen en met de inhoud in te stemmen.-----

Onmiddellijk daarna is de akte beperkt voorgelezen en door de verschenen ----- personen en mij, notaris, ondertekend.-----
(Volgt ondertekening)

UITGEGEVEN VOOR AFSCHRIFT:

Gegevens verwijderd door KvK



85896/SO

VOLMACHT

De ondergetekenden:

1.  **EISSE KALK**, geboren te Emmen op vier en twintig september negentienhonderd acht en dertig, legitimatie: paspoort met nummer NX47P9CC7, geldig tot vijf en twintig augustus tweeduizend vijftien, afgegeven te Amsterdam op vijf en twintig augustus tweeduizend tien, wonende te 1028 BD Amsterdam, Dorpsstraat Holysloot 4, ongehuwd en niet als partner geregistreerd krachtens geregistreerd partnerschap;
2.  **JOHAN NIESCO DUBBELBOER**, geboren te Assen op elf juni negentienhonderd twee en zestig, legitimatie: rijbewijs met nummer 4319721202, geldig tot een en dertig oktober tweeduizend zeventien, afgegeven te Amsterdam op een en dertig oktober tweeduizend zeven, wonende te 1024 KW Amsterdam, Gooiluststraat 28, gehuwd;
3.  **ALBERT NIJEBOER**, geboren te Hardenberg op vier januari negentienhonderd vier en zeventig, legitimatie:
~~paspoort/rijbewijs/identiteitskaart*~~
met nummer **JWC 28 J 276**
geldig tot **16 dec. 2016**
afgegeven te **Wormerland**
op **16 dec 2011**
wonende te 1531 JB Wormer, Mariastraat 18, ongehuwd en niet als partner geregistreerd krachtens geregistreerd partnerschap,

verklaren:

volmacht te geven aan ieder van de medewerkers die ten tijde van het gebruik van deze volmacht werkzaam zijn ten kantore van mr S.M. Feikema, notaris te Castricum, diens plaatsvervanger,

om namens ondergetekenden mee te werken aan het verlijden van een akte van oprichting van de stichting: **Stichting Meer Democratie**, welke akte behoudens eventuele wijzigingen van ondergeschikt belang zal luiden overeenkomstig het aan de ondergetekende voorgelegde ontwerp van de akte, opgesteld door Notariskantoor Feikema, gevestigd te Castricum.

De volmacht houdt de bevoegdheid in ter zake alles te doen wat nodig, nuttig of

* doorhalen wat niet van toepassing is

wenselijk is, met het recht van substitutie in alle gevallen, ook indien de
gevolmachtigde optreedt voor één of meer andere volmachtgevers zelfs indien
tussen de volmachtgevers een tegenstrijdig belang bestaat.

Getekend te *Amsterdam* op *6 oktober 2019*

Gegevens verwijderd door KvK



Notariële legalisatieverklaring:



* doorhalen wat niet van toepassing is



CAMPAGNES



Meer Democratie heeft een roekeloos plan ter verbetering van de democratie. Maar nu en in de komende tijd concentreren we ons op drie campagnes:

Red het referendum

Het kabinet-Rutte III is van plan het nationale referendum af te schaffen. Een groot schandaal! De enige reden hiervoor lijkt de slechte bekendheid te zijn die veel politici van het Duitse referendum hadden.

We hebben een petitië gelanceerd tegen de afschaffing van het referendum die al door bijna 35.000 Nederlanders is getekend. We lobbyen onder Tweede Kamerleden en ministers om hen te laten inzien dat dit zo niet kan, alleen om rechtsstatelijke redenen al niet. We zijn veel in de media geweest en zoeken overal de publiciteit. We proberen met alle middelen om ervoor te zorgen dat er toch een referendum over de dreigende afschaffing van het referendum georganiseerd kan worden. En voor het geval dit allemaal niet helpt, bekijken we met advocaten de mogelijkheden voor een rechtszaak tegen de Staat.

[Lees hier meer over de campagne "Red het referendum".](#)

Stop TTIP en CETA

Meer Democratie is de initiatiefnemer van de petitie voor een referendum over TTIP en CETA, de twee "vrijshandelsverdragen" die een draconische aanval op de democratie vormen. Hierbij hebben zich een aantal organisaties aangesloten. Al meer dan 200.000 Nederlanders hebben getekend voor dit referendum.

Als TTIP en CETA van kracht worden, dan kunnen grote bedrijven overheden aanklagen voor speciale tribunalen als deze democratisch beleid aannemen dat de kans van het bedrijf op winst aantast. Dit kost de belastingbetaler soms miljarden euro's. Europa moet dan de vaak slechtere Amerikaanse en Canadese standaarden op het vlak van arbeid, sociale bescherming, milieu, dierenwelzijn en consumentenbescherming accepteren. Dan voeren we hun wetgeving in Europa in zonder dat burgers of parlementen daar nog iets over te zeggen hebben. De onderhandelingen zijn geheim. Daarom willen wij een referendum over TTIP en CETA. Vraag hier ook om en [teken de petitie hier](#).

NB: De campagne voor een referendum over TTIP en CETA is in december 2017 wettelijk toegestaan, omdat eerst het gevecht voor het behoud van de nationale referendiumwet gewonnen moest worden.

WORD DONATEUR

Word Vriend van Meer Democratie en maak van Nederland een bloeiende democratie.

ONTVANG EMAIL UPDATES

Laat je emailadres achter en blijf op de hoogte.



Meer Democratie
@MeerDemocratie

Startpagina

Info

Foto's

Recensies

Vraag & Antwoord

Berichten

Community

Een pagina maken



Gisteren was Arjen Nijeboer van Meer Democratie live op Radio 1 (Een Vandaag) over waarom Nederland beter af zou zijn met een goed uitgewerkt referendumsysteem, en over het initiatief van 50PLUS voor een referendum over de Wet-Hillen. Luister het fragment hier terug:
<https://www.nporadio1.nl/439305-komt-er-een-referendum-ov...>



Komt er een referendum over de aflosboete? - Radio EenVandaag

"Als ik 14 dagen niet val met de fiets, dan heb ik niet het gevoel dat ik mijn limiet heb opgezocht", vindt wiefren... twitter.com/web/status/9...

REPORTER

Leuk

Opmerking plaatsen

Delen

8

1 keer gedeeld



Tolhuisweg 2 (2,80 km)
1031 CL Amsterdam
Routebeschrijving
020 638 0558

www.meerdemocratie.nl

Organisatie

Bewerkingen voorstellen

Mensen vinden deze pagina's ook leuk



Care2
Goed doel

Vind ik leuk



WOW Vellingen
Website

Vind ik leuk



PauwNieuws.nl
Media-/nieuwsbedrijf

Vind ik leuk

Organisaties in Amsterdam

Neem kennis English (US) Frysk Español +
Português (Brasil)

Privacy · Gebruiksvoorwaarden · Advertenties
Accountinstellingen · Help

Berichten

Community

Een pagina maken



23 december 2017

Gisteren sprak Arjen Nijboer van Meer Democratie over directe democratie (referenda en volksinitiatieven) in debatcentrum De Pletterij in Haarlem. Overige gasten: Ronald van Raak (Tweede-Kamerlid SP), Matthijs Pontier (Piratenpartij Amsterdam) en Ewout Klei (historicus). Kijk het debat hier terug (Nijboer verschijnt om 36:00):



Pletterij Debat: Referendum - De wil van het Volk ? - 22 November 2017

Pletterij Debat: Referendum - De wil van het Volk ? - 22...

YouTube.com

Leuk

Opmerking plaatsen

Delen

13

3 keer gedeeld



Care2
Goed doel

Vind ik leuk



WOW Vellingen
Website

Vind ik leuk



Pauwenleuws.nl
Media-/nieuwsbedrijf

Vind ik leuk

Organisaties in Amsterdam

Nederlands English (US) Frysk Español +
Português (Brasil)

Privacy · Gedragsvoorwaarden · Adverteren
Druk advertentievoorkeuren · Cookies · Meer
Facebook © 2017

Vergaderjaar 2005–2006

30 372

Voorstel van wet van de leden Dubbelboer, Duyvendak en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)

Nr. 9

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

«Ik geloof in referenda, niet om het representatieve stelsel te vernietigen, maar juist om haar te corrigeren wanneer ze niet meer representatief is.»

– **Theodore Roosevelt**, Amerikaanse president (1901–1909)

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanpassing van de democratie noodzakelijk

Kiezers staan in de Nederlandse democratie teveel op afstand. Met de toename van het gemiddelde kennisniveau, de individuele keuzevrijheid en de daaruit voortvloeiende mondigheid van mensen, is het volgens indieners van dit wetsvoorstel onvoldoende om kiezers op nationaal niveau slechts een keer in de vier jaar in de gelegenheid te stellen hun opvatting kenbaar te maken.

Kiezers kiezen partijen, die de controle op de macht uitoefenen. Kiezers kiezen niet de macht zelf. Maar er is meer waardoor de stem van stemgerechtigden niet zo krachtig is als deze zou moeten zijn. De kans dat de standpunten van een individuele kiezer geheel overeenkomen met de standpunten van een partij, is zeer gering. Steeds vaker is het zo dat mensen het weliswaar eens kunnen zijn met een groot aantal punten van een partij, maar het tegelijkertijd zeer oneens kunnen zijn met andere. Partijstandpunten vallen niet meer geheel samen met de opvattingen van kiezers. Met die niet meer parallel lopende opvattingen is ook de binding tussen kiezer en partij verminderd.

Het eenmaal in de vier jaar sanctioneren van de keur aan opvattingen van een politieke partij via verkiezing, garandeert in het Nederlandse systeem vervolgens niet dat deze standpunten overeind blijven. Als men een stem op een partij en haar programma heeft gegeven, dient die partij, wanneer deze een regering gaat vormen, compromissen te sluiten. De partijen die in de oppositie zitten, kunnen hun wensen niet of moeilijk verwezenlijken. Daarbij komt dat ontwikkelingen in de samenleving ook nog eens zo snel gaan dat sommige partijstandpunten al snel verouderd zijn en aangepast dienen te worden. Hoewel alle partijen hun eigen interne democratische

werkwijzen hebben om het hoofd te bieden aan genoemde bezwaren, komen kiezers die geen partijlid zijn, hier verder niet aan te pas. Op zich is er met de bovenbeschreven democratische dynamiek niet zo veel mis, mits kiezers in staat zouden worden gesteld om wanneer ze dat willen in te kunnen grijpen wanneer er besluiten worden genomen die vermeend geen draagvlak in de samenleving hebben. Het ontbreken hiervan verklaart volgens indieners voor een deel de vervreemding tussen politiek en kiezers. In het Nederlandse parlementaire systeem waarbij de kiezer alleen de controle van de macht kiest, staat de kiezer op te grote afstand. De representativiteit van de afzonderlijk genomen beslissingen is al met al niet gegarandeerd.

De kern van dit wetsvoorstel is om kiezers in staat te stellen meer invloed te verkrijgen op de politieke besluitvorming. Voor indieners dient het democratische representatieve stelsel gemoderniseerd en versterkt te worden door burgers in de gelegenheid te stellen, om bij voldoende ondersteuning, de wetgever te adviseren zijn voorgenomen wetgeving te corrigeren.

1.2 Achtergrond

Er is de laatste decennia enorm veel geschreven over het instrument referendum. Het debat in Nederland is al meer dan honderd jaar oud. Staatscommissies zijn in die periode ingesteld om over de invoering van het referendum te adviseren¹. Vele debatten binnen en buiten het parlement zijn gewijd aan dit onderwerp. Een belangrijke mijlpaal in de discussie over het referendum is de invoering geweest van de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw) in 2002 door het tweede kabinet Kok². Deze wet werd nodig geacht door het toenmalige kabinet omdat de grondwetsherziening voor het bindend maken van het correctieve referendum gesneuveld was in de zogeheten «Nacht van Wiegel»³. De tijdelijkheid van de Trw was gelegen in het perspectief van een hernieuwd traject van grondwetswijziging. Zolang die er niet was zou de Trw gelden, echter wel met een einddatum, te weten 1 januari 2005. Het kabinet Balkenende I trad aan in 2002 en kwam met een intrekkingwetsvoorstel. Dit nieuwe kabinet van CDA, VVD en LPF had geen behoefte aan een referendum. Voordat de intrekkingwet geëffectueerd kon worden viel het kabinet en kwam er een nieuw kabinet: weer onder leiding van Balkenende, maar nu met deelname van D66. Deze partij wilde niet medeverantwoordelijk zijn voor de intrekkingwet en daarom werd de intrekkingwet weer ingetrokken(!). Daarmee liep op 1 januari 2005 de Trw af. De leden Duyvendak en Dubbelboer hebben in 2004 nog geprobeerd de tijdelijkheid van de Trw af te halen, maar kregen daarvoor geen meerderheid⁴. PvdA, SP, Groenlinks, D66 en LPF stemden voor, CDA, VVD, CU en SGP tegen.

Vervolgens vond op 1 juni 2005 het raadplegende referendum over de Europese Grondwet plaats. Dit referendum kon doorgang vinden doordat een meerderheid van de beide Kamers het initiatiefwetsvoorstel van de leden Karimi, Dubbelboer en Van der Ham steunden⁵. Met name de opstelling van de VVD-fractie was hierin doorslaggevend⁶. Deze fractie steunde het initiatiefwetsvoorstel, mede omdat ze de redenering van de Raad van State overnam⁷. De Raad stelde dat goedkeuring van het verdrag tot op zekere hoogte zou kunnen worden vergeleken met een grondwetsherziening, omdat in de Europese Grondwet een bindende catalogus van grondrechten werd opgenomen, en omdat de Europese constitutie werd opgenomen in één Europese Grondwet, waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming voor de eerste, tweede en derde pijler op één samenhangende manier werden geregeld. Bij grondwetsherzieningen, zo vervolgde het advies, worden in veel landen de kiezers op de één of andere manier betrokken; in Neder-

¹ Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Cals/Donner), 1971; staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en Volksinitiatief» (Biesheuvel), 1985; commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing «Het bestel bijgesteld», Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs 36–37 en het vervolgrapport, Kamerstukken 1993/94, 21 427, nrs. 64–65 (De Koning) 1993.

² Kamerstukken 27 034.

³ Kamerstukken 26 156.

⁴ Kamerstukken 29 551.

⁵ Kamerstukken 28 885 en 29 608.

⁶ J.J.M. van Holsteyn, ««To refer or not to refer, that's the question», on the first national referendum in the Netherlands», Faculteit der Politieke Wetenschappen, Universiteit van Leiden, 2005; en «Hoe Nederland een referendum kreeg» A. Schulte en B. Soetenhorst, Parool 27 mei 2005.

⁷ Bij de VVD is op het congres van 27 en 28 mei 2005 het Liberaal Manifest aangenomen, waarin de partij zich uitspreekt om haar traditionele koudwatervrees ten opzichte van het referendum te laten varen, VVD «Om de Vrijheid, een liberaal manifest», blz. 8.

land is daarin voorzien doordat na voltooiing van de eerste lezing van grondwetsherziening de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ontbonden.

Het effect van de hoge opkomst en het levendige maatschappelijke debat voorafgaand aan het referendum, beïnvloedt de wijze waarop men het instrument referendum in de Nederlandse democratische verhoudingen beziet. Na dit referendum is er opnieuw een discussie ontstaan over het nut van het referendum als democratisch instrument en hoe dit verankerd dient te worden in de Nederlandse democratie. Zelfs historisch verklaarde tegenstanders van het instrument erkenden sommige voordelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de grotere betrokkenheid van burgers bij de mening- en besluitvorming en sloten toekomstige referenda niet langer op voorhand uit.

Ondanks het feit dat het raadgevende referendum over de Europese grondwet een ander karakter heeft dan het in dit wetsvoorstel voorgestelde raadgevende referendum, zijn er wel overeenkomsten. Overeenkomsten die enkele opmerkingen over het eerste nationale referendum rechtvaardigen in het perspectief van voorliggend wetsvoorstel.

In de eerste plaats is er het feit dat het referendum door het overgrote deel van de kiesgerechtigde bevolking werd aangegrepen om hun mening kenbaar te maken. Het referendum bleek populair. Uit eerder onderzoek⁸ was al duidelijk dat veel Nederlanders het referendum positief bejegenen. Deze positieve houding is bij de overgrote meerderheid kiezers van bijna alle partijen terug te vinden⁹.

In de tweede plaats was de uitslag van het raadgevende referendum over de Europese Grondwet niet bindend, zoals ook de uitslag van een raadgevend correctief referendum op grond van dit wetsvoorstel niet bindend is. De Grondwet laat het immers niet toe dat de uitslag van een referendum beslissend is en dat de volksvertegenwoordiging dus wordt «overruled». De status van de uitslag van het referendum is voor de partijen verschillend geweest. De meeste partijen hebben aangegeven onder welke voorwaarden zij de uitslag zouden respecteren en hebben dat vervolgens ook gedaan. Elke partij heeft het recht om af te wijken van een uitslag van een niet bindend referendum en kan dit van te voren ook meedelen aan de kiezers. In onze ogen is dit wetsvoorstel daarom niet in strijd met de Grondwet.

1.3 Spanning representatieve democratie en referendum

Indieners zien bij een raadgevend correctief referendum geen spanning met de representatieve democratie, zoals ook het kabinet recent heeft aangegeven¹⁰. In Nederlandse gemeenten waar via verordeningen al vaker een referendum heeft plaatsgevonden is geen sprake van het uithollen van de lokale representatieve democratie of het verlies aan positie van politieke partijen¹¹. Men zou zelfs de stelling kunnen poneren dat het de stabiliteit van het representatieve stelsel vergroot. Kiezers hoeven immers bij een hun onwelgevallig besluit niet de rekening te vereffenen met de eerstkomende verkiezingen, maar kunnen direct hun invloed aanwenden op het onderwerp waar hun onvrede zich op richt. De positie van politieke partijen versterkt zich, naar de stellige opvatting van indieners. Partijen gaan publiek in debat met andere partijen, met kiezers en organisaties om steun te verwerven voor een concreet onderwerp. In het buitenland zijn er meer dan genoeg voorbeelden te vinden van volwaardige representatieve democratieën, waarbij de discussie over vermeende onverenigbaarheid van of grote spanning tussen het direct democratische element van een referendum en het representatieve stelsel afwezig is¹². Verreweg de meeste landen in Europa, inclusief de zevenentwintig nieuwe democratieën in Centraal en Oost Europa, kennen het

⁸ Onder andere: Sociale en Culturele Verkenningen 1999, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Elsevier, bedrijfsinformatie, blz. 36–38.

⁹ Idem 8.

¹⁰ «(...) het correctief wetgevingsreferendum in vergelijking met andere typen referenda de minste spanningen oproept met het vertegenwoordigend stelsel. Het is met dit stelsel niet onverenigbaar.» Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, blz. 14.

¹¹ A. Nijeboer, «Referenduminitiatieven in 2003», Referendum Platform, 2003, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹² Hans Peter Kriesi, *Direct Democratic Choice, The Swiss Experience*, Lexington Press, 2005. Zie ook het rapport van de commissie Biesheuvel voor een overzicht van landen met referendum mogelijkheid, 1985.

instrument referendum¹³. Zij beschouwen het als een passend instrument in de moderne representatieve verhoudingen.

Het referendum komt tegemoet aan het basisprincipe van burgerschap waarbij de betrokkenheid bij de publieke zaak vooropstaat. Deze betrokkenheid is van belang omdat daarmee het draagvlak voor beslissingen toeneemt.

Indieners willen wijzen op nog een ander effect van de mogelijkheid voor het initiëren van een correctief referendum. Ervaringen met lokale referenda wijzen uit dat de ontvankelijkheid van de lokale politiek voor signalen uit de samenleving is toegenomen. In de beleidsvorming wordt beter bekeken wat de maatschappelijke effecten zijn en hoe daar meer draagvlak voor is te verkrijgen. Het bestuur wordt gestimuleerd om zijn beleid op een opener manier tot stand te laten komen, zodat afwegingen en voor- en nadelen rond bepaalde besluiten inzichtelijk gemaakt worden voor burgers. Meer dan anders is er de noodzaak om de dialoog aan te gaan met de samenleving ter voorbereiding van wetgeving en dat is democratische winst¹⁴.

