

## Tilburg University

### Intrekking van de Wet raadgevend referendum

van Vugt, Eva

*Published in:*  
Nederlands Juristenblad

*Publication date:*  
2018

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

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

*Citation for published version (APA):*  
van Vugt, E. (2018). Intrekking van de Wet raadgevend referendum: Over de nasleep van het Oekraïnerferendum. *Nederlands Juristenblad*, 93(2), 78-84. [59].

#### General rights

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

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

#### Take down policy

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

# Intrekking van de Wet raadgevend referendum

## Over de nasleep van het Oekraïnerferendum

Eva van Vugt<sup>1</sup>

Het Oekraïnerferendum heeft een aantal politici van de vurige wens om burgers via referenda bij het wetgevingsproces te betrekken genezen. Zo is het voorstel tot wijziging van de Grondwet strekkende tot de invoering van een bindend referendum in tweede lezing gesneuveld en wordt de Wet raadgevend referendum waarschijnlijk ingetrokken waarbij een referendum over die intrekkingwet onmogelijk is. Dit artikel beschrijft wat voor een hersenkraker het voor de regering moet zijn geweest om het wetsvoorstel voor de intrekking van de Wet raadgevend referendum zo op te stellen dat een referendum over die intrekkingwet onmogelijk werd.

### Het Oekraïnerferendum

Op 6 april 2016 vond voor het eerst een raadgevend referendum in Nederland plaats. Dit was niet het eerste nationale referendum in Nederland: dat vond plaats in 2005 en betrof een raadgevend referendum.<sup>2</sup> Destijds raadpleegde de regering<sup>3</sup> de Nederlandse bevolking over de vraag of Nederland moest instemmen met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet van Europa.<sup>4</sup> Zowel het raadgevende als het raadgevende referendum is niet-bindend van aard, maar bij het raadgevende referendum gaat het initiatief tot het houden van een referendum uit van de regering, terwijl bij het raadgevende referendum het initiatief uitgaat van de bevolking.<sup>5</sup>

Het referendum van 6 april 2016 ging over de wet die strekte tot de goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds<sup>6</sup> (Goedkeuringswet). Deze Associatieovereenkomst met Oekraïne als derde staat is een internationaal verdrag, of preciezer: een *'mixed agreement'*, omdat de onderwerpen die door dit verdrag werden bestreken deels tot de (exclusieve) bevoegdheid van de EU behoorden en deels tot die van de lidstaten. Omdat de materie die door het Associatieakkoord werd bestreken breder was dan de bevoegdheden van de EU en de Europese Gemeenschap voor Atoomgemeenschap, dienden ook de lidstaten afzonderlijk in te stemmen met het Associatieakkoord.<sup>7</sup>

De afzonderlijke instemming van Nederland met de Associatieovereenkomst vereist op grond van artikel 91 lid 1 Gw goedkeuring door de Staten-Generaal. De goedkeuring van verdragen geschiedt bij wet.<sup>8</sup> Op grond van artikel 4 en 5 Wet raadgevend referendum (Wrr) kan over

een goedkeuringswet een referendum worden gehouden. Vervolgens gebiedt artikel 8 dat de inwerkingtreding van een referendabele wet wordt opgeschort, opdat kiezers de mogelijkheid krijgen om een 'inleidend verzoek' om een referendum over zo'n wet in te dienen. Bij de bekendmaking van de Goedkeuringswet werd inderdaad vermeld dat de inwerkingtreding van deze wet was opgeschort tot 5 september 2015.

Vervolgens lanceerden GeenPeil (een politiek gericht initiatief, voortgekomen uit het weblog GeenStijl.nl), Forum voor Democratie (een kersverse politieke partij) en het Burgercomité EU ('Vóór Europa, tegen de Europese Unie') een grote campagne om zoveel mogelijk kiezers aan te zetten tot het indienen van een verzoek om een referendum over de Goedkeuringswet. De campagne wierp haar vruchten af: het aantal inleidende verzoeken tot het houden van een referendum was voldoende,<sup>9</sup> en er werden genoeg ondersteuningsverklaringen ingediend, waardoor het definitieve verzoek tot het houden van een referendum kon worden toegelaten.<sup>10</sup> De datum voor het referendum werd vervolgens vastgesteld op 6 april 2016.<sup>11</sup> Die dag brachten 4 151 613 kiezers hun stem uit, waarvan 4 113 613 stemmen geldig waren verklaard. Dat kwam neer op 32,28% van het totaal aantal kiesgerechtigden (12 862 658). Daarmee was de opkomsthempel van 30% gehaald. Vervolgens bleken er 2 509 395 stemmen tegen de goedkeuringswet te zijn uitgebracht. Dat bedroeg 61% van het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen.<sup>12</sup> Aldus had het referendum geresulteerd in een raadgevende uitspraak tot afwijzing in de zin van artikel 3 Wrr.

