

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

«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 te geven.

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 het 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 voorgenoemen 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 overnam dat er eigenlijk sprake was van een grondwetsaangelegenheid en dat daarvoor een tweede lezing geldt met tussentijdse verkiezingen⁷.

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

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 uitsprekt om haar traditionele koudwatervrees ten opzichte van het referendum te laten varen, VVD «Om de Vrijheid, een liberaal manifest», blz. 8.

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 raadplegende 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 onderzoek¹ 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 vinden².

In de tweede plaats was de uitslag van het raadplegende 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 aangegeven³. 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 partijen⁴. Men zou zelfs de stelling kunnen pomen 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 is⁵. Verreweg de meeste landen in Europa, inclusief de zevenentwintig nieuwe democratieën in Centraal en Oost Europa, kennen het instrument referendum⁶. 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

¹ Onder andere: Sociale en Culturele Verkenningen 1999, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, Elsevier, bedrijfsinformatie, blz. 36–38.

² idem 8.

³ «(...) 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.

⁴ A. Nijeboer, «Referenduminitiatieven in 2003», Referendum Platform, 2003, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵ 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.

⁶ Zie <http://www.iri-europe.net>.

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 winst¹.

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 Dubbelboer² 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 afwijkende 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.

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

¹ 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».

² Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum; Kamerstukken 30 174.

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 en Dubbelboer¹ 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 «inwerkingtredivingsvariant», 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 inwerkingtredivingsvariant 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

¹ Zie noot 15.

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 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 gaat¹.

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 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 referendumuitslag. 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 raadgevend 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

¹ 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.

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 bovendien 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 krijgt een groot aantal taken. Naast de al genoemde taken van het vaststellen van een datum en het verstrekken van subsidies, zal de commissie ook in de voorfasen van het referendum een grote rol spelen. Die taken worden hierna beschreven bij de wijze van indienen en controle van verzoeken. 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. Gezien de rol van de commissie in de voorfasen van een referendum zou dit ook niet mogelijk zijn. 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 van 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 verantwoordelijk verschuldigd. Op die manier wordt de onafhankelijkheid van de commissie gewaarborgd.

e. Wijze van indienen en controle van verzoeken

In dit wetsvoorstel kunnen initiatiefnemers via de referendumcommissie 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 identi-

teitsbewijs, 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 de referendumcommissie 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.

Anders dan bij de Trw worden de lijsten met daarop één of meer verzoeken vervolgens rechtstreeks toegezonden naar de referendumcommissie. De referendumcommissie controleert de geldigheid van de verzoeken steekproefsgewijs. 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 vijftientig 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 bestuursrecht¹. 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

¹ Kamerstukken II 1990/91, 22 061, nr. 7, blz. 3–4.

regel te geven, waarvan slechts in een beperkt aantal uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken. Inwerkingtreding van nieuwe tranches 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 gemotiveerd¹. 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 vorengaande 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. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat een volledige regeling van het raadgevend correctief referendum op nationaal niveau. In hoofdlijnen 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 referenda-

¹ 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.

bele 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 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 stembuizen, 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 vijftachtigste 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 geloofsbriefonderzoek door het vertegenwoordigend orgaan wordt verricht.

Hoofdstuk 11 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 12 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.

Hoofdstuk 13 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.

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 referendum¹.

In het verworpen grondwetsvoorstel waren, overeenkomstig het voorstel van de commissie-Biesheuvel, de wetsvoorstellen tot grondwetsherzie-

¹ Kamerstukken 25 153.

ning 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 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 goedgekeurde 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 rijkswetten 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 indieners 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 rijkswetten in dit voorstel uitgezonderd van het raadgevend referendum.

Een andere situatie is echter die van de goedkeuring bij rijkswet 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 rijkswetten geformuleerd die het de Nederlandse kiesgerechtigden mogelijk maakt om wel een raadgevend referendum te verzoeken over een rijkswet 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 rijkswet tot goedkeuring blijkt dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen medegelding wensen. Een rijkswet 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 waartegen 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 rijkswetten 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 Bestuurlijke 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 Grondwet¹ 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 Bekendmakingswet² 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

¹ Kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14.

² Kamerstukken II 1985/86, 19 583, nr. 3, blz. 7.

daaromtrent bij gewone wet moeten worden vastgesteld. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel heeft regeling bij gewone wet daarenboven het 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 regeling 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 verzet¹. 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

¹ Kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14.

door de wetgever verbindt. In het andere geval wordt de inwerkingtreding opnieuw geregeld. Voor de inwerkingtreding van wetten gaat het dan om 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.

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 beoordeeld naar de toestand op de dag van het besluit tot vaststelling van de datum van het referendum. De dag waarop dit besluit is genomen, 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 door de referendumcommissie, 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. Kortheidshalve 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 de referendumcommissie 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 stembureaubureau 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 de referendumcommissie 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 de referendumcommissie 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 tevoren 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 aangegeven. 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 aangegeven.