Hoe succesvol het referendum over de Europese Grondwet ook was, volgens indieners van dit wetsvoorstel is het raadplegende referendum niet de meest wenselijke vorm van referendum. Het feit dat deze vorm van referendum van boven af wordt georganiseerd heeft het nadeel van willekeur: de wetgever vraagt een uitspraak aan kiezers, ter ondersteuning of correctie van een reeds ingenomen standpunt door de afzonderlijke partijen in het parlement. Het krijgt dan al gauw het karakter van een plebisciet: ter bevestiging van het eigen standpunt en om criticasters van dat standpunt de pas af te snijden, wordt een referendum georganiseerd. Er moet dus met terughoudendheid worden omgegaan met deze vorm van volksraadpleging.

Indieners zijn daarom van mening dat voor een raadplegend referendum geen vaste regeling getroffen hoeft te worden, omdat het slechts bij hoge uitzondering moet kunnen plaatsvinden. Een apart wetgevingstraject per referendum is daarvoor een adequate methode.

De bewezen waarde van het referendum over de Europese Grondwet, met name ten aanzien van de betrokkenheid van grote groepen kiezers bij een politiek onderwerp dat daarvoor altijd als «de ver van mijn bed show» werd beleefd, is voor indieners van de voorliggende wet mede een aanleiding om op korte termijn de mogelijkheid te (her)introduceren voor kiezers om zelf het initiatief te kunnen nemen voor een corrigerend referendum. Wij realiseren ons daarbij dat het nog maar kort geleden is dat de Trw is geëxpireerd. Toch heeft juist de het referendum over de Europese Grondwet aangetoond dat de Nederlandse kiezer betrokken wil zijn bij afzonderlijk voorliggende politieke onderwerpen via dit, de representatieve democratie aanvullende, instrument.

In voorliggend wetsvoorstel wordt een raadgevend, correctief referendum geregeld voor het nationale niveau. De uitslag is niet bindend, omdat de Grondwet dit niet toestaat. Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel loopt er een initiatiefwetsvoorstel van de leden Duyvendak en Dubbelboer¹⁵ om de Grondwet te wijzigen teneinde de uitslag van het correctieve referendum bindend te maken.

1.4 Opbouw

Het wetsvoorstel heeft een aantal onderdelen gemeen met de inmiddels vervallen Trw. In de paragrafen 4 tot en met 18 wordt – volledigheidshalve – ook ingegaan op de onderdelen die ongewijzigd dan wel in grote lijnen zijn overgenomen uit de Trw, zij het beknopter dan in de memorie van toelichting bij die wet en waar nodig aangepast aan de van de Trw afwijk-

¹³ Zie <http://www.iri-europe.net>.

¹⁴ Amsterdam en Groningen kunnen gelden als steden waarbij na een forse nederlaag in het eerste referendum rond volgende heikele onderwerpen van te voren belanghebbenden en burgers nauwer betrokken zijn. De referenda over die onderwerpen hebben de tegenstanders niet of veel moeilijker weten te «winnen».

¹⁵ Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham 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; Kamerstukken 30 174.

kende keuzes die in het onderhavige wetsvoorstel zijn gemaakt. Toch wijkt het wetsvoorstel op een aantal essentiële punten af van de Trw. In paragraaf 3 worden de afwijkingen toegelicht.

1.5 Advies van de Kiesraad

Op 13 maart 2006 heeft de Kiesraad advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.¹⁶ De indieners danken de Kiesraad voor zijn uitgebreide en nauwgezette advies. Veel van de opmerkingen en gesuggereerde verbeteringen zijn door ons overgenomen. Waar nodig wordt in de artikelsgewijze toelichting naar het advies van de Kiesraad verwezen. Op een aantal punten verschillen wij echter van mening met de Kiesraad.

Het advies om ondersteuningsverklaringen in persoon op het stadhuis in te dienen ten overstaan van een bevoegde persoon, nemen indieners niet over. Belangrijkste reden is dat de Kiesraad de parallel trekt tussen het indienen van kandidatenlijsten voor gewone verkiezingen en verzoeken voor het houden van een referendum. Indieners zijn van mening dat er sprake is van verschillende grootheden. In de eerste plaats gaat het verkiesbaar maken van kandidaten over een periode van vier jaar waarin een persoon het mandaat kan krijgen van de bevolking. Het aanvragen van een referendum hoeft niet, maar kan wel tot uitkomst hebben dat een voorgenomen besluit niet door gaat. Indieners vinden dat van een andere orde dan een persoon steunen die – eenmaal gekozen – vier jaar lang medeverantwoordelijk is voor allerlei besluiten. In de tweede plaats zijn er veel minder handtekeningen nodig voor de kandidaatstelling, namelijk 30 per kieskring, waardoor het geen drempel van betekenis is. Het argument van de indieners dat het de levendigheid van de democratie vergroot doordat er op straat gediscussieerd wordt, is voor de Kiesraad reden om te twijfelen aan de oprechtheid van de eventueel gezette handtekening. Het aanvragen van een correctief referendum betekent nog niet dat de uitkomst van dat referendum al bepaald is.

Daarbij komt dat wanneer gekeken wordt naar de praktijk (bijvoorbeeld op lokaal niveau) het in Nederland helemaal nog niet zo gemakkelijk is om handtekeningen te verzamelen van mensen. Ook uit het buitenland – en dan hebben we het niet alleen over Californië – blijkt dat mensen echt niet zo maar hun handtekening zetten. In veruit de meeste gevallen willen mensen precies weten waar het voor is.

Indieners wijzen er op dat door het zetten van een handtekening op het stadhuis ook niet echt kan worden bewezen of deze «echt en gemeend» is. Het klopt dat in Californië mensen soms geld krijgen voor het verzamelen van handtekeningen. Maar het is verboden om mensen geld aan te bieden om een handtekening te zetten. Daar komt bij dat het vaak genoeg gebeurt dat initiatieven het zelfs met «professionele» handtekeningophalers niet redden, omdat de mensen het gewoon niet eens zijn met het referendabel maken van het onderwerp. In Zwitserland komen deze praktijken niet voor terwijl er daar meerdere initiatieven per jaar zijn. In de rest van Europa zijn ons ook geen voorbeelden bekend van betaalde handtekeningenverzamelaars. Wij bestrijden het idee dat mensen te gemakkelijk of minder gemeend hun handtekening met alle vereiste gegevens op een lijst zetten wanneer ze hierover op straat worden aangesproken.

Indieners zijn het eens met de Kiesraad dat op het formulier duidelijk vermeld moet worden dat mensen slechts één ondersteuningsverklaring mogen afgeven en dat men dat ook verklaart met het zetten van de handtekening. Het dwingt de ophaler van de handtekeningen ook om dit steeds duidelijk te vragen aan de benaderde persoon. Het advies over het duidelijk vermelden dat de indiener van het verzoek verklaart één keer zijn handtekening te hebben geplaatst, nemen wij dan ook over. Het onder

¹⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 6.

valse voorwendselen aftroggelen van een handtekening is volgens indieners ongewenst, maar moeilijk na te gaan.

De Kiesraad is geen voorstander van het houden van steekproeven teneinde de geldigheid van de ondersteuningsverklaringen te testen. De Kiesraad wijst wederom op de zwaarte van de eventuele consequenties van het instrument referendum, namelijk het wijzigen van een voorgenomen besluit, en op het geval wanneer blijkt dat er na de steekproef blijkt dat de vereiste hoeveelheid ondersteuningsverklaringen niet is gehaald.

Indieners menen dat een grote steekproef een nauwkeurig beeld geeft van de hoeveelheid correcte of niet correcte ondersteuningsverklaringen. Het is zeker mogelijk om bij twijfel over de vereiste minimumaantallen te besluiten om alle verzoeken te controleren.

Het advies om het besluit om een steekproef te houden of een gehele controle uit te voeren bij de referendumcommissie dan wel de Kiesraad te leggen, willen indieners overnemen. Dat geldt ook voor het advies om de steekproef te beperken tot de verzoeken waarvan de ongeldigheid niet eenvoudig geconstateerd kan worden.

De Kiesraad laat duidelijk doorschemeren in staat te zijn de taken die in het oorspronkelijke wetsvoorstel aan de referendumcommissie werden opgedragen, te verrichten. De raad wijst op zijn volstrekte onafhankelijkheid van de politiek, de beschikbaarheid van ondersteuning en de overlapping van een deel van de taken die wij neerleggen bij de referendumcommissie met de taken van de Kiesraad. Indieners nemen dit advies over. Het is niet de bedoeling dat een nieuwe referendumcommissie het werk gaat doen dat goed gedaan wordt door een bestaande onafhankelijke organisatie, te weten de Kiesraad. Indieners houden wel vast aan een onafhankelijke referendumcommissie voor de meer inhoudelijke, «politieke» taken, zoals het geven van inhoudelijke informatie over het referendumonderwerp en het verdelen van subsidie over voor- en tegenstanders en neutrale organisaties en individuen. Voor deze beide taken achten wij de Kiesraad niet opgericht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Kiesraad over de begroting van de referendumcommissie merken de indieners op dat – aangezien de referendumcommissie geen rechtspersoonlijkheid krijgt – de begroting van deze commissie deel uitmaakt van de begroting van het ministerie. Binnen die begroting zullen voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld moeten worden voor de uitoefening van de taken van de referendumcommissie. Dit was overigens ook bij het referendum over de Europese Grondwet het geval.

2. Overeenkomsten met de Trw

Het raadgevend correctief referendum verschilt juridisch van het beslissend correctief referendum. Bij het raadgevend correctief referendum behoudt de wetgever onder alle omstandigheden de bevoegdheid om gemotiveerd zijn eigen, eventueel 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 het raadgevend referendum. Dit neemt echter niet weg dat materieel het kiezersoordeel voor de wetgever een belangrijk gegeven zal zijn bij heroverweging van de aan het raadgevend referendum onderworpen wet. Dit belang wordt nog versterkt door het feit dat op dezelfde wijze als bij het beslissend correctief referendum is geregeld dat een uitslag waarbij een meerderheid tegen heeft gestemd een afwijzende uitspraak van de kiezers oplevert. Het raadgevend correctief referendum draagt evenwel een adviserend karakter, terwijl het

correctief referendum ingevolge het grondwetsherzieningsvoorstel van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham¹⁷ decisief is. Dit verschil in rechtsgevolg heeft consequenties voor de inpassing van het raadgevend correctief referendum in de procedure van wet- en regelgeving. Het correctief referendum vormt een belangrijk instrument om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Het belang van het instrument is gelegen in de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en een publiek debat over zaken van algemeen belang. Bovendien kan het referendum bijdragen aan het voorkomen van onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel. Het vertegenwoordigend stelsel zal bovendien verdiept en verrijkt worden door de mogelijkheid van het referendum en het gebruik daarvan door de kiezers. Het initiatief tot het daadwerkelijke gebruik van het instrument ligt uitsluitend bij de kiesgerechtigde burgers. De centrale overheid is gehouden aan dat initiatief gevolg te geven door de organisatie van het referendum. Het correctieve element van het raadgevend referendum houdt in dat het gaat om een uitspraak van kiesgerechtigde burgers over een vastgestelde wet, een uitspraak die de overheid niet lichtvaardig zal negeren indien deze uitspraak duidelijk in een bepaalde richting wijst. Korthedshalve wordt het voorgestelde referendum in het vervolg aangeduid als raadgevend referendum.

Ten opzichte van het beslissend correctief referendum kent de regeling van het raadgevend referendum in dit wetsvoorstel een aantal eigen kenmerken die direct verband houden met het formele verschil in karakter tussen de beide vormen van het referendum. Deze punten zullen aan de orde komen bij de verdere toelichting op dit voorstel. Hier is het van belang om nader uiteen te zetten hoe het raadgevend referendum past in de procedure van wetgeving die geregeld is in de Grondwet.

De grondwettelijke bepalingen over de wetgevingsprocedure verzekeren dat de wetgevende organen vrij en ongebonden blijven in hun eigen, finale besluitvorming inzake het aannemen en bekrachtigen van wetsvoorstellen. Het raadgevend referendum zoals geregeld in dit wetsvoorstel laat deze bevoegdheden onverlet, omdat het geen bindend maar een adviserend karakter draagt. De Grondwet laat de wetgever eveneens de ruimte voor een regeling van een raadgevend referendum op initiatief van kiesgerechtigde burgers waarbij de overheid termijnen in acht neemt bij de definitieve besluitvorming omtrent de aan de uitspraak van de kiezers te verbinden gevolgen. De Raad van State besliste al eerder dat het raadgevend referendum op gemeentelijk niveau binnen het kader van de Grondwet past (ABRvS 5 maart 1998, JB 1998, 79).

Net als bij de Trw is gekozen voor de «inwerkingtredingsvariant», waarbij het raadgevend referendum plaatsvindt na de bekrachtiging maar voor de inwerkingtreding van een wet. Alleen de wetgever zelf moet kunnen beslissen dat een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum. De inwerkingtredingsvariant wordt gecompleteerd met intrekking van wetten waarvan na een referendum is besloten ze niet in werking te laten treden («intrekkingsvariant»). In het kader van de totstandkoming van de Trw heeft de Raad van State al vastgesteld dat de «intrekkingsvariant» op geen enkele wijze indruist tegen letter of geest van de Grondwet.

3. Afwijkingen van de Trw

a. Alleen op nationaal niveau

In de Trw werd geregeld hoe een correctief referendum op gemeentelijk en provinciaal niveau moest worden uitgevoerd. Veel artikelen van de Trw hadden hierop betrekking. Indieners willen in dit wetsvoorstel alleen een referendum voor de nationale overheid regelen. Volgens indieners is het

¹⁷ Zie noot 15.

een specifieke democratische opgave voor politieke partijen in gemeenten en provincies om te bepalen of zij een referendumverordening wensen en zo ja, welk soort. Indien zij dit niet willen, dan moeten zij hierover verantwoording afleggen aan de eigen kiezers. Op dit moment zijn er ongeveer vijftig gemeenten en voor zover wij weten de provincie Noord Holland met een eigen referendumverordening. Deze wijken soms onderling af van elkaar en dat is volgens indieners ook prima. Er zijn verschillende gemeenten die nu bezig zijn hun eigen referendumverordeningen te ontwerpen. Het gaat niet aan dat de landelijke overheid dwingend een uniforme referendumverordening oplegt aan de lokale en provinciale democratieën. Wij nemen daarmee tevens de opmerkingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten serieus die herhaaldelijk heeft betoogd dat het wettelijk vastleggen van een niet-bindend raadgevend correctief referendum op lokaal niveau een stap te ver gaat¹⁸.

b. Hoogte van de drempels

Indieners zijn van mening dat de hoeveelheid ondersteuningsverklaringen bij een verzoek tot het houden van een correctief referendum aanzienlijk moeten zijn. Voor de eerste fase, het inleidende verzoek, dienen 10 000 verzoeken van kiesgerechtigden ingediend te worden. Voor de tweede fase, het verzoeken om het daadwerkelijk houden van het referendum dienen 300 000 ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigden te worden verzameld. Wij sluiten hiermee aan bij het eerder genoemde advies van de Commissie Biesheuvel. Naar onze mening wordt hiermee een redelijke drempel ingebouwd, die meer in pas loopt met andere landen dan de drempels in de Trw. De in de Trw opgenomen drempels van 40 000 respectievelijk 600 000 zijn voor indieners echt te hoog. Volgens indieners moet het mensen niet onmogelijk worden gemaakt een referendum te organiseren. Het moet in alle redelijkheid een forse klus zijn om medeburgers te bewegen hun steun te geven aan een correctief referendum, maar geen bijkans onmogelijke. Voor de Trw gold specifiek dat deze wet in het teken stond van een grondwetsherziening tot invoering van het bindende correctief raadgevend referendum en dat het voorstel voor deze grondwetsherziening dezelfde aantallen noemde. Hoewel indieners de drempels dan nog steeds te hoog vinden, snappen zij de redenering die aan die hogere drempels ten grondslag liggen. Bij voorliggend wetsvoorstel is er evenwel geen sprake van een bindende uitslag maar van een advies.

c. Uitslagquorum

Indieners vinden dat gezien het raadgevende karakter van het referendum er geen nadere bepalingen opgenomen hoeven te worden omtrent de geldigheid van de referendumsuitslag. Een gewone meerderheid is een meerderheid, ongeacht opkomst. Het is immers vervolgens aan de wetgever om te bepalen of de uitslag als zwaarwegend advies beschouwd moet worden. Deze discussie is ook gevoerd bij de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Daar is ook niet gekozen voor een opkomstdrempel of een uitslagquorum, gezien het adviserende karakter van de uitslag. In het debat in de aanloop naar het referendum over de Europese Grondwet hebben alle partijen elk voor zich vastgesteld wat de criteria waren bij het al dan niet overnemen van de uitslag. Het is uitdrukkelijk aan politieke partijen om te bepalen of zij van te voren willen aangeven wanneer zij een advies als dermate zwaarwegend beschouwen dat ze de uitslag overnemen. Het past ook in een democratie dat partijen daarover zelf, afzonderlijk verantwoording afleggen aan de kiezers.

d. Referendumcommissie

De Trw kende geen referendumcommissie. Dit had mede te maken met het feit dat de Trw niet voorzag in subsidieverlening. Het maken van een samenvatting van de aan het referendum onderworpen wet werd boven-

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de brief van 5 augustus 2004 aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer, te vinden op www.vng.nl.

dien aan de eerstverantwoordelijke minister opgedragen. In de Wet raadgevend referendum Europese Grondwet is wel een referendumcommissie ingesteld; deze had ondermeer de taak om de datum van het referendum vast te stellen, een samenvatting van het verdrag te maken en subsidies te verstrekken aan voor- en tegenstanders van de wet en personen die neutrale informatie wilden verschaffen. De positieve ervaringen met deze referendumcommissie zijn voor indieners aanleiding geweest om ook in deze wet een dergelijke commissie in te stellen. Het is volgens indieners van groot belang dat een aantal taken, die voortvloeien uit deze wet bij een onafhankelijke commissie worden belegd. Aangezien een referendum gehouden wordt over een aangenomen wet, is de wetgever immers partij bij de uitkomst van het referendum.

Deze commissie stelt de datum van het referendum vast en verstrekt subsidies. Daarnaast krijgt de commissie de taak om vast te stellen hoe een aan een referendum onderworpen wet op het stembiljet moet worden aangeduid en moet de commissie de kiezer voorzien van informatie over die wet.

De commissie heeft een permanent karakter; de leden worden voor een periode van vier jaren benoemd. Dit betekent dat er niet voor elk referendum een nieuwe commissie benoemd hoeft te worden. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd. Naar het oordeel van indieners is het echter wenselijk dat de beide Kamers der Staten-Generaal betrokken zijn bij de benoeming. Daarom stellen zij voor dat een benoemingsbesluit niet eerder wordt genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aan de beide kamers der Staten-Generaal is meegedeeld.

Op de commissie is het Vacatiegeldenbesluit 1988 van toepassing. Dit betekent wel dat er voor de rechtspositie nog een nadere regeling getroffen moet worden. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties voorziet de referendumcommissie waar nodig van een secretaris en andere medewerkers. Op het moment dat deze voor de commissie werkzaam zijn, zijn zij slechts aan de commissie verantwoording verschuldigd. Op die manier wordt de onafhankelijkheid van de commissie gewaarborgd.

Op advies van de Kiesraad is in algemene zin bepaald dat de referendumcommissie desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt en dat de minister inzage kan vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

e. Wijze van indienen en controle van verzoeken

In dit wetsvoorstel kunnen initiatiefnemers via het centraal stembureau een lijst opvragen en deze fotokopiëren om verder te verspreiden. Hiermee wijken wij af van de Trw, die voorschreef dat kiesgerechtigden die een verzoek wilden indienen individueel de gang naar het stadhuis moesten maken. Indieners vinden het ten overstaan van een ambtenaar op het stadhuis zetten van een handtekening na het tonen van een identiteitsbewijs, zoals voorzien in de Trw, een te grote drempel. Dit gebeurt ook nergens ter wereld. Het wordt zelfs als belangrijk onderdeel van het democratisch proces gezien dat mensen op straat met elkaar in discussie gaan om steun voor het referendumverzoek te krijgen. In de meeste landen wordt alleen de eis gesteld dat op het formulier waarop de verzoeken worden ingediend, de titel van het referendum, naam, adres, en geboortedatum en -plaats verifieerbaar vermeld staan. Initiatiefnemers mogen dan zelf de lijsten maken. De controle van de lijsten gebeurt via de

kiesregisters en bij een te grote foutenmarge wordt het verzoek niet ingewilligd, als dit de grens passeert van het totale aantal vereiste verklaringen.

