

Vergaderjaar 1999–2000

27 034

Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 januari 2000 en het nader rapport d.d. 25 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 december 1999, no. 99.006108, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 december 1999, nr. 99.006108, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 januari 2000, nr. W04.99.0615/l., bied ik u hierbij aan. De Raad van State kan zich in hoofdlijnen met het voorstel verenigen maar plaatst bij de uitwerking van het raadgevend referendum een aantal opmerkingen, die in het onderstaande worden besproken. Overigens zijn – in tegenstelling tot hetgeen de Raad kennelijk veronderstelt – het eerdere advies van de Raad d.d. 11 oktober 1999, nr. W04.99.299/l, inzake de inpassing van het raadgevend correctief referendum in de wetgevingsprocedure en het nader rapport inzake dat advies d.d. 10 december 1999, al op 17 december 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 29 en B).

Inleiding

Het wetsvoorstel, de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw), vormt een onderdeel van het akkoord van juni 1999 dat heeft geleid tot de intrekking van de ontslagaanvraag van het kabinet. Daarin werden enkele afspraken gemaakt over de invoering van het referendum.¹ In afwachting van een regeling van een correctief, bindend wetgevingsreferendum, waarvoor een wijziging van de Grondwet vereist is, wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een raadgevend referendum, dat zonder grondwetswijziging tot stand kan worden gebracht. Gekozen is voor een tijdelijke wet, die met ingang van 1 januari 2005 vervalt. Het wetsvoorstel bouwt voort op het advies dat de Raad van State op 11 oktober 1999 heeft uitgebracht en waarin antwoord werd gegeven op de vraag wat de meest wenselijke fase van de wetgevingsprocedure is waarin de mogelijkheid van een referendum kan worden geboden.² Dat advies zal gelijktijdig met het onderhavige openbaar worden gemaakt.

¹ Bijlage bij het eindrapport van de kabinetsinformatie, mr. H.D. Tjeenk Willink (kamerstukken II 1998/99, 26 540, nr. 2, blz. 5–6).

² No. W04.99.0299/l.

De Raad van State kan zich in hoofdlijnen met het voorstel verenigen maar plaatst bij de uitwerking van het raadgevend referendum een aantal opmerkingen, evenals bij enkele punten uit de memorie van toelichting. In het bijzonder vragen de verhouding van de Trw tot latere wetten, alsmede de provinciale en de gemeentelijke referenda nog bijzondere aandacht.

1. Betekenis van het raadgevend referendum

Indien de meerderheid die heeft tegengestemd ten minste dertig procent van de kiesgerechtigden omvat, geldt de uitslag van een referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing (artikel 5). In de toelichting wordt gesteld dat van een dergelijke uitslag een werking uitgaat die vrijwel even bindend zal zijn als de formele binding bij een correctief referendum.¹ Aan deze stelling wordt vervolgens toegevoegd dat er in juridische zin verschil bestaat. Naar het oordeel van de Raad van State gaat de stelling echter voorbij aan de belangrijke consequenties van de juridische verschillen tussen de twee referendumvormen. Ook al zal de regelgever het waarschijnlijk in veel gevallen prudent achten om gevolg te geven aan de raadgevende uitspraak, dat neemt niet weg dat hij onder alle omstandigheden de bevoegdheid houdt gemotiveerd zijn eigen, 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 deze vorm van referendum. Ware de stelling in de toelichting juist dan zou het onderhavige voorstel herziening van de Grondwet vereisen. Zolang het bindende correctieve referendum niet bestaat, draagt de Grondwet de verantwoordelijkheid voor de wetgeving bij uitsluiting op aan de wetgever. De Raad beveelt aan geen suggesties te wekken met betrekking tot de mogelijke werking van de voorgestelde referendumvorm en de verschillen met een bindend referendum duidelijk aan te geven.

1. Hetgeen de Raad aanmerkt als een stelling is niet meer dan een veronderstelling ten aanzien van het mogelijke politieke effect van een afwijzende kiezersuitspraak bij een raadgevend referendum in de praktijk, zonder af te willen doen aan de juridische verschillen tussen raadgevend en beslissend referendum, waar de Raad terecht op wijst. Met de Raad ben ik van oordeel dat het niet noodzakelijk is om veronderstellingen te doen ten aanzien van de mogelijke werking van het voorgestelde raadgevend correctief referendum. De memorie van toelichting is aangepast.

2. Wetgevingsreferendum

In zijn advies van 11 oktober 1999 over enkele aspecten van een raadgevend correctief referendum heeft de Raad van State gewezen op de mogelijkheden om bij algemene wet te bepalen dat wetten vóór hun inwerkingtreding aan een referendum kunnen worden onderworpen, tenzij het gaat om een wet die behoort tot een uitgesloten categorie. De Raad merkte in dat verband tevens op dat daarbij geldt dat een afzonderlijke wet die volgens de «referendumwet» referendabel zou zijn, zich daaraan kan onttrekken door hetzij uitdrukkelijk te bepalen dat zij niet voor referendum vatbaar is, hetzij een inwerkingtredingsbepaling te bevatten die zich niet verdraagt met toepassing van een referendum. Hij voegde daaraan toe dat het in het laatste geval vanzelf spreekt dat in de memorie van toelichting uitdrukkelijk op die consequentie wordt gewezen.

Tegen die achtergrond moet het stelsel van de artikelen 12 en volgende van het wetsvoorstel worden gelezen. Dat betekent dat de bijzondere inwerkingtredingsbepalingen van de artikelen 11 tot en met 14 gelden tenzij in een latere wet ten aanzien van de inwerkingtreding daarvan uitdrukkelijk anders is bepaald, dat wil zeggen dat daarin een formule voorkomt in de trant van «In afwijking van (de) artikel(en) (11 en) 12 van de Tijdelijke referendumwet geldt voor de inwerkingtreding van deze wet het volgende». In de memorie van toelichting behoort de afwijking van het Trw-stelsel vervolgens te worden gemotiveerd.

Artikel 15 van het wetsvoorstel bepaalt dat in de afwijkingsformule zal moeten worden verwezen naar dat artikel, en dat de afwijkende inwerkingtredingsregeling niet afdoet aan de mogelijkheid een referendum te houden. Deze bepaling ontmoet op zichzelf bij de Raad geen bezwaar. De Raad wijst er echter

¹ Algemeen deel, paragraaf 1.2, tweede alinea.

op dat het artikel meer suggereert dan het, strikt genomen, kan waarmaken. Het gezag van de Trw ten opzichte van latere wetten is het gezag van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. Nu de algemene wet naar positief recht van dezelfde rang is als de bijzondere wet – ons staatsrecht kent niet de figuur van de organieke wet die boven de gewone wet staat – kan de algemene wet de latere, bijzondere wetgever niet ten principale binden. Hieruit volgt dat als in een latere wet uitdrukkelijk een van (de) artikel(en) (11 en) 12 Trw afwijkende regeling voor de inwerkingtreding wordt gegeven doch zonder dat daarbij wordt verwezen naar artikel 15, die regeling toch voorgaat boven die van de Trw. Is in een bepaald geval onmiddellijke inwerkingtreding nodig (de situatie waarop artikel 15 ziet), dan verdient het natuurlijk de voorkeur dat de weg van artikel 15 wordt gevolgd. Doch als het erop aankomt heeft het eerste lid van dat artikel slechts adhortatieve betekenis. Ook artikel 12 is in dit licht bezien – trouwens ook tegen de achtergrond van het eerste lid van artikel 15 – al te stellig; aan de bepaling zou het voorbehoud moeten worden toegevoegd dat ze geldt tenzij in de betrokken wet uitdrukkelijk anders is bepaald. De Raad wijst er nog op dat uit het voorgaande ook volgt dat het juridisch mogelijk is dat in een wet die volgens de regels van de Trw referendabel zou zijn, bepaald wordt dat zij niet aan een referendum kan worden onderworpen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting een beschouwing over de verhouding tussen de Trw en latere wetten op te nemen in de lijn van het vorenstaande, en artikel 12 aan te vullen.

