

Vergaderjaar 1999–2000

27 034

Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

I	ALGEMEEN DEEL	3	5.1.2	Opschorting inwerkingtreding en bekendmaking na inleidend verzoek	31
1	Inleiding	3	5.2	Gevolgen van de uitslag op nationaal niveau	34
1.1	Voorgeschiedenis	3	5.2.1	Algemeen	34
1.2	Tijdelijke referendumwet inzake het raadgevend correctief referendum	4	5.2.2	Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende wetgeving	34
1.3	Verhouding Tijdelijke referendumwet en andere wetten	6	5.2.3	Gevolgen voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen	36
1.4	Adviezen*	7	5.3	Bekendmaking en inwerkingtreding op decentraal niveau	37
2	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	8	5.3.1	Algemeen	37
3	Getalsmatige vereisten voor geldigheid van een referendumverzoek en van de uitslag van een referendum	11	5.3.2	Opschorting inwerkingtreding en bekendmaking na inleidend verzoek	37
3.1	Vereiste aantallen voor een nationaal referendum	11	5.4	Gevolgen van de uitslag op decentraal niveau	38
3.2	Vereiste aantallen voor een referendum op decentraal niveau	11	5.4.1	Algemeen	38
3.3	Vereiste aantallen voor een geldige raadgevende uitspraak	15	5.4.2	Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende besluiten	38
4	Reikwijdte referendum	15	6	Kiesgerechtigdheid	39
4.1	Reikwijdte referendum op nationaal niveau	15	7	Vaststelling van de referendabiliteit van wetten en besluiten	39
4.1.1	Algemeen	15	8	Voor het verloop van de referendumprocedure verantwoordelijke organen	40
4.1.2	Uitzonderingen	16	9	De voorfasen van het referendum	43
4.2	Reikwijdte referendum op decentraal niveau	18	9.1	Algemeen	43
4.2.1	Algemeen	18	9.2	De fase van het inleidend verzoek	44
4.2.2	Besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift	19	9.2.1	Indiening van verzoeken	44
4.2.3	Uitzonderingen	20	9.2.2	Telling en controle van de ingediende verzoeken	46
4.2.4	Aanvullingen	24	9.2.3	Beoordeling van het inleidend verzoek	49
5	Gevolgen van het referendum voor bekendmaking en inwerkingtreding	31	9.3	De fase van het definitieve verzoek	50
5.1	Bekendmaking en inwerkingtreding op nationaal niveau	31	9.4	Openbaarheid van de procedure	51
5.1.1	Mededeling in Staatscourant	31	10	Stemming en vaststelling van de uitslag	52
			10.1	Algemeen	52
			10.2	Tijdstip van de stemming	53
			10.3	Combinatie van referenda met verkiezingen	55
			10.4	Voorbereiding en verloop van de stemming	56
			10.5	Stemopneming en vaststelling van de uitslag	57

* Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

11	Nederlanders in het buitenland	59
12	Voorlichting van de kiezers	63
13	Beroep op de rechter	64
14	Straf- en overgangsbepalingen	65
14.1	Strafbepalingen	65
14.2	Overgangsbepalingen	66
15	Autonome decentrale referendumverordeningen	66
15.1	Algemeen	66
15.2	De verhouding tussen decentrale verordeningen en «hogere» regelgeving	67
15.3	De ruimte voor autonome decentrale referenda	68
16	Financiële gevolgen	71
II	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	73
Bijlagen bij de memorie van toelichting		
1.	Artikelen van de Kieswet die in de Tijdelijke referendumwet van overeenkomstige toepassing worden verklaard	91
2.	Tijdschema procedure nationaal referendum	112

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat een tijdelijke regeling van het raadgevend correctief referendum. Het wetsvoorstel is tijdelijk omdat het in functie en perspectief staat van het voorstel tot grondwetsherziening inzake het correctief referendum, dat tegelijkertijd bij de Tweede Kamer is ingediend. De regeling in dit wetsvoorstel ziet op een referendum dat het gevolg is van een initiatief van kiezers, in hoofdzaak betrekking heeft op totstandgekomen wetten en decentrale regelgeving en kan leiden tot een raadgevende uitspraak die noopt tot heroverweging en correctie. Aldus is er sprake van een raadgevend correctief referendum op nationaal, provinciaal of gemeentelijk niveau.

1.1. Voorgeschiedenis

Het voorstel tot verandering in de Grondwet strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum, in eerste lezing vastgesteld bij de wet van 5 maart 1998 (Stb. 137), is in tweede lezing aangenomen door de Tweede Kamer, maar vervolgens in tweede lezing verworpen door de Eerste Kamer in de vergadering van 18 mei 1999 (eerste lezing: kamerstukken II 1996/97, 25 153; Handelingen II 1996/97, blz. 6234–6264, 6414–6429, 6800–6832 en 6975–6976; kamerstukken I 1996/97, 25 153 (312); kamerstukken I 1997/98, 25 153 (67,67a,67b,67c,67d); Handelingen I 1997/98, blz. 905–919, 941–961, 1039; tweede lezing: kamerstukken II, 1997/98, 1998/99, 26 156; Handelingen II 1998/99, blz. 3304–3327, 3341–3366, 3370; kamerstukken I 1998/99, 26 156 (221, 221a t/m 221c); Handelingen I 1998/99, blz. 1339–1362, 1373–1407). Dit heeft geleid tot de ontslag-aanvraag van het kabinet, een ontslagaanvraag die na de totstandkoming van nieuwe afspraken over het referendum is ingetrokken.

De gemaakte afspraken omvatten een ongewijzigde herindiening van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het (beslissend) correctief referendum met gelijktijdige publicatie van een proeve die inzicht geeft in de uitvoeringswetgeving. Tevens is afgesproken dat een tijdelijke referendumwet wordt ingediend, die, binnen het kader van de Grondwet, de mogelijkheid tot een (raadgevend) correctief referendum opent over dezelfde onderwerpen, met dezelfde uitzonderingen en onder dezelfde voorwaarden als het grondwetsherzieningsvoorstel, inclusief de proeve van de uitvoeringswetgeving. Volgens de afspraken staat de tijdelijke referendumwet in functie en perspectief van de beoogde grondwetsherziening, hetgeen mede van betekenis is voor de bepaling van de duur van de tijdelijke referendumwet. Voorts is afgesproken dat in de tijdelijke referendumwet en de uitvoeringswet een zodanige regeling wordt opgenomen, dat het de burgers gemakkelijker wordt gemaakt van hun rechten (handtekeningen inleidend verzoek, verzoek in tweede fase, stemming) gebruik te maken zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Tot slot behelzen de afspraken dat de Raad van State advies wordt gevraagd over de meest wenselijke fase van de wetgevingsprocedure waarin de mogelijkheid van het voorgestelde referendum wordt geboden en over het betrekken van de wetgevende organen bij de gevolgen aan de uitslag van het referendum te verbinden. Deze afspraken, waaruit hierboven geciteerd is, zijn opgenomen als bijlage bij het eindrapport dat door de informateur, mr. H.D. Tjeenk Willink, op 7 juni 1999 is aangeboden (kamerstukken II 1998/99, 26 540, nr. 2, blz. 5–6).

