

Vragen over de intrekking van de Wet raadgevend referendum

Rondetafelgesprek Tweede Kamer dinsdag 13 februari 2018



Universiteit
Leiden

Inbreng: Wim Voermans, Universiteit Leiden

Inhoud

1. Inleiding	2
2. Overgangsrechtelijke vraagstukken en inwerkingtreding	3
2.1 De juridische Catch-22 van het voorstel	3
2.2 Overgangsrecht	4
2.3 Inwerkingtreding	5
3. Samenvattend	8

1. Inleiding

In uw uitnodigingsbrief van 6 februari zegt u dat de leden van uw commissie het op prijs zouden om op de hoogte te worden gebracht over vragen rondom de intrekking van de Wet raadgevend referendum. ‘Onderwerp van gesprek zullen de Kamerstukken zijn die inmiddels onder nummer TK 34854 zijn verschenen, inclusief de Nota naar aanleiding van het Verslag d.d. 24 januari 2018.’

Al beperkt uw uitnodigingsbrief het onderwerp daar niet toe, in de mondelinge gesprekken voorafgaand aan de uitnodiging werd aangegeven dat de commissie vooral ook geïnteresseerd was in een aantal technische vraagstukken die verband houden met het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de wet, en niet zozeer de vraag of het nu een goed idee is om de wet al of niet in te trekken. Ik zal mij aan die opdracht zoveel mogelijk houden.

Ik neem aan dat mijn standpunt over de intrekking van de Wet raadgevend referendum genoegzaam bekend is.¹ Ik vind dat een onverstandig idee, om de volgende redenen.

- a) Met uitzondering van het geval van de Duitse Democratische Republiek in de jaren zestig van de vorige eeuw is het in geen enkele moderne democratie ooit eerder voorgekomen dat een nationale referendumwet werd ingetrokken. De intrekking is te meer onverstandig vanwege;
- b) het wat paniekerige karakter ervan (na één ervaring – referenderen moet je vooral ook leren), de slechte voor het publiek onbegrijpelijke onderbouwing van de intrekking (de wet zou niet hebben gebracht wat ervan werd gebracht – hij bracht een correctieve uitspraak – wat werd er anders van verwacht, alleen maar instemming. Een referendum is geen mandaat- of applausmachine);
- c) de niet door feiten gestaafde politieke discussie over de destabiliserende effecten van een referendum. Een referendum zou ook niet passen bij een representatieve democratie – wereldwijd vergelijkend onderzoek laat zien dat dat niet het geval is, en ten tweede hebben we in een behoorlijk aantal gemeenten in Nederland al een meer dan honderdjarige praktijk van referenda die aantoon dat dat prima kan;²
- d) de intrekking snijdt de pas af voor hervormingen van het bestaande instrument en zal nu waarschijnlijk alleen gaan leiden tot het voeden van ‘anti-establishment’-gevoelens;

¹ Zie o.a. W. Voermans, Referendum schaf je af per referendum: zo hoort dat. *NRC Handelsblad*, 6 december 2017; W. Voermans, Leer eerst met referendumwet omgaan voordat je ’m afschaft, *NRC Handelsblad*, 8 november 2017; W. Voermans, (), Referenda: een speeltje voor populistten? *De Volkskrant*, Opinie en Debat 26 november 2016; W. Voermans, Schaf referendum niet af vanwege eigen falen. *De Volkskrant*, Opinie en Debat 8 april 2016.

² Dit wordt keer op keer aangetoond in onderzoek. Ik verwijs naar mijn overzichtsartikel Wim Voermans, Referendum: geloofsartikel of hebbeding, drama of nuttige correctie? *Ars Aequi*, vol. 60, nr. 6 (2011), p. 468-478.