2. Met de Raad kan worden ingestemd dat het gezag van de Tijdelijke referendumwet ten opzichte van latere wetten het gezag is van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet. De opmerkingen van de Raad raken aan de meer algemene problematiek van de verhouding tussen algemene wetten en bijzondere wetten, zoals deze zich bijvoorbeeld ook voordoet in de verhouding tussen de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en bijzondere wetten.

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). Ik wijs hierbij op de uiteenzetting terzake 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 bestuursrecht (kamerstukken II 1990/91, 22 061, nr. 7, blz. 3–4). Daarin is gesteld dat aan de twee genoemde adagia in dit verband niet meer betekenis kan worden toegekend dan vuistregels, welke opzij gezet kunnen worden door aanwijzingen dat de wetgever het tegendeel heeft gewild. Daarbij is aangenomen dat de rechter in voorkomend geval ongetwijfeld zwaar zal laten wegen dat – naar uit de Awb blijkt – de wetgever kennelijk bedoeld heeft een algemene regel te geven, waarvan slechts in een beperkt aantal uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken. Inwerkingtreding van nieuwe tranches 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 clause «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 gemotiveerd (zie 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). Naar aanleiding hiervan is in de Aanwijzingen voor de regelgeving uitdrukkelijk een aanwijzing opgenomen voor de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten (Ar 49). Deze houdt in dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten mag worden afgeweken als dat noodzakelijk is. De (noodzaak

van) afwijking van de algemene wet moet in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet worden gemotiveerd. Uit het gebruik van het woord «in» in deze aanwijzing kan reeds worden afgeleid dat de afwijking van de algemene wet in de bijzondere wet tot uitdrukking moet komen. Deze aanwijzing geldt zowel voor de aanpassing van bestaande wetgeving aan de algemene wet als voor harmonisatie van toekomstige wetgeving aan de algemene wet. Het voorgaande geldt ook voor de verhouding tussen het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet en een latere bijzondere wet, hetgeen onder andere betekent dat indien een bijzondere wet zou afwijken van de Tijdelijke Referendumwet de bijzondere wet dat expliciet tot uitdrukking behoort te brengen. Indien in een latere wet uitdrukkelijk van de Tijdelijke referendumwet zou worden afgeweken, gaat die latere wet, zoals de Raad terecht signaleert, voor. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald. De in de artikelen 12 tot en met 16 (in de aan de Raad voorgelegde versie van het wetsvoorstel de artikelen 11 tot en met 15) neergelegde systematiek ziet echter specifiek op de gevolgen van de mogelijkheid van een referendum voor de inwerkingtreding van (latere) wetten. Artikel 12 regelt dat de inwerkingtredingsdatum van een wet niet eerder valt dan op het moment waarop de fase van het inleidend verzoek wordt afgesloten. Indien er niettemin een inwerkingtredingsdatum zou zijn vastgesteld die toch ligt op een moment dat de fase van het inleidend verzoek niet is afgesloten, dan regelt artikel 12 dat de inwerkingtredingsdatum van rechtswege wordt opgeschort. Artikel 13 regelt dat indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegelaten, de regeling van de inwerkingtreding van die wet van rechtswege vervalt. Daarmee voorziet dit artikel in een algemene regeling die ertoe strekt hetgeen bij of krachtens de wet geregeld is inzake de inwerkingtreding van de wet, buiten werking te stellen, zodra onherroepelijk vaststaat dat een inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegelaten. Van deze bepalingen 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 de artikelen 12 en 13. Dit geval is geregeld in artikel 16. Gevolg hiervan zal zijn dat de wet in werking zal treden gedurende de fase van het inleidend verzoek (hetgeen een afwijking van artikel 12 zou zijn) dan wel in de fase van het definitieve verzoek of in de fase van het referendum (hetgeen een afwijking van artikel 13 zou zijn). Artikel 16 legt vervolgens vast dat een van de Tijdelijke referendumwet 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 16 is beoogd vast te leggen dat alleen spoedeisendheid een reden kan zijn om af te wijken van de artikelen 12 en 13 en dat duidelijkheidshalve ook in de desbetreffende bijzondere wet de verhouding tot de Tijdelijke referendumwet wordt aangegeven. Met de Raad van State kan overigens worden ingestemd dat, als in een bijzondere wet uitdrukkelijk wordt afgeweken van artikel 13 (en artikel 12) zonder een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 16, dit niet tot gevolg heeft dat de bijzondere inwerkingtredingsregeling niet zou gelden. Gelet op de hierboven aangehaalde zinsnede in artikel 16, 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 16, eerste lid, kan van de artikelen 12 en 13 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 Tijdelijke referendumwet worden uitgesloten. Daarvoor kan niet de weg van afwijking van de artikelen 12 en 13 worden gekozen. De suggestie van de Raad om aan artikel 13 (voorheen 12) toe te voegen dat deze bepaling geldt «tenzij in de betrokken wet uitdrukkelijk anders is bepaald» is niet overgenomen. Dat een bijzondere wet uitdrukkelijk kan afwijken van een algemene wet is zonder een dergelijke clause reeds mogelijk als gevolg van het feit dat het om wetten van gelijke rangorde gaat. Bovendien ligt de mogelijkheid tot afwijking ook reeds besloten in de bewoordingen van artikel 16, eerste lid. Het uitdrukkelijk wijzen op deze afwijkingsmogelijkheid is dus om meerdere redenen overbodig, maar zou bovendien tot misverstand aanleiding kunnen geven over de status van de algemene regeling en de

daaraan grondslag liggende bedoeling dat daarvan in beginsel niet wordt afgeweken. De Awb bevat evenmin bepalingen waarin de bijzondere wetgever bevoegd wordt verklaard tot afwijking. Wel bevat de Awb bepalingen waarin de bevoegdheid wordt verschaft om «bij wettelijk voorschrift» een andere regeling te treffen, maar deze bepalingen hebben de uitdrukkelijke functie dat zij het mogelijk maken dat ook in *lagere* wetgeving, zoals gemeentelijke verordeningen, andere regels worden gesteld. Overneming van de suggestie van de Raad zou dan ook niet in lijn zijn met het algemeen wetgevingsbeleid zoals dat onder andere tot uitdrukking komt in de regeling van de verhouding tussen de Awb en andere wetten.