1.2. Tijdelijke referendumwet inzake het raadgevend correctief referendum

De regering hecht aan het bieden van de mogelijkheid van een raadgevend correctief referendum op centraal en decentraal niveau en heeft besloten tot indiening van dit voorstel voor een tijdelijke wet op het raadgevend correctief referendum. Dat dit wetsvoorstel in functie en perspectief staat van de grondwetsherziening tot invoering van het correctief referendum blijkt expliciet uit de considerans. Het grondwetsherzieningsvoorstel (inclusief hetgeen in de parlementaire behandeling van het in de Eerste Kamer verworpen grondwetsherzieningsvoorstel is gewisseld) is maatgevend geweest voor de inhoud van dit wetsvoorstel.

Het raadgevend correctief referendum verschilt juridisch van het beslissend correctief referendum. Bij het raadgevend correctief referendum behoudt de wetgever (op nationaal en decentraal niveau) onder alle omstandigheden de bevoegdheid om gemotiveerd zijn eigen, eventueel van het kiezersoordeel afwijkende keuze te maken. Juist de mogelijkheid om zo te handelen (en daarvoor dan ook de verantwoordelijkheid te dragen) en het ontbreken van het beslissende kiezersoordeel is kenmerkend voor het raadgevend referendum. Dit neemt echter niet weg dat materieel het kiezersoordeel voor de wetgever een belangrijk gegeven zal zijn bij heroverweging van de aan het raadgevend referendum onderworpen wet. Dit belang wordt nog versterkt door het feit dat op dezelfde wijze als bij het beslissend correctief referendum is geregeld dat een uitslag waarbij een meerderheid tegen heeft gestemd die tenminste 30% van de kiesgerechtigden omvat, een afwijzende uitspraak van de kiezers oplevert. Het raadgevend correctief referendum draagt evenwel een adviserend karakter, terwijl het correctief referendum ingevolge het grondwetsherzieningsvoorstel decisief is. Dit verschil in rechtsgevolg heeft consequenties voor de inpassing van het raadgevend correctief referendum in de procedure van wet- en regelgeving.

Zoals in het kader van het verworpen Grondwetsherzieningsvoorstel reeds is aangegeven, vormt het correctief referendum een belangrijk instrument om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Het belang van het instrument is gelegen in de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en een publiek debat over zaken van algemeen belang. Bovendien kan het referendum bijdragen aan het voorkomen van onvolkomenheden in het vertegenwoordigend stelsel. Het vertegenwoordigend stelsel zal bovendien verdiept en verrijkt worden door de mogelijkheid van het referendum en het gebruik daarvan door de kiezers. Het initiatief tot het daadwerkelijke gebruik van het instrument ligt uitsluitend bij de kiesgerechtigde burgers. De centrale of decentrale overheid is gehouden aan dat initiatief gevolg te geven door de organisatie van het referendum. Het correctieve element van het raadgevend referendum houdt in dat het gaat om een uitspraak van kiesgerechtigde burgers over een vastgestelde wet of vastgesteld besluit, een uitspraak die de overheid niet lichtvaardig zal negeren indien deze uitspraak duidelijk in een bepaalde richting wijst. Korthedshalve wordt het voorgestelde referendum in het vervolg aangeduid als raadgevend referendum. Ten opzichte van het beslissend correctief referendum zoals dat is neergelegd in het grondwetsherzieningsvoorstel en de proeve van de uitvoeringswetgeving, kent de regeling van het raadgevend referendum in dit wetsvoorstel een aantal eigen kenmerken die direct verband houden met het formele verschil in karakter tussen de beide vormen van het referendum. Deze punten zullen aan de orde komen bij de verdere toelichting op dit voorstel. Hier is het van belang om nader uiteen te zetten hoe het raadgevend referendum past in de procedure van wetgeving die geregeld is in de Grondwet.

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

Over de meest wenselijke fase van de wetgevingsprocedure waarin de mogelijkheid van het voorgestelde referendum wordt geboden, alsmede over het betrekken van de wetgevende organen bij de gevolgen aan de uitslag van het referendum te verbinden, heeft de regering advies gevraagd aan de Raad van State. In zijn advies van 11 oktober 1999 (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 29 en B) heeft de Raad aangegeven dat een «bekrachtigingsvariant», een variant waarbij de regering haar besluit omtrent de bekrachtiging wettelijk pas kan nemen na het einde van de referendumprocedure, op gespannen voet staat met de Grondwet. De regering deelt deze opvatting van de Raad. De Raad meent voorts dat de Grondwet zich niet verzet tegen een algemene wettelijke regeling die bepaalt dat wetten voor hun inwerkingtreding aan een raadgevend referendum kunnen worden onderworpen. Hij wijst daarbij op artikel 88 van de Grondwet. Deze bepaling draagt de regeling van bekendmaking en inwerkingtreding op aan de wetgever. De wetgever kan derhalve in algemene zin bepalen op welke wijze het referendum wordt ingepast in deze fase van de wetgevingsprocedure. Volgens de Raad verzet de Grondwet zich dan ook niet tegen een «inwerkingtredingsvariant» waarbij het raadgevend referendum plaatsvindt na de bekrachtiging maar voor de inwerkingtreding van een wet. Hij meent dat alleen de wetgever zelf moet kunnen beslissen dat een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum. Deze mening deel ik. De Raad meent dat de inwerkingtredingsvariant moet worden gecompliceerd met intrekking van wetten waarvan na een referendum is besloten ze niet in werking te laten treden. De Raad adviseert om te kiezen voor een variant waarvan dit laatstgenoemde element onderdeel is, welke variant door de Raad wordt aangeduid als «intrekkingsvariant». De Raad stelt vast dat de «intrekkingsvariant» op geen enkele wijze indruist tegen letter of geest van de Grondwet. Deze variant vormt de basis van het onderhavige wetsvoorstel inzake een Tijdelijke referendumwet. Daarbij is de Raad gevolgd waar hij meent dat alleen de wetgever zelf moet beslissen of een wet in werking treedt in weerwil van de afwijzing ervan bij referendum. Met het onderhavige wetsvoorstel, dat voortbouwt op dit advies, kan de Raad zich op hoofdlijnen dan ook verenigen, zoals blijkt uit het uitgebrachte advies over dit wetsvoorstel.