Indieners vinden het echter van belang dat een formulier (lijst) een bepaalde status heeft. Daarom wordt voorgesteld dat het model hiervoor bij ministeriële regeling wordt vastgesteld en dat voor het indienen van een verzoek alleen gebruik kan worden gemaakt van een lijst die door het centraal stembureau beschikbaar is gesteld én is voorzien van de benaming van de wet waarop het verzoek betrekking heeft. De lijsten kunnen zowel via de post als via het internet beschikbaar worden gesteld. Indieners zijn, naar aanleiding van het advies van de Kiesraad, van mening dat op deze lijst ook een verklaring moet worden opgenomen waarmee de indiener van het verzoek aangeeft dat hij voor een bepaald referendum slechts één verzoek indient. Voor het afleggen van een ondersteuningsverklaring geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Anders dan bij de Trw worden de lijsten met daarop één of meer verzoeken vervolgens rechtstreeks toegezonden naar het centraal stembureau. Het centraal stembureau kan de geldigheid van de verzoeken steekproefsgewijs controleren. Hoe de steekproef vorm wordt gegeven, zal nader worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur. Daarbij kan worden aangesloten bij de regeling die de gemeente Amsterdam hanteert. Overigens worden ingediende referendumverzoeken ook in Californië steekproefsgewijs gecontroleerd.

e. Informatievoorziening voor de kiezer over een aan een referendum onderworpen wet

In de Trw werd het vaststellen van een feitelijke samenvatting van een wet opgedragen aan de meest betrokken minister, in overeenstemming met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken. In de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet was de vaststelling van de feitelijke samenvatting opgedragen aan een onafhankelijke referendumcommissie. Dit ligt volgens de indieners ook meer voor de hand. Een samenvatting die wordt vastgesteld door een instantie die belang heeft bij de uitkomst van het referendum zal, of dat nu terecht is of niet, altijd kwetsbaar zijn. Daarnaast is het de vraag of bij elke wet waarover een referendum gehouden wordt het nodig en nuttig is om een samenvatting te maken. Bij sommige wetten is er misschien veel meer behoefte aan een uiteenzetting van de gevolgen van het voor, dan wel tegen stemmen bij het referendum. Ook kan het nuttig zijn om voor- en tegenstanders van een aan een referendum onderworpen wet te laten uitleggen waarom zij dat standpunt in hebben genomen. In de wet is daarom, conform de aanbevelingen in het evaluatieverslag over het referendum over de Europese Grondwet, een bredere taak tot informatievoorziening opgenomen voor de referendumcommissie. Dit betekent dat de commissie veel vrijheid heeft om te bepalen hoe zij de kiezers het beste kan voorlichten met het oog op de te maken keuze.

f. Termijnen

Indieners nemen de evaluatie ter harte van zowel de Trw als van het referendum over de Europese Grondwet. Wij stellen een iets ruimere termijn voor, voor zowel het inzamelen van verzoeken in de eerste fase als voor de tijd die er zit tussen het moment waarop wordt vastgesteld dat een referendum wordt gehouden en de dag van de stemming. De reden hiervoor is dat wij het van belang vinden dat kiezers in staat zijn om binnen een redelijk geachte termijn verzoeken te verzamelen. Hier geldt wederom dat we een referendum niet onmogelijk willen maken door een te krappe termijn op te werpen. Met het oog hierop moet overigens ook de termijn

waarbinnen een wet nog niet in werking kan treden om te bezien of daarover een referendum zal worden gehouden, enigszins worden verruimd.

Anderzijds is het zo dat vanwege het feit dat het initiatief van onderop komt, zes weken voor de tweede fase van handtekeningen verzamelen wel voldoende moet worden geacht. Immers, de publiciteit over het referendumonderwerp begint al te lopen vanaf het inleidende verzoek. De periode waarbinnen het referendum moet plaatsvinden wordt, in navolging van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, gesteld op minimaal vijftachtig dagen. Het referendum dient binnen zes maanden plaats te vinden, de zomervakantieperiode niet meegerekend.

g. Subsidies

In de Trw was geen voorziening getroffen voor het verstrekken van subsidies aan personen die het debat over een aan een referendum onderworpen wet wilden accommoderen. Bij het referendum over de Europese Grondwet was hiervoor wel een regeling getroffen. Dit bleek een groot succes. Mede door de activiteiten die met behulp van deze subsidies georganiseerd werden, is er op grote schaal debat gevoerd over de inhoud van de Grondwet. Indieners menen daarom dat het verstrekken van subsidies bij referenda zeer nuttig kan zijn om ervoor te zorgen dat veel kiezers betrokken worden bij het voorliggende onderwerp. In deze wet wordt daarom aan de referendumcommissie opgedragen om een subsidieregeling vast te stellen. De commissie heeft veel beleidsvrijheid bij het vaststellen van deze regeling; in de wet is slechts voorgeschreven dat er in de regeling een subsidieplafond moet worden opgenomen en dat dit subsidieplafond per referendum ten hoogste € 2 miljoen bedraagt. Dit bedrag is hoger dan het maximumbedrag dat was opgenomen in de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (€ 1 miljoen). Uit de evaluatie van deze wet is gebleken dat er voor ongeveer € 8 miljoen aan subsidies is aangevraagd. Hoewel indieners van mening zijn dat dit aanleiding is het subsidieplafond te verhogen, willen zij anderzijds benadrukken dat maatschappelijke organisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om het voeren van een referendumdebat. Om die reden menen zij dat een verdubbeling van het subsidieplafond volstaat.

4. Verhouding Wet raadgevend referendum en andere wetten

De regeling in dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de bekendmaking en inwerkingtreding van andere (latere) wetten en heeft daarmee het karakter van een algemene wet. Het gezag van deze referendumwet ten opzichte van latere wetten is van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. In de verhouding tussen een wet die algemene regels geeft en een bijzondere wet kan zich – in verband met het feit dat het in formele zin om wetten gaat van gelijke rangorde – de vraag voordoen welke wet voorgaat. Waar het gaat om de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten kan de algemene regel dat de latere wet voor de eerdere gaat (lex posterior) niet zonder meer worden toegepast, net zo min als de regel dat de bijzondere wet voor de algemene gaat (lex specialis). Dat is reeds eerder uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht¹⁹. Daarin is gesteld dat aan de twee genoemde adagia in dit verband niet meer betekenis kan worden toegekend dan vuistregels, welke opzij gezet kunnen worden door aanwijzingen dat de wetgever het tegendeel heeft gewild. Daarbij is aangenomen dat de rechter in voorkomend geval ongetwijfeld zwaar zal laten wegen dat – naar uit de Awb blijkt – de wetgever kennelijk bedoeld heeft een algemene regel te geven, waarvan slechts in een beperkt aantal uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken. Inwerkingtreding van nieuwe tranches

¹⁹ Kamerstukken II 1990/91, 22 061, nr. 7, blz. 3–4.

van de Awb pleegt dan ook gepaard te gaan met aanpassing van bestaande wetgeving aan de nieuwe algemene regels van bestuursrecht. Ten einde tot een goede harmonisatie tussen algemene wetten en bijzondere wetten te komen worden afwijkingen van de Awb in bijzondere wetten vormgegeven door middel van de clausule «in afwijking van artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht». Dit is overeenkomstig de in de parlementaire stukken bij de Awb weergegeven, en indertijd ook door de Raad van State onderschreven, gedragslijn dat als in uitzonderingsgevallen in een bijzondere wet van een dwingende bepaling uit de Awb moet worden afgeweken, de afwijking van de Awb in de bijzondere wet zelf kan worden aangegeven, zodat er geen twijfel over het toepasselijke recht bestaat, waarbij tevens in de memorie van toelichting de reden van de afwijking uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd²⁰. Naar aanleiding hiervan is in de Aanwijzingen voor de regelgeving een aanwijzing opgenomen voor de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten (Ar 49). Deze houdt in dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten mag worden afgeweken als dat noodzakelijk is. De (noodzaak van) afwijking van de algemene wet moet in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet worden gemotiveerd. Uit het gebruik van het woord «in» in deze aanwijzing kan reeds worden afgeleid dat de afwijking van de algemene wet in de bijzondere wet tot uitdrukking moet komen. Deze aanwijzing geldt zowel voor de aanpassing van bestaande wetgeving aan de algemene wet als voor harmonisatie van toekomstige wetgeving aan de algemene wet.

Het voorgaande geldt ook voor de verhouding tussen het voorstel voor een Wet raadgevend referendum en een latere bijzondere wet, hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Wet raadgevend referendum de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Wet raadgevend referendum zou worden afgeweken, gaat die latere wet voor. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald. Op de in de artikelen 8 tot en met 12 neergelegde systematiek en de gevolgen voor de bekendmaking en inwerkingtreding zal hierna in paragraaf 8 nader worden ingegaan.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat een volledige regeling van het raadgevend correctief referendum op nationaal niveau. In hoofdpijnen bevat het wetsvoorstel de volgende onderdelen. De reikwijdte en de drempels van het referendum zijn opgenomen in de eerste twee hoofdstukken. Het raadgevend referendum kan betrekking hebben op wetten en de (stilzwijgende) goedkeuring van een verdrag betreffen, voorzover althans dat verdrag binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt. In hoofdstuk 2 zijn de uitzonderingen opgenomen. De uitzonderingen komen overeen met de uitzonderingen in de Trw. Na de hoofdstukken over de reikwijdte en de drempels volgt hoofdstuk 3 dat bepaalt op welke wijze het raadgevend referendum past in de onderscheiden procedures van wetgeving en stilzwijgende goedkeuring van verdragen. De referendumprocedure begint met de vaststelling door de minister dat over een totstandgekomen wet een referendum kan worden gehouden. Hiervan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Door middel van een verkorte beroepsprocedure kan binnen twee weken zekerheid worden verkregen omtrent de referendabiliteit van een wet. Dit punt wordt nader besproken in paragraaf 10 van deze memorie. Voor het overige gaat het in hoofdstuk 3 vooral om bepalingen inzake de bekendmaking en uitstel van de inwerkingtreding van referendabele wetten en om de mogelijkheid om in geval van spoed een wet in werking te laten treden zonder af te wachten of daarover een referendum

²⁰ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 17; Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5, blz. 11–12; Kamerstukken II 1988/89, 21 221, B, blz. 15, pt. 12.

zal worden gehouden. De voorschriften over deze elementen verschillen per categorie als gevolg van hun specifieke kenmerken. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 8.

In hoofdstuk 4 wordt bepaald welke personen kiesgerechtigd zijn voor het referendum. Hierbij is aansluiting gezocht bij het kiesrecht voor de Tweede Kamer. Ook wordt in dit hoofdstuk de registratie van de kiesgerechtigdheid van Nederlandse ingezetenen en van Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, geregeld. Hoofdstuk 5 regelt de indeling in kieskringen en stembdistricten, en bevat voorts bepalingen inzake stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus. Met uitzondering van de stembureaus, die voor ieder referendum worden ingesteld, fungeren deze organen permanent. Bij de permanent fungerende organen treden kieswettelijke organen als zodanig op. In de hoofdstukken 6 tot en met 10 zijn achtereenvolgens de verschillende fasen van de referendumprocedure geregeld, vanaf de indiening van het inleidend verzoek en de daarop volgende fase van het definitieve verzoek tot en met de vaststelling van de uitslag van het referendum. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de fase van het inleidend verzoek, hoofdstuk 7 op de fase van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum.

Het inleidend verzoek wordt gedefinieerd als het totaal aantal individueel ingediende verzoeken tot het houden van een referendum. Als het definitieve verzoek wordt aangemerkt het totaal aantal verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek. De hoofdstukken 6 en 7 bevatten voorschriften voor de indiening van verzoeken respectievelijk het afleggen van ondersteuningsverklaringen, het tellen daarvan, de controle, en de beoordeling van het inleidend respectievelijk het definitieve verzoek.

De regeling van de indiening van de verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen wijkt af van de regeling die in de Trw was opgenomen. Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 3.

Vervolgens dient binnen een week door de referendumcommissie de dag van de stemming voor het referendum te worden vastgesteld. Hoofdstuk 8, dat handelt over de stemming, bevat hierover bepalingen. Als dag van de stemming dient een woensdag te worden aangewezen binnen een termijn die aanvangt op de vijfentachtigste dag en eindigt zes maanden na dagtekening van het besluit, waarbij de zomervakantie – in het voorstel gefixeerd op de periode van 1 juli tot en met 31 augustus – voor de berekening van deze termijn niet meetelt. Tevens is de verplichting opgenomen om bij het plaatsvinden van verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen of van een referendum binnen de zojuist genoemde termijn, de dag van de stemming voor het referendum te combineren met de dag van die stemming.

Hoofdstuk 8 bevat verder bepalingen over de kosteloze verkrijgbaarheid van de tekst van de aan het referendum onderworpen wet en het verstrekken van informatie over de aan het referendum onderworpen wet. Voor de voorbereiding en het verloop van de stemming, het stemmen met behulp van een kiezerspas, het stemmen bij volmacht en – voor Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn – het stemmen per brief worden grote delen van de Kieswet in hoofdstuk 8 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Hoofdstuk 9 regelt de stemopneming door het stembureau. Het is voor een groot deel ontleend aan hoofdstuk N van de Kieswet en verklaart dan ook diverse artikelen van dat hoofdstuk van de Kieswet van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 10 heeft betrekking op de vaststelling van de uitslag van het referendum. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel vormgegeven naar analogie van corresponderende bepalingen van de hoofdstukken O en P

van de Kieswet, maar is wel volledig uitgeschreven in het wetsvoorstel zelf, vanwege de vele, deels redactionele afwijkingen van de Kieswet die noodzakelijk waren. De vaststelling van de uitslag van het referendum is, net als bij verkiezingen, opgedragen aan het centraal stembureau, de Kiesraad. Het centraal stembureau heeft niet alleen tot taak de uitslag van het referendum vast te stellen, maar ook om de geschillen die ten aanzien van geldigheid van de stemming en de vaststelling van de uitkomsten van de stemming door de hoofdstembureaus en de plaatselijke stembureaus rijzen, te beslechten. In dit opzicht vervult het centraal stembureau een bredere rol dan bij verkiezingen, waar deze taak in het kader van het geloofsbrievenonderzoek door het vertegenwoordigend orgaan wordt verricht.

Hoofdstuk 11 bevat de bepalingen over de referendumcommissie. Deze bepalingen komen voor een groot deel overeen met de bepalingen uit de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. In dit hoofdstuk wordt geregeld uit hoeveel leden de commissie bestaat en hoe ze worden benoemd. Tevens worden de taken van de commissie opgesomd.

Hoofdstuk 12 bevat de bepalingen inzake beroep. Er is voor gekozen om deze bepalingen in een apart hoofdstuk onder te brengen, omdat dat het inzicht in welke besluiten appellabel zijn en onder welke voorwaarden, ten goede komt. Het voorstel kent een aantal afwijkingen van de reguliere beroepsprocedure, onder andere vanwege de korte termijnen die in het geding zijn en de wens de wetgevingsprocedure zo min mogelijk te verlengen. Ook is een aantal besluiten, net als dat bij verkiezingen het geval is, van beroep uitgezonderd, omdat de rechter daarover in het kader van andere, wel appellabele besluiten, een oordeel kan geven. Voor appellabele besluiten is het uitgangspunt beroep in enige en laatste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met een verkorte beroepstermijn van zes dagen.

Hoofdstuk 13 bevat de strafbepalingen die in grote lijnen dezelfde gedragingen strafbaar stellen als in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van verkiezingen is gebeurd.

Hierna wordt nader ingegaan op de belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel. Daarbij wordt in beginsel de indeling van het wetsvoorstel gevolgd. Op specifieke elementen van de bepalingen wordt, voorzover nodig, ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

6. Getalsmatige vereisten voor geldigheid van een referendumverzoek en van de uitslag van een referendum

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt met betrekking tot het inleidend verzoek verwezen naar de kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer. Dit past in de opvatting dat de exclusieve initiatiefbevoegdheid tot het houden van een raadgevend referendum over wetsvoorstellen die zijn aangenomen door de vertegenwoordigende organen toekomt aan degenen die door de uitoefening van hun kiesrecht ook de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. Voor het houden van een raadgevend referendum is het vereist dat daartoe door ten minste 10 000 kiesgerechtigden een inleidend verzoek wordt gedaan dat vervolgens de steun verwerft van ten minste 300 000 kiesgerechtigden. De genoemde aantallen vinden hun basis in het advies van de commissie-Biesheuvel, dat mede gebaseerd is op rechtsvergelijkend onderzoek.

Naast de regeling van de genoemde drempels (aantal kiesgerechtigden, twee fasen) is het tevens van belang te bepalen in welke gevallen aan de uitslag van het raadgevend referendum een formeel gevolg is verbonden. Indien een raadgevend referendum gehouden is, kan aan elke uitslag door de burgers, de media, de politiek en de overheid een gevolgtrekking worden verbonden. Dit wetsvoorstel verbindt volgens artikel 3 evenwel

alleen formele gevolgen aan die uitslag van een raadgevend referendum waarbij een meerderheid zich tegen het voorwerp van het referendum heeft uitgesproken. In dit geval is sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet of de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag. Een raadgevende uitspraak tot afwijzing leidt volgens dit voorstel tot een verplichte heroverweging.

7. Reikwijdte referendum

7.1 Algemeen

De reikwijdte van het raadgevend referendum omvat in beginsel de wetten die zijn aangenomen door de Staten-Generaal en bekrachtigd door de Koning. Bij wetten gaat het in dit voorstel naast «gewone» wetten mede om rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland gelden. Als uitgangspunt van de regeling geldt voorts dat het gaat om wetten die wel zijn bekrachtigd, maar nog niet in werking zijn getreden. Indien de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, kan bij wijze van uitzondering ook een raadgevend referendum worden gehouden over wetten die spoedshalve al in werking zijn getreden. Algemene maatregelen van bestuur en andere vormen van regelgeving zijn niet referendabel. Hetzelfde geldt voor planologische kernbeslissingen, die evenmin de vorm van een wet dragen. Naast de wet is in beginsel ook de verlening van stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden referendabel. Volgens artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is de goedkeuring van een dergelijk verdrag stilzwijgend verleend indien niet binnen dertig dagen na overlegging van het verdrag aan de Staten-Generaal door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers om uitdrukkelijke goedkeuring is gevraagd. Niet referendabel zijn de rijkswetten, met uitzondering van de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Evenmin referendabel zijn de wetten tot grondwetsherziening in eerste lezing en in tweede lezing. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

7.2 Uitzonderingen

Het wetsvoorstel bevat een limitatief stelsel van uitzonderingen. Het gaat om negen onderwerpen die zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van een raadgevend referendum, nl. het koningschap, het koninklijk huis, de grondwetsherziening in eerste lezing en in tweede lezing, de begroting, de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, de rijkswetten die niet strekken tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden alsmede de intrekking of inwerkingtreding van wetten naar aanleiding van een daarover gehouden referendum, de opzegging van verdragen naar aanleiding van een gehouden referendum over de goedkeuring, en de intrekking van de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag naar aanleiding van een daarover gehouden referendum. Ten aanzien van de uitzonderingen voor de monarchie en de begroting verwijzen de indieners naar de toelichting die hierop is gegeven bij het in 1999 verworpen grondwetsvoorstel met betrekking tot het raadgevende correctieve referendum²¹.

In het verworpen grondwetsvoorstel waren, overeenkomstig het voorstel van de commissie-Biesheuvel, de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing uitgezonderd van het referendum. Een raadgevend referendum volgens dit wetsvoorstel over grondwetsherzieningsvoorstellen in eerste lezing is niet mogelijk, omdat na de bekrachtiging

²¹ Kamerstukken 25 153.

van een grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing volgens het stelsel van grondwetsherziening de constitutionele verplichting bestaat een dergelijk voorstel in tweede lezing in te dienen. Een raadgevend referendum – zoals geregeld in dit wetsvoorstel – over grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing stuit op artikel 139 van de Grondwet («De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.»).

Ten aanzien van de uitzondering voor de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, volgt het wetsvoorstel de lijn van het verworpen grondwetsherzieningsvoorstel en de daarbij genoemde overwegingen. Verdragsverplichtingen brengen met zich dat Nederland internationaal gehouden is om uitvoering te geven aan goed-gekeurde verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gaat daarbij, zoals bij het verworpen grondwetsherzieningsvoorstel is aangegeven, voor een belangrijk gedeelte om de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. In deze gevallen komt de wetgever geen beleidsvrijheid meer toe ten aanzien van de doeleinden van de internationale regeling. Het uitvoeren van dergelijke verplichtingen kan derhalve niet worden verenigd met het houden van een raadgevend referendum over de implementatiewetgeving.