3. Provinciale en gemeentelijke referenda

Het wetsvoorstel bevat ook een regeling voor provinciale en gemeentelijke raadgevende referenda.

De Raad zal hierna eerst ingaan op de vraag hoe opportuun een dergelijke regeling is. Vervolgens bespreekt hij de betekenis van de voorgelegde wettelijke regeling voor bestaande en eventueel nieuw vast te stellen referendumverordeningen. Daarna volgt een beschouwing over de vraag wat de strekking van de eventuele regeling in deze wet zou kunnen zijn.

a. Op het eerste gezicht lijkt het niet onlogisch dat het wetsvoorstel een regeling wil geven voor provinciale en gemeentelijke raadgevende referenda, nu het voorstel tot wijziging van de Grondwet waarop het onderhavige wetsvoorstel is geënt ook een bepaling over referenda betreffende provinciale en gemeentelijke referenda bevatte. Bij nadere beschouwing is het echter minder vanzelfsprekend.

De grondwetswijziging was in het bijzonder nodig om een bindend wetgevingsreferendum te kunnen invoeren. Nu dit vooreerst niet kon worden verwezenlijkt, is teruggevallen op een tijdelijke optie: de mogelijkheid van een raadgevend referendum over wetten (alsmede over de goedkeuring van verdragen); een dergelijke mogelijkheid bestaat tot dusverre niet.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau ligt dat echter anders. Sedert enkele jaren bestaan er verschillende gemeentelijke referendumverordeningen; provinciale referendumverordeningen kunnen evenzeer worden vastgesteld zodra dat gewenst wordt geacht. De Trw is, met andere woorden, niet nodig als grondslag om op provinciaal of gemeentelijk niveau referendummogelijkheden te kunnen scheppen. Daarmee rijst de vraag wat het belang is van de voorgestelde regeling¹, indien men zich realiseert dat de achterkant van de medaille is dat wordt ingegrepen in bestaande referendumverordeningen. Een denkbare optie is dan ook, de provinciale en gemeentelijke besluiten in het onderhavige wetsvoorstel buiten beschouwing te laten en die pas in een regeling bij wet te betrekken zodra de Grondwet het mogelijk zal maken verschillende vormen van bindende referenda in te voeren.

Op grond van het vorenstaande geeft de Raad in overweging, de Trw te beperken tot nationale referenda.

Voor het geval wordt vastgehouden aan een regeling van provinciale en gemeentelijke referenda, wijst de Raad op het volgende.

b. De memorie van toelichting wijdt in paragraaf 15 met reden aandacht aan de verhouding van de Trw tot bestaande en eventueel nog tot stand te brengen provinciale en gemeentelijke verordeningen. Het betoog is echter nogal lang, weinig systematisch, niet altijd juist en op een enkel punt met zichzelf in tegenspraak.

Naar het oordeel van de Raad dient allereerst de vraag te worden behandeld welke bestaande referendumverordeningen krachtens de artikelen 119 van de Provinciewet en 122 van de Gemeentewet van rechtswege vervallen bij het in werking treden van de Trw. Dat zijn de verordeningen «in wier onderwerp wordt voorzien» door die wet. De gebruikelijke uitleg van de genoemde bepalingen brengt mee dat «onderwerp» nogal strikt moet worden opgevat en «voorzien» tamelijk ruim. Met inachtneming van de in de toelichting genoemde motief- of belangenleer kan ervan worden uitgegaan dat het onderwerp van de Trw is: raadgevende referenda (betreffende wetten en sommige besluiten); de wet gaat dus niet over bindende referenda, en evenmin over raadgevende, dat wil zeggen op initiatief van het bevoegd gezag te houden referenda. Anderzijds moet «voorzien» ruim worden opgevat, wat hier meebrengt dat alle (bepalingen van) provinciale en gemeentelijke verordeningen die een regeling bevatten voor raadgevende referenda van

¹ De Raad wijst erop dat aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voorschrijft dat tot het tot stand brengen van een wettelijke regeling alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.

rechtswege komen te vervallen, ook al betreffen ze (eventueel: mede) andere besluiten of beslissingen dan die welke onder de Trw referendabel zullen zijn. Alle overige referendumverordeningen daarentegen worden door de inwerkingtreding van de Trw niet beroerd.

Vervolgens moet worden gezien welke aanvullingsbevoegdheid voor de provincie- en gemeentebesturen overblijft krachtens de artikelen 118 van de Provinciewet en 121 van de Gemeentewet. In dat kader is beslissend in hoeverre de Trw een uitputtende regeling geeft voor haar onderwerp, het raadgevende referendum inzake (sommige) wetten en (sommige) besluiten. Eveneens krachtens gebruikelijke interpretatie van de betrokken bepalingen mag uitputtendheid in deze zin niet spoedig worden aangenomen.

Aanvullingsbevoegdheid bestaat in elk geval voorzover bepalingen van verordeningen, als ze reeds hadden bestaan, niet ingevolge artikel 119 van de Provinciewet of 122 van de Gemeentewet zouden zijn vervallen. Er hoeft dus alleen nog te worden gezien of er een aanvullingsbevoegdheid bestaat met betrekking tot raadgevende referenda betreffende andere besluiten of beslissingen dan die welke onder de Trw vallen. Er is geen reden om aan te nemen dat die bevoegdheid er op enig punt niet zou zijn. Naar het oordeel van de Raad kunnen alleen voorbereidingsbeslissingen met betrekking tot volgens de Trw referendabele besluiten (zoals beleidsvoornemens en ontwerpbesluiten) niet bij verordening aan de mogelijkheid van een raadgevend referendum worden onderworpen: dat zou in strijd komen met het stelsel van de Trw.

In paragraaf 15.3 behandelt de memorie van toelichting, onder het kopje «Raadgevende referenda over datgene wat buiten dit voorstel valt», de samenhang van het wetsvoorstel met de voorstellen tot grondwetsherziening. Daarin wil men een argument ontleenen om geen raadplegende referenda mogelijk te achten welke niet in de wet – dat wil zeggen in de Trw – zijn voorzien. Dat betoog kan niet overtuigen. Niet alleen houdt het geen rekening met het verschil tussen bindende en niet-bindende referenda (bij het eerste type past eerder een terughoudende opvatting over de aanvullingsbevoegdheid dan bij het tweede type), ook wordt over het hoofd gezien dat het grondwetsherzieningsvoorstel een uitdrukkelijke bepaling kende in de vorm van artikel 128a van de Grondwet, die de materie regelde.¹ Het voorliggende wetsvoorstel bevat een dergelijke bepaling echter niet, en reeds dat maakt een wezenlijk verschil. De Raad beveelt overigens niet aan een bepaling in dit wetsvoorstel op te nemen die aanvullingsbevoegdheid met betrekking tot raadgevende referenda uitsluit, nu niet valt in te zien wat er op tegen is bij verordening te bepalen dat méér provinciale of gemeentelijke beslissingen aan een raadgevend referendum zouden kunnen worden onderworpen dan het geval zal zijn op grond van de Trw.²

De Raad adviseert paragraaf 15 van de memorie van toelichting te vervangen door een beschouwing in de geest van het vorenstaande. Dan kan het schema aan het slot van paragraaf 15.3 worden gemist. Dat is nauwelijks te doorgronden – ook al doordat de betekenis van de plussen en de minnen niet wordt verklaard – en maakt geen duidelijk verschil tussen de vragen (1°.) wat van rechtswege vervalt bij de inwerkingtreding van de Trw, en (2°.) welke aanvullingsbevoegdheid overblijft voor provincie- en gemeentebesturen. c. Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat de materiële betekenis van de Trw voor provinciale en gemeentelijke besluiten ligt in de aanwijzing van de besluiten waarvan de wetgever meent dat ze in elk geval in alle provincies en gemeenten referendabel horen te zijn;³ de provincie- en de gemeentebesturen behouden ruime bevoegdheid om andere beslissingen op enigerlei wijze referendabel te maken.