De voorgestelde regeling van het raadgevend referendum draagt een tijdelijk karakter en staat, zoals de considerans het uitdrukt, in functie en perspectief van de grondwetsherziening inzake het beslissend correctief referendum. De Tijdelijke referendumwet is van toepassing op de wetten en besluiten die in de periode vanaf de inwerkingtreding van deze wet tot 1 januari 2005 tot stand komen (tenzij bij wet een andere datum wordt vastgesteld). Deze datum is, in aansluiting bij de nieuwe afspraken over het referendum, gekozen om – uitgaande van de totstandkoming van de grondwetsherziening – de invoering van de uitvoeringswet inzake het

beslissend correctief referendum mogelijk te maken binnen de termijn waarbinnen de Tijdelijke referendumwet geldt.

1.3 Verhouding Tijdelijke referendumwet en andere wetten

De regeling in dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor de bekendmaking en inwerkingtreding van andere (latere) wetten en heeft daarmee het karakter van een algemene wet. Het gezag van de Tijdelijke referendumwet ten opzichte van latere wetten is van een algemene wet ten opzichte van een bijzondere wet.

In de verhouding tussen een wet die algemene regels geeft en een bijzondere wet kan zich – in verband met het feit dat het in formele zin om wetten gaat van gelijke rangorde – de vraag voordoen welke wet voorgaat. Waar het gaat om de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten kan de algemene regel dat de latere wet voor de eerdere gaat (*lex posterior*) niet zonder meer worden toegepast, net zo min als de regel dat de bijzondere wet voor de algemene gaat (*lex specialis*). Dat is reeds eerder uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot aanpassing van een aantal wetten aan de eerste tranche van de Algemene wet 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 clausule «in afwijking van artikel ... van de Algemene wet bestuursrecht». Dit is overeenkomstig de in de parlementaire stukken bij de Awb weergegeven, en indertijd ook door de Raad van State onderschreven, gedragslijn dat als in uitzonderingsgevallen in een bijzondere wet van een dwingende bepaling uit de Awb moet worden afgeweken, de afwijking van de Awb in de bijzondere wet zelf kan worden aangegeven, zodat er geen twijfel over het toepasselijke recht bestaat, waarbij tevens in de memorie van toelichting de reden van de afwijking uitdrukkelijk moet worden 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 een aanwijzing opgenomen voor de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten (Ar 49). Deze houdt in dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten mag worden afgeweken als dat noodzakelijk is. De (noodzaak van) afwijking van de algemene wet moet in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet worden gemotiveerd. Uit het gebruik van het woord «in» in deze aanwijzing kan reeds worden afgeleid dat de afwijking van de algemene wet in de bijzondere wet tot uitdrukking moet komen. Deze aanwijzing geldt zowel voor de aanpassing van bestaande wetgeving aan de algemene wet als voor harmonisatie van toekomstige wetgeving aan de algemene wet.

Het vorengaande geldt ook voor de verhouding tussen het voorstel voor een 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 voor. Dit heeft als uiterste juridische consequentie dat latere wetten van referendabiliteit zouden kunnen worden uitgesloten, mits dat uitdrukkelijk is bepaald. Op de in de artikelen 12 tot en met 16 neergelegde systematiek en de gevolgen voor de bekendmaking en inwerkingtreding zal hierna in paragraaf 5 nader worden ingegaan.

Met het oog op het tijdelijke karakter van de regeling van het raadgevend referendum, bevat dit voorstel geen wijziging van andere wetten. Afwijkingen van andere wetten die noodzakelijk zijn voor de invoering van het raadgevend referendum, maken onderdeel uit van dit voorstel en vervallen zodra de Tijdelijke referendumwet vervalst.

Voorts is gekozen voor een integrale opzet van de regeling inzake het raadgevend referendum in dit wetsvoorstel dat zowel het nationaal, provinciaal als gemeentelijk referendum omvat. Op deze wijze kan de procedure die op deze drie niveaus en in de verschillende opeenvolgende fasen gevolgd wordt bij het referendum (inleidend verzoek, definitief verzoek, stemming) zo eenduidig, gelijkvormig en toegankelijk mogelijk zijn. Deze opzet sluit tevens aan bij het systeem van de Kieswet dat als uitgangspunt is genomen en zoveel mogelijk is gevolgd. In bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is de tekst van de in dit wetsvoorstel van toepassing verklaarde artikelen van de Kieswet integraal weergegeven.

1.4 Adviezen

Het ontwerp voor een Tijdelijke referendumwet is ter advisering voorgelegd aan de Kiesraad. Tevens is over het ontwerp het commentaar gevraagd van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het advies en de commentaren zijn, terwijl slechts een bijzonder korte adviestermijn beschikbaar was, tijdig ontvangen. De regering waardeert dit omdat zij op deze wijze rekening kon houden met de inbreng van deze instanties. Het advies en de commentaren zijn bijgevoegd.

De Kiesraad kan in hoofdlijnen instemmen met de gekozen procedures rond het referendum, die in sterke mate zijn ontleend aan de Kieswet. De Kiesraad beschouwt het als een groot voordeel daarvan dat de uitvoeringsinstanties, in de eerste plaats de gemeenten, gewend zijn aan die werkzaamheden, die overeenkomen met die bij verkiezingen. Wel vraagt de Kiesraad aandacht voor de lasten die op de schouders van gemeenten zullen rusten, indien geregeld de fase van het definitieve verzoek van een referendumprocedure zou worden bereikt. Op de specifieke opmerkingen in het advies van de Kiesraad zal nader worden ingegaan bij de onderdelen waar deze betrekking op hebben.