Een raadgevende uitspraak tot afwijzing verplicht tot de indiening van een wetsvoorstel dat ofwel strekt tot

# Een raadgevende uitspraak tot afwijzing verplicht tot de indiening van een wetsvoorstel dat ofwel strekt tot intrekking van de bij referendum afgewezen wet, ofwel tot regeling van de inwerkingtreding van de bij referendum afgewezen wet

intrekking van de bij referendum afgewezen wet, ofwel tot regeling van de inwerkingtreding van de bij referendum afgewezen wet (artikel 11 Wv). De keuze was voor de regering geen eenvoudige. Als de regering de raadgevende uitspraak tot afwijzing van de Goedkeuringswet naast zich neer zou leggen door een voorstel van wet in te dienen dat strekt tot regeling van de inwerkingtreding van de Goedkeuringswet, zou de regering een signaal naar de burgers afgeven dat zij niet naar hen luistert. Dat zou koren op de molen zijn van politieke tegenstanders van de regerende partijen. Als de regering echter de raadgevende uitspraak tot afwijzing van de Goedkeuringswet zou opvolgen door een wetsvoorstel in te dienen dat strekt tot intrekking van de Goedkeuringswet, dan zou zij het vertrouwen schaden van de andere partijen bij het Associatieakkoord (EU, Euratom, andere EU-lidstaten en Oekraïne). De regering had immers op internationaal niveau meegewerkt aan en ingestemd met het Associatieakkoord, en het vertrouwen gewekt dat de regering zou bevorderen dat het Associatieakkoord ook geratificeerd zou worden door Nederland. Als de regering de goedkeuringswet zou intrekken, en daarmee de ratificatie van het Associatieakkoord door Nederland zou beletten, dan zou dat de andere partijen bij dit Akkoord ook raken.

De leden Wilders en Bosma (PVV) waren de regering voor. Zij dienden namens de Tweede Kamer op 12 april 2016 (de dag van de uitslag) een wetsvoorstel in dat strek-

te tot intrekking van de Goedkeuringswet.<sup>13</sup> Met de keuze voor een voorstel tot intrekking, in plaats van een voorstel tot inwerkingtreding, wilden de Kamerleden 'de stem van het volk' respecteren.<sup>14</sup> De Afdeling Advisering van de Raad van State vond het 'in ons constitutionele stelsel niet [passen] bij de verantwoordelijkheid van de wetgever om zonder inhoudelijke heroverweging de uitkomst van het raadgevende referendum te volgen'.<sup>15</sup> Daarnaast vond de Afdeling Advisering dat dit wetsvoorstel onvoldoende rekenschap gaf van het verdragsrechtelijke beginsel van de goede trouw alsmede het Unierechtelijke beginsel van Unietrouw en loyale samenwerking: 'De beginselen van Unietrouw en verdragsrechtelijke goede trouw leveren (...) spanning op met het niet betrekken en meewegen van de gevolgen voor de EU, Euratom, de andere lidstaten en Oekraïne bij de keuze voor een intrekkingwet'.<sup>16</sup>

Pas op 27 januari 2017 diende de regering een wetsvoorstel in dat strekte tot regeling van de inwerkingtreding van de Goedkeuringswet. De indiening van dit wetsvoorstel had op zich laten wachten, omdat de regering na de negatieve uitslag intensief overleg gevoerd had met de bij de Associatieovereenkomst betrokken partijen. Dit overleg resulteerde in een besluit van de Europese Raad op 15 december 2016 waarin een interpretatieve verklaring was opgenomen. Deze interpretatieve verklaring<sup>17</sup> hield in dat de Europese lidstaten de Associatieovereenkomst zo moesten interpreteren, dat Oekraïne bijvoorbeeld niet de status van kandidaat-lidstaat zou krijgen door de overeenkomst en dat de Unie en de lidstaten niet verplicht waren om collectieve veiligheidsgaranties aan Oekraïne te verstrekken.

Op deze manier wilde de regering de beginselen van verdragsrechtelijke en Unierechtelijke trouw balanceren met de bezwaren van de Nederlandse kiezers tegen de Associatieovereenkomst met Oekraïne. Een meerderheid in de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal kon zich vinden in dit voorstel in combinatie met de interpretatieve verklaring. Op 31 mei 2017 is de wet die strekt tot regeling van de inwerkingtreding van de Goedkeuringswet bekrachtigd en op 15 juni 2017 in werking getreden.<sup>18</sup>

De keuze van GeenPeil, Forum voor Democratie en Burgercomité-EU om een campagne te starten met het oog op een referendum over de Goedkeuringswet bleek achteraf een strategisch briljante zet. De politieke nieuwkomers achter deze campagne hebben de regering immers in een penibele positie gebracht: een intrekking van de Goedkeuringswet zou nadelige consequenties hebben op

## Auteur

1. E.Y. van Vugt LLM is als promovenda verbonden aan Tilburg University. Dit artikel is deels gebaseerd op een aantal blogs die zij het afgelopen jaar heeft geschreven op [www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl). Zij dankt Maarten Stremmer en Edwin Alblas voor hun behulpzame opmerkingen.