De bestaande referendumverordeningen kennen uiteenlopende typen regelingen voor referendumprocedures, de bepaling wanneer een uitslag «geldig» is, en dergelijke. Naar het oordeel van de Raad verdient het overweging, van de gelegenheid die de Trw biedt gebruik te maken om hier de nodige harmonisatie – en daarmee grotere duidelijkheid – te brengen. Daartoe zou in de Trw uitdrukkelijk kunnen worden bepaald dat alle bestaande provinciale en gemeentelijke referendumverordeningen komen te vervallen, en dat – nu de colleges van provinciale staten en de gemeenteraden vervolgens van hun aanvullingsbevoegdheid gebruik kunnen maken tegen de achtergrond van artikel 8 Trw – hoofdstuk 3, de paragrafen 3 en 4, alsmede de hoofdstukken 4 tot en met 11 van de wet zoveel mogelijk van (overeenkomstige) toepassing

¹ De tekst van het voorgestelde artikel 128a luidde:

«1. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen worden besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften, die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen en andere bij de wet aan te wijzen besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad, aan een beslissend referendum onderworpen onder de in de artikelen 129 en 130 (van de Grondwet) bedoelde kiesgerechtigden voor provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, indien een bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maakt, een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels.

2. (...)»

² Ook is het bedoelde onderdeel van de toelichting in tegenspraak met opmerkingen in het volgende tekstblok in de memorie van toelichting over raadgevende referenda betreffende krachtens delegatie vastgestelde besluiten.

³ De uitzonderingen die kunnen worden gemaakt krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b en d, alsmede het vierde lid, doen niet wezenlijk af aan dit stelsel.

zijn op andere provinciale en gemeentelijke referenda dan de in de wet voorziene.¹

De Raad adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te vullen.

3. a. De suggestie van de Raad om het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet te beperken tot nationale referenda is niet overgenomen. Op zichzelf is het juist dat, anders dan voor nationale referenda, voor het houden van raadgevende referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau geen grondslag in een wet in formele zin noodzakelijk is. Strekking van het onderhavige wetsvoorstel is echter niet alleen om een grondslag te bieden voor het decentrale raadgevende referendum, maar ook om burgers in alle provincies en gemeenten het recht te geven op een referendum over de onderwerpen en volgens de procedures die het wetsvoorstel in lijn met het grondwetsherzieningsvoorstel regelt.

b. Voorzover het gaat over de vraag in welke mate gemeentelijke en provinciale referendumverordeningen van rechtswege vervallen op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, onderschrijft de Raad van State de in de toelichting verwoorde conclusie dat het alle bepalingen in decentrale verordeningen betreft met betrekking tot het raadgevende referendum. De argumenten die de Raad van State hanteert zijn echter iets anders dan de argumenten die in de aan de Raad voorgelegde toelichting zijn neergelegd. De opvatting van de Raad van State houdt in dat het onderwerp van het onderhavige voorstel ziet op het raadgevend referendum met betrekking tot sommige besluiten. De artikelen 119 van de Provinciewet en 122 van de Gemeentewet regelen dat bepalingen van gemeentelijke en provinciale verordeningen in wier onderwerp door een hogere regeling wordt voorzien van rechtswege vervallen. Een ruime uitleg geven aan «voorzien» in de genoemde artikelen leidt dan tot de conclusie dat alle bepalingen met betrekking tot raadgevende referenda van rechtswege vervallen. In relatie tot het onderhavige voorstel kan daarmee ingestemd worden. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Met betrekking tot de aanvullende bevoegdheid heeft de Raad van State wat de toegestane reikwijdte daarvan betreft een andere opvatting. Met verwijzing naar het kopje «Raadgevende referenda over datgene wat buiten dit voorstel valt» leest hij in relatie tot het voorstel tot grondwetsherziening een argument om geen raadplegende (bedoeld zal zijn: raadgevende) referenda mogelijk te achten welke niet in het onderhavige wetsvoorstel zijn voorzien. Het betoog in de toelichting is inderdaad zo bedoeld. Zoals gezegd is de strekking van het wetsvoorstel onder meer om burgers in alle gemeenten en provincies gelijkelijk het recht te geven op een referendum over de onderwerpen en volgens de procedures die dit wetsvoorstel in lijn met het grondwetsherzieningsvoorstel regelt. Daarmee staat dit voorstel in functie en in perspectief van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum. Het is dan ook uitdrukkelijk de bedoeling dat het onderhavige voorstel zo dicht mogelijk aansluit bij het grondwetsherzieningsvoorstel dat aanvulling alleen toelaat bij wet. Een vrije aanvullingsbevoegdheid voor provincies en gemeenten zou de zin aan de in het voorstel opgenomen regeling van aanvulling en uitzondering op de referendabiliteit ontnemen. Het onderhavige voorstel beoogt een uniforme regeling van het raadgevend referendum over in het voorstel genoemde onderwerpen. Een en ander afwegende wordt vastgehouden aan de beoogde uitputtende werking van het onderhavige voorstel zoals neergelegd in de aan de Raad van State voorgelegde toelichting. Gelet op het advies van de Raad van State op dit punt is besloten het voorstel met betrekking tot de aanvullingsbevoegdheid enigszins aan te scherpen, zodat de beoogde werking van het voorstel expliciet uit de tekst zelf blijkt. Daartoe is in de slotbepalingen een artikel 168 opgenomen, waarin expliciet is bepaald dat andere raadgevende referenda dan die uit hoofde van het wetsvoorstel niet zijn toegestaan. In de toelichting is verwoord dat autonome raadgevende referenda die wat hun onderwerp betreft onder het voorstel vallen maar die betrekking hebben op besluiten van andere organen dan provinciale staten en gemeenteraad (en waarop de procedure van het voorstel dus niet van toepassing is) niettemin zijn toegestaan. Ook dit is in artikel 168 geregeld.