Het is niet uitgesloten dat een Europese richtlijn nog enige ruimte laat voor beleidsvrijheid ten aanzien van de middelen die nodig zijn voor het bereiken van de gestelde doeleinden. Een referendum is in dit geval niet zinvol omdat de vraagstelling dan per definitie een tweeslachtig karakter draagt door de vermenging van het wezenlijke element van de gebonden uitvoering ten aanzien van de doeleinden en het daaraan ondergeschikte element van de beperkte beleidsruimte ten aanzien van de middelen. Het is echter niet uitgesloten dat in een wet tot uitvoering van internationale verplichtingen elementen worden opgenomen die in het geheel geen verband houden met de uitvoering van internationale verplichtingen en die geheel behoren tot de nationale beleidsvrijheid. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 337) is deze mengvorm niet toegestaan. Ter verzekering van het behoud van het limitatieve karakter van de uitzonderingsgronden, is van belang om hier duidelijk aan te geven dat deze «gemengde» uitvoeringswetgeving niet tot de uitgezonderde onderwerpen behoort. Op dit punt stellen de indieners voor om de uitzondering op het raadgevend referendum te beperken tot de wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit betekent dat «gemengde» uitvoeringswetgeving niet is uitgezonderd van een raadgevend referendum. In het geval dat over zo'n wet vervolgens een raadgevend referendum wordt gehouden en die wet wordt ingetrokken als gevolg van de uitslag van het referendum, zal de wetgever krachtens zijn internationale verplichtingen een nieuw wetsvoorstel in behandeling moeten nemen dat strikt beperkt is tot de uitvoering van de internationale verplichtingen.

Voorts zijn de indieners van oordeel dat rijkswetten eveneens uitgezonderd dienen te worden. Invoering van het referendum dient niet te leiden tot een verzwaring van het gewicht van het land Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. In formele zin zou de invoering van het raadgevend referendum zonder meer geen wijziging brengen in de situatie dat het zwaartepunt in de procedure van rijkswetgeving bij de Staten-Generaal berust en dat de Nederlandse Antillen en Aruba beschikken over een vetorecht bij voorstellen van rijkswet tot wijziging van het Statuut. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook een nieuwe situatie. De referendumgerechtigde bevolking van het land Nederland zou de mogelijkheid krijgen het initiatief te nemen tot een raadgevend referendum over rijkswetten hoewel het daarbij per definitie gaat om aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel, rijkswetten veelal gelden in de

drie betrokken landen en bepaalde rijks wetten van groter belang kunnen zijn voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba dan voor Nederland. Per saldo zou de invoering van het raadgevend referendum door het correctieve effect kunnen resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van het gewicht van Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. Een dergelijke verandering achten de indianers niet in overeenstemming met het karakter van de bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut voor het Koninkrijk. Derhalve zijn rijks wetten in dit voorstel uitgezonderd van het raadgevend referendum.

Een andere situatie is echter die van de goedkeuring bij rijks wet van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland geldt. In dat geval brengt het hierboven genoemde argument tevens met zich mee dat er op grond van de verhoudingen in het Koninkrijk geen bezwaar bestaat tegen een raadgevend referendum over een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt. Daarom is een uitzondering op de uitzondering voor rijks wetten geformuleerd die het de Nederlandse kiesgerechtigden mogelijk maakt om wel een raadgevend referendum te verzoeken over een rijks wet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland geldt. Dit wetsvoorstel geldt derhalve tevens voor de uitdrukkelijke en stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Het begrip «verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden» wordt in dit wetsvoorstel als algemene aanduiding gehanteerd. Het ziet derhalve niet alleen op de situatie waarin de goedkeuringswet en het verdrag al in werking zijn getreden en het verdrag voor Nederland is gaan gelden, maar ook op de fasen waarin het gaat om een nog niet in werking getreden goedkeuringswet. Naar de inhoud ziet het begrip «verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden» in dit wetsvoorstel op verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling en/of naar hun aard alleen voor het land Nederland en niet voor het gehele Koninkrijk kunnen gelden, alsmede de verdragen die medegelding voor alle landen van het Koninkrijk mogelijk maken maar waarvan uit de tekst van de rijks wet tot goedkeuring blijkt dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen medegelding wensen. Een rijks wet tot goedkeuring voor het Koninkrijk van een verdrag dat medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba weliswaar toelaat maar blijkens de toelichting binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland zal gelden, is alleen referendabel zolang de Nederlandse Antillen of Aruba niet om medegelding hebben verzocht.

Indien over een wet tot intrekking of inwerkingtreding van een wet waar- tegen eerder een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden stemde, wederom een referendum zou kunnen worden gehouden, zou dat een herhaling van referenda in een vicieuze cirkel opleveren. Dit is geen geëigende manier om gebruik te maken van het raadgevend referendum. Daarom zijn de wetten die uitsluitend strekken tot inwerkingtreding of intrekking van een wet naar aanleiding van een daarover gehouden referendum waarbij een raadgevende uitspraak tot afwijzing is gedaan, niet referendabel. Hetzelfde geldt voor de wetten en rijks wetten die uitsluitend strekken tot opzegging van verdragen waarover een referendum is gehouden met een dergelijke uitslag. Een wet die een regeling bevat voor de gevolgen van de intrekking is wel referendabel, omdat het daarbij gaat om een ander onderwerp dan waarover reeds een referendum is gehouden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

Ten aanzien van de toepassing van de uitzonderingsgronden kan in een concreet geval verschil van mening ontstaan. De Minister voor Bestuur-

lijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties neemt na de bekrachtiging van een wet een besluit inzake de referendabiliteit in overeenstemming met de minister wie het aangaat. Daarbij staat de mogelijkheid van een verkort beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen alsmede de stilzwijgende goedkeuring van verdragen neemt de Minister van Buitenlandse Zaken dit besluit in overeenstemming met de minister wie het aangaat en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

8. Gevolgen van het referendum voor bekendmaking en inwerkingtreding

8.1 Mededeling in Staatscourant

Om de kiezers in de gelegenheid te stellen tijdig een inleidend verzoek te doen voor een referendum is in artikel 7 een voorschrift tot mededeling in de Staatscourant opgenomen. Dit verzekert dat de kiezers op de hoogte kunnen zijn van de mogelijkheid om verzoeken te doen tot het houden van een referendum over een bepaalde wet. De mededeling moet worden gedaan binnen een week na de bekrachtiging van een wet. Het tijdstip van publicatie is tevens bepalend voor het begin van de gestelde termijn van drie weken voor het inleidend verzoek. Het voorschrift geldt voor alle wetten alsmede alle rijkswetten tot goedkeuring van verdragen. De zorg voor de mededeling is opgedragen aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. De mededeling in de Staatscourant omvat de datum van bekrachtiging, de vindplaats van de wettekst en de verdragtekst en het besluit of over de wet een referendum kan worden gehouden. Ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen berust de verantwoordelijkheid voor publicatie bij de Minister van Buitenlandse Zaken.

8.2 Opschorting inwerkingtreding en bekendmaking na inleidend verzoek

Teneinde een inleidend verzoek tot het houden van een raadgevend referendum over een bekrachtigde maar nog niet in werking getreden wet mogelijk te maken, is het noodzakelijk te bepalen dat de inwerkingtreding van een dergelijke wet ten minste wordt aangehouden tot het laatst mogelijke moment waarop definitief vaststaat dat niet aan de vereisten van het inleidend verzoek is voldaan (voldoende geldige handtekeningen binnen de gestelde termijn). Dit is acht weken na de hierboven genoemde mededeling in de Staatscourant. Is het inleidend verzoek onherroepelijk toegelaten, dan vervalt hetgeen omtrent de inwerkingtreding is geregeld van rechtswege.

Wetten voorzien in hun inwerkingtreding door een bepaling met de datum van inwerkingtreding of een ander voorschrift (bijvoorbeeld inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip). Indien een dergelijke bepaling ontbreekt, hetgeen overigens niet zou stroken met de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 172), biedt artikel 7 van de Bekendmakingswet een algemene vangnetbepaling. Deze houdt in dat de wet in werking treedt met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking. Dit wetsvoorstel bevat in artikel 8 een algemene regeling die inhoudt dat wetten die referendabel zijn, geen bepaling inzake hun inwerkingtreding mogen bevatten die inhoudt dat het tijdstip van hun inwerkingtreding ligt voor de afronding van de fase van het inleidend verzoek. Dit is als gezegd acht weken na de mededeling in de Staatscourant. Aangezien deze mededeling binnen een week na de bekrachtiging moet worden gepubliceerd, betekent dit de facto een termijn van negen weken, gerekend vanaf de bekrachtiging,

waarbinnen de wet niet in werking mag treden. In de gevallen waarin de inwerkingtreding desalniettemin bij of krachtens wet op een eerder tijdstip is bepaald, wordt dat tijdstip van inwerkingtreding van rechtswege opgeschort tot de dag nadat deze termijn verstreken is. Hetzelfde geldt, voorzover dat aan de orde is, voor inwerkingtredingsbepalingen die zien op onderdelen van een wet. Voor referendabele wetten geldt dat de algemene regeling van artikel 7 van de Bekendmakingswet niet van toepassing is. Deze zou er immers toe kunnen leiden dat een wet in werking treedt voordat de fase van het inleidend verzoek of het definitieve verzoek volledig is afgerond. De voorgestelde regeling heeft in dit opzicht het karakter van een algemene wet zoals de Algemene wet bestuursrecht waarvan de bijzondere wetgever alleen gemotiveerd kan afwijken indien dit noodzakelijk is en de spoedvoorziening (zie paragraaf 8) geen uitkomst biedt. Daarom zal de Wet raadgevend referendum worden opgenomen in de toelichting bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 49) over de verhouding tussen algemene wetten en bijzondere wetten. Verwezen wordt naar de beschouwingen hierover in paragraaf 4. Na de bekendmaking van het besluit inzake de toelating van het inleidend verzoek begint de fase van het definitieve verzoek waarin de wet ook nog niet in werking mag treden. Voor dit geval, dat zich in de praktijk slechts bij een gedeelte van de referendabele wetten zal voordoen, geldt ingevolge artikel 9 als algemene regeling dat de inwerkingtredingsbepalingen van dergelijke wetten dan van rechtswege vervallen.

Zodra onherroepelijk vaststaat dat de fase van het inleidend of het definitieve verzoek niet tot een referendum leidt of onherroepelijk vaststaat dat het referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, dient bij koninklijk besluit opnieuw te worden beslist omtrent de inwerkingtreding. Deze regeling, neergelegd in artikel 10, is nodig omdat de oorspronkelijke inwerkingtredingsbepaling is komen te vervallen en artikel 7 van de Bekendmakingswet buiten toepassing blijft. Bij koninklijk besluit kan op de gebruikelijke wijze een tijdstip van inwerkingtreding worden vastgesteld. Het voorgaande heeft betrekking op het normale geval van een referendabele wet die bekrachtigd is, maar nog niet in werking is getreden. De in het voorgaande beschreven regeling kan niet zonder meer gelden voor rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Rijkswetten vallen buiten het bereik van het raadgevend referendum met uitzondering van de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. De bepalingen over de inwerkingtreding van wetten kunnen niet van toepassing zijn op deze rijkswetten. Zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de algehele grondwetsherziening van 1983 betreffende artikel 88 van de Grondwet²² is de inwerkingtreding van rijkswetten volledig geregeld in artikel 22, tweede lid, van het Statuut. Ingevolge laatstgenoemde bepaling treden rijkswetten in werking op het in of krachtens die wetten zelf te bepalen tijdstip. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet²³ betekent dit ook dat de aanvullende, als vangnet bedoelde inwerkingtredingsregeling van artikel 7 van de Bekendmakingswet niet van toepassing is. De (grond)wettelijke bepalingen over de inwerkingtreding van wetten zijn wél van toepassing indien de goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, geschiedt bij gewone wet hetgeen zonder meer mogelijk is. Bij verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling of naar hun aard alleen voor Nederland gelden, ligt het bovendien veeleer in de rede om deze bij gewone wet goed te keuren. Als het om een koninkrijksaangelegenheid zou gaan die noch in de Nederlandse Antillen noch in Aruba geldt, hetgeen hier uit de aard der zaak het geval is, geeft artikel 14, derde lid, van het Statuut expliciet aan dat de regels daaromtrent bij gewone wet moeten worden vastgesteld. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel heeft regeling bij gewone wet daarenboven het

²² Kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14.

²³ Kamerstukken II 1985/86, 19 583, nr. 3, blz. 7.

voordeel dat de algemene bepalingen die gelden voor gewone wetten geheel toepasbaar zijn. Om deze redenen zal met het oog op de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel in de Aanwijzingen voor de regelgeving worden voorgeschreven dat de goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, in de genoemde gevallen niet behoort te geschieden bij rijkswet, maar bij gewone wet. Wordt ondanks deze Aanwijzingen bij de goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt in een incidenteel geval toch gekozen voor de vorm van een rijkswet, dan zal deze keuze deugdelijk gemotiveerd moeten worden en zal bij de bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van een rijkswet rekening moeten worden gehouden met de referendabiliteit van de desbetreffende rijkswet. Hetzelfde geldt voor de goedkeuring van verdragen die medegelding voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba weliswaar mogelijk maken, maar waarbij reeds bij de indiening van de goedkeuringswet definitief is vastgesteld dat de goedkeuring van het verdrag niet mede voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba zal gelden. Voor dit geval zal in de Aanwijzingen tevens worden opgenomen dat uit de tekst van de goedkeuringswet blijkt dat de goedkeuring voor het Koninkrijk uitsluitend plaatsvindt voor Nederland. Een rijkswet zal niet in werking mogen treden voordat zij is bekendgemaakt. Anders dan voor gewone wetten, waarvoor deze regel uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 88, tweede volzin, van de Grondwet, is dit voor rijkswetten in het Statuut niet uitdrukkelijk geregeld, maar de gelding van deze regel kan ook op grond van ongeschreven staatsrecht worden aangenomen. Wat de bekendmaking van rijkswetten betreft, is bij de algehele grondwetsherziening van 1983 vastgesteld dat de ingevolge artikel 88 van de Grondwet gestelde regels over de bekendmaking van wetten in de Bekendmakingswet ook van toepassing kunnen worden geacht op de bekendmaking van rijkswetten in Nederland, voorzover artikel 22, eerste lid, van het Statuut zich daartegen niet verzet²⁴. In het geval van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, is van belang de tweede volzin van artikel 22, eerste lid, van het Statuut, inhoudende dat de bekendmaking van de rijkswet «geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden in het officiële publicatieblad». Op grond hiervan moet worden aangenomen dat voor de bekendmaking van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, publicatie in het Staatsblad voldoende is. Het staat de andere landen in het Koninkrijk uiteraard vrij deze rijkswet eveneens te publiceren in hun officiële publicatieblad, maar dat is in dit geval geen voorwaarde voor de inwerkingtreding. Gelet op het voorgaande bepaalt artikel 13, eerste lid, dat de bekendmaking in het Staatsblad van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, eerst kan plaatsvinden nadat onherroepelijk is vastgesteld dat daarover geen referendum wordt gehouden of de uitslag van het referendum onherroepelijk is vastgesteld.

8.3 Gevolgen van de uitslag

8.3.1 Algemeen

Nadat de fasen van het inleidend verzoek en het definitieve verzoek met goed gevolg zijn doorlopen, het raadgevend referendum vervolgens is gehouden en de uitslag daarvan onherroepelijk vaststaat, moet worden beslist over de gevolgen die aan de uitslag worden verbonden. Hierbij bestaat een onderscheid tussen een uitslag waarbij een meerderheid zich tegen heeft verklaard, en een uitslag waarbij dat niet het geval is. Alleen in het eerste geval is sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing waaraan dit wetsvoorstel het gevolg van een verplichte heroverweging door de wetgever verbindt. In het andere geval wordt de inwerkingtreding opnieuw geregeld. Voor de inwerkingtreding van wetten gaat het dan om

²⁴ Kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14.

de vaststelling van het tijdstip daarvan bij koninklijk besluit of een intrekkingwet. Bij de bekendmaking van rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, betreft het de plaatsing in het Staatsblad of een (rijks)wet tot intrekking.

Aan een raadgevende uitspraak tot afwijzing verbindt dit voorstel de verplichting tot heroverweging. Het voorstel bepaalt dat de beslissing hierover aan het oordeel van de wetgever wordt onderworpen. Deze kan besluiten tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet. Zo wordt op de meest directe wijze aangesloten bij het uitgangspunt dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel gehandhaafd blijft. Tevens brengt deze waarborg in formele zin het correctieve karakter van het raadgevend referendum het duidelijkst tot uitdrukking. De wet waartegen de meerderheid zich heeft uitgesproken kan niet in werking treden eer de procedure van wetgeving geheel is voltooid. Artikel 11 verplicht de regering tot indiening van een wetsvoorstel tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet waarover een referendum is gehouden maar sluit niet uit dat de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel indient.

In beide gevallen gaat het om een wetsvoorstel dat uitsluitend strekt tot intrekking of inwerkingtreding van de wet waarover een referendum is gehouden. Een dergelijk wetsvoorstel is uitgezonderd van het referendum om te voorkomen dat twee keer een referendum over hetzelfde onderwerp wordt gehouden. Indien het nodig is de rechtsgevolgen te regelen van de intrekking van een wet waarover een referendum is gehouden, dient die regeling te worden opgenomen in een apart wetsvoorstel. Daarover kan wel een raadgevend referendum worden gehouden. Voor rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, geldt krachtens artikel 13, tweede lid, *mutatis mutandis* hetzelfde als voor wetten zoals hierboven beschreven. Dit betekent dat de bekendmaking van een bekrachtigde rijkswet na een raadgevende uitspraak tot afwijzing eerst kan plaatsvinden nadat de beslissing daarover is onderworpen aan het oordeel van de rijkswetgever. De rijkswetgever kan na een raadgevende uitspraak tot afwijzing en de indiening van een daartoe strekkend voorstel van rijkswet eveneens besluiten tot intrekking van de rijkswet waarover het raadgevend referendum is gehouden.

8.3.2 Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende wetgeving

In bepaalde gevallen kunnen de bekendmaking en inwerkingtreding van een wet niet wachten op het tijdstip waarop komt vast te staan dat er geen referendum zal worden gehouden of op de uitslag van een eventueel referendum en de daaraan verbonden gevolgen. Dit zal met name het geval kunnen zijn bij de uit de begroting voortvloeiende aanpassingen in de wetgeving inzake de sociale zekerheid en de belastingen. Onvermijdelijk is dit overigens hoogstens in die gevallen waarin de toekenning van terugwerkende kracht uitgesloten moet worden geacht. Deze wetsvoorstellen worden veelal tegen het einde van het kalenderjaar aanvaard en bevatten, in afwijking van de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 178), soms de bepaling dat ze per 1 januari van het nieuwe jaar in werking treden.

Om tijdelijk buiten het bereik van de algemeen geldende regeling van de inwerkingtreding voor referendabele wetten te kunnen vallen als neergelegd in de artikelen 8 en 9, dient een dergelijke wet krachtens dit wetsvoorstel een bepaling te bevatten die verwijst naar de bepaling in dit wetsvoorstel die daartoe de mogelijkheid opent (artikel 12). Het gaat bij de spoedregeling niet om het uitzonderen van de referendabiliteit van wetten waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan leiden. Deze wetten zijn en

blijven referendabel maar het referendum vindt eerst plaats na de inwerkingtreding.