## Noten

2. A.W. Heringa (red.), *Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Montesquieu-reeks

deel 7, 2016.

3. Op grond van de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (Stb. 2005, 44). Deze wet is in 2008 ingetrokken (Stb. 2008, 75).

4. Een meerderheid stemde tegen, zie Kiesraad, 'Proces-verbaal zitting uitslag referendum Europese Grondwet 2005', 2005.

5. Zie ook A.W. Heringa, 'Het eerste raadgevend referendum in Nederland: Regels en kwesties', in: *Het eerste raadgevend referendum: Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Montesquieu-reeks deel 7, 2016, p. 8.

6. *Trb.* 2014, 160.

7. *Kamerstukken II 2014/15*, 34116, 3.

8. In het geval van uitdrukkelijke goedkeuring althans. Zie art. 4 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, alsmede G. Leenknegt, 'Commentaar op artikel 91 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2017* ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

9. *Stcrt.* 2015, 258820.

10. *Stcrt.* 2015, 35910.

11. *Stcrt.* 2015, 38434.

12. Kiesraad, 'Proces-verbaal van de uitslag van het referendum', 12 april 2016.

13. *Kamerstukken II 2015/16*, 34449, 2.

14. *Kamerstukken II 2015/16*, 34449, 3.

15. *Kamerstukken II 2015/16*, 34449, 4, p. 2.

16. *Kamerstukken II 2015/16*, 34449, 4, p. 3.

17. *Trb.* 2017, 7.

18. *Stb.* 2017, 236.



internationaal en Unierechtelijk vlak. De inwerkingtreding van de Goedkeuringswet, waar de wetgever uiteindelijk voor gekozen heeft, heeft daarentegen een negatieve impact gehad op het vertrouwen van de kiezer in de gevestigde politieke partijen.<sup>19</sup> En dat gebrek van vertrouwen in de traditionele partijen komt uiteraard goed van pas voor politieke debutanten.

### Bindend referendum gesneuveld

Het Oekraïnerferendum was de doodsteek voor het bindend referendum, en dat terwijl de procedure voor de grondwetswijziging die de invoering van het bindend referendum mogelijk zou maken in eerste instantie gunstig verliep. Dat was misschien niet helemaal de bedoeling van deze debutanten, die zich presenteren als fervente voorstanders van directe vormen van democratie.<sup>20</sup>

De invoering van het bindend referendum kent een moeizame geschiedenis.<sup>21</sup> De meest recente poging tot de

invoering van een bindend referendum dateert van 28 juni 2005.<sup>22</sup> Op die dag werd door de Tweede Kamer een voorstel ingediend voor het wijzigen van de Grondwet dat in eerste instantie verdedigd werd door Tweede Kamerleden Duyvendak (GroenLinks) en Dubbelboer (PvdA); later werd de verdediging overgenomen door de Kamerleden Fokke (PvdA), Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66). Een meerderheid in Tweede Kamer ging op 16 april 2013 akkoord met dit voorstel. Een jaar later, op 15 april 2014, nam de Eerste Kamer het voorstel eveneens aan. De bekrachtiging van het voorstel tot wet vond plaats op 30 september 2014 en op 15 oktober 2014 werd deze wet bekendgemaakt in het *Staatsblad*.<sup>23</sup>

In eerste lezing was aldus een formele wet aangenomen, die verklaarde 'dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen' (artikel 137 lid 1 Gw). Volgens artikel 137 lid 3 en 4 Gw wordt de Tweede Kamer na de bekendmaking van zo'n

verklaringswet ontbonden, waarna, nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering van de Grondwet overwogen.

De ontbinding van de Tweede Kamer in verband met grondwetsherziening wordt gewoonlijk zo gepland dat ze samenvalt met periodieke verkiezingen. Dat was ook nu het geval. Na de bekendmaking van de wet van 30 september 2014 werden er op 15 maart 2017 Tweede Kamer verkiezingen gehouden. De oude Tweede Kamer werd vervolgens op 23 maart 2017 ontbonden en diezelfde dag kwam de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst bijeen.<sup>24</sup> De tweede lezing kon dus vanaf dat moment aanvangen.