Met de Raad van State ben ik van mening dat het niet nodig is nader uitdrukkelijk te regelen welke referenda (bijvoorbeeld met betrekking tot beleids-

¹ Vanzelfsprekend zijn de bepalingen die van (overeenkomstige) toepassing kunnen worden verklaard op bindende referenda dan wel op consultatieve referenda, wat de laatste betreft nog weer te onderscheiden in raadplegende dan wel raadgevende referenda, niet steeds geheel dezelfde. Die nadere detaillering laat de Raad hier verder onbesproken.

voornemens en ontwerp-besluiten) niet zijn toegestaan vanwege het feit dat zij het onderhavige voorstel doorkruisen. In dit verband zij nog opgemerkt dat autonome *raadplegende* referenda over onderwerpen die onder het onderhavige voorstel vallen, toegestaan zijn, mits zij het voorstel niet doorkruisen. Van doorkruising zou sprake zijn, indien autonome raadplegende referenda zouden worden uitgeschreven gedurende de termijnen van de referendum-procedure uit hoofde van het onderhavige voorstel.

Gelet op het bovenstaande is de toelichting op onderdelen aangepast. De betekenis van de plussen en minnen in het schema is verduidelijkt.

c. Een bepaling die ertoe strekt te regelen dat alle decentrale referendum-verordeningen vervallen bij inwerkingtreding van het onderhavige voorstel is niet opgenomen. Het decentrale bestuur kan met inachtneming van de in de toelichting verwoorde uitgangspunten zelf bepalen in welke zin referendum-verordeningen aangepast moeten worden c.q. in welke mate dat wenselijk is.

4. Bestemmingsplannen

Ingevolge artikel 8, tweede lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel kan een referendum worden gehouden over een besluit van de gemeenteraad tot vaststelling, herziening of intrekking van een bestemmingsplan, voorzover het niet strekt tot uitvoering van in de bijlage bij het wetsvoorstel genoemde besluiten of wettelijke voorschriften. In de toelichting wordt met betrekking tot het referendabel maken van het bestemmingsplan opgemerkt dat hierover bij de behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum in tweede lezing al richtinggevende uitspraken zijn gedaan.¹ De inhoud van deze «richtinggevende uitspraken» wordt echter niet uiteengezet. Ook overigens geeft de memorie van toelichting, die een volledige en dragende motivering behoort te bevatten, niet een zelfstandige inhoudelijke motivering voor het voorstel om het bestemmingsplan referendabel te maken.

Dit gemis klemt temeer nu op grond van het wetsvoorstel bestemmingsplannen wel aan een referendum kunnen worden onderworpen, terwijl belangrijke provinciale en nationale ruimtelijke plannen, zoals streekplannen, tracébesluiten en planologische kernbeslissingen niet referendabel zijn. Op basis van het nieuwe artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening,² zal binnenkort de zelfstandige projectprocedure in vele gevallen een alternatief voor een bestemmingsplan vormen. Ook besluiten op grond van die procedure zullen op grond van dit voorstel niet referendabel zijn. De Raad acht dit zonder nadere motivering een nogal willekeurige keuze. Hij wijst erop dat het in de lijn der verwachting ligt dat, mede als gevolg van het toenemende aantal projectwetten, de bovenlokale ruimtelijke plannen steeds vaker (groepen) burgers in betekenende mate rechtstreeks zullen raken. Bovendien zullen dergelijke bovenlokale ruimtelijke plannen in toenemende mate bestemmingsplannen beïnvloeden.

Voorzover er sprake is van doorwerking van bovengemeentelijk beleid zijn ook bestemmingsplannen geheel dan wel gedeeltelijk van een referendum uitgezonderd. Het betreft dan bestemmingsplannen die strekken tot uitvoering van één van de in de bijlage bij artikel 8, tweede lid, onder b, Trw genoemde besluiten en wettelijke voorschriften. Dit kan leiden tot lastige en omstreden afbakeningsproblemen, en daarmee reeds het al of niet referendabel zijn van (onderdelen van) raadsbesluiten tot voorwerp van discussie maken.

De Raad mist ook aandacht voor de relatie tussen het bestemmingsplan en de zelfstandige projectprocedure en de mogelijk daaruit voortvloeiende problemen. Met gebruikmaking van de zelfstandige projectprocedure kan een college van burgemeester en wethouders ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van een geldend bestemmingsplan zonder dat het langer noodzakelijk is dat wordt vooruitgelopen op een herziening daarvan. De zelfstandige projectprocedure wordt in dit wetsvoorstel echter niet aangewezen als referendabel besluit. Daardoor ontstaat het risico dat gemeentebesturen al te gemakkelijk gebruik zullen maken van de zelfstandige projectprocedure teneinde te voorkomen dat een ruimtelijk besluit aan een referendum kan worden onderworpen.

Ten slotte wijst de Raad erop dat de referendummogelijkheid de toch al zo complexe besluitvormingsprocedure bij bestemmingsplannen – inspraak krachtens de gemeentelijke inspraakverordening, toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure met de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen

¹ Paragrafen 4.2.3, onder «Andere uitzonderingen op decentraal niveau», en 4.2.4, onder «Het bestemmingsplan».

² Na inwerkingtreding van de wet van 1 juli 1999 houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Stb. 302.

*kenbaar te maken, vaststelling door de gemeenteraad, goedkeuring door gedeputeerde staten na een bedenkingenprocedure, alsmede de mogelijkheid van beroep bij de administratieve rechter – met nog een extra element dreigt te verzwaren.*¹

De Raad beveelt naar aanleiding van het voorgaande aan, de mogelijkheid om bestemmingsplannen aan een raadgevend referendum te onderwerpen geheel te schrappen.

4. De Raad wordt niet gevolgd in zijn voorstel de mogelijkheid het bestemmingsplan aan een referendum te onderwerpen geheel te schrappen.

De memorie van toelichting is naar aanleiding van een opmerking van de Raad aangevuld met een vermelding van die richtinggevende uitspraken die bij de behandeling in de Eerste Kamer van de wetswijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum in tweede lezing zijn gedaan.

Het bestemmingsplan is vatbaar voor een referendum vanwege zijn karakter van algemeen verbindend voorschrift, zoals dat blijkt uit de bij het plan behorende gebruiksvoorschriften ten aanzien van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. De handhaafbaarheid van een bestemmingsplan wordt in betekenende mate bepaald door de gebruiksvoorschriften, met name door de verbodsbepalingen hierin. Deze voorschriften gelden tegenover een ieder. Om die reden is er aanleiding het bestemmingsplan als zodanig referendabel te maken.

Het bestemmingsplan verschilt in dit opzicht van bovengemeentelijke plannen, zoals streekplannen, tracébesluiten en planologische kernbeslissingen (pkb's), of een toepassing van de zelfstandige projectprocedure, zoals deze binnenkort in werking zal treden.

De plannen van Rijk en provincie bevatten géén gebruiksvoorschriften. Zij hebben dan ook, anders dan het bestemmingsplan, geen bindende werking voor een ieder.