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 opname 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 referendum¹. Hij adviseert om bij toekomstige wetgeving over referenda te regelen dat het aantal blanco stemmen apart wordt vastgesteld. Hoewel indieners van mening zijn dat dit inderdaad wenselijk zou zijn, is er in deze wet voor gekozen om dit niet te regelen. Dit vloeit voort uit het feit dat er in de Kieswet nergens geregeld is wat een blanco stem inhoudt. Indieners zijn van mening dat een dergelijk kiesrechtelijk onderwerp in de Kieswet geregeld dient te worden en vinden daarom dat een definitie van een blanco stem niet in deze wet moet worden vastgelegd. Bij de invoering van de blanco stem in de Kieswet zal deze wet overeenkomstig moeten worden aangepast.

De aantallen geldige stemmen vóór en tegen de wet 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 en het totale aantal ongeldige stemmen vast.

Vervolgens is er een tussenfase op het niveau van de provincie. Daartoe worden de hoofdstembureaus voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in de twaalf provinciehoofdsteden ingeschakeld. De processen-verbaal van alle stembureaus in de provincie en de door de burgemeesters gedane opgaven van de aantallen stemmen per gemeente worden naar deze hoofdstembureaus overgebracht. Het hoofdstembureau stelt vervolgens in een openbare zitting vast hoeveel stemmen vóór en tegen in de provincie zijn uitgebracht. 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

¹ Advies van 27 oktober 2005, te vinden op www.kiesraad.nl.

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 en het aantal ongeldige stemmen. Vervolgens wordt aan de hand van deze aantallen vastgesteld of een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken. Is dit geval 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 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 referendumcommissie inzake het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden, en dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen.

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 geregistreeerde 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 de referendumcommissie 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 de referendumcommissie inzake het inleidend verzoek tot het houden van een referendum;
- c. besluiten van de referendumcommissie inzake het inleidend verzoek tot het houden van een referendum en 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.

Bij de behandeling van deze 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 referendumcommissie 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) de referendumcommissie 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 wèl 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 12 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 algemeen is ook geen aanleiding gezien om op deze fasen betrekking hebbende handelingen strafbaar te stellen. Een uitzondering is gemaakt voor 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. Door dergelijke handelingen wordt opzettelijk een onzuiver verloop van de referendumprocedure beoogd, hetgeen een strafbaarstelling rechtvaardigt. Het meer dan eenmaal ondertekenen van een verzoek tot het houden van een referendum of van een ondersteuningsverklaring zou op zichzelf om dezelfde reden een grond voor strafbaarstelling kunnen opleveren. Hiervan is afgezien, omdat de hoofdstukken 6 en 7 van de wet zelf al in een afdoende sanctionering voorzien, te weten de ongeldigheid van alle door betrokkene ingediende verzoeken of afgelegde verklaringen. 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, bij voorbeeld de vaststelling of het inleidende en definitieve verzoek worden toegelaten, de controle van de verzoeken en ondersteuningsverklaringen alsmede de extra taken voor de Kiesraad bij de vaststelling van de uitslag. 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 rijkswetten. 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 Staatscourant en de beslissing inzake het beroep tegen de beslissing van de referendumcommissie 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 kiesgerechtigd, 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 datum van het besluit tot vaststelling van 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 stem-bureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus uiteengezet.

Artikelen 31 en 45

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 48 van het voorstel tot ongeldigverklaring van alle verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen die afkomstig zijn van die persoon. Ook kan betrokkene worden vervolgd wegens een verdenking van valsheid in geschrifte.

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 33 en 47

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 opgesteld 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 48

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 de referendumcommissie 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 gegevens bevat, worden zij ook ongeldig verklaard. Deze toevoeging vloeit voort uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de Trw¹.

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

Artikelen 36 en 52

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 44

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 44 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 56

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 61

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 62

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 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 63

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 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 70

Anders dan bij verkiezingen behoeven bij een referendum door het stembureau slechts enkele aantallen te worden vastgesteld: het aantal voorstemmers, het aantal tegenstemmers en het aantal ongeldige stemmen, waaronder mede de blanco stemmen zijn te begrijpen. Het aantal kiesgerechtigden hoeft, anders dan bij de Trw het geval was, niet te worden vastgesteld aangezien in artikel 3 de geldigheid van de uitslag niet afhankelijk wordt gesteld van het halen van een bepaald percentage van het aantal kiesgerechtigden.

Artikelen 81–90

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 82 en 83

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 82, dat gelijkenis vertoont met artikel V 4 van de Kieswet. Het centraal stembureau stelt dientengevolge 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 85

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 85 draagt aan het centraal stembureau op om vast te stellen of is voldaan aan de eis dat een meerderheid tegen heeft gestemd.

Artikel 89

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.

Artikel 91

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 appelbaar 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 60, eerste lid.

Artikel 92

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 93

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 94

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 95, 98, 99, 100 en 101

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 96 en 97

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 102–106 en 107–111

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.

Artikelen 113 – 115

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 118

Aangezien de inleidende verzoeken bij de referendumcommissie moeten worden ingediend, is het noodzakelijk om eerst een referendumcommissie te benoemen voordat over een aangenomen wet een referendumprocedure kan worden gestart.

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