In de praktijk komt de tweede lezing neer op het indienen en overwegen van een voorstel tot wijziging van de Grondwet, waarin de tekst van de verklaringswet is opgenomen. Dit voorstel kan alleen in de Tweede en Eerste Kamer worden aangenomen met een tweederdemeerderheid.<sup>25</sup> De indiening van een voorstel in tweede lezing bleef dit keer echter uit. De fracties die het voorstel tot verandering van de Grondwet in eerste lezing hadden verdedigd, lieten weten de invoering van een bindend referendum niet meer te willen verdedigen. De politieke partijen waar het initiatief voor de invoering van een bindend referendum was ontstaan, trokken zich met andere woorden terug voordat de tweede lezing was aangevangen. Een unicum in de parlementaire geschiedenis, zo berichtte NOS.<sup>26</sup> Een doorn in het oog van Van Raak (SP), die daarom zelf het initiatief nam om namens de Tweede Kamer een voorstel in tweede lezing te brengen.<sup>27</sup>

Indien het gaat om een oorspronkelijk initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer, kan volgens Kortmann ieder Tweede Kamerlid zorg dragen voor het aanhangig maken en het verdedigen van een voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing. Het hoeft dus niet per se om de oorspronkelijke initiatiefnemers te gaan.<sup>28</sup> Dat Van Raak probleemloos het 'stokje' kon overnemen van de oorspronkelijke initiatiefnemers, nam echter niet weg dat hun terugtrekking een voorbode was voor het lot dat het voorstel tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van een bindend referendum te wachten stond.

Tijdens de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer op 27 september<sup>29</sup> bleek dat de invoering van het

bindend referendum inderdaad op weinig politieke steun meer kon rekenen. Naast partijen die zich tijdens de eerste lezing tegen de invoering van het bindend referendum verzetten (VVD, CDA, SGP en CU), was GroenLinks ditmaal ook tegen de invoering van het bindend referendum, omdat '[de leden] op dit moment geen voorstander kunnen zijn van nieuwe instrumenten die ingewikkelde kwesties met een simpel ja of nee beantwoorden'.<sup>30</sup> Ook de

## Het Oekraïnerferendum was de doodsteek voor het bindend referendum

leden van de PvdA hadden aangegeven geen voorstander meer te zijn van het bindend referendum.<sup>31</sup> D66 kon eveneens niet instemmen met het voorstel een bindend referendum in te voeren, omdat het voorliggende voorstel de mogelijkheid voor referenda over internationale verdragen openliet.<sup>32</sup> Het Oekraïnerferendum had bij deze fracties overduidelijk een nare bijsmaak achtergelaten.

Op 23 november blijkt het trauma dat het nieuwe kabinet en de Tweede Kamer door het Oekraïnerferendum lijken te hebben opgelopen, zich te wreken: het voorstel om de Grondwet te wijzigen inhoudende het invoeren van een bindend referendum werd verworpen.<sup>33</sup>

### Intrekking Wet raadgevend referendum

Niet alleen het bindend referendum is een ongunstig lot beschoren. In het regeerakkoord van 10 oktober 2017 werd duidelijk dat ook het raadgevend referendum dient te sneuvelen. Te lezen valt dat de Wrr 'geïntroduceerd is als opmaat naar een correctief bindend referendum'.<sup>34</sup> Inderdaad, zodra de Grondwet was gewijzigd met het oog op de invoering van een bindend referendum, zou de Wrr vervallen (artikel 128 lid 1 Wrr). Omdat '[d]e politieke steun voor het correctief bindend referendum is (...) afgebrokkeld', en het bindend referendum 'als beoogd

19. P. Boele van Hensbroek, N. Brandsma, A.P.M. Lucardie, J.R. Lunsing, M. Pauly, J.H. Schoenmakers & M.E. van der Tuuk 'Goede raad is duur: Aan welke voorwaarden zou een raadgevend referendum moeten voldoen?', 2017, 4 *RM Themis*: 'De conclusie moet dan ook luiden dat referenda vaker een middel van de oppositie zijn om de kloof aan te tonen dan dat ze helpen om het vertrouwen van burgers in het bestuur te vergroten'.

20. Zie <https://geenpeil.nl/standpunten/> en <https://forumvoordemocratie.nl/standpunten/directe-democratie>.

21. Zie bijv. H.M.B. Breunese, 'De Wet raadgevend referendum', september 2015, *Ars Aequi* 709-10; T.C. Borman, 'Niet-refe-

rendabele onderwerpen in de Wet raadgevend referendum', 2017, 4 *RM Themis*, 173-4.

22. *Kamerstukken II* 2004/05, 30174, 1.

23. *Stb.* 2014, 355.