- e) er zijn vragen te stellen bij het draagvlak voor de intrekking. Er lijkt ook sprake van een mogelijk hoogopgeleiden-bias. Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 2017 (De sociale staat van Nederland) laat zien dat er weliswaar nog steeds een meerderheid van de Nederlandse bevolking vóór referenda is, maar dat vooral bij hoger opgeleiden de steun voor referenda is ingestort. Waren ca. 75% van de hoogopgeleiden nog vóór referenda in 2015, nu is die steun teruggelopen tot 45% vóór op dit moment. Een 30%-terugval - dat zie je zelden in zo korte tijd.³
- f) en, waarom wordt er niet gewacht met de intrekking tot op het moment dat de Staatscommissie parlementair stelsel heeft gerapporteerd? Het tussenbericht van de commissie (Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel – oktober 2018) leek in ieder geval niet direct in de richting te wijzen een advies tot intrekking.

De punten onder e. en f. raken aan een wezenlijk staatsrechtelijk en politiek vraagstuk, namelijk dat van de legitimiteit, de aanvaardbaarheid van overheidshandelen. Het beëindigen van de rechten en aanspraken op een zo belangrijk democratisch instrument als dat van adviseerende referenda verdient een koninklijke route, een brede discussie en moet geen zaak zijn van juridisch-technisch gepriegel met half-slimme inwerkingtredingsvarianten, struikeldraadjes en overgangsrechtelijke constructies.

Maar daar ga ik het dus allemaal niet over hebben.

2. Overgangsrechtelijke vraagstukken en inwerkingtreding

2.1 De juridische Catch-22 van het voorstel

Artikel V van het wetsvoorstel Intrekking van de Wet raadgevend referendum⁴ (verder: intrekkingwet Wrr) luidt:

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

De bedoeling is duidelijk: het is niet de bedoeling dat over de intrekkingwet zelf een referendum kan worden gehouden, maar de gekozen constructie is wel bijzonder. Voor dat ik in ga op alle onderdelen en vraagstukken die met het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de intrekkingwet te maken hebben, eerst even dit. De constructie en formulering van artikel V is op zijn minst genomen ongelukkig. Artikel V doet het voorkomen dat er een moment is waarop zowel de Wet raadgevend referendum (verder: Wrr) en de intrekkingwet tegelijkertijd geldend kunnen zijn. Als het voorstel tot intrekkingwet tot wet wordt (op het moment van de bekrachtiging – zo volgt uit artikel 87 Gw) dan is het juridische effect daarvan dat daarmee artikel I van de intrekkingwet (luidende ‘De Wet raadgevend referendum wordt ingetrokken’) juridische gelding krijgt. De twee wetten, intrekkingwet raadgevend referendum en

³ *De sociale staat van Nederland 2017*, 81 (figuur 3.9).

⁴ Kamerstukken 2017/18, 34 854, nr. 2.

de Wet raadgevend referendum kunnen logischerwijs niet, nooit tegelijkertijd gelden. Dat betekent niet dat er geen juridische gevolgen kunnen die volgen uit het feit dat de Wrr ooit heeft gegolden, of dat met de bekrachtiging van de intrekkingwet die ook direct inwerking treedt, maar het betekent wel dat intrekkingwet en in te trekken wet *niet tegelijkertijd kunnen gelden*. Als je wel het vermoeden (zoals artikel V intrekkingwet doet) in het leven roept, dat de ingetrokken wet nog van toepassing kan zijn zelfs al is de intrekking geëffectueerd, dan leidt tot een logische onmogelijkheid, een juridische Catch-22-situatie.⁵ Dat op zijn beurt leidt weer tot een boel misverstanden en ook ingewikkeldheden rondom het overgangsrecht en de inwerkingtreding van de intrekkingwet. De wetgever moet dan aan de slag met de fantomen die die zelf in het leven heeft geroepen, de gevolgen van een denkfout, want Wrr en intrekkingwet Wrr kunnen niet tegelijkertijd gelden en dus tegelijkertijd van toepassing zijn.