Weliswaar kunnen deze plannen concrete beleidsbeslissingen bevatten die bij de planvorming op ander niveau in acht moeten worden genomen, maar dit is een verplichting die zich richt tot andere bestuursorganen, niet tot een ieder. Ook de regeling van het beroep, namelijk wel tegen de concrete beleidsbeslissing in het «hogere» plan en niet tegen het (gedeelte van het) bestemmingsplan waarin die concrete beleidsbeslissing is vertaald, doet daar niet aan af. Voor het overgrote deel, zo niet geheel, hebben pkb's of streekplannen echter een indicatief karakter. De gemeenten zullen deze plannen dan wel in hun planologische besluitvorming meewegen, maar zij zijn hiertoe niet zonder meer verplicht. De plannen van Rijk en provincie hebben als gezegd niet het karakter van algemeen verbindend voorschrift.

De vrees van de Raad, dat voorzover bestemmingsplannen zijn uitgezonderd van een referendum in verband met doorwerking van bovengemeentelijk beleid, er sprake zal zijn van lastige en omstreden afbakeningsproblemen, deel ik niet.

Ik wijs er op dat een dergelijke afbakening voor de gemeente en de rechtspraktijk niet onbekend is. Ingevolge het reeds jarenlang geldende artikel 24 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening staat tegen een bestemmingsplan voorzover dit uitvoering geeft aan een concrete beleidsbeslissing geen mogelijkheid open om zienswijzen kenbaar te maken omtrent het ontwerpbestemmingsplan dan wel bedenkingen in te dienen tegen het bestemmingsplan. Ook daar is sprake van een scheidslijn tussen doorwerking van bovengemeentelijk beleid in het bestemmingsplan en «eigen» ruimtelijk beleid van de gemeente. De bijlage heeft weliswaar een ruimere strekking dan uitsluitend concrete beleidsbeslissingen, maar het systeem als zodanig is voor de gemeente niet nieuw.

Wat betreft de relatie tussen het bestemmingsplan en de zelfstandige projectprocedure – de Raad doelt hiermee op de vrijstellingsmogelijkheid ingevolge artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening – en de mogelijk daaruit voortvloeiende problemen wijs ik er op dat er tussen een bestemmingsplan en de zelfstandige projectprocedure in het kader van de onderhavige regeling van het referendum een wezenlijk verschil is.

¹ Zie ook het verslag van het schriftelijk overleg van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over het onderwerp «Juridisering in het openbaar bestuur» (kamerstukken II 1999/2000, 23 360, nr. 2, blz. 2). Ook in het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht wordt aangedrongen op een verkorting van de besluitvormingsprocedure (kamerstukken II 1997/98, 26 600 VI, nr. 46, blz. 20).

Het bestemmingsplan als geheel kan vanwege het aan de gebruiksvoorschriften toegeschreven verordenend karakter aan een referendum worden onderworpen. De toekenning van een bepaalde bestemming aan in het plan begrepen grond en de omschrijving hiervan volgen deze referendabiliteit maar zouden op zichzelf bezien geen aanleiding geven het plan referendabel te maken. Bij de zelfstandige projectprocedure gaat het om een ad hoc vrijstellingsbeslissing omtrent een bepaald project gesitueerd op in het bestemmingsplan begrepen grond. Een dergelijke vrijstellingsbeslissing heeft volgens de wet een goede ruimtelijke onderbouwing. Hoe deze onderbouwing ook gestalte krijgt, zij heeft geen verordenend karakter. Noch een structuurplan of ontwerp hiervoor, waaruit die ruimtelijke onderbouwing bij voorkeur moet bestaan of anders een ruimtelijke onderbouwing, die in elk geval dient in te gaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan of dient te motiveren waarom het project past binnen de toekomstige bestemming, heeft gebruiksvoorschriften. Zij ontbeert dan ook een algemeen verbindend karakter.

Reeds hierom ligt referendabiliteit van dit vrijstellingsbesluit niet in de rede. Voor het gevaar van een vlucht in de zelfstandige projectprocedure om de referendabiliteit van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan te vermijden, ben ik niet zo beducht. Ik heb in dit opzicht vertrouwen in de gemeentebesturen, die ook belang hebben bij een redelijk maatschappelijk draagvlak voor omstreden projecten. Hierbij wijs ik er op dat de wet geen verplichting bevat om voor de bebouwde kom bestemmingsplannen te hebben. Als er geen bestemmingsplan geldt is ook de vrijstelling ex artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet aan de orde. Bovendien kan de zelfstandige projectprocedure alleen «zelfstandig» worden gevoerd in geval van vrijstelling van een bestemmingsplan jonger dan 10 jaar. Zo niet dan is een voorbereidingsbesluit of een in procedure genomen herziening van het geldende plan vereist.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State over de inrichting van de bestemmingsplanprocedure merk ik op, dat de daarin geboden garanties mijns inziens niet kunnen gelden als alternatief voor het houden van een raadgevend referendum. Het raadgevend referendum voorziet er immers, anders dan de bestemmingsplanprocedure, in dat de lokale bevolking rechtstreeks aan het gemeentebestuur, in plaats van via het indienen van bedenkingen bij gedeputeerde staten, kan laten weten of zij het resultaat van de belangenafweging door de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan acceptabel vindt. Andersom zou de gedachte kunnen postvatten dat, in geval van een raadplegend referendum, geen rechtsbeschermingsprocedure meer behoeft te worden gevolgd, dan wel dat met een lichtere procedure dan de reguliere kan worden volstaan. Hierbij merk ik op dat referendum en rechtsbescherming niet als inwisselbare alternatieven of als communicerende vaten kunnen worden beschouwd. Afgezien hiervan heeft mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Staten-Generaal laten weten dat hij in het kader van een in gang gezette fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitdrukkelijk aandacht zal schenken aan de inrichting van de bestemmingsplanprocedure.

5. Procedure bij stilzwijgende goedkeuring

Als een raadgevend referendum is gehouden over de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag dat in het nadeel van die stilzwijgende goedkeuring is uitgevallen, beslist de regering zo spoedig mogelijk over de indiening van een wetsvoorstel dat strekt tot intrekking van de eerder stilzwijgend verleende goedkeuring (artikel 18, tweede lid).

Er kan een probleem ontstaan in gevallen waarin de regering heeft besloten geen voorstel van wet tot intrekking van de goedkeuring in te dienen.

Aannemelijk is dat dan, in ieder geval in de Tweede Kamer en eventueel ook in de Eerste, een debat zal worden gehouden naar aanleiding van dit regeringsbesluit. Zo'n debat zal doorgaans worden afgesloten met een stemming en politieke conclusies. Er kan echter een onduidelijkheid ontstaan indien de Tweede en de Eerste Kamer tot verschillende conclusies komen. Die onduidelijkheid vormt op zichzelf geen probleem: binnen het politieke krachtenspel zal wel een oplossing worden bereikt.

De slotzin van artikel 18 wekt echter met de woorden «nadat definitief is beslist» een schijn van exactheid die er dus niet altijd zal zijn. Wordt de slotzin weggelaten, dan is de regering formeel bevoegd het verdrag te bekrachtigen vanaf het moment dat de referendumuitslag onherroepelijk is vastgesteld (artikel 18, eerste lid). Of zij deze bevoegdheid ook zal uitoefenen zal echter worden bepaald binnen de politieke verantwoordingsrelatie van de regering ten opzichte van de Staten-Generaal. Het verdient daarom aanbeveling de slotzin van artikel 18 te schrappen.