24. *Stb.* 2017, 7.

25. J. Kiewiet & G.F.M. van der Tang f, 'Commentaar op artikel 137 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, *webeditie 2017* ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).

26. 'Bindend referendum van de baan; PvdA, GL en D66 trekken hun handen ervan af', *NOS* 22 mei 2017.

27. *Kamerstukken II* 2016/17, 34724, 1 (geleidelijke brief): 'Constateerend dat na

de bekendmaking van de wet van 30 september 2014, (...) de leden van de fracties van de initiatiefnemers van het voorstel van wet in eerste lezing (...) hebben afgezien van het in procedure brengen van het wetsvoorstel in tweede lezing, heb ik besloten tot dit laatste over te gaan.'

28. C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 374.

29. *Handelingen II* 2017/18, 34724, 5.

30. *Ibid.*, p. 3.

31. *Ibid.*, p. 26: 'De Partij van de Arbeid vindt het niet opportuun (...) om, op het moment dat binnen de partij de steun voor een correctief referendum wegvalt, een poppenkast te gaan houden, waardoor het

voor de kiezers, voor de mensen in Nederland, totaal onduidelijk wordt wat de Partij van de Arbeid daar in vak-K doet, terwijl de leden tegen het correctief referendum hebben gestemd'.

32. *Ibid.*, p. 14: 'wij zijn voorstander van een correctief bindend referendum, binnen de juiste spelregels; wij zijn geen voorstander van referenda over internationale verdragen.'

33. [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail-afgedaan?id=2017Z06795&dossier=34724](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail-afgedaan?id=2017Z06795&dossier=34724).

34. 'Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021', 10 oktober 2017, p. 8.



eindoel voorlopig uit zicht' is, wil het nieuwe kabinet de Wrr, 'die enkel als opmaat voor het bindend referendum diende', intrekken.<sup>35</sup> Hoewel een wijziging van de Wrr, waarbij goedkeuringswetten worden uitgezonderd van referenda, een minder ingrijpende manier zou zijn geweest om Oekraïneachtige taferelen voortaan te vermijden, gaat het nieuwe kabinet *all the way* door de Wrr volledig in te trekken.

De intrekking van de Wrr dient bij wet te geschieden: 'Intrekking van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde'.<sup>36</sup> Op 20 december 2017 diende de regering inderdaad een voorstel van wet in dat strekt tot de intrekking van de Wrr.<sup>37</sup> De regering heeft daarbij – zoals verwacht<sup>38</sup> – de mogelijkheid van het houden van een raadgevend referendum over deze wet willen uitsluiten. Een intrekkingswet is in principe echter referendabel. Volgens artikel 4 Wrr kan een referendum gehouden worden over wetten, behoudens de uitzonderingen van artikel 5 Wrr. In artikel 5 Wrr worden wetten die strekken tot intrekking van andere wetten niet uitgezonderd van referenda: dit geldt dus ook voor de wet die strekt tot intrekking van de Wrr (Intrekkingwet). Dat betekent dat op de minister een wettelijke verplichting rust om onverwijld na de bekrachtiging van de Intrekkingwet te besluiten dat deze wet referendabel is (artikel 6 lid 1 Wrr) en om van dat besluit binnen een week mededeling te doen in de Staatscourant (artikel 7 lid 1 Wrr).

Op grond van artikel 8 lid 1 Wrr moet worden geregeld dat zo'n wet niet eerder in werking treedt dan acht weken na deze mededeling van de minister. Vanaf het moment dat de minister deze mededeling heeft gedaan, bestaat voor kiezers namelijk de mogelijkheid om een 'inleidend verzoek' tot het houden van een referendum over zo'n wet in te dienen. De termijn voor het indienen van een inleidend verzoek is vier weken (artikel 29 lid 1 Wrr). Daarna dient binnen een week te worden beoordeeld of er voldoende (minstens 10 000), geldige inleidende verzoeken zijn ingediend (artikel 32 Wrr). Is dat het geval, dan

## Een intrekkingwet is in principe referendabel

wordt het inleidend verzoek tot het referendum onherroepelijk toegelaten en vervalt de regeling inzake de inwerkingtreding van de wet (namelijk niet eerder dan acht weken) van rechtswege in afwachting van het aantal definitieve verzoeken (artikel 9 Wrr). Nadat het inleidend verzoek tot het referendum onherroepelijk is toegelaten, gaat er namelijk een termijn van zes weken lopen waarin kiezers een verklaring tot ondersteuning van het inleidende verzoek tot het houden van een referendum over de betreffende wet kunnen indienen (artikel 41 lid 1 Wrr). Als er na het sluiten van deze termijn voldoende (minstens 300 000) geldige ondersteuningsverklaringen zijn ingediend, wordt het definitieve verzoek toegelaten en een datum voor het referendum over die wet vastgesteld (artikel 44 jo. 55 Wrr). Als de opkomst bij het referendum ten minste 30% van de

kiesgerechtigden bedraagt, en een meerderheid van de opkomende kiezers zich negatief uitspreekt over de desbetreffende wet, dan is er sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 3 Wrr). De Tweede en Eerste Kamer zijn dan verplicht om zo spoedig mogelijk die wet te heroverwegen en te beslissen of zij die wet zullen intrekken of in werking laten treden (artikel 11 Wrr).