De VNG geeft als haar oordeel ten principale het eerder van die zijde ingenomen standpunt dat het denkbaar is de grondwettelijke blokkades weg te nemen, zodat aan gemeenten wordt overgelaten of zij willen besluiten tot de invoering van een correctief referendum. Het wettelijk vastleggen van het correctief raadgevend referendum op lokaal niveau gaat in haar ogen echter een stap verder. Gezien de politieke voorgeschiedenis op dit punt beschouwt de VNG dit echter als een gegeven. Voor wat betreft het wetsvoorstel zelf is de VNG van mening dat gekozen is voor een terechte en werkbare grens inzake de drempels voor het inleidend en het definitieve verzoek bij een gemeentelijk referendum. Daarnaast kan de VNG zich vinden in de procedure waarin bepaald wordt of aan alle formele vereisten in de wet is voldaan en de procedure van het uiteindelijke referendum. Evenals de Kiesraad is de VNG van mening dat het inderdaad aanbeveling verdient om daarbij aan te sluiten bij de in de Kieswet geregelde procedures. De VNG heeft voorts met name op het punt van de reikwijdte van het referendum op lokaal niveau commentaar. Tenslotte meent de VNG dat de gemeenten vergoeding moeten krijgen

van niet alleen de kosten van nationale en provinciale referenda, maar ook van gemeentelijke referenda. Ook het IPO, dat in zijn commentaar voornamelijk ingaat op de reikwijdte van het referendum op provinciaal niveau, pleit voor compensatie van de kosten van referenda over de eigen besluiten. In paragraaf 4.2 zal nader worden ingegaan op de opmerkingen van VNG en IPO over de reikwijdte van het referendum op lokaal niveau. In paragraaf 16 komt de kwestie van compensatie van de kosten van lokale referenda aan de orde.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat een volledige regeling van het raadgevend correctief referendum op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. In hoofdpijnen bevat het wetsvoorstel de volgende onderdelen.

De reikwijdte en de drempels van het referendum op deze drie niveaus zijn opgenomen in de eerste twee hoofdstukken. Voor het nationaal niveau zijn in *hoofdstuk 1* dezelfde drempels opgenomen als in het grondwetsherzieningsvoorstel zijn gehanteerd voor de fase van het inleidend verzoek (40 000) en de fase van het definitieve verzoek (600 000). Het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum bevat geen regeling voor de hoogte van de drempels op provinciaal en gemeentelijk niveau. In het onderhavige wetsvoorstel zijn deze drempels wel opgenomen. Voor het provinciaal niveau is gekozen voor percentages die overeenkomen met de percentages die, uitgaande van de genoemde absolute getallen, op nationaal niveau gelden. Op gemeentelijk niveau is een nadere differentiatie noodzakelijk met het oog op de verschillen in grootte tussen de gemeenten. Dat heeft geleid tot een stelsel dat is gebaseerd op een onderscheid tussen gemeenten naar het aantal kiesgerechtigden tezamen met een combinatie van percentages en absolute getallen. Dit wordt nader uiteengezet in paragraaf 3.2 van deze memorie.

Het raadgevend referendum kan op nationaal niveau betrekking hebben op wetten en op decentraal niveau op besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Het nationale referendum kan bovendien de (stilzwijgende) goedkeuring van een verdrag betreffen, voorzover althans dat verdrag binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt.

In *hoofdstuk 2* zijn de uitzonderingen opgenomen. Voor het nationaal niveau komen de uitzonderingen overeen met de uitzonderingen in het grondwetsvoorstel. Er zijn drie uitzonderingen toegevoegd die verband houden met het specifieke karakter van het raadgevend referendum en beogen te voorkomen dat er twee keer een referendum over hetzelfde onderwerp wordt gehouden. Uitgezonderd worden daarom de wetten die uitsluitend strekken tot inwerkingtreding of intrekking van een wet waarover een referendum is gehouden, de wetten tot opzegging van een verdrag over de goedkeuring waarvan een referendum is gehouden, en de wetten tot intrekking van de aan een verdrag verleende stilzwijgende goedkeuring. Tevens zijn grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing aan de lijst met uitzonderingen toegevoegd.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau gaat het niet alleen om de vaststelling van uitzonderingen op de besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften van provinciale staten of de gemeenteraad maar ook om het aanwijzen van andere besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad waarover een referendum kan worden gehouden. Daartoe behoort het bestemmingsplan. De reikwijdte van het referendum op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau wordt toegelicht in paragraaf 4.

Na de hoofdstukken over de reikwijdte en de drempels volgt *hoofdstuk 3* dat bepaalt op welke wijze het raadgevend referendum past in de onderscheiden procedures van wetgeving, stilzwijgende goedkeuring van verdragen, besluiten van provinciale staten en gemeenteraad en bestemmingsplannen. De referendumprocedure begint met de vaststelling door het betreffende bestuursorgaan (minister, gedeputeerde staten of burge-

meester en wethouders) dat over een totstandgekomen wet of besluit een referendum kan worden gehouden. Hiervan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant of het decentrale publicatieblad. Door middel van een verkorte beroepsprocedure kan binnen twee weken zekerheid worden verkregen omtrent de referendabiliteit van een wet of besluit. Dit punt wordt nader besproken in paragraaf 7 van deze memorie. Voor het overige gaat het in hoofdstuk 3 vooral om bepalingen inzake de bekendmaking en uitstel van de inwerkingtreding van referendabele wetten en besluiten en om de mogelijkheid om in geval van spoed een wet of besluit in werking te laten treden zonder af te wachten of daarover een referendum zal worden gehouden. De voorschriften over deze elementen verschillen per categorie als gevolg van hun specifieke kenmerken. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 5.

In *hoofdstuk 4* wordt bepaald welke personen kiesgerechtigd zijn voor de verschillende soorten referenda. Hierbij is aansluiting gezocht bij het kiesrecht voor de vertegenwoordigende organen. Ook wordt in dit hoofdstuk de registratie van de kiesgerechtigdheid van Nederlandse ingezetenen en van Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, geregeld.

Hoofdstuk 5 regelt de indeling in kieskringen en stembesturen, en bevat voorts bepalingen inzake stembureaus, plaatselijke stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus. Met uitzondering van de stembureaus, die voor ieder referendum worden ingesteld, fungeren deze organen permanent. Bij de permanent fungerende organen treden kieswettelijke organen als zodanig op.