2.2 Overgangsrecht

2.2.1 Van toepassing laten, als uitzondering op de werking van een intrekking- of wijzigingswet

Het misverstand is in zekere zin wel begrijpelijk. Indien we onderdelen van een regeling, die wordt ingetrokken, door willen laten werken (of gevolgen ervan door willen laten werken) dan doen we dat weleens door die onderdelen uit de ingetrokken regeling ‘van toepassing’ te laten, om zo ‘uitgestelde of eerbiedigende werking’ aan de oude regels te geven.⁶ Een bepaling in de intrekkingwet zegt dan dat onderdelen uit de in te trekken wet ‘geldend’ blijven na de intrekking ervan. Ze worden dus als het ware uitgezonderd van de intrekking. We drukken dat in het overgangsrecht van een intrekkingwet uit door bijvoorbeeld te zeggen, zoals artikel 220a, tweede lid, van de Pensioenwet doet:

‘Artikel 104, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, blijft van toepassing op de leden, gewezen leden, werknemers die op een kandidatenlijst staan of gestaan hebben voor en de toegevoegd secretaris van een deelnemersraad.’ (Cursiveringen van mij WV).

Of, zoals in het geval van Artikel 13.1a van de Wet van 26 april 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht alsmede nadere aanpassing van een aantal wetten aan de Algemene wet bestuursrecht (Leemtewet Awb):

‘Artikel 20.3 van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, blijft gedurende zes weken na dat tijdstip van kracht met betrekking tot besluiten: (...).’ (Cursiveringen van mij WV).

Als je dus delen van een regeling die je intrekt van toepassing wil laten, dan doe je dat door een uitzondering op de werking en juridische van de intrekkingwet op te nemen en dat ook als zodanig te formuleren. Het overgangsrecht van intrekkingwet regelt de gevolgen van de intrekking – overgangsrecht bevat zelf de *geldingsregels* over wat er gebeurt met de oude wet

⁵ Een catch-22 is een paradoxale situatie waarin het onmogelijk is om een gewenste uitkomst te bereiken doordat de 'regels' dat vanwege tegenstrijdigheden niet toelaten. Term ontleend aan de titel van Joseph Heller's roman Catch-22 uit 1961.

⁶ Zie daarover bijvoorbeeld paragraaf 5.14 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name aanwijzing 5.64 (over Eerbiedigende en uitgestelde werking).

en het oude recht.⁷ En dat is nu precies wat artikel V wetsvoorstel intrekking Wrr *niet* doet. Het lijkt ervan uit te gaan dat de Wrr gewoon van toepassing blijft, op de een of andere manier, ook als het voorstel intrekkingwet Wrr wet is geworden. Dat levert mogelijk ook juridische problemen op.

2.2.2 Besluit over de referendabiliteit

Een vraag is al een paar keer is opgeworpen is de vraag of als het intrekkingvoorstel wrr ‘wet’ is geworden, er alsnog een besluit op grond van artt. 6 e.v. van de Wrr (referendabiliteitsbesluit) over de intrekkingwet moet worden genomen. Aan de ene kant zou je kunnen beweren dat de intrekkingwet een wet is als alle andere en niet is uitgezonderd in artikel 5 van die wet. Aan de andere kant kan je zeggen dat het lood om oud ijzer is – de hele bedoeling van de intrekkingwet is om een einde te maken aan raadgevende referenda en artikel V van de intrekkingwet zegt – hoe onvolkomen ook – dat het de bedoeling is om de oude Wrr niet van toepassing te laten zijn op de intrekkingwet. Kijken we met een juridische, wetstechnische blik naar het vraagstuk dan moeten we inderdaad vaststellen dat de intrekkingwet niet is uitgezonderd en dat er dus een moment kan bestaan waarop de intrekkingwet is bekrachtigd (wet is), maar nog niet inwerking getreden (want dat kan pas na de bekendmaking). Je zou dan kunnen zeggen dat in die situatie eigenlijk de oude Wrr nog geldt en dat je dus een referendabiliteitsbesluit moet nemen op grond van de oude wet. Het lijkt ‘logisch’ (zoals de indier van het wetsvoorstel het heeft genoemd) dat niet te doen, maar het kan zijn dat de regering tussen bekrachtiging en inwerkingtreding toch nog onder die plicht komt te staan. De inwerkingtredingstermijn van artikel VI probeert dat gaatje dicht te lassen door de inwerkingtreding terug te laten werken tot op het moment van de bekrachtiging. Wat mij betreft is dat (onnodig) wrijven in een vlek en het helpt ook niet. Het rust namelijk op de denkfout dat de intrekkingwet en de in te trekken wet (Wrr) op enig moment (zelfs al is het maar één dag) tegelijkertijd kunnen gelden. En dat kan dus nooit.