Het is precies deze gang van zaken die de regering heeft willen voorkomen met het onmogelijk maken van een referendum over de Intrekkingwet. Dat voornemen heeft allereerst gestalte gekregen in artikel V van het voorstel van wet, dat luidt: 'Op deze wet is de Wet raadgevend referendum niet van toepassing.' Volgens de memoerie van toelichting bij de Wrr is dit mogelijk: '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'.<sup>39</sup> Borman wijst in dit kader op 'de regel dat de latere wet voor de eerdere gaat (*lex posterior*) en de bijzondere wet voor de algemene (*lex specialis*)'.<sup>40</sup> Toch is de mogelijkheid tot het houden van een referendum over de Intrekkingwet met het opnemen van deze bepaling niet afgewend.

Toen de regering in 2002 voorstelde tot intrekking van de voorloper van de Wet raadgevend referendum, te weten de Tijdelijke referendumwet (Trw), en deze intrekkingwet van referendabiliteit uitsloot, adviseerde de Afdeling Advisering van de Raad van State negatief. Wanneer in een wet die strekt tot intrekking van de Trw geregeld wordt dat de Trw op die wet niet van toepassing is, geldt immers dat die intrekkingwet (en dat wat in die wet bepaald is over de toepassing van de Trw) pas werking heeft, nadat zij is bekendgemaakt en in werking is getreden. Op grond van de Trw werd destijds echter '[d]e inwerkingtreding van een voor referendum vatbare wet – ook van de nu voorgestelde intrekkingwet – (...) van rechtswege opgeschort'.<sup>41</sup>

Hetzelfde geldt voor de wet die strekt tot intrekking van de Wrr: als de wetgever de referendabiliteit van de Intrekkingwet wil uitsluiten, dan is de wettelijke bepaling dat de Wrr niet van toepassing is ontoereikend.<sup>42</sup> Zoals gezegd treedt een referendabele wet op grond van de Wrr niet eerder dan acht weken na de mededeling van de minister in werking zodat kiezers een inleidend verzoek voor een referendum in kunnen dienen. Als dat inleidend verzoek wordt toegelaten, wordt de inwerkingtreding van zo'n wet in haar geheel opgeschort, en kan er eventueel een referendum over die wet plaatsvinden. Een referendum over de Intrekkingwet kan daarom alleen worden voorkomen, wanneer deze wet 'in werking treedt voordat gebruik gemaakt kan worden [van de mogelijkheid] een referendum over de intrekkingwet te houden'.<sup>43</sup> De Intrekkingwet zou derhalve 'de uitgestelde inwerkingtreding die uit de Wrr zou voortvloeien' teniet moeten doen.<sup>44</sup>

De wet die strekte tot intrekking van de Trw werd destijds zo opgesteld dat zij – onder toepassing van artikel 16 Trw – onmiddellijk in werking zou treden.<sup>45</sup> Ook de Wrr biedt een mogelijkheid voor de onmiddellijke inwerkingtreding van de Intrekkingwet, voordat over die wet een referendum kan worden gehouden. Op grond van artikel 12 Wrr kan een referendabele wet onmiddellijk in werking

## Dat het de regering beter uitkomt als er geen referendum over de Intrekkingswet komt, lijkt mij niet te kwalificeren als een spoedeisend belang

treden, wanneer de inwerkingtreding 'geen uitstel kan lijden'. Volgens de memorie van toelichting op de Wrr kan alleen spoedeisendheid een reden zijn om af te wijken van de opschorting van de inwerkingtreding van een wet, en zal die afwijking uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden.<sup>46</sup>

In de memorie van toelichting staat echter eveneens nadrukkelijk vermeld dat de onmiddellijke inwerkingtreding niet afdoet aan de mogelijkheid om een referendum te houden (artikel 12 Wrr): dat een afwijking van artikel 8 Wrr wordt toegelaten strekt er namelijk niet toe om 'de mogelijkheid een referendum te houden materieel illusoir te maken'.<sup>47</sup> De onmiddellijke inwerkingtreding van de Intrekkingswet is daarentegen juist bedoeld om de mogelijkheid een referendum te houden materieel illusoir te maken: de onmiddellijke inwerkingtreding van de Intrekkingswet heeft immers als onvermijdelijk gevolg dat de Wrr – en daarmee de mogelijkheid tot het houden van een referendum – komt te vervallen.