In de *hoofdstukken 6 tot en met 10* zijn achtereenvolgens de verschillende fasen van de referendumprocedure geregeld, vanaf de indiening van het inleidend verzoek en de daarop volgende fase van het definitieve verzoek tot en met de vaststelling van de uitslag van het referendum.

Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de fase van het inleidend verzoek, *hoofdstuk 7* op de fase van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum. Het inleidend verzoek wordt gedefinieerd als het totaal aantal individueel ingediende verzoeken tot het houden van een referendum. Als het definitieve verzoek wordt aangemerkt het totaal aantal verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek. De hoofdstukken 6 en 7 bevatten in hoge mate identieke voorschriften voor de indiening van verzoeken respectievelijk het afleggen van ondersteuningsverklaringen, het tellen daarvan, de controle, en de beoordeling van het inleidend respectievelijk het definitieve verzoek. De indiening van de verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen vindt plaats door de kiesgerechtigde in persoon op de gemeentesecretarie of op een andere plaats die daartoe door de gemeente is aangewezen ten overstaan van een ambtenaar, door invulling en ondertekening van een daartoe door het gemeentebestuur ter beschikking gesteld formulier. Voor de indiening van verzoeken tot het houden van een referendum staat een termijn van drie weken lopend vanaf de eerdergenoemde mededeling dat een wet is bekrachtigd respectievelijk een besluit van staten of raad is genomen. Voor de indiening van verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek bedraagt deze termijn zes weken vanaf het moment dat het besluit tot toelating van het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden. Van de ingediende verzoeken en ondersteuningsverklaringen wordt, aan de hand van de gegevens uit de gemeentelijke administratie, nagegaan of zij afkomstig zijn van kiesgerechtigden. Ook wordt gecontroleerd of verzoekers niet meer dan één verzoek of ondersteuningsverklaring inzake dezelfde wet of hetzelfde besluit hebben ingediend. Vervolgens besluit het plaatselijk stembureau – bij een gemeentelijk referendum is deze taak ondergebracht bij het centraal stembureau – welke verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen geldig zijn en hoeveel geldige en ongeldige verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen er zijn ingediend. Op basis van een totalisering van die gegevens voor het hele land,

de hele provincie respectievelijk de hele gemeente – afhankelijk van de vraag of het een nationaal, provinciaal of gemeentelijk referendum betreft – dient het centraal stembureau ten slotte te besluiten of het inleidend verzoek c.q. het definitieve verzoek kan worden toegelaten. De enige grond voor niet-toelating is gelegen in het niet behaald hebben van de hierboven vermelde wettelijke drempels. Indien het centraal stembureau besluit tot toelating van het inleidend verzoek, begint na het onherroepelijk worden van dat besluit automatisch de termijn voor het definitieve verzoek te lopen. Het besluit van het centraal stembureau dat een definitief verzoek wordt toegelaten, houdt tevens de vaststelling in dat er een referendum zal worden gehouden.

Vervolgens dient binnen een week bij koninklijk besluit (respectievelijk besluit van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) de dag van de stemming voor het referendum te worden vastgesteld. *Hoofdstuk 8*, dat handelt over de stemming, bevat hierover bepalingen. Als dag van de stemming dient een woensdag te worden aangewezen binnen een termijn die aanvangt op de vijftigste dag en eindigt vier maanden na dagtekening van het besluit, waarbij de zomervakantie – in het voorstel gefixeerd op de periode van 1 juli tot en met 15 augustus – voor de berekening van deze termijn niet meetelt. Tevens is de verplichting opgenomen om bij het plaatsvinden van verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen binnen de zojuist genoemde termijn, de dag van de stemming voor het referendum te combineren met de dag van de stemming voor die verkiezing.

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

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

Hoofdstuk 10 heeft betrekking op de vaststelling van de uitslag van het referendum. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel vormgegeven naar analogie van corresponderende bepalingen van de hoofdstukken O en P van de Kieswet, maar is wel volledig uitgeschreven in het wetsvoorstel zelf, vanwege de vele, deels redactionele afwijkingen van de Kieswet die noodzakelijk waren. De vaststelling van de uitslag van het referendum is, net als bij verkiezingen, opgedragen aan het centraal stembureau, voor een nationaal referendum de Kiesraad. Het centraal stembureau heeft niet alleen tot taak de uitslag van het referendum vast te stellen, maar ook om de geschillen die ten aanzien van geldigheid van de stemming en de vaststelling van de uitkomsten van de stemming door de hoofdstembureaus en de plaatselijke stembureaus rijzen, te beslechten. In dit opzicht vervult het centraal stembureau een bredere rol dan bij verkiezingen, waar deze taak in het kader van het geloofsbrievenonderzoek door het vertegenwoordigend orgaan wordt verricht.

Hoofdstuk 11 bevat de bepalingen inzake beroep. Er is voor gekozen om deze bepalingen in een apart hoofdstuk onder te brengen, omdat dat het inzicht in welke besluiten appellabel zijn en onder welke voorwaarden, ten goede komt. Het voorstel kent een aantal afwijkingen van de reguliere beroepsprocedure, onder andere vanwege de korte termijnen die in het geding zijn en de wens de wetgevingsprocedure zo min mogelijk te verlengen. Ook is een aantal besluiten, net als dat bij verkiezingen het geval is, van beroep uitgezonderd, omdat de rechter daarover in het kader

van andere, wel appellabele besluiten, een oordeel kan geven. Voor appellabele besluiten is het uitgangspunt beroep in enige en laatste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met een verkorte beroepstermijn van zes dagen.

Hoofdstuk 12 bevat de strafbepalingen die in grote lijnen dezelfde gedragingen strafbaar stellen als in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht ten aanzien van verkiezingen is gebeurd.

Tot slot bevat *hoofdstuk 13* de datum van inwerkingtreding van de wet (1 januari 2001) en de datum waarop de regeling vervalt (1 januari 2005). Na 1 januari 2005 blijft de wet van kracht voor de gevallen waarin vóór de vervaldatum de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek is ingegaan.

In paragraaf 15 van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de verhouding van het referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel tot (bestaande) autonome referendumverordeningen op decentraal niveau.