2.3 Inwerkingtreding

De bijzondere bezweringsformule uit artikel VI van het intrekkingvoorstel Wrr over de inwerkingtreding en artikel V van de Wrr strijden, voor zover ik kan overzien, met de huidige Wrr en het rechtszekerheidsbeginsel. Op dit ogenblik geldt de Wrr en heeft het voorstel tot intrekking ervan geen enkele juridische werking – het is een discussiestuk. Je op het standpunt stellen dat met de intrekkingwet kan worden afgeweken van de Wrr heeft op dit ogenblik geen zin of waarde, want de intrekkingwet is er nog niet. De norm die artikel 8, eerste lid, van de Wrr is opgenomen:

‘1. Een tijdstip van inwerkingtreding van een wet of onderdeel van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, wordt niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant, bedoeld in artikel 7.’

geldt op *dit ogenblik*, en drukt naar mijn oordeel, *ook* op degenen die een voorstel aan het doen zijn om de Wrr in te trekken. De handeling ‘wordt niet eerder gesteld dan’ kan op niets

⁷ Zie o.a. Wim Voermans, Van oud naar nieuw: overgangsrecht in wettelijke regelingen, *RegelMaat* 2000, 1, p. 3-13 https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/3681/360_211.pdf?sequence=1

anders dan de wetgevende handeling (het tot wet verheffen van een voorstel) zelf zijn. Het is de wetgever dus niet toegestaan die termijn eerder te stellen. Het tweede lid voegt daaraan toe dat bij het korter stellen van die termijn de inwerkingtredingstermijn van *rechtswege* wordt opgeschort. Artikel V van de intrekkingwet helpt hier niet – want geldt tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel intrekking Wrr nog niet. Gedurende het hele wetgevingsproces tot aan de bekrachtiging geldt de norm van artikel 8 van de bestaande Wrr en als die door de daad van bekrachtiging wordt geschonden, dan is er dus in wezen sprake van onrechtmatige wetgeving en mogelijk – de vraag is hoe de rechter dit gaat waarderen – ook van automatische opschorting van de inwerkingtredingstermijn van artikel VI van de intrekkingwet Wrr.⁸

Dit alles heeft grote onduidelijkheden tot gevolg. Want wat moet er dan gebeuren? Twee ongelukken dreigen. Ten eerste dat door te handelen zoals is gedaan in het voorstel intrekkingwet, bij de bekrachtiging is gedaan toch het rechtsgevolg artikel 8, tweede lid, Wrr zijn werking behoudt:

‘2. Indien bij of krachtens de wet een tijdstip van inwerkingtreding zodanig is vastgesteld dat dat tijdstip valt binnen de in het eerste lid genoemde termijn, wordt de inwerkingtreding van rechtswege opgeschort tot de dag na het verstrijken van die termijn.’