5. De opzet van het wetsvoorstel houdt in dat na de onherroepelijke vaststelling van de uitslag van het referendum die een uitspraak tot afwijzing inhoudt, telkens een procedure van heroverweging volgt. Die procedure verzekert dat de organen die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming over het onderwerp van het referendum, ook betrokken worden bij de besluitvorming over de gevolgen die aan een dergelijke uitslag worden verbonden.

De regering ziet geen reden om een uitzondering in deze opzet aan te brengen voor de stilzwijgende goedkeuring. Voor het geval waarin de regering geen wetsvoorstel tot intrekking van de goedkeuring indient, merkt de Raad terecht op dat na overleg met de Kamers, ook bij verschillende conclusies, op een gegeven moment duidelijkheid zal ontstaan.

Uit de genoemde opzet van het wetsvoorstel vloeit voort dat de uitoefening van de formele bevoegdheid van de regering om na de vaststelling van de referendumuitslag de binding aan het verdrag aan te gaan, niet uitsluitend behoort te worden overgelaten aan de politieke verantwoordingsrelatie van regering ten opzichte van de Staten-Generaal. De slotzin van artikel 19 (voorheen 18), tweede lid, verzekert de Staten-Generaal daarom van de mogelijkheid om tijdig betrokken te worden bij de besluitvorming over de gevolgen die aan de uitslag worden verbonden. De regering heeft het advies van de Raad inzake de exactheid van deze procedure overgenomen door artikel 19, tweede lid, op dit punt te verduidelijken. De memorie van toelichting is daarbij aangepast.

6. Samenvattingen

Artikel 117 regelt de voorlichting over de wet of het besluit dat voorwerp van een referendum zal zijn. In de eerste plaats wordt voorzien in verkrijgbaarstelling van wet of besluit waarover een referendum zal plaatsvinden. In de tweede plaats bepaalt artikel 117 dat de betrokken minister, de commissaris van de Koning of de burgemeester een samenvatting van de betrokken wet of het besluit vaststellen.

De Raad ziet weinig heil in de voorgeschreven samenvatting. Er zal licht discussie ontstaan over de objectiviteit daarvan, een discussie die afbreuk zal doen aan het publieke debat over wet of besluit waarop het referendum betrekking heeft. Het is naar de mening van de Raad beter voorlichting als aanvulling op het algemeen beschikbaar stellen van wet of besluit over te laten aan het publieke debat tussen voor- en tegenstanders ervan. De Raad adviseert daarom het tweede, derde en vierde lid van artikel 117 te schrappen en het vijfde lid dienovereenkomstig aan te passen.

6. Het voorstel van de Raad om het tweede, derde en vierde lid van artikel 117 te schrappen is niet overgenomen.

De verplichtingen die in deze bepalingen zijn neergelegd, zijn opgenomen om de kiesgerechtigden op de hoogte te stellen van het onderwerp waarop het referendum betrekking heeft. De benaming van de wet, die ingevolge artikel 118 van het voorstel op het stembiljet en ingevolge de krachtens artikel 120 van het voorstel juncto artikel J 7 van de Kieswet vast te stellen regels op de oproepingskaart moet worden vermeld, zal veelal onvoldoende zicht bieden op het onderwerp van het referendum.

De benaming is de citeertitel van de wet of, voorzover er geen citeertitel is, de in het opschrift van de wet of het besluit opgenomen beschrijving, die vooral bij wijzigingswetten voor niet-ingewijden vaak ontoegankelijk is. Voor de meeste kiesgerechtigden zal derhalve met het enkele vermelden van de beschrijving uit het opschrift in veel gevallen onvoldoende duidelijk zijn waar het referendum betrekking op heeft. Het enkele feit dat de volledige tekst van de wet of het besluit ook bij de gemeentesecretarie verkrijgbaar is, weegt hier

niet tegenop. Ook de volledige tekst van wet of besluit zal voor de meeste burgers onvoldoende informatief zijn, zeker waar het wijzigingswetten betreft. In dit opzicht bestaat er naar mijn oordeel tussen de in artikel 117 neergelegde minimum-verplichting tot het geven van voorlichting en andere vormen van voorlichting een wezenlijk verschil. De verplichting van artikel 117 strekt ertoe de kiesgerechtigden op de hoogte te brengen van het onderwerp van het referendum, andere denkbare vormen van voorlichting zien veelal op het geven van argumenten pro en contra de in het geding zijnde wet of besluit. De verplichting een samenvatting te maken en te verspreiden moet veeleer gezien worden in het licht van de plicht van de overheid bekendheid te geven aan het feit dat een referendum wordt gehouden en waarop het betrekking heeft, vergelijkbaar met de mededeling op de oproepingskaart voor welke verkiezingen men wordt opgeroepen en met de toezending van de kandidatenlijsten, dan in het licht van voorlichtingsactiviteiten in bredere zin. De Raad moet niettemin worden toegegeven dat over de vaststelling van de samenvatting discussie kan ontstaan. Met het schrappen van de verplichtingen van het voorgestelde artikel 117 zouden discussies over deze vorm van voorlichting echter niet uit de wereld worden geholpen. Het ontbreken van een wettelijk voorschrift zal gemeenten er immers niet van kunnen weerhouden vergelijkbare initiatieven te ontplooien, zij het dat dan geen procedurele voorschriften zijn gegeven die een zekere objectivering van de samenvatting of omschrijving van de aan het referendum te onderwerpen wet of besluit kunnen waarborgen.

Het advies van de Raad op dit punt heb ik dan ook niet overgenomen.

7. Van overeenkomstige toepassing verklaring

De Raad wijst erop dat het noodzakelijk is in de voorgestelde artikelen 121, 122 en 123 Trw ten aanzien van de hoofdstukken K, L en M van de Kieswet – evenals dat is gedaan ten aanzien van de andere hoofdstukken van de Kieswet die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard – specifiek aan te geven welke artikelen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Zo komen in de bijlage bij de memorie van toelichting in de hoofdstukken K, L en M bijvoorbeeld veelvuldig de woorden «dag van de kandidaatstelling» voor. In het voorgestelde artikel 120, dat betrekking heeft op artikelen van hoofdstuk J, wordt voorgesteld in plaats van de aangehaalde woorden te lezen: datum van het in artikel 113 bedoelde koninklijk besluit. De Raad adviseert deze wijziging alsmede eventuele andere noodzakelijke aanpassingen ook door te voeren in de artikelen 121 tot en met 123.

7. De artikelen 121 en 122 van het voorstel zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangepast. Aangegeven is wat in de artikelen van de hoofdstukken K en L van de Kieswet bij toepassing in het kader van een referendum moet worden gelezen voor het begrip «dag van de kandidaatstelling». Niet expliciet is bepaald welke artikelen van de betreffende hoofdstukken van de Kieswet van toepassing worden verklaard. Uit de gebezigde formulering in de artikelen 121 en 122 van het wetsvoorstel moet immers worden afgeleid dat de hoofdstukken in hun geheel, dat wil zeggen alle daarin voorkomende artikelen, van toepassing zijn.