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de regering uitdrukkelijk (en overtuigend!) had kunnen motiveren dat de inwerkingtreding van de Intrekkingswet 'geen uitstel kan lijden'. Dat het de regering beter uitkomt als er geen referendum over de Intrekkingswet komt, lijkt mij niet te kwalificeren als een spoedeisend belang. Bovendien zou er nog een overgangsrechtelijk addertje onder het gras hebben gezeten. Artikel 128 lid 2 Wrr, schrijft voor dat wanneer de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek tot het houden van referendum is ingegaan op het moment dat de Wrr vervalt, de Wrr ook na dat tijdstip van kracht blijft. Zoals gezegd gaat de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek lopen vanaf het moment dat de minister mededeling doet van de referendabiliteit van een wet. Op grond van artikel 6 Wrr dient de minister onverwijld(!) nadat een wetsvoorstel is bekrachtigd, te besluiten of, gelet op artikel 5, over de wet een referendum kan worden gehouden, en op grond van artikel 7 Wrr dient de minister binnen een week mededeling van dit besluit te doen in de Staatscourant.

Zodra de Intrekkingswet is bekrachtigd, rust op de minister derhalve de wettelijke verplichting om *onverwijld* te besluiten dat deze wet referendabel is en van dit besluit binnen een week mededeling te doen in de

Staatscourant.<sup>48</sup> Wanneer de minister onverwijld na de bekrachtiging van de Intrekkingswet besluit dat deze wet referendabel is, en daarvan mededeling doet in de Staatscourant voordat de Intrekkingswet in werking treedt, blijft de Wrr dus ook na de inwerkingtreding van de Intrekkingswet van kracht.

In de memorie van toelichting valt inderdaad te lezen dat als gevolg van een afwijking van de algemene inwerkingtredingsregeling van artikel 8 en 9 Wrr '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 [van] het referendum (hetgeen een afwijking van artikel 9 zou zijn)'.<sup>49</sup> Met andere woorden: als de Intrekkingswet onmiddellijk in werking zou treden op grond van artikel 12 Wrr, zal die inwerkingtreding plaatsvinden gedurende de fase van het inleidend verzoek, en volgens artikel 128 lid 2 Wrr blijft de Wrr van kracht 'wanneer de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek tot het houden van referendum is ingegaan op het moment dat de Wrr vervalt'. Dit betekent dat ook bij een onmiddellijke inwerkingtreding van de Intrekkingswet op grond van artikel 12 Wrr nog steeds een referendum over die wet kan plaatsvinden, mits uiteraard voldaan wordt aan de eisen die de Wrr stelt aan het inleidend en definitief verzoek.

De regering heeft dan ook niet de route van artikel 12 Wrr gekozen om de uitgestelde inwerkingtreding die uit de Wrr voortvloeit teniet te doen. Behalve dat in het voorstel voor de Intrekkingswet de Wrr (en dus ook artikel 12 Wrr) niet van toepassing wordt verklaard op de Intrekkingswet, staat in het voorstel tevens opgenomen dat de Intrekkingswet onmiddellijk na de bekendmaking in werking treedt, waarbij de Intrekkingswet terugwerkende kracht heeft 'tot en met het tijdstip van de bekrachtiging van het voorstel van deze wet'.<sup>50</sup> Hiermee strekt de werking van de Intrekkingswet, oftewel: het vervallen van de Wrr, zich precies uit over de periode tussen de bekrachtiging en de inwerkingtreding van de Intrekkingswet, terwijl anders juist binnen deze periode de minister op grond van de Wrr mededeling zou moeten doen van de referendabiliteit van de Intrekkingswet, waarmee de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek ingaat, en waardoor de Wrr van kracht zou blijven op grond van

35. Ibid.

36. Aanwijzing 241 lid 1 Aanwijzingen voor de Regelgeving.

37. Kamerstukken II 2017/18, 34385, 1-2.

38. 'Minister Ollongren dwarsboomt referendum over intrekken referendumwet', *de Volkskrant* 30 november 2017.

39. Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 20.

40. T.C. Borman, 'Niet-referendabele

onderwerpen in de Wet raadgevend referendum', 2017, 4 *RM Themis* 175.

41. Kamerstukken II 2002/03, 28739, A, p. 1.

42. Kamerstukken II 2017/18, 34385, 4, p. 6.

43. Kamerstukken II 2002/03, 28739, A, p. 1.

44. Kamerstukken II 2017/18, 34385, 4, p. 6.

45. Kamerstukken II 2002/03, 28739, 2, Artikel III.

46. Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, p. 20.