2.3.1 Mogelijke ongelukken - 1

Een belanghebbende zou op goede gronden kunnen beweren dat hij of zij door wijze waarop de inwerkingtreding van de intrekkingwet Wrr is vormgegeven en voorbereid in zijn of haar belangen is geschaad. De rechter zou daar in dit geval naar kunnen kijken en een zaak als deze is zeker niet kansloos.⁹ Dat wil niet automatisch zeggen dat er dan ook direct een referendum kan worden gehouden over de intrekkingwet – het was kennelijk de bedoeling van de wetgever een referendum over de intrekkingwet niet mogelijk te maken. Een latere wetgever moet het werk van een eerdere wetgever op de een of andere manier ongedaan kunnen maken. Dat is zeker zo. Alleen zijn in de ijver om dat bewerkstelligen procedurele en technische fouten gemaakt. En natuurlijk gaat het niet alleen om de wetgever zelf. Op basis van het oude

⁸ De vraag is of de rechter in de beoordeling van de rechtmatigheid van de intrekkingwet zal willen treden. In het Van den Bergh-arrest (HR 27 januari 1961, NJ 1963/248, m.nt. D.J. Veegens) stelde de Hoge Raad zich op het standpunt dat het grondwettelijke toetsingsverbod (nu art. 120 Gw) meebrengt dat de rechter ook niet kan treden in de beoordeling van de vraag of een wet wel volgens de juiste (door Grondwet voorgeschreven) procedure tot stand is gekomen. Het is maar de vraag of de rechter de totstandkoming van de intrekkingwet Wrr ook zo zal bekijken. Ten eerste was het toetsingsverbod in 1961 nog iets ruimer gesteld (artikel 131 van de toenmalige Grondwet bepaalde: ‘de wetten zijn onschendbaar’). Ten tweede verbiedt artikel 120 Gw op dit ogenblik de rechter te treden in de beoordeling van de *grondwettigheid* van wetten en verdragen. Dat brengt niet als vanzelf mee dat de rechter niet zou kunnen kijken naar de vraag of tijdens de voorbereiding van de intrekkingwet Wrr niet onder de rechtsplicht van artikel 8 Wrr stond (dat zou een beoordeling van de ‘wettelijkheid’ van de intrekkingwet zijn – niet die van de grondwettelijkheid. De redenering van de Raad van State in zijn advies van 20 december 2017 (*Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 4) dat de latere wet (intrekkingwet Wrr) vóór de eerdere wet gaat (Wrr) gaat niet op: met het vaststellen van een wet kun je niet de onregelmatigheden, of onrechtmatigheden van handelingen tijdens de voorbereiding als vanzelf opheffen. Het betreft meer dan een formeel gebrek – de handelwijze ontnemt burgers op onrechtmatige wijze de kans de intrekkingwet Wrr aan een referendum te onderwerpen. Daarnaast zit het gebrek in dit geval niet zozeer in de procedure als wel in het verzuim van de regering om volgens de rechtsplicht die artikel 8 Wrr in het leven roept een uitgestelde inwerkingtredingsprocedure in het voorstel op te nemen.

⁹ Zie ook onder noot 8.

recht, de bestaande Wrr, zijn verwachtingen ontstaan – verwachtingen waarmee ook de wetgever rekening heeft te houden. Het rechtszekerheidsbeginsel bindt de wetgever als ieder ander overheidsorgaan. De vraag blijft bij dit alles wel hoe de rechter de verschillende betrokken belangen en omstandigheden – ook vanuit de eigen positie van de rechter in het staatsbestel - zal wegen. Een gelopen race is het in ieder geval niet.