Van de in de artikelen 8 en 9 neergelegde systematiek kan, indien dat noodzakelijk is, uitdrukkelijk en gemotiveerd worden afgeweken in een latere wet. De reden om van deze algemene inwerkingtredingsregeling af te wijken zal geen andere kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat afgeweken moet worden van deze artikelen. Gevolg hiervan zal zijn dat de wet in werking zal treden gedurende de fase van het inleidend verzoek (hetgeen een afwijking van artikel 8 zou zijn) dan wel in de fase van het definitieve verzoek of in de fase het referendum (hetgeen een afwijking van artikel 9 zou zijn). Artikel 12 legt vervolgens vast dat een van de voor Wet raadgevend referendum afwijkende inwerkingtredingsregeling niet afdoet aan de referendabiliteit van de betrokken wet: deze kan in werking treden onverminderd de mogelijkheid over de wet een referendum te houden. Met de bepaling dat verwezen moet worden naar artikel 12 is beoogd vast te leggen dat alleen spoedeisendheid een reden kan zijn om af te wijken van de artikelen 8 en 9, en dat duidelijkheidshalve ook in de desbetreffende bijzondere wet de verhouding tot de Wet raadgevend referendum wordt aangegeven. Als in een bijzondere wet uitdrukkelijk wordt afgeweken van artikel 9 (en artikel 8) zonder een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 12, heeft dit overigens niet tot gevolg dat de bijzondere inwerkingtredingsregeling niet zou gelden. Gelet op de hierboven aangehaalde zinsnede in artikel 12, eerste lid, kan ook in dat geval de inwerkingtredingsregeling in de bijzondere wet echter aan de referendabiliteit van die wet niet afdoen. Zoals blijkt uit artikel 12, eerste lid, kan van artikel 9 immers niet worden afgeweken ten einde de mogelijkheid een referendum te houden materieel illusoir te maken. 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. Daarvoor kan niet de weg van afwijking van artikel 9 worden gekozen.

Indien een referendum resulteert in een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een spoedshalve reeds in werking getreden wet, kan de wetgever bij het verbinden van gevolgen aan een dergelijke uitslag niet meer beslissen over de inwerkingtreding van de wet. Het gaat dan uitsluitend om de vraag of de wet moet worden ingetrokken. In dit geval verplicht artikel 12, tweede lid, de minister beide Kamers te informeren over de beslissing van de regering om al dan niet een wetsvoorstel tot intrekking bij de Tweede Kamer in te dienen. Naar aanleiding van het gemeen overleg kan de regering haar standpunt herzien of kan de Tweede Kamer besluiten een initiatiefvoorstel in te dienen. De wetgevende organen zijn er zo van verzekerd dat zij betrokken zijn bij de besluitvorming over de aan de raadgevende uitspraak tot afwijzing te verbinden gevolgen. Alleen de wetgever kan besluiten tot intrekking van de inwerking getreden wet. Wanneer het gaat om een raadgevende uitspraak bij een referendum over een spoedshalve bekendgemaakte en in werking getreden wet of rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, is niet de vraag naar intrekking aan de orde maar de vraag of het verdrag wordt opgezegd. Voor opzegging van een verdrag is, evenals voor de goedkeuring van een verdrag, inschakeling van de wetgever vereist. De Minister van Buitenlandse Zaken is in dit geval verplicht de Kamers in te lichten over de beslissing van de regering om al dan niet een wetsvoorstel tot opzegging van het verdrag in te dienen. Verder komt de regeling geheel overeen met hetgeen geldt voor gewone wetten. Onverlet blijft in dit geval de alternatieve mogelijkheid dat de regering niet besluit tot indiening van een wetsvoorstel tot opzegging maar de Kamers meedeelt dat zij afziet van het aangaan van binding aan het verdrag indien die nog niet is aangegaan. De vereiste spoed zal er in

deze gevallen echter veelal toe hebben geleid dat de regering al direct na de inwerkingtreding van de goedkeurings(rijks)wet de binding aan het verdrag is aangegaan. Door het aangaan van de binding gaan de volkenrechtelijke verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien voor Nederland gelden zodra het verdrag in werking treedt. In aansluiting bij de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen wordt deze rechtshandeling in dit wetsvoorstel aangeduid als het aangaan van binding aan het (goedgekeurde) verdrag. Indien de regering besluit om die binding niet aan te gaan, is zij verplicht de Staten-Generaal daarvan direct in kennis te stellen (artikel 13 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen).

8.3.3 Gevolgen voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen

Hetgeen hierboven is gesteld ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, is in hoofdlijnen ook van toepassing op de verlening van stilzwijgende goedkeuring aan verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Het voorschrift omtrent de mededeling van de stilzwijgende goedkeuring sluit aan bij de regeling voor de uitdrukkelijke goedkeuring (artikel 7, tweede lid). Het voornaamste verschil tussen de regeling voor de uitdrukkelijke goedkeuring en de regeling voor de stilzwijgende goedkeuring is gelegen in de fase waarin het raadgevend referendum plaatsvindt. Het is bij de stilzwijgende goedkeuring niet mogelijk om de bekendmaking of inwerkingtreding aan te houden totdat definitief vaststaat of een referendum wordt gehouden. Daarom bepaalt het voorstel dat bij een raadgevend referendum over de verlening van stilzwijgende goedkeuring het aangaan van binding aan een goedgekeurd verdrag, zoals hierboven uiteengezet, wordt aangehouden totdat onherroepelijk is vastgesteld of een referendum wordt gehouden dan wel de uitslag daarvan vaststaat. Bij een raadgevende uitspraak tot afwijzing moet het aangaan van binding voorts wachten totdat definitief is beslist over de gevolgen die daaraan worden verbonden. Het voorstel bevat daartoe een regeling die inhoudt dat de regering de binding niet kan aangaan voordat de Staten-Generaal gedurende vier weken in de gelegenheid zijn gesteld om een standpunt te bepalen over het besluit van de regering om geen voorstel van wet in te dienen tot intrekking van de verleende goedkeuring. Voor de inlichtingen aan de Staten-Generaal dient, in aansluiting bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (nrs. 43a en 326a), een zodanig tijdstip te worden gekozen dat ten minste drie weken van de genoemde termijn buiten een reces van de Kamers vallen, tenzij bij de verstrekking van de inlichtingen uitdrukkelijk en gemotiveerd wordt aangegeven waarom deze termijn niet in acht kan worden genomen.

Ten aanzien van de spoedprocedure bij de stilzwijgende goedkeuring waarbij de binding aan het verdrag is aangegaan voordat een referendum heeft plaatsgevonden, geldt hetzelfde als hiervoor is uiteengezet voor de spoedshalve in werking getreden wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Het is mogelijk dat de binding aan een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, reeds voor de stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring is aangegaan onder het voorbehoud van beëindiging bij het onthouden van goedkeuring. In dat geval volgt uit de opzet van dit wetsvoorstel en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen tezamen dat onthouding van de goedkeuring als gevolg van een raadgevend referendum leidt tot beëindiging van het verdrag met een beroep op het gemaakte voorbehoud of opzegging van het verdrag.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in artikel 16, eerste lid, tot uitdrukking gebracht dat het wetsvoorstel mede ziet op de situatie, genoemd in artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendma-

king verdragen. In het tweede lid is in verband hiermee bepaald dat de binding aan een verdrag voordat daarover een referendum heeft kunnen plaatsvinden, wordt aangegaan onder het voorbehoud van mogelijke beëindiging voor het Koninkrijk bij een raadgevende uitspraak tot afwijzing.

9. Kiesgerechtigdheid

Ten aanzien van de kiesgerechtigdheid voor het referendum is aangesloten bij de kiesgerechtigdheid voor de Tweede Kamer. Vanuit de gedachte dat het referendum een instrument is om burgers bij de besluitvorming te betrekken als aanvulling en soms als correctie op de besluitvorming door vertegenwoordigende organen, is dit een voor de hand liggende keuze.

De precieze vereisten waaraan men moet voldoen om voor het kiesrecht in aanmerking te komen, zijn opgenomen in hoofdstuk B van de Kieswet, waarnaar in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel wordt verwezen. De kiesgerechtigdheid voor een referendum wordt, op advies van de Kiesraad, beoordeeld naar de toestand op de drieënvēertigste dag voor de dag van stemming. Deze dag vervult in dit opzicht een rol die vergelijkbaar is met de dag van kandidaatstelling bij verkiezingen. Alleen voor het vereiste van het bereikt hebben van de achttienjarige leeftijd is de dag van de stemming bepalend (bij verkiezingen is dit ook het geval).

Nederlanders die hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben, zijn ook kiesgerechtigd, indien zij aan de vereisten voor het kiesrecht voor de Tweede-Kamerverkiezingen voldoen en zich als kiesgerechtigde hebben laten registreren. Op de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland wordt nader ingegaan in paragraaf 14.

10. Vaststelling van de referendabiliteit van wetten

De beantwoording van de vraag of een wet al dan niet moet worden aangemerkt als een referendabele wet – met andere woorden, of de wet valt onder de in hoofdstuk 2 van dit voorstel aangegeven reikwijdte van het raadgevend referendum – is in het voorstel neergelegd bij de minister. In de regel is dit de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister wie het aangaat. Indien de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties echter zelf de minister is wie het aangaat, wordt het besluit door hem genomen in overeenstemming met de Minister van Justitie, terwijl bij verdragen de Minister van Buitenlandse Zaken het besluit neemt in overeenstemming met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister wie het aangaat.

Overwogen is de toetsing van de referendabiliteit op te dragen aan een onafhankelijke instantie als de referendumcommissie. Dat hiervoor niet is gekozen, vindt zijn oorzaak in de wens om over de referendabiliteit in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure duidelijkheid te hebben.

Indien de toetsing inzake de referendabiliteit onderdeel uitmaakt van de toetsing van het inleidend verzoek, kan zich de situatie voordoen dat door de initiatiefnemers voldoende handtekeningen zijn verzameld, maar dat het verzoek niettemin moet worden afgewezen vanwege het feit dat de betreffende wet van referendabiliteit is uitgezonderd. Een dergelijke situatie kan voor de initiatiefnemers frustrerend zijn.

Bovendien is dan een hele administratieve procedure in werking is gezet, terwijl dat achteraf gezien niet nodig was geweest. Om die reden is ervoor gekozen de beslissing inzake de referendabiliteit te nemen terstond na de bekrachtiging van het wetsvoorstel respectievelijk het nemen van het besluit, en die beslissing bekend te maken met de publicatie waarin mededeling wordt gedaan van het feit dat de wet tot stand gekomen is.

Tegen het besluit inzake de referendabiliteit zal beroep open staan op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met een verkorte beroepstermijn van zes dagen en een beslistermijn voor de Afdeling van zes dagen. In de regel zal derhalve aan het begin van de termijn voor het inleidend verzoek, en ingeval er beroep wordt ingesteld lopende die termijn, een onherroepelijk besluit zijn inzake de vraag of de wet of het besluit in kwestie aan een referendum kan worden onderworpen. In deze procedure past toedeling van de bevoegdheid aan de referendumcommissie minder goed. Het besluit inzake de referendabiliteit moet op zeer korte termijn worden genomen, iets waartoe eigenlijk alleen het bestuursorgaan waar de kennis inzake de betreffende wet al beschikbaar is, in staat moet worden geacht.

11. Voor het verloop van de referendumprocedure verantwoordelijke organen

Bij de referendumprocedure valt te onderscheiden tussen enerzijds de voorfasen, waarin moet blijken of de wettelijke voorwaarden vervuld zijn op grond waarvan over een bepaalde wet na de totstandkoming een raadgevende correctieve uitspraak van de kiezers zal worden gevraagd, en anderzijds het vragen van die uitspraak door middel van een stemming onder de kiesgerechtigden: het eigenlijke referendum.

De fase van de stemming en de vaststelling van de uitslag van het referendum is het deel van de procedure dat het meest overeenkomt met de gang van zaken bij verkiezingen. Het omvat de voorbereiding van de stemming, de oproeping van de kiezers, het verloop van de stemming en de berekening van de uitslag vanaf het niveau van het stembureau tot het niveau van het centraal stembureau. Het ligt dan ook zonder meer voor de hand deze fase bij een referendum op overeenkomstige wijze en met gebruikmaking van dezelfde organen te laten verlopen als bij de verkiezingen.

De keuze voor inschakeling van kieswettelijke organen betekent dat de verantwoordelijkheid voor het verloop van de stemming en voor de vaststelling van de uitslag ligt bij onafhankelijke bestuursorganen: stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus. Daarnaast zijn de gemeentebesturen, in het bijzonder burgemeester en wethouders en de burgemeester, verantwoordelijk voor alles wat te maken heeft met de organisatie van de stemming: de registratie van de kiesgerechtigdheid, de oproeping van de kiezers, de samenstelling van de stembureaus, de inrichting van stemlokalen, het drukken van stembiljetten, het stemmen bij volmacht of buiten het eigen stemdistrict en wat dies meer zij.

12. De voorfasen van het referendum

De voorfasen van het referendum, waarin iedere kiesgerechtigde de gelegenheid heeft een referendumverzoek in te dienen en te ondersteunen, zijn geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 van het voorstel. Korthedshalve wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 3.

13. Stemming en vaststelling van de uitslag

13.1 Algemeen

Nadat de fase van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum is afgesloten met de vaststelling door het centraal stembureau dat een referendum zal worden gehouden, volgt de fase waarin het referendum daadwerkelijk plaatsvindt. De gang van zaken in deze fase is in hoge mate vergelijkbaar met de procedure bij algemene verkiezingen vanaf het tijdstip van kandidaatstelling tot de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het ligt dan ook voor de hand om bij de wettelijke

vormgeving van dit deel van de referendumprocedure zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bepalingen van de Kieswet.

Dit komt tot uitdrukking in de hoofdstukken 8, 9 en 10 van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 8, De stemming, correspondeert met het gelijknamige hoofdstuk J van de Kieswet. Een groot deel van de bepalingen van laatstgenoemd hoofdstuk wordt in hoofdstuk 8 van overeenkomstige toepassing verklaard. Tevens wordt door verwijzing naar de hoofdstukken K, L en M van de Kieswet het stemmen in een stembureau naar keuze van de kiezer, het stemmen bij volmacht en het door kiezers buiten Nederland stemmen per brief op overeenkomstige wijze mogelijk gemaakt.

Hoofdstuk 9, De stemopneming door het stembureau, stemt naar benaming en inhoud overeen met hoofdstuk N van de Kieswet. Ook in dit hoofdstuk kunnen verscheidene Kieswetbepalingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Voorzover specifiek op het referendum toegespitste bepalingen nodig zijn, bevatten de hoofdstukken 8 en 9 een beperkt aantal zelfstandige bepalingen.

Hoofdstuk 10, De vaststelling van de uitslag van het referendum, is in zijn geheel zelfstandig geredigeerd. Inhoudelijk volgt het echter in belangrijke mate de bepalingen van de hoofdstukken O en P van de Kieswet, waarin achtereenvolgens de taken van het hoofdstembureau en van het centraal stembureau bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag zijn geregeld. De keus is hier niet op het van overeenkomstige toepassing verklaren gevallen vanwege het vrij grote aantal afwijkingsbepalingen dat bij die methode noodzakelijk zou zijn.

In de volgende onderdelen van deze paragraaf wordt volstaan met een beknopte aanduiding van de procedures die geheel identiek zijn aan die welke bij verkiezingen gelden. Waar sprake is van niet aan de Kieswet ontleende elementen die specifiek op het referendum betrekking hebben, wordt daarop meer in het bijzonder ingegaan.

13.2 Tijdstip van de stemming

De dag van de stemming wordt door de referendumcommissie, na overleg met de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties bepaald. De vaststelling door het centraal stembureau dat een referendum zal moeten worden gehouden, kan op elk moment in het jaar vallen. Denkbaar zou zijn in de wet een of meer tijdstippen vast te leggen als data voor een referendum. Bij een dergelijk systeem bestaat echter de kans dat enige tijd moet worden gewacht tot er weer een referendumdatum aanbreekt. Een dergelijk systeem is weinig flexibel, tenzij een vrij groot aantal data zou worden aangewezen. Een abstracte keuze van mogelijke data is echter niet eenvoudig, omdat dan van te voren met mogelijke bezwaren tegen bepaalde data rekening zou moeten worden gehouden, terwijl bezwaren tegen een bepaalde datum die zich in een concreet geval voordoen, niet kunnen worden voorzien. Het verdient daarom de voorkeur om, zoals dat ook bij verkiezingen wegens kamerontbinding het geval is, in de wet een termijn vast te leggen waarbinnen het referendum moet worden gehouden en de keuze van de dag van de stemming per geval te maken.

Om de vertraging in het wetgevingsproces die een referendum onvermijdelijk met zich brengt, zo beperkt mogelijk te houden, is het in de eerste plaats noodzakelijk om in de wet vast te leggen dat het besluit tot vaststelling van de dag van de stemming spoedig na het besluit van het centraal stembureau dat een referendum zal worden gehouden, wordt genomen. Voorgesteld wordt hiervoor een termijn van een week te bepalen. Daarbij valt in aanmerking te nemen dat tijdens een succesvol verlopende fase

van het definitieve verzoek al nagedacht kan worden over een geschikte datum voor een eventueel referendum.

In de tweede plaats zal door het stellen van een termijn waarbinnen het referendum moet worden gehouden, verzekerd dienen te worden dat het referendum niet onnodig wordt uitgesteld. Behalve om onnodige vertraging in het wetgevingsproces te voorkomen is dit ook nodig om de in de fasen van het inleidend en definitieve verzoek gewekte aandacht van de kiezers voor het onderwerp vast te houden. Bij de vaststelling van de termijn dient er rekening mee te worden gehouden dat er na de dagtekening van het besluit eerst nog een ten minste noodzakelijke periode ter voorbereiding van de stemming zal moeten worden vrijgehouden. In deze periode zullen de gemeentelijke instanties die met de organisatie van het referendum zijn belast, zorg moeten dragen voor zaken als het benoemen van stembureauleden, het aanwijzen van locaties waar een stembureau kan worden ingericht, het drukken van oproepingskaarten en stembiljetten e.d. Bij gewone verkiezingen is de verkiezingsdatum lang van te voren bekend, waardoor al vroegtijdig met de voorbereiding kan worden begonnen. Bij een verkiezing wegens kamerontbinding is er minder voorbereidingstijd, maar ligt er altijd nog een aantal weken tussen de vaststelling van het koninklijk besluit en de dag van kandidaatstelling, terwijl bovendien de verkiezingsdatum toch al enige tijd vóór de datum van het ontbindingsbesluit pleegt vast te staan. Bij een referendum zal de datum van de stemming niet of nauwelijks eerder bekend zijn dan op de dag dat het besluit van de referendumcommissie over de datum tot stand komt.

In de Trw werd, mede gelet op de ervaringen in de praktijk bij verkiezingen, een termijn van zeven weken tussen de dagtekening van het koninklijk besluit en de dag van de stemming noodzakelijk geacht. Ook voor het voeren van de campagne ten behoeve van het referendum werd een termijn van deze duur redelijk geacht. Bij het referendum over de Europese Grondwet is voor een termijn van twaalf weken gekozen. Dit had primair te maken met de registratietermijn voor kiesgerechtigden in het buitenland. Niettemin was de referendumcommissie van oordeel dat zelfs deze termijn tamelijk kort is, omdat met het vaststellen van een feitelijke samenvatting en het drukken daarvan is een zeer grote oplage veel tijd is gemoeid. Daarom zijn de indieners van oordeel dat een referendum niet eerder zou moeten kunnen plaatsvinden dan twaalf weken na de dagtekening van het koninklijk besluit.

Uitgaande van een termijn van twaalf weken na de dagtekening van het besluit waarbinnen de stemming nog niet kan plaatsvinden, is in het wetsvoorstel het uiterste tijdstip van de stemming gesteld op zes maanden na die dagtekening. Dit betekent dat er een marge van ongeveer drie maanden is waarbinnen een dag voor de stemming kan worden aangewezen. Voor het geval een deel van de termijn van zes maanden in het hart van de zomerperiode zou vallen, is een aparte voorziening getroffen. Aangezien velen dan met vakantie zijn, is die tijd feitelijk niet beschikbaar voor de stemming en de voorbereiding daarvan en voor het houden van de referendumcampagne. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat voor de berekening van de termijn van zes maanden de periode van 1 juli tot en met 31 augustus niet wordt meegeteld. Deze periode is, met het oog op de wijze waarop de vakanties in Nederland worden gespreid, enkele weken langer dan in de Trw het geval was. Als dag van de stemming dient volgens het wetsvoorstel, overeenkomstig hetgeen hier te lande bij verkiezingen gebruikelijk is, een woensdag te worden aangewezen.

13.3 Combinatie van referenda met verkiezingen

Het kan zich voordoen dat in de periode waarbinnen de datum voor een referendum moet vallen, tevens de dag van de stemming valt van een verkiezing voor de Tweede Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad of het Europees parlement of van een ander referendum op grond van de Wet raadgevend referendum. In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat in die situatie de stemmingen voor de verkiezing en voor het referendum worden gecombineerd. Een gunstig effect van combinatie is dat de opkomst van de kiezers bij de verkiezing en/of het referendum erdoor kan worden bevorderd. Een referendum dat veel publieke belangstelling heeft, kan ertoe leiden dat een gelijktijdig gehouden verkiezing, waarvoor de kiezers relatief weinig belangstelling tonen (provinciale staten, Europees Parlement), meer kiezers trekt dan anders het geval zou zijn geweest. Andersom kan een verkiezing waarbij de opkomst in het algemeen goed (Tweede Kamer) of redelijk (gemeenteraad) is, een positief effect hebben op de opkomst bij een gelijktijdig gehouden referendum. Zelfs is denkbaar dat zowel de opkomst bij de verkiezing als de opkomst bij het referendum van de combinatie profiteert. Een combinatie van een referendum met een verkiezing kan ook tot een aanzienlijke kostenbesparing leiden.