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

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

3.1. Vereiste aantallen voor een nationaal referendum

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt met betrekking tot het inleidend verzoek verwezen naar de kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer. Dit past in de opvatting dat de exclusieve initiatiefbevoegdheid tot het houden van een raadgevend referendum over wetsvoorstellen die zijn aangenomen door de vertegenwoordigende organen toekomt aan degenen die door de uitoefening van hun kiesrecht ook de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. Voor het houden van een raadgevend referendum is het vereist dat daartoe door ten minste 40 000 kiesgerechtigden een inleidend verzoek wordt gedaan dat vervolgens de steun verwerft van ten minste 600 000 kiesgerechtigden.

De bepaling van het aantal kiesgerechtigden en de twee fasen in de procedure zijn ontleend aan het verworpen en opnieuw ingediende grondwetsherzieningsvoorstel. Daarbij vinden de genoemde aantallen hun basis in het advies van de commissie-Biesheuvel, dat mede gebaseerd is op rechtsvergelijkend onderzoek, en het advies van de commissie-De Koning. De daarop gebaseerde aantallen zijn reeds in het grondwetsherzieningsvoorstel verhoogd. De regering beschouwt de drempels en de fasering van cruciaal belang voor de beoogde betekenis van het raadgevend referendum als aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel.

3.2. Vereiste aantallen voor een referendum op decentraal niveau

Dit wetsvoorstel beoogt, als gezegd, een (raadgevend) referendum te openen onder dezelfde voorwaarden als het voorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met een correctief referendum. Daarmee liggen de drempels voor het inleidend verzoek en het definitieve verzoek voor het centraal niveau vast, nu zij worden genoemd in het voorgestelde artikel 89a Grondwet (40 000 resp. 600 000 kiesgerechtigden).

De drempels voor het decentrale niveau zijn in het grondwetsherzieningsvoorstel (artikel 128a) echter aan de wetgever overgelaten; gesproken wordt over een referendum «indien een bij de wet te bepalen aantal kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maakt.» Bij het bepalen van de

hoogte van de decentrale drempels is het niet meer dan logisch dat zij op enigerlei wijze in relatie staan tot de omvang van de betrokken provincie of gemeente.

Daartoe moet allereerst de grondslag van de berekeningswijze worden gekozen. Hoewel een andere berekeningsgrondslag (bijvoorbeeld het aantal inwoners of de kiesdeler) mogelijk is en in de praktijk van de lokale referenda ook niet zelden wordt gehanteerd, is er voor gekozen bij het bepalen van de hoogte van de drempels aan te sluiten bij het aantal kiesgerechtigden in de betrokken provincie of gemeente. Als peildatum is gekozen voor het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden verkiezing voor de provinciale staten of de gemeenteraad. Dit heeft als voordeel boven een moment in de procedure rond het referendum, bijvoorbeeld het moment waarop het referendabele besluit is genomen, dat het voor alle betrokkenen van aanvang af de meeste duidelijkheid oplevert. Daarmee staat voor de gehele staten- respectievelijk raadsperiode vast hoeveel handtekeningen nodig zijn voor het organiseren van een referendum. Vaste aantallen voor de gehele raadsperiode worden in veel gemeenten aangehouden. Ook heeft dit systeem als voordeel dat er niet bij iedere referendumprocedure een nadere beslissing over de hoogte van de drempels behoeft te worden genomen, hetgeen de voortgang onnodig zou kunnen belemmeren.

De Kiesraad wijst er in zijn advies op, dat voor nationale referenda met absolute getallen wordt gewerkt, terwijl voor het decentrale niveau slechts een berekeningswijze is voorgeschreven, waarbij wordt uitgegaan van de laatstgehouden raads- respectievelijk statenverkiezingen. Naar de mening van de Kiesraad verdient het vanuit het belang van zekerheid en duidelijkheid de voorkeur als de drempels in vaste aantallen in de wet zijn opgenomen, dan wel zo eenvoudig mogelijk daaruit kunnen worden afgeleid voor de gehele werkingsduur van de wet. De Raad bepleit voor provinciale referenda het opnemen van absolute getallen, gebaseerd op de aantallen kiesgerechtigden bij de statenverkiezingen van 1999. Voor het gemeentelijke niveau, waar het noemen van absolute getallen niet goed mogelijk is, bepleit de Kiesraad voor de gehele werkingsduur van de Tijdelijke referendumwet uit te gaan van het aantal kiesgerechtigden bij de (reguliere) gemeenteraadsverkiezingen van 1998. Voor gemeenten waar nadien, in verband met een gemeentelijke herindeling, gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden of gedurende de werkingsduur van de wet herindelingsverkiezingen worden gehouden, moet een afwijking worden opgenomen, in die zin dat voor die gevallen het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden herindelingsverkiezingen doorslaggevend is. De regering onderschrijft de mening van de Kiesraad dat voor referenda op decentraal niveau zoveel mogelijk zekerheid en duidelijkheid moet bestaan over de precieze hoogte van de drempels. Niettemin is de suggestie om voor provinciale referenda voor de gehele werkingsduur van de wet te werken met vaste, wettelijke getallen, gebaseerd op de statenverkiezingen van 1999, niet overgenomen. De Tijdelijke referendumwet zal gelden van 1 januari 2001 tot en met 31 december 2004 (artikel 171), waarna – uitgaande van aanvaarding van het grondwetsherzieningsvoorstel – de uitvoeringswet over het beslissend correctief referendum van kracht zal zijn. Laatstbedoelde wet zal een onbepaalde werkingsduur hebben, hetgeen meebrengt dat daarin zal moeten worden gekozen voor een systeem als nu in de artikelen 3, 4, en 74 respectievelijk 108 is neergelegd, te weten een berekening op basis van de laatstgehouden staten- respectievelijk raadsverkiezingen. Dit gegeven betekent dat overnemen van de suggestie van de Kiesraad ertoe zou leiden dat voor het provinciaal niveau van januari 2001 tot en met december 2004 zullen gelden de getallen van de verkiezingen uit 1999, van januari 2005 tot de statenverkiezingen van 2007 de getallen van de verkiezingen van 2003, en vanaf de statenverkiezingen van 2007 weer nieuwe getallen; dat wil zeggen perioden van 4, 2,25 en 4 jaar. Voor het gemeentelijk niveau zou het bete-

kenen het dat van januari 2001 tot en met december 2004 zullen gelden de getallen van de verkiezingen uit 1998, van januari 2005 tot de raadsverkiezingen van 2006 de getallen van de verkiezingen van 2002, en vanaf de raadsverkiezingen van 2006 weer nieuwe getallen; dat wil zeggen perioden van 4, 1,25 en 4 jaar. Hanteren van het systeem zoals nu neergelegd in artikel 3 en 4 verdient in vergelijking hiermee, juist ook uit een oogpunt van zekerheid en duidelijkheid, de voorkeur.