2.3.2 Mogelijke ongelukken - 2

Er dreigt nog een tweede ongeluk. De inwerkingtredingsregel van artikel VI van het intrekingsvoorstel Wrr probeert de inwerkingtreding terug laten werken tot op de dag van de bekrachtiging.¹⁰ Met de bekrachtiging door de regering van een wetsvoorstel dat door Tweede en Eerste Kamer is gegaan wordt een voorstel ‘wet’ – verkrijgt het wetskracht (artikel 87 Grondwet).¹¹ Het juridische besluit is er, maar dat kan pas zijn juridische effecten krijgen na de inwerkingtreding. En een wet treedt pas in werking nadat die is bekendgemaakt – zegt artikel 88 van de Grondwet. Dat is in dit geval spannend, want in de praktijk zitten er altijd een of enkele dagen tussen de bekrachtiging en de bekendmaking. Dat omdat er nog wat verkeer zit in de opdrachtverlening van de Minister van Justitie en Veiligheid tot publicatie in het Staatsblad. Een of enkele dagen juridisch niemandsland waarin er wel een wet is, maar die wet nog niet in werking is getreden. Kan dat artikel VI met die fictie van één of enkele dagen terugwerken dat gat dichten? Kan zo’n bepaling eigenlijk wel? En, dat is misschien nog wel belangrijker, welke uitspraak wordt daarmee over de gelding van de intrekkingwet Wrr gedaan op het moment van de bekrachtiging. Over dat tweede sprak ik hierboven: het is een duidelijke schuldbekenenis op het terrein van overtreding van de norm van artikel 8 Wrr. Niet handig denk ik in een juridische procedure die er ongetwijfeld aan zit te komen als de intrekkingwet wordt vastgesteld.¹² En bovendien lijkt het weer uit te gaan van de denkfout dat de twee regelingen, Wrr en intrekkingwet Wrr tegelijkertijd zouden kunnen gelden. Dat is niet mogelijk en door het zo voor te stellen ontstaan er allerlei complicaties en vraagstukken.

Over het eerste punt: mag dat eigenlijk wel, de inwerkingtreding van een wet terug laten werken – formele terugwerkende kracht aan een regeling meegeven? Eigenlijk is dat een gekke vorm – je probeert de klok terug te zetten. Als we een regeling terugwerkende kracht meegeven dan doen we dat meestal via het overgangsrecht. In een aparte bepaling wordt dan aangegeven welke onderdelen of bepalingen terugwerkende kracht hebben en wat daarvan de gevolgen zijn. We doen het liever niet. Aan een regeling wordt slechts terugwerkende kracht

¹⁰ Zie ook het verslag *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 5, p. 12 e.v.

¹¹ W. Voermans, Commentaar op artikel 87 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

¹² De zaak die de Stichting Meer Democratie op 1 februari aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorlegde kreeg op 2 februari slechts een voorlopig oordeel van de Afdeling, toen die zich – op dat moment – onbevoegd achtte over het beroep te oordelen omdat het ‘wetsvoorstel (...) thans nog in behandeling bij de Tweede Kamer’ is. ABRvS 2 februari 2018, uitspraak 201800830/1/A2, ECLI:NL:RVS:2018:364. In geval het wetsvoorstel tot intrekking wet wordt is het heel waarschijnlijk dat de Stichting Meer Democratie opnieuw zal procederen. Welke rechter dat wordt – de bestuursrechter of de civiele rechter of allebei – is afhankelijk van de vordering en processtrategie van de Stichting.

verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat, zo vat Aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de (jurisprudentiële¹³) stand van zaken. Voor terugwerkende kracht in belastende of strafverzwarende zin bestaat eigenlijk geen mogelijkheid binnen ons rechtssysteem. Inwerkingtredingsregels hebben een ander karakter. Zij zijn als het ware de aan-en-uit-knop voor de inwerkingtreding van een regeling. Ze regelen de temporele aspecten van een regeling, niet de juridische geldingsaspecten. Door via de inwerkingtreding terugwerkende kracht aan een regeling te verlenen (formele terugwerkende kracht) kluts je eigenlijk overgangsrecht en inwerkingtreding door elkaar met veel onduidelijkheid tot gevolg. Welk recht geldt voor wie, waar en wanneer? Daarom doen we dat liever niet.¹⁴ Het genereert rechtsonzekerheid en doet afbreuk aan gerechtvaardigd vertrouwen dat burgers aan het bestaande recht mochten ontleen. Goochelen met inwerkingtredingsvarianten die terugwerken in de tijd, lijkt eerder op het spannen van een struikeldraadje dan een serieuze manier van omgaan met overgangsrechtelijke vraagstukken, rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen.