13.4 Voorbereiding en verloop van de stemming

De wettelijke regeling van de voorbereiding en het verloop van de stemming kan nagenoeg geheel de bepalingen van de Kieswet volgen. In hoofdlijnen gaat het daarbij om het volgende. Burgemeester en wethouders zijn belast met de indeling van de gemeente in stembedistricten, de aanwijzing van een geschikt stemlokaal voor elk stembedistrict en de benoeming van stembureauleden. De burgemeester is verantwoordelijk voor een doelmatige inrichting van de stemlokalen, waarbij het stemgeheim afdoende is gewaarborgd. Er kan gestemd worden met de traditionele stembus en stembiljetten, maar ook met elektronische stemmachines of stemcomputers, indien deze voor het gebruik bij verkiezingen zijn goedgekeurd. De burgemeester draagt er zorg voor dat de kiezers ten minste veertien dagen voor de stemming een oproepingskaart voor het referendum ontvangen.

De stembiljetten wijken uit de aard der zaak sterk af van de stembiljetten bij verkiezingen. Behalve de naam of aanduiding van de wet waarover het referendum gaat, komen daarop slechts twee keuzemogelijkheden voor: vóór of tegen de wet. Hetzelfde geldt uiteraard voor het stempaneel of het beeldscherm van de stemmachine of stemcomputer.

Er kan gestemd worden van 's morgens half acht tot 's avonds negen uur. De kiezer verricht de stemhandelingen op de gebruikelijke wijze. Bij het gebruik van stembiljetten moet rood schrijfmateriaal worden gebruikt. Kiezers die wegens hun lichamelijke toestand hulp behoeven bij het stemmen, mogen zich daarbij laten bijstaan.

Voor kiezers die niet in de gelegenheid zijn naar het voor hen aangewezen stembureau te gaan, bestaat de mogelijkheid om volgens de bij verkiezingen geldende regels in een stembureau naar keuze of bij volmacht te stemmen. Het is indieners bekend dat er diverse experimenten gehouden worden met het plaatsonafhankelijk stemmen. De indieners juichen dit toe; mocht het komen tot landelijke invoering hiervan, dan zijn indieners van mening dat dit ook bij referenda gebruikt zou moeten worden. Kiezers die buiten Nederland wonen of daar tijdelijk wegens werkzaamheden verblijven, kunnen per brief stemmen. Kiezers zijn bevoegd tijdens de zitting van het stembureau in het stemlokaal aanwezig te zijn. Zij

kunnen mondeling bezwaren inbrengen, indien zij menen dat de stemming niet overeenkomstig de wettelijke voorschriften geschiedt. Aan een regeling als artikel J 39 Kieswet op grond waarvan door de Minister van Buitenlandse Zaken toegelaten waarnemers de bevoegdheid hebben om in de stemlokalen het verloop van de stemming te volgen, bestaat geen behoefte, omdat de internationale afspraken die tot opnemingen van dit artikel aanleiding gaven, alleen betrekking hebben op verkiezingen. Desgewenst kan overigens wel, zoals thans ook in de praktijk gebeurt, met instemming van de burgemeester en de voorzitter van het stembureau, aan andere personen dan kiezers gelegenheid worden gegeven om voor informatieve doeleinden een bezoek aan een stembureau te brengen.

13.5 Stemopneming en vaststelling van de uitslag

Ook de stemopneming door het stembureau verloopt op de bij verkiezingen gebruikelijke wijze. Direct nadat de stemming geëindigd is, gaat het stembureau over tot de werkzaamheden ter vaststelling van de resultaten van de stemming. De stembussen worden geopend en de stemmen worden geteld, dan wel de stemresultaten worden via de stemmachine of de stemcomputer uitgelezen. Aangezien er maar twee keuzemogelijkheden zijn, is de stemopneming bij gebruik van stembiljetten een stuk eenvoudiger dan bij verkiezingen. De stembiljetten worden gesorteerd in stemmen vóór en stemmen tegen de wet waarover het referendum wordt gehouden. Daarnaast is het evenals bij verkiezingen mogelijk dat er ongeldige stemmen zijn, hetzij doordat op het stembiljet niets is ingevuld (blanco stemmen), hetzij doordat de invulling niet op de voorgescreven wijze heeft plaatsgevonden.

Indieners weten dat er met betrekking tot de blanco stemmen enige onduidelijkheid bestaat bij sommige kiezers. Veel kiezers die blanco hebben gestemd bij het referendum over de Europese Grondwet, waren zich niet bewust van het feit dat deze als ongeldige stemmen worden gerekend. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot enige onvrede. Ook de Kiesraad merkt dit op in zijn advies naar aanleiding van dat referendum.²⁵ Hij adviseert om bij toekomstige wetgeving over referenda te regelen dat het aantal blanco stemmen apart wordt vastgesteld. De Kiesraad wijst hier nogmaals op in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel. De indieners hebben dit advies overgenomen en vooruitlopend op een aanpassing van de Kieswet, waarin een dergelijk kiesrechtelijk onderwerp eigenlijk geregeld dient te worden, in het onderhavige wetsvoorstel een regeling opgenomen over de vaststelling van het aantal blanco stemmen.

De aantallen geldige stemmen vóór en tegen de wet, het aantal blanco stemmen en het aantal ongeldige stemmen worden vastgesteld en door de voorzitter van het stembureau bekendgemaakt. Tegen de beslissingen omtrent geldigheid van stembiljetten kunnen de aanwezige kiezers bezwaren inbrengen. Ten slotte maakt het stembureau een proces-verbaal op van de stemming en de stemopneming. De processen-verbaal van de stembureaus worden naar de burgemeester overgebracht. Deze stelt vervolgens voor zijn gemeente de totale aantallen stemmen vóór of tegen de wet, het totale aantal blanco stemmen en het totale aantal ongeldige stemmen vast. Ook het aantal kiesgerechtigden in de gemeente wordt door hem vastgesteld.

Vervolgens is er een tussenfase. Daarin worden de hoofdstembureaus voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ingeschakeld. Anders dan in de Trw vallen de kieskringen dus niet samen met de provincies. Op advies van de Kiesraad stellen wij voor de kieskringen te laten samenvallen met de kieskringen voor de Tweede-Kamerverkiezingen. De processen-verbaal van alle stembureaus en de door de burgemeesters gedane opgaven van de aantallen stemmen en kiesgerechtigden per

²⁵ Advies van 27 oktober 2005, te vinden op www.kiesraad.nl.

gemeente worden naar de hoofdstembureaus overgebracht. Het hoofdstembureau stelt vervolgens in een openbare zitting vast hoeveel stemmen vóór en tegen en hoeveel blanco stemmen zijn uitgebracht. Ook het totaal aantal kiesgerechtigden wordt vastgesteld. De resultaten worden neergelegd in een proces-verbaal dat naar het centraal stembureau (de Kiesraad) wordt gezonden.

De taak van het centraal stembureau is de vaststelling van de totaaluitslag van het referendum. In wezen is dit dezelfde taak als bij verkiezingen. Feitelijk is de taak minder gecompliceerd. Bij een verkiezing moeten na vaststelling van de totale aantallen stemmen per lijst en per kandidaat diverse berekeningen worden uitgevoerd ter bepaling van de kiesdeler, de verdeling van de zetels over lijstencombinaties en partijen en de toewijzing van de zetels aan kandidaten. Bij een referendum totaliseert het centraal stembureau de aantallen vóór en tegen uitgebrachte stemmen, de aantallen blanco stemmen en het aantal ongeldige stemmen. Ook stelt het centraal stembureau de opkomst vast, aan de hand van de vastgestelde aantallen kiesgerechtigden. Vervolgens wordt aan de hand van deze aantallen vastgesteld hoeveel procent van de kiezers die een geldige stem hebben uitgebracht zich voor en hoeveel procent zich tegen de aan het referendum onderworpen wet hebben uitgesproken. Als een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken, dan geldt de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet. Een verschil met verkiezingen in deze slotfase van het referendum is nog het volgende. Bij verkiezingen is het vertegenwoordigend orgaan de instantie die uiteindelijk beslist of het proces van de stemming en van de vaststelling van de uitslag een regelmatig verloop heeft gehad. Dat gebeurt als onderdeel van het onderzoek van de geloofsbrieven van de gekozen leden. Het vertegenwoordigend orgaan beslist daarbij «de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen» (artikel V 4, eerste lid, Kieswet). In de procedure voor het referendum is er geen equivalent van het geloofsbrievenonderzoek. Het vertegenwoordigend orgaan heeft geen taak ten aanzien van de controle van het proces van de stemming en de vaststelling van de uitslag. In het wetsvoorstel wordt hierin voorzien door deze taak bij het centraal stembureau te leggen. Deze keuze ligt voor de hand omdat het centraal stembureau als het hoogste orgaan in de piramide van onafhankelijke verkiezingsorganen ook bij verkiezingen reeds in materiële zin een centrale rol in het gehele verkiezingsproces vervult.

Met het oog op deze taak dienen de processen-verbaal van de stembureaus niet, zoals bij verkiezingen, naar het vertegenwoordigend orgaan maar naar het centraal stembureau te worden gezonden. Aan die taak is ook verbonden de bevoegdheid om te besluiten dat in één of meer stembedistricten een herstemming wordt gehouden. Evenals bij verkiezingen is het centraal stembureau bevoegd om tot hertelling van de stembiljetten van één of meer stembedistricten over te gaan.

14. Nederlanders in het buitenland

Nederlanders die op de drieënveertigste dag voor de dag van stemming hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, zijn ingevolge het voorstel gerechtigd aan de stemming deel te nemen en zijn ook bevoegd een verzoek tot het houden van een referendum in te dienen en te ondersteunen.

Waar het referendum een correctiemiddel is op de besluitvorming door een vertegenwoordigend orgaan dat is samengesteld op basis van algemene verkiezingen, ligt het voor de hand Nederlanders in het buitenland, nu zij het kiesrecht voor de Tweede Kamer bezitten, ook kiesgerechtigd te doen zijn voor het referendum.

Nederlanders in het buitenland kunnen alleen aan een verkiezing deelnemen, indien zij zich als kiesgerechtigde voor die verkiezing hebben laten

registreren. Dit geldt ingevolge dit voorstel ook voor deelname aan het referendum.

Het registratieverzoek wordt – volgens dezelfde procedure als bij gewone verkiezingen, zij het met afwijkende termijnen – ingediend bij de gemeente 's-Gravenhage. Personen die al zijn opgenomen in het zogenaamde semi-permanente bestand van kiesgerechtigden voor de Tweede-Kamerverkiezingen krijgen automatisch een registratieformulier toegezonden. Het verzoek kan worden gedaan nadat het besluit van de voorzitter van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden, en dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen. Burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage beoordelen het verzoek naar de vermoedelijke toestand op de drieënveertigste dag voor de dag van stemming.

De bepalingen inzake de registratie van Nederlanders in het buitenland zijn opgenomen in hoofdstuk 4, paragraaf 2 van het wetsvoorstel. Aan de stemming voor het referendum zal door Nederlanders in het buitenland op dezelfde wijze kunnen worden deelgenomen als aan een stemming voor Tweede-Kamer- of Europese verkiezingen. Dat wil zeggen dat de Nederlander met een werkelijke woonplaats buiten Nederland kan kiezen tussen het stemmen per brief, bij volmacht of in persoon in Nederland. Het merendeel van de Nederlanders in het buitenland stemt bij verkiezingen per brief.

In het wetsvoorstel wordt ook aan de Nederlander die op de dag van de stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn partner of ouder buiten Nederland verblijft, het recht toegekend per brief te stemmen. Op grond van de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel M 13 van de Kieswet is voor de vraag of er een briefstembureau op een diplomatieke vertegenwoordiging moet worden gevestigd, bepalend of bij een laatstgehouden referendum ten minste vijfhonderd als kiezer geregistreerde Nederlanders werkelijke woonplaats hadden in het betreffende land.

Nederlandse kiezers in het buitenland wordt een stembiljet toegezonden. Ook Nederlanders in het buitenland kunnen binnen de daarvoor in het voorstel gegeven termijnen een referendumverzoek indienen en een ondersteuningsverklaring afleggen op dezelfde wijze als de kiesgerechtigden die in Nederland wonen, dus door het vermelden van de noodzakelijke gegevens op een lijst die naar het centraal stembureau wordt gezonden.

15. Voorlichting van de kiezers

Om deel te kunnen nemen aan referenda is het voor de kiezers noodzakelijk om te beschikken over de informatie over het onderwerp waarover het referendum gaat. Bij een correctief referendum betreft dit in de eerste plaats informatie over de inhoud van de wet waarover de kiezer opgeroepen wordt om zich uit te spreken. In het wetsvoorstel is daarom een verplichting voor de referendumcommissie opgenomen om de kiezers te voorzien van de informatie die nodig is voor deelneming aan de stemming.

Deze actieve informatieplicht houdt ondermeer in dat de volledige tekst van de wet gedurende vier weken voorafgaande aan de stemming kosteloos ter secretarie van elke gemeente verkrijgbaar is. Deze wettelijke verplichting beperkt zich tot de fase van de stemming. Het initiatief om een referendum uit te lokken ligt geheel bij de kiezers. Er is dan ook geen aanleiding om in de voorfasen van het referendum aan de overheid verplichtingen op te leggen ter bevordering van het houden van een referendum. Het staat de overheid overigens vrij om de burgers in de voorfasen en in de fase van de stemming te voorzien van aanvullende informatie. Het kan daarbij zowel gaan om neutrale voorlichting over het

onderwerp en de procedure als om een toelichting op het eigen standpunt. Het wetsvoorstel bevat op dit punt noch voorschriften, noch beperkingen. Uiteraard hebben ook de initiatiefnemers tot het referendum en hun opponenten alle vrijheid om van hun kant de kiezers van de nodige informatie te voorzien en hun standpunt over de in de wet vervatte maatregelen of voorzieningen ter kennis van de kiezers te brengen.

16. Beroep op de rechter

Het beroep op de bestuursrechter tegen besluiten die op grond van de Wet raadgevend referendum worden genomen, is in het wetsvoorstel geregeld naar analogie van het beroep inzake Kieswetgeschillen. Ook bij geschillen die zich in de loop van de referendumprocedure kunnen voordoen, is kenmerkend dat de aangevochten besluiten in hoge mate een gebonden karakter hebben en met het oog op de voortgang van de procedure een snelle afdoening van deze geschillen vereist is. In een aantal gevallen wordt al in spoedbehandeling van beroepen voorzien doordat gedeelten van de Kieswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dit betreft beroep tegen besluiten inzake de registratie van kiesgerechtigdheid van Nederlanders in het buitenland, verzoeken om een kiezerspas, verzoeken om bij volmacht te stemmen en verzoeken om per brief te stemmen.

Hiernaast komt beroep tegen de volgende in het wetsvoorstel geregelde besluiten voor een spoedbehandeling in aanmerking:

- a. besluiten inzake de vraag of de Wet raadgevend referendum toelaat dat over een wet of een besluit een referendum wordt gehouden;
- b. besluiten van de voorzitter van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek tot het houden van een referendum;
- c. besluiten van het centraal stembureau inzake het definitieve verzoek tot het houden van een referendum;
- d. besluiten van het centraal stembureau over het verloop van de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de uitslag van een referendum;
- e. besluiten van de referendumcommissie inzake het verstrekken van subsidies.

Bij de behandeling van de in de onderdelen a tot en met d genoemde beroepen gelden volgens het wetsvoorstel de volgende afwijkingen van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht inzake beroep op de administratieve rechter:

- uitsluiting van de bezwaarschriftprocedure;
- verkorting van de beroepstermijn;
- behandeling in één instantie door de Afdeling bestuursrechtspraak;
- uitsluiting van de procedure inzake voorlopige voorziening;
- verplichte versnelde behandeling;
- uitsluiting van de mogelijkheid van vereenvoudigde behandeling (wegens de daaraan verbonden mogelijkheid van verzet);
- verkorting van de termijn waarbinnen het griffierecht moet worden betaald.

Voor beroepen tegen besluiten inzake de vraag of een wet vatbaar is voor een referendum is in het wetsvoorstel bovendien een korte beslistermijn opgenomen, zoals de Kieswet die kent bij beroep tegen besluiten inzake de geldigheid van kandidatenlijsten. Eveneens geldt een beslistermijn bij beroep tegen besluiten van (de voorzitter van) het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek en het definitieve verzoek tot het houden van een referendum.

In enkele gevallen wordt beroep geheel uitgesloten. In de eerste plaats betreft dit besluiten van het stembureau, het hoofdstembureau of de burgemeester inzake het verloop van de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de uitslag van het referendum. Deze uitsluiting komt

overeen met die welke voor verkiezingen is geregeld in artikel 8:4, onder h, van de Algemene wet bestuursrecht. Het motief voor deze uitsluiting is dat geschillen over de genoemde besluiten alle aan de orde kunnen komen bij de besluiten van (de voorzitter van) het centraal stembureau tot vaststelling van de toelaatbaarheid van het inleidend verzoek of het definitieve verzoek tot het houden van een referendum of bij de besluiten van het centraal stembureau tot vaststelling van de uitslag van het referendum. De besluiten over deze onderwerpen dienen, anders dan in overeenkomstige gevallen bij verkiezingen, bij een referendum wél appellabel te zijn, aangezien, zoals in paragraaf 13 werd toegelicht, bij een referendum geen sprake is van een beslissing van geschillen over de stemming en de vaststelling van de uitslag door het vertegenwoordigend orgaan.

In de tweede plaats is beroep uitgesloten tegen besluiten tot het bepalen van de dag van de stemming. Aan een beroepsmogelijkheid voor deze besluiten lijkt geen behoefte te bestaan. Zij lenen zich bovendien nauwelijks voor een juridische toetsing.

17. Straf- en overgangsbepalingen

17.1 Strafbepalingen

Ten aanzien van verkiezingen bestaan twee categorieën van strafbepalingen. In de artikelen 125 tot en met 130 van het Wetboek van Strafrecht zijn enkele delicten geformuleerd die betrekking hebben op «een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing». Deze artikelen hebben naar hun omschrijving geen betrekking op overeenkomstige handelingen bij referenda. Hiernaast kent de Kieswet in hoofdstuk Z een paragraaf strafbepalingen (artikel Z 1 tot en met Z 11). Deze artikelen hebben, al is dat in de tekst van de afzonderlijke artikelen niet expliciet aangegeven, als onderdeel van de Kieswet uitsluitend betrekking op in de Kieswet geregelde verkiezingen. Zo is bijvoorbeeld artikel Z 1, waarin onder meer het vervalsen van stembiljetten strafbaar wordt gesteld, niet van toepassing, indien het stembiljetten voor een referendum betreft.

Gelet op de overeenkomst tussen referenda en verkiezingen is het aangegeven om in de Wet raadgevend referendum een reeks strafbaarstellingen op te nemen die overeenkomt met de genoemde strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en de Kieswet.

Hoofdstuk 13 van het wetsvoorstel behelst dan ook achtereenvolgens bepalingen die met de artikelen 125 tot en met 130 van het Wetboek van Strafrecht en met hoofdstuk Z, paragraaf 1, van de Kieswet overeenkomen. Om ongewenst verschil tussen beide categorieën van bepalingen te voorkomen, is in alle delictomschrijvingen expliciet de term «referendum» opgenomen. Voor de delictomschrijvingen, de kwalificatie van de delicten als misdrijven of als overtredingen en de op te leggen straffen is aangesloten bij de formuleringen in het Wetboek van Strafrecht en de Kieswet.