Voor het bepalen van de hoogte van de drempels laten zich verschillende systemen denken, en zij komen in bestaande lokale referendumverordeningen in alle soorten en maten voor. Bedacht moet echter worden, dat gemeenten hun autonome verordeningen kunnen toespitsen op de lokale situatie van de betrokken gemeente. De Tijdelijke referendumwet moet geschikt zijn voor alle provincies en gemeenten. Dat maakt – met name bij kleinere en middelgrote gemeenten – een gedifferentieerd systeem onvermijdelijk.

De keuze voor de hoogte van de drempels is bepaald door een tweetal uitgangspunten, te weten het zoveel mogelijk aansluiten bij de hoogte van de drempels op het niveau van de centrale overheid, en het voorkomen dat in kleine gemeenten in absolute zin te lage drempels gelden.

Het uitgangspunt van aansluiting bij het centraal niveau leidt tot een systeem waarbij in eerste instantie de absolute drempels van het nationaal niveau worden getransponeerd naar het decentraal niveau (eventueel afgerond). De drempel voor het inleidend verzoek ligt in artikel 89a van het grondwetsherzieningsvoorstel op 40 000 kiesgerechtigden. Bij de laatste Tweede-Kamerverkiezingen bedroeg het aantal kiesgerechtigden afgerond 11 755 000 personen. Dit betekent dat op nationaal niveau, de drempel voor het inleidend verzoek op ongeveer 0,34% van het electoraat ligt. Voor het definitieve verzoek ligt de drempel voor het nationaal niveau ingevolge het voorgestelde artikel 89a Grondwet op 600 000 kiesgerechtigden, hetgeen omgerekend neerkomt op 5,1% van het (toenmalige) electoraat. Deze percentages zijn afgerond tot $\frac{1}{3}$ % respectievelijk 5%. Dit systeem leidt er in kleinere gemeenten toe, dat de drempels in absolute zin zo laag worden, dat een onwerkbaar situatie kan ontstaan. Dit probleem is al onderkend bij de parlementaire behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel. Niet alleen in de allerkleinste gemeenten, maar ook in gemeenten van bijvoorbeeld 80 000 kiesgerechtigden is de verhouding tussen het aantal kiesgerechtigden en de absoluut vereiste ondersteuning niet aanvaardbaar (inleidend verzoek: 267, definitief verzoek 4 000). Derhalve moet voor een groot aantal gemeenten een correctie plaatsvinden. Er is voor gekozen om voor gemeenten tot 100 000 kiesgerechtigden relatief hogere drempels te hanteren; vanaf 100 000 kiesgerechtigden gelden de «nationale» percentages van $\frac{1}{3}$ respectievelijk 5.

Het is niet mogelijk een hoger percentage voor gemeenten met minder dan 100 000 kiesgerechtigden recht evenredig toe te passen op het aantal kiesgerechtigden. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat de gemeenten vlak onder de 100 000 kiesgerechtigden een hogere drempel zouden kennen dan gemeenten met meer kiesgerechtigden. Om die reden is gekozen voor een percentage dat – in drie stappen – daalt naarmate het aantal kiesgerechtigden hoger is. De inhoudelijke rechtvaardiging voor dalende percentages is gelegen in het feit, dat het in grotere gemeenten relatief moeilijker is om de vereiste aantallen te halen dan in een kleinere. Om te voorkomen dat op het omslagpunt van percentages opnieuw het probleem zou ontstaan dat sommige gemeenten een hogere drempel kennen dan gemeenten met een lager aantal kiesgerechtigden, is iedere stap voorzien van een bepaald absoluut maximum.

Het voorgaande heeft geleid tot het in artikel 4 neergelegde systeem, inhoudende dat in gemeenten tot en met 20 000 kiesgerechtigden, het inleidend verzoek moet worden gedaan door ten minste 1% van de kies-

gerechtigden en het definitieve verzoek door ten minste 10% van de kiesgerechtigden, waarbij een maximum geldt van 125 respectievelijk 1 250 kiesgerechtigden. In gemeenten met 20 001 tot en met 40 000 kiesgerechtigden liggen deze percentages op 0,7% respectievelijk 7% met een maximum van 200 respectievelijk 2 250, en in gemeenten met 40 001 tot 100 000 kiesgerechtigden op 0,5% respectievelijk 6% met een maximum van 300 respectievelijk 5 000. Om te voorkomen dat in de allerkleinste gemeenten toch onaanvaardbaar lage drempels ontstaan, zal nog een absolute ondergrens moeten worden gehanteerd: deze is gelegd bij 50 respectievelijk 200 kiesgerechtigden.

Het voorgestelde systeem van drempels voor inleidend en definitief verzoek is naar de mening van de regering zowel rechtvaardig in het licht van de doelstellingen van de figuur van het raadgevend referendum, als praktisch werkbaar. De VNG acht het stelsel voor wat betreft de gemeenten een terechte en werkbare grens inzake de drempels voor een inleidend verzoek.

In onderstaande tabel is aangegeven hoe deze percentages in verschillende gemeenten en provincies zullen uitwerken.

Tabel 1. Vereiste aantal kiesgerechtigden voor inleidend verzoek en definitief verzoek in enkele gemeenten en provincies. Cijfers over gemeentelijke kiesgerechtigden ontleend aan jongste gemeenteraadsverkiezingen (1998), over provinciale kiesgerechtigden ontleend aan jongste verkiezingen voor provinciale staten (1999)