47. Ibid.

48. Mocht de Minister besluiten dat de intrekkingswet niet referendabel is, dan

staat tegen dat besluit beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zie Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, 22.

49. Kamerstukken II 2005/06, 30372, 3, 20.

50. Kamerstukken II 2002/03, 28739, 2, Artikel VI.

artikel 128 lid 2 Wrr. Op deze manier heeft de regering op wetstechnisch-zuivere wijze het overgangsrechtelijke addertje onder het gras weten uit te schakelen, en een referendum over de Intrekkingwet onmogelijk gemaakt.

## Slot

‘[H]et nationaal raadgevend referendum heeft niet gebracht wat ervan werd verwacht’.<sup>51</sup> Het Oekraïnerferendum heeft meerdere politieke partijen genezen van de wens om burgers via referenda bij het wetgevingsproces te betrekken: het voorstel dat strekte tot de invoering van een bindend referendum kwam succesvol de eerste lezing door, maar is in tweede lezing verworpen en de regering heeft inmiddels een wetsvoorstel ingediend voor de intrekking van de Wrr. Deze wispelturige houding van de politiek ten aanzien van referenda is het best te omschrijven als *referandom*. Illustratief in dit verband is de opstelling van het CDA: waar eerst gezegd werd dat het CDA de uitkomst van het Oekraïnerferendum zou respecteren,<sup>52</sup> stelde Buma (CDA) onlangs dat het kabinet een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de nieuwe Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten zal negeren.<sup>53</sup>

Vooruit, het kan verkeren: politieke opvattingen veranderen nu eenmaal, en de ene keer wijzigt de politieke koers radicaler dan de andere keer. Haastige politieke beslissingen zullen echter altijd bepaalde juridische procedures moeten doorlopen, voor zij werkelijkheid kunnen worden. Die procedures hebben een vertragende werking, en hoewel politici het recht daarom soms als belemmering ervaren, is het recht er vooral voor bedoeld om deze ‘politieke waan van de dag’ in goede banen te leiden. Daarmee hangt samen dat wetgeving haar functie van houvast verliest, wanneer zij na korte tijd weer verandert. Wanneer wetgeving snel en vaak wijzigt, wordt de rechtszekerheid die zij tracht te bieden aangetast en neemt de normatieve werking van wetgeving af.<sup>54</sup>

Om die reden stoor ik me aan de snelheid waarmee de regering het raadgevend referendum wil lozen. Dat de politiek het ene moment hartstochtelijk voor het referendum is, en het andere moment met alle vormen van referenda wil afrekenen, acht ik niet bevorderlijk voor het vertrouwen in die politiek. Maar dat de regering *coûte que coûte* wil voorkomen dat over de Intrekkingwet een referendum kan worden gehouden omdat een dergelijke vertraging de regering niet goed uitkomt, vind ik veel kwalij-

ker. Deze gang van zaken getuigt van een visie dat wetten enkel dienen als instrument om politiek beleid uit te oefenen en niet als waarborg tegen overhaast overheids-optreden. Het rechtsstatelijke aspect van wetgeving wordt daarmee veronachtzaamd.

## Deze gang van zaken getuigt van een visie dat wetten enkel dienen als instrument om politiek beleid uit te oefenen en niet als waarborg tegen overhaast overheids-optreden

De haast lijkt me bovendien onnodig. Waarom de Intrekkingwet niet pas na acht weken in werking laten treden? Als er na vier weken onvoldoende inleidende verzoeken zijn ingediend, treedt de Intrekkingwet gewoon in werking. En mocht er wel worden voldaan aan de eisen die de Wrr stelt aan het inleidend en het definitief verzoek, én de opkomstdrempel worden behaald, én een meerderheid tegen de Intrekkingwet stemmen: dan nog kan de regering deze raadgevende uitspraak tot afwijzing naast zich neerleggen en gewoon een wetsvoorstel indienen voor de inwerkingtreding van de Intrekkingwet. Gelet op de afkeer die het merendeel van de partijen thans koestert jegens referenda zal dat voorstel probleemloos worden aangenomen. Tenzij die politieke partijen te zijner tijd natuurlijk wéér van opvatting zijn veranderd! •

51. ‘Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021’, 10 oktober 2017, p. 8.

52. ‘Kamer: uitslag referendum Oekraïne respecteren’, NOS 25 november 2015.

53. ‘Buma zal “nee” bij referendum over

“de sleepwet” negeren’, *de Volkskrant* 28 oktober 2017.

54. ‘De Raad in de Staat’, in *Jaarverslag Raad van State 2015* (Den Haag 2016)

p. 14-15.