Ten aanzien van de fasen van het inleidend verzoek en het definitieve verzoek tot het houden van een referendum kennen het Wetboek van Strafrecht en de Kieswet uit de aard der zaak geen strafbepalingen die model zouden kunnen staan voor de Wet raadgevend referendum. In het wetsvoorstel wordt een aantal op deze fasen betrekking hebbende handelingen strafbaar gesteld. In de eerste plaats het indienen van meer dan één verzoek en het afleggen van meer dan één ondersteuningsverklaring. In de tweede plaats het zich bij het indienen van een verzoek en het afleggen van een ondersteuningsverklaring voordoen voor een ander. Ook het omkopen van personen door gift of belofte tot het al dan niet indienen van een verzoek om een referendum te houden of het afleggen van een ondersteuningsverklaring wordt strafbaar gesteld. Door dergelijke handelingen wordt opzettelijk een onzuiver verloop van de referendum-

procedure beoogd, hetgeen een strafbaarstelling rechtvaardigt. Wordt onder een valse naam een verzoek ingediend of een verklaring afgelegd, dan is het algemene artikel van het Wetboek van Strafrecht inzake valsheid in geschrifte van toepassing (artikel 225).

17.2 Overgangsbepalingen

Er kan geen raadgevend referendum worden gehouden over de wetten die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn bekrachtigd. Hetzelfde geldt voor de verdragen die voor die datum stilzwijgend zijn goedgekeurd.

18. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten gehouden zijn allerlei activiteiten te ontplooiën in geval van een referendum. Aan die activiteiten zijn uiteraard kosten verbonden. Het zal met name gaan om kosten die verband houden met de stemprocedure. Te denken valt aan kostenposten als: de kosten van de productie en verspreiding van oproepingskaarten en stembiljetten, de huur van stemlokalen, de inzet van stemmachines, de meerkosten van het bijhouden van het kiezersregister, ambtelijke kosten en presentiegelden. Het Rijk dient op grond van de vigerende regelgeving compensatie te bieden voor de kosten die het houden van een referendum bij gemeenten en provincies met zich brengt. Uit de evaluatie van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet blijkt dat de uitvoeringskosten voor gemeenten bij dat referendum € 22,7 miljoen bedroegen. De voorlichtingskosten worden door het Rijk zelf gedragen. De gemeente Den Haag zal kosten maken om Nederlanders in het buitenland in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan een referendum. De gemeente zal daarvoor een passende tegemoetkoming worden verstrekt. Ook de hoogte daarvan zal aan de hand van de praktijkervaring worden vastgesteld.

Naast de kosten die worden gemaakt ter compensatie van de feitelijke uitvoering van een referendum door provincies en gemeenten, leidt de invoering van het referendum als instrument tot structurele uitgaven bij het Rijk, die samenhangen met uit dit wetsvoorstel voortvloeiende extra werkzaamheden voor het Rijk. Het gaat hier onder andere om de kosten die verbonden zijn aan de werkzaamheden van de referendumcommissie, alsmede de extra taken voor de Kiesraad. Daarnaast zijn er extra taken voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals de toetsing of bij het parlement aanhangige wetsvoorstellen na bekrachtiging referendabel zullen zijn, de bekendmaking van de bekrachtiging en vindplaats van een wet en de bekendmaking van het besluit over de referendabiliteit. Ten slotte brengt het verstrekken van subsidies ook een kostenpost voor het Rijk met zich mee.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Het begrip definitief verzoek wordt in dit voorstel gehanteerd voor het totale aantal geldige ondersteuningsverklaringen dat gedurende de fase van steunverwerving is afgelegd. Met het begrip definitief verzoek wordt op een eenduidige wijze het onderscheid tussen de fase van het inleidend verzoek en de daaropvolgende fase tot uitdrukking gebracht. Toelating van het definitieve verzoek vormt de afsluiting van hetgeen in de toelichting bij het verworpen grondwetsvoorstel is aangeduid als de fase van steunverwerving.

Artikel 4

Onder het begrip wetten in onderdeel a van dit artikel vallen ook de rijks-wetten. In artikel 5, onderdeel f, is een groot deel van de rijkswetten echter uitgezonderd van de mogelijkheid daarover een referendum te houden. De rijkswetten die wel onder het bereik van dit wetsvoorstel vallen – te weten de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden – vallen onder de algemene regeling in dit voorstel voor wetten. Paragraaf 1 van hoofdstuk 3 van dit voorstel is derhalve zowel op gewone wetten, als op rijkswetten tot (uitdrukkelijke) goedkeuring van bovengenoemde verdragen van toepassing, terwijl paragraaf 2 van dat hoofdstuk een bijzondere regeling geeft voor de stilzwijgende goedkeuring van zulke verdragen.

Artikel 5

De opgenomen uitzonderingen zijn ontleend aan de Trw. In paragraaf 7 van deze toelichting zijn de achterliggende motieven voor deze uitzonderingsgronden uiteen gezet.

Artikel 6

Op de in dit artikel aangegeven wijze wordt verzekerd dat niet uitsluitend de minister wie het primair aangaat beslist over de referendabiliteit en dat alle in het geding zijnde belangen, inclusief het belang van een consistente toepassing van de geldende normen inzake de referendabiliteit, daarbij worden betrokken.

Artikel 7

In de Staatscourant wordt de datum medegedeeld waarop de bekrachtiging heeft plaatsgevonden. Voorts wordt in de Staatscourant de vindplaats van de tekst van de (rijks)wet medegedeeld. Doorgaans betreft het daarbij een verwijzing naar de stukken van de Eerste Kamer. Daarnaast zijn ook andere verwijzingen mogelijk, mits het gaat om vindplaatsen die voor iedereen toegankelijk zijn. In elk geval kan de tekst van de wet ter inzage worden gelegd bij het ministerie van de minister wie het aangaat. In de gevallen waarin bij plaatsing in het Staatsblad de tekst krachtens de regeling zelf nog op ondergeschikte punten gewijzigd kan worden (o.a. vernummering), staat dit niet in de weg aan de plaatsing van de mededeling in de Staatscourant. Gelet op het belang van de voortgang van de wetgeving is het geen wezenlijk bezwaar indien in de fase van het inleidend verzoek de tekst door plaatsing in het Staatsblad op deze punten kan worden aangepast. Tijdens of kort na het inleidend verzoek staat de tekst geheel vast.

De mededeling in de Staatscourant bevat tevens het besluit over de referendabiliteit. Het betreft een besluit dat vatbaar is voor beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Indien de minister besluit dat de wet of de stilzwijgende goedkeuring van het verdrag niet referendabel is en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep tot hetzelfde oordeel komt, kan de wet nog binnen de termijn van het inleidend verzoek in werking treden. Ook kan dan binnen die termijn de binding aan het verdrag worden aangegaan.

Artikel 8

De termijn van het eerste lid waarmee de inwerkingtreding van referendabele wetten moet worden «opgeschort», is gesteld op acht weken. Deze termijn is een optelsom van de verschillende termijnen voor het afwikkelen van de noodzakelijke procedures tussen de mededeling in de Staats-

courant en de beslissing inzake het beroep tegen de beslissing van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek, waarmee de fase van het inleidend verzoek wordt afgesloten. De lengte van deze totale termijn bedraagt 54 dagen en dus. Deze termijn van 54 dagen is in het artikel zekerheidshalve afgerond op acht weken.

Artikel 9

De voorziening van dit artikel is nodig, omdat bij toelating van het inleidend verzoek de inwerkingtredingsbepaling die met inachtneming van het vorige artikel in het betreffende wetsvoorstel is opgenomen, vaak zou leiden tot inwerkingtreding voordat de fase van het definitieve verzoek respectievelijk de totale referendumprocedure is afgerond. Het is niet mogelijk voor deze situaties een vaste regel als voorzien in het vorige artikel op te nemen. In de – waarschijnlijk betrekkelijk zeldzame – situatie dat de fase van het definitieve verzoek aanvangt, is er daarom voor gekozen de inwerkingtredingsregeling van rechtswege te laten vervallen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat voor de situatie dat er wel een inleidend verzoek was ingediend maar dit verzoek niet is toegelaten, geen specifieke regeling nodig is. De wet kan in een dergelijk geval in werking treden op de wijze als daarin, met inachtneming van het vorige artikel, is voorzien.

Artikel 10

Dit artikel bestrijkt twee verschillende situaties. In beide gevallen dient de inwerkingtreding opnieuw bij koninklijk besluit te worden geregeld. De eerste situatie is het geval dat het definitieve verzoek niet wordt toegelaten, omdat niet aan het vereiste van het behalen van het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen is voldaan. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat in dit kader niet meer aan de orde is of het wetsvoorstel referendabel is. Met het onherroepelijk worden van het besluit op grond van artikel 6 van het voorstel c.q. de beslissing die in beroep daarop is genomen, staat de referendabiliteit van de wet in deze fase niet meer ter discussie. De tweede situatie waarin dit artikel toepassing zal moeten vinden, is die waarin wel een referendum heeft plaatsgevonden, maar dat referendum geen raadgevende uitspraak tot afwijzing heeft opgeleverd. Uit de formulering blijkt dat het artikel niet de mogelijkheid openlaat dat in deze situaties wordt afgezien van inwerkingtreding.

Artikel 14

Het tijdstip waarop de verlening van stilzwijgende goedkeuring van rechtswege plaatsvindt (30 dagen nadat het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring is voorgelegd en niet het vereiste aantal kamerleden binnen die termijn het stilzwijgen heeft doorbroken), is geregeld in artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Indien publicatie van de tekst van het verdrag in het Tractatenblad dan nog niet heeft plaatsgevonden, kan voor de vindplaats worden verwezen naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. De regering streeft ernaar dat op dat moment een vertaling van het verdrag in het Nederlands beschikbaar is.

Artikel 18

De kiesgerechtigdheid voor de Tweede-Kamerverkiezingen, waaraan de kiesgerechtigdheid is gekoppeld, is omschreven in artikel B 1 van de Kieswet. Vereist is dat men Nederlander is en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben in de Nederlandse Antillen of Aruba, zijn alleen kies-

gerechtigd, indien zij gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland zijn geweest, dan wel in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn. In het laatste geval hebben ook hun echtgenoten, partners en inwonende kinderen kiesrecht. De kiesgerechtigdheid wordt beoordeeld naar de toestand op de drieënveertigste dag voor de dag van de stemming voor het referendum (met uitzondering van het vereiste van de achttienjarige leeftijd, dat wordt beoordeeld naar de situatie op de dag van de stemming).

Artikel 19

De koppeling van het kiesrecht voor een referendum aan de kiesgerechtigdheid voor de verkiezingen van de Tweede Kamer impliceert dat uitsluiting van het kiesrecht op grond van artikel B 5 van de Kieswet tevens meebrengt dat men niet gerechtigd is aan een referendum deel te nemen. Artikel B 5 van de Kieswet behoeft dus niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard. Dat is wel het geval met artikel B 6, waarin voorgeschreven is dat kiesgerechtigden aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, alleen bij volmacht kunnen stemmen.

Artikel 20

Voor de registratie van de kiesgerechtigdheid voor referenda in de gemeentelijke administratie kan eenvoudig worden verwezen naar de registratie van de kiesgerechtigdheid voor de op hetzelfde niveau gehouden verkiezingen. Hierdoor werken ook de in de artikelen D 4 tot en met D 7 van de Kieswet geregelde voorzieningen inzake inlichtingen omtrent de registratie als kiezer en verzoeken om herziening van de registratie automatisch door naar de kiesgerechtigdheid voor referenda.

Artikel 21

Zoals al in paragraaf 14 van het algemeen deel van de memorie van toelichting werd vermeld, vindt voor elk referendum een afzonderlijke registratie van de kiezers in het buitenland plaats, waarvoor die kiezers zich individueel moeten aanmelden. Als hulpmiddel daarbij wordt het in artikel D 3a van de Kieswet geregelde semi-permanente bestand van kiesgerechtigden voor de laatstgehouden Tweede-Kamerverkiezing benut. De daarin opgenomen personen krijgen ongevraagd een registratieformulier voor een referendum toegestuurd. Er wordt dus geen afzonderlijk semi-permanent bestand aangehouden van kiesgerechtigden die eerder aan een referendum hebben deelgenomen. In het algemeen deel werd tevens aangegeven waarom ervoor is gekozen de registratietermijn reeds te openen vanaf de toelating van het inleidend verzoek. Uiteraard is dan nog niet zeker of er een referendum komt. Slaagt het definitieve verzoek niet, dan betekent dit tevens dat de aangevangen registratieprocedure wordt afgebroken. Het is overigens aannemelijk dat Nederlanders in het buitenland zich pas in betekenende mate zullen laten registreren, nadat duidelijk is geworden dat het definitieve verzoek een goede kans maakt. De formele beslissing op een verzoek om registratie kan pas worden genomen, nadat het besluit tot het uitschrijven van het referendum is genomen en dus de datum van het referendum definitief vaststaat.

Artikel 22

De toepasselijkheid van de in artikel D 9 van de Kieswet geregelde eenvoudige beroepsmogelijkheid tegen beslissingen inzake registratie als kiezer heeft bij een referendum alleen betrekking op beslissingen inzake

registratie van Nederlanders in het buitenland als kiezer. Voor de kiezers in Nederland werkt de beroepsmogelijkheid bij de registratie als kiesgerechtigde voor de Tweede-Kamerverkiezing automatisch door naar de kiesgerechtigdheid voor een referendum.

Artikelen 23–28

Voor deze artikelen hebben de bepalingen van hoofdstuk E van de Kieswet als uitgangspunt gediend. In paragraaf 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het voor referenda gekozen stelsel van stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus uiteengezet.

Artikelen 31 en 43

Dat een verzoeker niet meer dan één verzoek tot het houden van een referendum over dezelfde wet en niet meer dan één ondersteuningsverklaring inzake hetzelfde inleidend verzoek mag indienen, spreekt voor zich. Overtreding van het voorschrift leidt ingevolge artikel 34 en 46 van het voorstel tot ongeldigverklaring van alle verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen die afkomstig zijn van die persoon. Ook kan betrokkene strafrechtelijk worden vervolgd.

In het tweede lid van deze artikelen is bepaald dat een ingediend verzoek respectievelijk een afgelegde ondersteuningsverklaring niet kan worden ingetrokken. De Kieswet bevat een bepaling van dezelfde strekking voor ondersteuningsverklaringen inzake kandidaatstelling. Het voorschrift is noodzakelijk om discussie over de rechtsgeldigheid van verzoeken en verklaringen te vermijden. Dergelijke discussies zouden de tijdige en juiste vaststelling van het totale aantal verzoeken en verklaringen in de weg kunnen staan. Op het formulier voor de verzoeken en verklaringen zal de verzoeker gewezen worden op de onmogelijkheid van intrekking van zijn verzoek respectievelijk zijn verklaring.

Artikelen 32 en 44

Het tweede lid van de artikelen bepaalt dat het bij algemene maatregel van bestuur openen van de mogelijkheid om met behulp van elektronische datacommunicatie verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen in te dienen, slechts kan worden opengesteld indien verzekerd is dat die wijze van indiening geen afbreuk doet aan «de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid». De vereisten van toezicht en betrouwbaarheid omvatten in ieder geval de volgende vereisten. In de eerste plaats dient vast te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum.

Artikelen 34 en 46

In de Trw was bepaald dat verzoeken die zijn ingediend door niet kiesgerechtigde personen ongeldig zijn. Uit het systeem van het wetsvoorstel vloeit voort dat het centraal stembureau niet kan beoordelen of de gegevens op een lijst ook daadwerkelijk zijn ingevuld door de persoon op wie de gegevens betrekking hebben. Wel kan worden beoordeeld of het verzoek gegevens bevat van een persoon die als kiesgerechtigde in de gemeentelijke basisadministratie is opgenomen.

Aan de opsomming in de Trw van de gronden voor het ongeldig verklaren van een verzoek of een ondersteuningsverklaring is een grond toegevoegd. Indien een verzoek of een ondersteuningsverklaring onjuiste gege-

vens bevat, worden zij ook ongeldig verklaard. Deze toevoeging vloeit voort uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de Trw.²⁶

Artikelen 36 en 51

In de Trw was bepaald dat wanneer een verzoek ongeldig wordt verklaard, een kopie van het verzoekformulier aan de verzoeker wordt gezonden. Het wetsvoorstel bepaalt dat op de opgestuurde lijsten de verzoeken van meer dan één persoon kunnen staan. Indieners achten het met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet wenselijk in zo'n geval een kopie van de hele lijst te zenden aan de persoon of personen van wie het verzoek ongeldig is verklaard. Daarom wordt voorgesteld een kopie van de lijsten waarop ten minste één ongeldig verzoek voorkomt ter inzage te leggen.

Artikel 42

In de Trw was bepaald dat de fase van het definitieve verzoek aanvangt na het onherroepelijk worden van het besluit tot toelating van het inleidend verzoek. Uit de evaluatie van de Trw blijkt dat dit in de praktijk tot problemen heeft geleid. Niet altijd is met zekerheid vast te stellen op welk moment een besluit onherroepelijk wordt. Daarom wordt in artikel 42 voorgesteld de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen te laten aanvangen na de bekendmaking van het besluit tot toelating van het inleidend verzoek dan wel – indien het verzoek niet is toegelaten en de Afdeling bestuursrechtspraak een beroep tegen dit besluit gegrond verklaart – na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Artikel 52

Dit artikel is opgenomen om buiten kijf te stellen dat uit het besluit tot toelating van een definitief verzoek voortvloeit dat er een referendum wordt gehouden. Alleen omtrent de vraag wanneer, en niet omtrent de vraag óf het referendum plaatsvindt, dient nog te worden besloten.

Artikel 57

In geval van combinatie van een referendum met een verkiezing kan de stemming op een andere dag dan woensdag vallen. Dit zal zich altijd voordoen bij combinatie met de verkiezingen voor het Europees Parlement, maar kan ook het geval zijn bij combinatie met andere verkiezingen, indien met toepassing van artikel F 1, derde lid, van de Kieswet de dag van de stemming enkele dagen wordt verschoven. De in het tweede lid bedoelde voorschriften voor combinatie van stemmingen zijn de artikelen J 9 tot en met J 12a van het Kiesbesluit. Deze hebben betrekking op gecombineerd gebruik van oproepingskaarten en andere verkiezingsbescheiden, op de werkzaamheden van de stembureauleden en op het gecombineerd gebruik van stembussen en stemmachines.

Artikel 58

Dit artikel bevat een minimumverplichting tot het geven van voorlichting. De gemeenten zijn op grond van het eerste lid gehouden de tekst van de wet gedurende vier weken voorafgaande aan de stemming voor een ieder gratis ter gemeentesecretarie beschikbaar te hebben. Het gaat hier uitsluitend om de tekst van de wet, zonder nadere toelichting. Aangezien deze tekst veelal niet het meest geschikte middel is om op beknopte en overzichtelijke wijze informatie te verschaffen over de strekking van de wet, is er niet voor gekozen deze huis-aan-huis te verspreiden, maar uitsluitend om deze op een centraal punt binnen elke gemeente voor een ieder

²⁶ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13 september 2004, 200407445/1.

beschikbaar te hebben. Daarnaast is een verplichting opgenomen voor de referendumcommissie om informatie te verstrekken over een aan een referendum onderworpen wet. De referendumcommissie heeft de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze deze informatieverplichting het beste kan worden ingevuld.

Artikel 59

Op het stembiljet wordt de vraag opgenomen of de kiezer voor of tegen de aan het referendum onderworpen wet is. Aangezien echter veel wetten een officiële benaming hebben die niet automatisch inzicht geeft in het onderwerp van de wet, bijvoorbeeld bij wijzigingswetten, is bepaald dat de referendumcommissie vaststelt hoe de wet geduid moet worden op het stembiljet. Op die manier is het voor de kiezer duidelijk waar het referendum materieel over gaat. Op het stembiljet komt dus bijvoorbeeld te staan: «Bent u voor of tegen de Wet raadgevend referendum?». Op stembiljetten bij verkiezingen wordt als waarborg voor de echtheid van het stembiljet de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau afgedrukt. Aangezien bij referenda geen sprake kan zijn van per kieskring verschillende stembiljetten, is in dit artikel gekozen voor de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau.

Artikel 66

Anders dan bij verkiezingen hoeven bij een referendum door het stembureau slechts enkele aantallen te worden vastgesteld: het aantal voorstemmers, het aantal tegenstemmers, het aantal blanco stemmen, het aantal ongeldige stemmen en het aantal kiesgerechtigden.

Artikelen 78–88

Deze artikelen hebben betrekking op de vaststelling van de uitslag van het referendum door het centraal stembureau. Voor een deel lopen de artikelen parallel met de bepalingen van hoofdstuk P van de Kieswet, met uitzondering uiteraard van de regeling inzake de zetelverdeling en de toewijzing van zetels aan kandidaten.