8. Financiële gevolgen

Wat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel betreft, wordt in de toelichting een onderscheid gemaakt tussen de uitvoering door de gemeentebesturen van een nationaal of provinciaal referendum en de uitvoering door de gemeentebesturen of provincies van een gemeentelijk respectievelijk provinciaal referendum.¹ Met betrekking tot deze laatste categorie wordt opgemerkt dat het niet in het voornemen ligt voor de kosten van dergelijke referenda compensatie te bieden. Gesteld wordt dat het referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel een algemeen instrument is dat waar nodig een aanvulling kan zijn op het vertegenwoordigend stelsel. De daaruit voortvloeiende kosten worden aangemerkt als algemene bestuurskosten waar de algemene uitkeringen van Gemeente- en Provinciefonds reeds in voorzien. Het voorgaande neemt niet weg dat geen enkel inzicht bestaat in de kosten die uit de toepassing van de wet kunnen voortvloeien, kosten die met name voor

¹ Paragraaf 16.

sommige gemeenten onevenredig hoog zouden kunnen uitvallen vergeleken met andere gemeenten. Dat inzicht valt op dit ogenblik ook niet te verwerven. Tegen die achtergrond adviseert de Raad in de toelichting een passage op te nemen waarin wordt toegezegd dat de ontwikkelingen zullen worden gevolgd en dat nader beraad nodig is indien mocht blijken dat gemeenten met hoge uitvoeringskosten worden geconfronteerd.

8. Naar de financiële gevolgen van de Trw voor gemeenten en provincies is inmiddels onderzoek gedaan door een gezamenlijke ambtelijke werkgroep van Rijk, VNG en IPO. Uit dit onderzoek is als indicatie naar voren gekomen dat de kosten van uitvoering van een referendum f 3,- per kiesgerechtigde bedragen. De kosten van een nationaal referendum zullen per referendum door het Rijk aan de gemeenten worden vergoed. Uitgangspunt is dat iedere bestuurslaag de kosten van de eigen referenda draagt. Omdat nog geen inschatting kan worden gemaakt van de frequentie waarmee referenda op nationaal niveau zullen voorkomen, kan (nog) geen structurele regeling worden getroffen. Het is dan ook uitdrukkelijk de bedoeling dat de kosten van de nationale referenda nauwgezet zullen worden gevolgd. Een inschatting van de jaarlijkse kosten kan ook voor referenda op decentraal niveau niet worden gemaakt. Ook de ontwikkeling van deze kosten zullen worden gevolgd, zonder overigens te willen afdoen aan het uitgangspunt dat iedere bestuurslaag de kosten van de eigen referenda draagt.

9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Alle redactionele kanttekeningen zijn overgenomen. In plaats van de voorgestelde formulering « wat betreft het Koninkrijk» voor de artikelen 6, 17, 18 en 19 (in de aan de Raad voorgelegde versie respectievelijk de artikelen 6, 16, 17 en 18) is echter gekozen voor invoeging van de zinsnede «binnen het Koninkrijk». De redactionele kanttekening betreffende artikel 147 is in zoverre overgenomen dat de beroepsbepaling betreffende beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geredigeerd overeenkomstig de voor deze beroepsbepalingen algemeen geldende formulering sedert de totstandkoming van de Wet voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (Stb. 1993, 650).

10. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige andere wijzigingen van in hoofdzaak redactionele aard door te voeren. In het onderstaande worden de belangrijkste genoemd:

- artikel 7, sub g, is aangevuld met een verwijzing naar artikel 16, derde lid;
- de systematiek van artikel 8 is verbeterd; uit het vierde lid blijkt nu in welke gevallen bij provinciale of gemeentelijke verordening uitzonderingen op de referendabiliteit vastgesteld kunnen worden. Deze bevoegdheid was aanvankelijk verspreid in artikel 8 opgenomen;
- in artikel 18, tweede lid, aanhef is de zinsnede «dat alleen voor Nederland geldt» geschrapt, omdat de mededelingsverplichting betrekking dient te hebben op alle stilzwijgende goedkeuringen van verdragen en niet alleen op de referendabele stilzwijgende goedkeuringen;
- de eerste leden van de artikelen 24 en 29 zijn aangevuld, opdat die artikelonderdelen ook zien op de situatie dat onherroepelijk is vastgesteld dat het referendum niet tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing van het besluit dat aan het referendum is onderworpen, heeft geleid;
- in de artikelen 22, tweede lid, 24, eerste lid, 25, eerste lid en 28, eerste lid, is verduidelijkt dat deze bepalingen alleen betrekking hebben op besluiten waarover een referendum kan worden gehouden;
- het oorspronkelijke artikel 29 is thans als artikel 9 opgenomen aan het slot van hoofdstuk 2, omdat het daar uit systematisch oogpunt thuishoort, nu het een beperking van de reikwijdte van het referendum op decentraal niveau inhoudt;
- genoemde aanpassingen zijn in de memorie van toelichting verwerkt.

Tevens is de artikelsgewijze toelichting op diverse punten aangevuld met verduidelijkingen. Het betreft onder andere nieuwe artikelsgewijze toelichtingen bij de artikelen 6, 7, 12, 13, 14, 46 en 80, en 79, en een aanvulling op de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 71 en 105.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 januari 2000, no. W04.99.0615/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, onder a, «het raadgevend» vervangen door: raadgevend.
- In de artikelen 2, 3 en 4, «raadgevend correctief referendum» steeds wijzigen in: referendum.
- In artikel 3 na «procent van de kiesgerechtigden» invoegen: in de betrokken provincie en voor «daartoe» invoegen: in die provincie.
- In artikel 4, in de aanhef van het tweede en derde lid, «door» laten vervallen en in de onderdelen a tot en met d van deze artikelleden na «kiesgerechtigden,» steeds invoegen: door.
- In artikel 6, onder b, na «verdragen die» invoegen: wat het Koninkrijk betreft.
- In artikel 7, onder g, «waarover een referendum is gehouden» wijzigen in: naar aanleiding van een daarover gehouden referendum.
- In artikel 7, onder h, «waarvan een referendum is gehouden» wijzigen in: naar aanleiding van een daarover gehouden referendum.
- In artikel 8, derde lid, onder d, «waarover een referendum is gehouden» wijzigen in: naar aanleiding van een daarover gehouden referendum.
- In de artikelen 16, eerste lid, 17, tweede lid, en 18, eerste lid, na «verdrag dat» steeds invoegen: wat het Koninkrijk betreft.
- In artikel 22, tweede lid, eerste volzin, na «strekt tot intrekking of» invoegen: tot.
- In artikel 23, vijfde lid, tweede volzin, na «strekt tot intrekking of» invoegen: tot.
- In artikel 24, eerste lid, na «bij de vaststelling van het besluit» invoegen: en onder verwijzing in het besluit naar dit artikel.
- In artikel 147 «artikel 8:1» vervangen door: artikel 8:4.