2.3.3 Juridisch niemandsland

En, onbedoeld, is het misschien juist wel koren op de molen van diegenen die naar de rechter willen om alsnog te proberen de inwerkingtreding van de intrekkingwet Wrr op te schorten, al dan niet via het uitlokken van een referendabiliteitsbesluit over de intrekkingwet. Want in de wereld waarin intrekkingwet en wet al is het maar voor één dag, naast elkaar zouden kunnen bestaan, zou je op basis van de oude wet Wrr een referendabiliteitsbesluit over de intrekkingwet uit kunnen proberen te lokken. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtpraak van 2 februari 2018 lijkt een beetje voor te sorteren op zo'n situatie. Zo kan er een bedrijfsongeluk ontstaan in een stukje juridische niemandsland dat de wetgever zelf heeft geschapen.

3. Samenvattend

¹³ Op zijn beurt weer neergelegd in een belangrijk advies van de Raad van State dat de Raad als uitgangspunt gebruikt bij de toetsing van overgangsrecht en inwerkingtreding van wetsvoorstellen. Zie *Kamerstukken II 1994/95, 24172, A*.

¹⁴ Hier is daar wel voor gekozen, zoals trouwens wel vaker gebeurt. Bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van dit soort vormen van terugwerkende kracht is de voorzienbaarheid/kenbaarheid van het gebruik van terugwerkende kracht is een belangrijk element. Uitgangspunt is dat een wet niet verder terugwerkt dan het moment waarop van de rechtssubjecten/normadressaten verwacht kan worden dat ze op de hoogte zijn van het feit dat er een wetwijziging aankomt met gebruik van terugwerkende kracht. Je zou kunnen zeggen dat aan dat element wel is voldaan – al vanaf het moment van indiening van het wetsvoorstel is duidelijk dat de bedoeling is dat er geen referendum over de intrekkingwet kan worden gehouden. Aan de andere kant roep het heel veel vragen op, ontstaat er onduidelijkheid. En dat is misschien niet de kant die we op willen. Zie ook de doctoraalscriptie van mw. Christien Strating, *Terugwerkende kracht; het gebruik van formele terugwerkende kracht bij de inwerkingtreding van recente wetten nader bezien*. Masterscriptie staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden, Leiden juni 2014.

Op basis van het bovenstaande kom ik – waar het betreft overgangsrecht en inwerkingtredingsaspecten van het voorstel intrekking Wrr tot de conclusie dat:

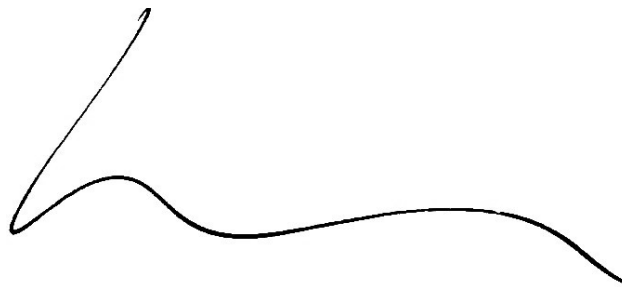
- a. artikel V van dat voorstel een logische denkfout bevat die tot veel onduidelijkheid, vragen en rechtsonzekerheid aanleiding geeft, en
- b. Met artikel VI van het wetsvoorstel – in context van het gehele wetsvoorstel – op dit ogenblik al de voorschriften van het bestaande en geldende artikel 8 Wrr worden geschonden.
- c. de verlening van terugwerkende kracht via de inwerkingtredingsbepaling van art. VI van het voorstel intrekkingwet Wrr meer vragen oproept dan het oplost.

Ik zie ernaar uit met uw commissie hierover nader van gedachten te wisselen en – voor zover mogelijk – vragen te beantwoorden.

Ondertussen verblijf ik,

Met hartelijke groeten,

Wim Voermans¹⁵

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and curves, extending from the text 'Wim Voermans¹⁵' to the right.

¹⁵ Wim Voermans is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Hij dankt prof. mr. H.R.B.M. Kummeling voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze notitie en anderen die anoniem wensten te blijven.