Artikelen 79 en 80

Zoals in het algemeen deel van deze memorie werd aangegeven, vervult het centraal stembureau bij een referendum mede de taak die bij verkiezingen toevalt aan het vertegenwoordigend orgaan. Dit komt tot uitdrukking in artikel 79, dat gelijkenis vertoont met artikel V 4 van de Kieswet. Het centraal stembureau stelt diensgevolge niet alleen de uitslag van de stemming vast, maar het neemt ook een beslissing over in verband met de stemming of de vaststelling van de uitslag gerezen geschillen. Het neemt kennis van deze geschillen, hetzij door middel van de processen-verbaal van de stembureaus (en eventueel de plaatselijke stembureaus en hoofdstembureaus), hetzij doordat bij de vaststelling van de uitslag tijdens de openbare zitting bezwaren worden ingebracht. Evenals bij verkiezingen kan het centraal stembureau ambtshalve of naar aanleiding van bezwaren overgaan tot hertelling van de in een of meer stemdistricten uitgebrachte stemmen. Daarnaast heeft het centraal stembureau de bevoegdheid de stemming in een of meer stemdistricten ongeldig te verklaren, zodat een nieuwe stemming moet plaatsvinden. Het centraal stembureau zal hiertoe in de praktijk overigens alleen overgaan, indien de ongeldigheid van de stemming van invloed kan zijn geweest op de vaststelling of het referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing.

Artikel 83

In artikel 3 is omschreven in welk geval de uitslag van het referendum geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet waarover het referendum is gehouden. Artikel 83 draagt aan het centraal stembureau op om vast te stellen hoeveel procent van de kiesgerechtigden voor en tegen heeft gestemd.

Artikel 87

Bij het karakter van een correctief referendum past dat de uitslag formeel door de voorzitter van het centraal stembureau ter kennis wordt gebracht van de organen die de wet hebben vastgesteld.

Artikelen 89–91

De artikelen over de referendumcommissie sluiten nauw aan bij de artikelen in de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet die betrekking hebben op de in die wet ingestelde referendumcommissie. Indieners zijn er zich van bewust dat de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet nog niet is vervallen en dat de in die wet genoemde referendumcommissie formeel dus nog bestaat. Indieners hebben dan ook overwogen de referendumcommissie in het onderhavige wetsvoorstel een andere naam te geven. Nu de «referendumcommissie Europese Grondwet» naar verwachting binnen afzienbare tijd zal ophouden te bestaan, is hier van afgezien.

Artikel 92

Anders dan in artikel 8:4, onder h, van de Algemene wet bestuursrecht worden in dit artikel onder a de organen waarvan de besluiten niet appellabel zijn, uitdrukkelijk genoemd, omdat tegen besluiten van de referendumcommissie en het centraal stembureau wel beroep kan worden ingesteld. Het onder b vermelde besluit is het besluit van de referendumcommissie over de datum van het referendum, bedoeld in artikel 58, eerste lid.

Artikel 93

Uit dit artikel, in combinatie met de beroepsbepalingen van de Kieswet die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, volgt dat tegen nagenoeg alle besluiten op grond van de Wet raadgevend referendum die voor beroep vatbaar zijn, geen beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, maar rechtstreeks bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Artikel 94

De tekst van dit artikel is ontleend aan artikel D 9 van de Kieswet. Zie voor een inhoudelijke omschrijving van de afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht paragraaf 16 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 95

In de in dit artikel genoemde gevallen is de vaststelling van een korte termijn waarbinnen op een ingesteld beroep moet worden beslist, op zijn plaats, om te verzekeren dat de voortgang van de referendumprocedure niet wordt vertraagd. In de Kieswet is van een zodanige termijnstelling sprake bij beroep inzake de geldigheid van kandidatenlijsten. Ook de

verplichting voor de Afdeling bestuursrechtspraak om bij vernietiging van het bestreden besluit zelf in de zaak te voorzien, is aan die procedure ontleend.

Artikelen 98, 101, 102, 103 en 104

De omschrijving van de in deze artikelen strafbaar gestelde gedragingen komen overeen met die van respectievelijk de artikelen 125, 126, 127, 128 en 129 van het Wetboek van Strafrecht. De laatstbedoelde bepalingen zijn van toepassing bij «een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing».

Artikelen 99 en 100

Deze niet aan het Wetboek van Strafrecht ontleende artikelen zijn geredigeerd naar analogie van artikel 126 Wetboek van Strafrecht, dat betrekking heeft op omkoping ter zake van het uitoefenen van het kiesrecht.

Artikelen 105–108 en 110–114

De in deze artikelen omschreven delicten komen overeen met die welke geregeld zijn in de artikelen Z 1 tot en met Z 4, Z 6 tot en met Z 8, Z 9 en Z 10 van de Kieswet.

Artikel 119

De wijziging van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens strekt ertoe zeker te stellen dat de Kiesraad bij de controle van de ingediende verzoeken en de afgelegde ondersteuningsverklaringen gebruik kan maken van de kiesrechtelijke gegevens die in de gemeentelijke basisadministratie zijn opgenomen.

Dubbelboer
Duyvendak
Van der Ham

Vergaderjaar 2017–2018

34 854

Intrekking van de Wet raadgevend referendum

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 december 2017 en het nader rapport d.d. 20 december 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 december 2017, no.2017002131, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot intrekking van de Wet raadgevend referendum, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de Wet raadgevend referendum (Wrr) in te trekken. Deze wet maakt het op dit moment mogelijk om over wetten, waaronder wetten tot goedkeuring van verdragen, en stilzwijgende goedkeuringen van verdragen, na hun aanvaarding door de Koning een raadgevend referendum te organiseren. Naast de intrekking van de Wrr regelt het voorstel tevens dat over de intrekkingswet geen raadgevend referendum op grond van de Wrr kan worden gehouden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar adviseert de noodzaak van de intrekking van de Wrr nader te motiveren. Zij adviseert voorts de motivering van de uitsluiting van de referendabiliteit in de toelichting aan te passen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 december 2017, nr. 2017002131, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 december 2017, nr. W04.17.0387/I, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De overwegingen van de Afdeling hebben geleid tot aanpassing en aanvulling op verschillende punten van de memorie van toelichting van het voorstel.

1. Motivering intrekking

a. Algemeen

Over de vraag of en zo ja in welke vorm referenda onderdeel zouden moeten zijn van het wetgevingsproces bestaat in Nederland al geruime tijd discussie. De Afdeling heeft zich in eerdere adviezen ook verschillende keren uitgesproken over de grondwettelijke en andere juridische aspecten van diverse referendumvarianten.² Tegen de achtergrond daarvan onthoudt zij zich thans van algemene beschouwingen over de figuur van het raadgevende, correctieve wetgevingsreferendum.

De vraag of intrekking van de Wrr wenselijk is, is een vraag die door de wetgever moet worden beantwoord. Uit een oogpunt van kwalitatief goede wetgeving is het echter wel van belang dat deze bestendig³ is en dat gelet daarop de noodzaak van een eventuele aanpassing of intrekking van een wet overtuigend wordt gemotiveerd.⁴ In dat licht gaat de Afdeling naar aanleiding van de toelichting allereerst in op de betekenis van de wettelijke opkomstdrempel en vervolgens op de bredere context waarin motivering van de voorgestelde intrekking geplaatst zou moeten worden.

b. Betekenis van de opkomstdrempel

Volgens de toelichting menen veel kiezers «dat, wanneer de opkomstdrempel wordt gehaald, 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.»⁵ De toelichting vermeldt verder dat het kabinet van mening is 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. In de toelichting wordt ter motivering daarvan gesteld dat het nationale raadgevende referendum kan leiden tot vervreemding van de kiezer als in het geval van een afwijzende uitspraak van de kiezers de wetgever desondanks niet kiest voor intrekking van de «afgewezen» wet.⁶

De Afdeling merkt op dat deze passages uit de toelichting zo gelezen kunnen worden dat de bindendheid die de kiezer verwacht van de referendumuitslag zich met name voordoet in het geval de opkomstdrempel is gehaald. Hierdoor kan de vraag rijzen waarom niet volstaan kan worden met schrapping van deze wettelijke drempel om zo het versterkende effect dat daarvan uitgaat voor de verwachting van

² Zie onder meer het advies van de Raad van State van 11 oktober 1999 over enkele aspecten van een (raadgevend) correctief referendum, Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, B en het advies van de Raad van State van 28 januari 2000 over de Tijdelijke referendumwet, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B.

³ De Wrr trad in werking op 1 juli 2015. Op grond van artikel 123 Wrr dient de wet binnen drie jaar na de inwerkingtreding te zijn geëvalueerd.

⁴ Zie ook Kamerstukken II 2012/13, 33 452, nr. 4

⁵ Toelichting, Algemeen, paragraaf 2

⁶ Zie over de bindendheid van de uitslag van een referendum voor de wetgever ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2016 over het voorstel van wet van de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet inzake de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne, Kamerstukken II 2015/16, 34 449, nr. 4.

bindendheid bij de kiezer tegen te gaan.⁷ De Afdeling constateert echter dat de verwachting van de kiezer dat de uitslag van het juridisch niet-bindende referendum in de praktijk gevolgd zal worden blijkens de totstandkomings-geschiedenis van de Wet raadgevend referendum ook los gezien kan worden van een eventuele opkomstdrempel. Zo speelde de vraag naar de feitelijke bindendheid van een raadgevend referendum en de daarmee samenhangende verwachtingen van kiezers al een rol in de parlementaire discussie voordat in het toenmalige wetsvoorstel een opkomstdrempel was opgenomen.⁸ In dat licht bezien wordt uit de toelichting onvoldoende duidelijk welke rol de wettelijke opkomstdrempel in de afweging heeft gespeeld in verhouding tot andere afwegingsfactoren.

c. Bredere context

De motivering in de toelichting zoals hiervoor weergegeven heeft slechts in algemene zin betrekking op de specifiek in de Wrr opgenomen referendumvariant. Hierdoor blijkt uit de toelichting niet duidelijk waarom thans tot een andere afweging wordt gekomen dan de afweging die de wetgever destijds bij de totstandkoming van de Wrr heeft gemaakt. Het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» biedt met het oog daarop meer informatie en gaat in op de ontwikkelingen sinds de inwerking-treding van de Wrr. Vermeld wordt dat het raadgevend referendum, destijds bedoeld als tussenstap naar een correctief bindend referendum, niet gebracht heeft wat ervan werd verwacht, onder meer door een controverse over de wijze van aanvragen en verschillende interpretaties van de uitslag. In dat licht bezien en vanwege de constatering dat de politieke steun voor een correctief bindend referendum als beoogd einddoel sinds die periode is afgebrokkeld, wil het kabinet een pas op de plaats maken en de Wet raadgevend referendum intrekken, zo staat in het regeerakkoord.⁹

Deze passages uit het regeerakkoord illustreren dat het wetsvoorstel moeilijk los kan worden gezien van de bredere context van het democratische bestel en van de met het oog daarop relevante politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De vraag of intrekking van de Wet raadgevend referendum wenselijk is hangt in die context af van opvattingen over het hedendaagse functioneren van de representatieve democratie en over de betekenis van andere dan de specifiek in de Wrr geregelde manieren waarop burgers bij belangrijke beslissingen kunnen worden betrokken. De Staatscommissie parlementair stelsel buigt zich daar thans over.¹⁰ De toelichting gaat op deze bredere context niet in.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande de noodzaak van de intrekking van de Wrr nader te motiveren.

⁷ Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 28 mei 2014 over het voorstel van wet van de leden Fokke, Voortman en Schouw tot wijziging van de Wet raadgevend referendum, houdende opnemings van een opkomstdrempel en een horizonbepaling, Kamerstukken II 2013/14, 33 934, nr. 4. Zie over de bindendheid van de uitslag van een referendum voor de wetgever ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2016 over het voorstel van wet van de leden Wilders en Bosma tot intrekking van de goedkeuringswet inzake de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne, Kamerstukken II 2015/16, 34 449, nr. 4.

⁸ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 10, blz. 3, Kamerstukken II 2006/07, nr. 14, blz. 2 en Kamerstukken II 2007/08, 30 372, nr. 15, blz. 2/3.

⁹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, 10 oktober 2017, blz. 8.

¹⁰ Zie de Probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel. Daarin komt ook het referendum aan de orde (blz. 16).

1. Motivering intrekking

a., b. en c. De Afdeling adviseert de noodzaak van de intrekking nader te motiveren, mede gelet op de betekenis van de opkomstdrempel en het bredere perspectief van het regeerakkoord.

De regering heeft geconstateerd dat de memorie van toelichting op het punt van de opkomstdrempel verduidelijking behoeft. De Afdeling merkt op dat op dit punt de lezing mogelijk is dat de verwachting van de kiezer dat de referendumuitslag bindend is, zich met name voordoet wanneer de opkomstdrempel is gehaald. Dit heeft de regering echter niet bedoeld. Meer in het algemeen is de regering de opvatting toegedaan dat in het geval het gaat om een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet waarover een referendum is gehouden, en een heroverweging leidt tot inwerkingtreding van de wet, of aanpassing van de wet, dat niet vanzelfsprekend op begrip bij de kiezer kan rekenen. Terecht stelt de Afdeling dat de parlementaire discussie over de feitelijke bindendheid van het raadgevend referendum en de daarmee samenhangende verwachting van de kiezer, ook speelde toen er nog geen opkomstdrempel in het toenmalige referendumwetsvoorstel was opgenomen. De discussie speelde tevens na afloop van het Oekraïne-referendum, toen in de parlementaire discussie de opvatting «nee is nee» opgeld deed. De opvatting van de regering moet dan ook los gezien worden van een eventuele opkomstdrempel. In de memorie van toelichting is daarom, ter verduidelijking van de bedoeling, de zinsnede over de opkomstdrempel komen te vervallen.

De regering heeft verder de motivering waarom de huidige referendumwet wordt ingetrokken naar aanleiding van de overweging van de Afdeling uitgebreid met een verwijzing naar de bredere context van het regeerakkoord. In de memorie van toelichting is in beeld gebracht dat het raadgevend referendum, zoals verwoord in het regeerakkoord, niet heeft kunnen zorgen voor een opmaat naar een correctief bindend referendum. De politieke steun voor het correctief bindend referendum als einddoel is afgebrokkeld, en is daarom voorlopig uit zicht. Het kabinet ziet ook 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. In de memorie van toelichting wordt daarom ook gewezen op de Staatscommissie parlementair stelsel, die mede is ingesteld om te adviseren over de representatieve democratie, meer in het bijzonder het parlementair stelsel, en de invloed die de individuele burger hierbinnen kan uitoefenen.

2. Uitsluiting referendabiliteit

De regering heeft ervoor gekozen de mogelijkheid van het houden van een raadgevend referendum over de intrekkingswet uit te sluiten. Zij heeft dit vormgegeven door in het wetsvoorstel uitdrukkelijk te bepalen dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is. Dat staat de wetgever op zichzelf vrij; de wetgever kan beslissen om in een latere wet af te wijken van een reeds bestaande wet.¹¹ Het is dus juridisch mogelijk om in een wet die volgens de Wet raadgevend referendum referendabel zou zijn,

¹¹ Ons staatsrecht kent immers niet de figuur van de organieke wet die boven de gewone wet staat, waardoor een algemene wet de latere wetgever niet ten principale kan binden. Zie ook het advies van de Raad van State van 28 januari 2000 over het voorstel van wet houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B, blz. 3.

expliciet te regelen dat deze wet niet toepasselijk is.¹² De in het wetsvoorstel opgenomen regeling¹³ heeft tot gevolg dat de vraag of een referendum moet worden gehouden niet beoordeeld wordt binnen het kader van de Wet raadgevend referendum¹⁴ maar op grond van een politieke afweging bij het onderhavige voorstel. De Afdeling acht dat een zuivere benadering.

De motivering in de toelichting met betrekking tot het uitsluiten van de referendabiliteit van de intrekkingwet houdt in dat, omdat het instrument van het referendum in het verleden door de wetgever aan de kiezers ter beschikking is gesteld, het ook de wetgever is die, zonder tussenkomst van de kiezers, zelfstandig moet kunnen besluiten om tot afschaffing van dit instrument over te gaan.¹⁵ De Afdeling constateert dat deze motivering niet steunt op een inhoudelijke waardering van het instrument raadgevend referendum en in zoverre niet aansluit bij de eerder genoemde passages uit het regeerakkoord. De toelichting sluit evenmin aan bij het destijds bij de voorgenomen intrekking van de Tijdelijke referendumwet ingenomen regeringsstandpunt. Dat standpunt kwam erop neer dat als de regering het raadgevend referendum een zodanig ongeschikt instrument vindt dat de wet die dat referendum regelt moet worden ingetrokken, het onlogisch zou zijn deze wet nog van toepassing te laten zijn op haar eigen intrekking.¹⁶ Gegeven de keuze van de regering de referendabiliteit uit te sluiten en de daarover in het regeerakkoord gegeven argumentatie ligt het in de rede bij het destijds ingenomen standpunt aan te sluiten.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te passen.

2. Uitsluiting referendabiliteit

De Afdeling adviseert verder de motivering van de uitsluiting van de referendabiliteit nader te motiveren.

De Afdeling onderschrijft het standpunt van de regering dat het de wetgever vrij staat in de intrekkingwet expliciet te regelen dat de Wet raadgevend referendum op de eigen intrekking niet van toepassing is. De Afdeling geeft echter in overweging op de motivering ervan nader in te gaan, gelet op de passages uit het regeerakkoord. De regering heeft de memorie van toelichting in die zin aangevuld. De regering wijst erop dat het niet logisch is de wet die het instrument terzijde schuift, de mogelijkheid te geven om hierover een referendum te houden, nu in het regeerakkoord is afgesproken dat die wet wordt ingetrokken omdat het instrument, als tussenstap naar een correctief bindend referendum, niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd.

¹² Afwijking in een latere wet is alleen niet mogelijk als die afwijking in strijd zou zijn met hoger recht zoals de Grondwet, een verdrag of het EU-recht. Dat is in het geval van de Wrr niet aan de orde.

¹³ Met inbegrip van de hierna in punt 3 te behandelen wetstechnische voorziening.

¹⁴ Deze is immers als gevolg van het wetsvoorstel niet van toepassing. Dat betekent dat gelet op artikel 12, eerste lid, Wrr niet toegekomen wordt aan de vraag of inwerkingtreding van de intrekkingwet geen uitstel kan lijden.

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, derde alinea.

¹⁶ Zie ook Kamerstukken II 2002/03, 28 739, nr. 3, blz. 2.

3. Wetstechnische aspecten

Mede gelet op eerdere advisering van de Raad van State¹⁷ geldt dat, indien de wetgever de referendabiliteit wil uitsluiten, de wettelijke bepaling dat de Wet raadgevend referendum niet van toepassing is, wetstechnisch gezien niet toereikend is. De Wet raadgevend referendum voorziet immers in een verplicht uitgestelde inwerkingtreding van een referendabele wet om een referendum door middel van een inleidend verzoek mogelijk te maken. Om de referendabiliteit van de intrekkingwet uit te sluiten dient daarom in de wet ook een voorziening te worden getroffen om de uitgestelde inwerkingtreding die uit de Wrr zou voortvloeien, teniet te doen.

De Afdeling stelt vast dat, gegeven de keuze van de regering om de referendabiliteit uit te sluiten, de daartoe in het wetsvoorstel opgenomen methode in juridische zin effectief is.¹⁸ De combinatie van de artikelen I en V, in samenhang met de directe inwerkingtreding en de terugwerkende kracht tot het moment van bekrachtiging heeft tot gevolg dat er geen onduidelijkheid kan bestaan over de uitsluiting van de referendabiliteit van het voorliggend voorstel, inclusief de periode die ligt tussen bekrachtiging en inwerkingtreding. Deze wetstechnische voorziening geeft de Afdeling dan ook geen aanleiding tot nadere opmerkingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹⁷ Naast de in de toelichting al genoemde adviezen kan gewezen worden op het advies van de Raad van State van 8 november 2002, W02.0409/I (Kamerstukken II 2002/03, 28 739, A). De stelling in dat advies die er naar huidig recht op neer zou komen dat uitsluiting van referendabiliteit «enkel en alleen» mogelijk is indien op de voet van artikel 12 Wrr wordt vastgesteld dat inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, is achteraf gezien niet juist.

¹⁸ In de toelichting bij de Wrr is de mogelijkheid om bij latere wetten deze van referendabiliteit uit te sluiten onderkend. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 10.