Aantal kiesgerechtigden	Inleidend verzoek	Definitief verzoek
820 (gem. Schiermonnikoog)	50	200
1 000	50	200
2 643 (gem. Ameland)	50	264
4 808 (gem. Gramsbergen)	50	481
5 000	50	500
7 936 (gem. Borculo)	79	794
10 062 (gem. Anna Paulowna)	101	1 006
13 556 (gem. Schagen)	125	1 250
20 000	125	1 250
22 287 (gem. Boxtel)	157	1 561
30 607 (gem. Maarssen)	200	2 143
34 164 (gem. Middelburg)	200	2 250
40 000	200	2 250
42 534 (gem. Assen)	256	2 553
56 148 (gem. Roosendaal)	300	3 369
65 978 (gem. Hilversum)	300	3 959
70 018 (gem. Leeuwarden)	300	4 202
82 176 (gem. Haarlemmermeer)	300	4 931
97 603 (gem. Maastricht)	300	5 000
100 000	300	5 000
107 724 (gem. Arnhem)	360	5 387
186 381 (gem. Utrecht)	622	9 320
200 000	667	10 000
212 761 (pr. Flevoland)	710	10 639
276 585 (pr. Zeeland))	923	13 830
338 232 (gem. Den Haag)	1 128	16 912
358 026 (pr. Drenthe)	1 194	17 902
438 919 (pr. Groningen)	1 464	21 946
471 054 (pr. Friesland)	1 571	23 554
500 000	1 667	25 000
561 312 (gem. Amsterdam)	1 872	28 066
614 279 (pr. Utrecht)	2 048	30 714
802 586 (pr. Overijssel)	2 676	40 130
861 697 (pr. Limburg)	2 873	43 085
1 000 000	3 334	50 000
1 441 086 (pr. Gelderland)	4 804	72 055
1 763 803 (pr. N.-Brabant)	5 880	88 191
1 818 600 (pr. N.-Holland)	6 062	90 930
2 491 926 (pr. Z.-Holland)	8 307	124 597
2 500 000	8 334	125 000

3.3. Vereiste aantallen voor een geldige raadgevende uitspraak

Naast de regeling van de genoemde drempels (aantal kiesgerechtigden, twee fasen) is het tevens van belang te bepalen in welke gevallen aan de uitslag van het raadgevend referendum een formeel gevolg is verbonden. Indien een raadgevend referendum gehouden is, kan aan elke uitslag door de burgers, de media, de politiek en de overheid een gevolgtrekking worden verbonden. Dit wetsvoorstel verbindt volgens artikel 5 evenwel alleen formele gevolgen aan die uitslag van een raadgevend referendum waarbij een meerderheid zich tegen het voorwerp van het referendum heeft uitgesproken en die meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen. In dit geval is sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet, de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag of het besluit. Een raadgevende uitspraak tot afwijzing leidt volgens dit voorstel tot een verplichte heroverweging.

Als zestig procent van de genoemde kiesgerechtigden opkomt en deelneemt aan het referendum en de helft daarvan zich tegen verklaart, gaat het om een uitslag waaraan dit gevolg is verbonden. Indien dertig procent van de stemgerechtigde kiezers opkomt, wordt daaraan alleen het formele gevolg van heroverweging verbonden indien allen tegen hebben gestemd. Op deze manier wordt voorkomen dat een kleine minderheid te eenvoudig en lichtvaardig ten aanzien van voorstellen die zijn aanvaard door de volksvertegenwoordiging tot heroverweging kan verplichten. Het moet gaan om een kwestie die van zodanig belang is dat een aanmerkelijk deel van het electoraat bereid is om deel te nemen aan het referendum.

4. Reikwijdte referendum

4.1. Reikwijdte referendum op nationaal niveau

4.1.1. Algemeen

De reikwijdte van het raadgevend referendum op nationaal niveau omvat in beginsel de wetten die zijn aangenomen door de Staten-Generaal en bekrachtigd door de Koning. Bij wetten gaat het in dit voorstel naast «gewone» wetten mede om rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland gelden.

Als uitgangspunt van de regeling geldt voorts dat het gaat om wetten die wel zijn bekrachtigd, maar nog niet in werking zijn getreden. Indien de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, kan bij wijze van uitzondering ook een raadgevend referendum worden gehouden over wetten die spoedshalve al in werking zijn getreden. Algemene maatregelen van bestuur en andere vormen van regelgeving op rijksniveau zijn niet referendabel. Hetzelfde geldt voor planologische kernbeslissingen, die evenmin de vorm van een wet dragen.

Naast de wet is in beginsel ook de verlening van stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden referendabel. Volgens artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is de goedkeuring van een dergelijk verdrag stilzwijgend verleend indien niet binnen dertig dagen na overlegging van het verdrag aan de Staten-Generaal door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers om uitdrukkelijke goedkeuring is gevraagd.

Niet referendabel zijn de rijkswetten, met uitzondering van de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Evenmin referendabel zijn de wetten tot grondwetsherziening in eerste lezing en in tweede lezing. Hierop wordt hieronder nader ingegaan.

4.1.2. Uitzonderingen

In aansluiting bij het grondwetsherzieningsvoorstel is de regering van mening dat bepaalde onderwerpen uitgezonderd dienen te worden van de mogelijkheid van een referendum. Daartoe bevat het grondwetsvoorstel een limitatief stelsel van algemene uitzonderingen. Dit wetsvoorstel bevat een limitatief stelsel dat daarbij zoveel mogelijk aansluit. Het gaat om negen onderwerpen die zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van een raadgevend referendum, nl. het koningschap, het koninklijk huis, de grondwetsherziening in eerste lezing en in tweede lezing, de begroting, de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, de rijkswetten die niet strekken tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden alsmede de intrekking of inwerkingtreding van wetten naar aanleiding van een daarover gehouden referendum, de opzegging van verdragen naar aanleiding van een gehouden referendum over de goedkeuring, en de intrekking van de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag naar aanleiding van een daarover gehouden referendum. Ten aanzien van de uitzonderingen voor de monarchie en de begroting verwijst de regering naar de toelichting die hierop is gegeven bij het verworpen grondwetsvoorstel.

In het verworpen grondwetsvoorstel waren, overeenkomstig het voorstel van de commissie-Biesheuvel, de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing uitgezonderd van het referendum. Een raadgevend referendum volgens dit wetsvoorstel over grondwetsherzieningsvoorstellen in eerste lezing is niet mogelijk, omdat na de bekrachtiging van een grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing volgens het stelsel van grondwetsherziening de constitutionele verplichting bestaat een dergelijk voorstel in tweede lezing in te dienen. Een raadgevend referendum – zoals geregeld in dit wetsvoorstel – over grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing stuit op artikel 139 van de Grondwet («De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.»). Gezien de beperking in de tijd van dit wetsvoorstel zal het overigens om een zeer bescheiden aantal gevallen gaan waarop een dergelijke regeling zou kunnen zien. De regering acht het dan ook in de rede liggen om in dit wetsvoorstel een uitzondering te maken voor de grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing. Ten aanzien van de uitzondering voor de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, volgt de regering de lijn van het verworpen grondwetsherzieningsvoorstel en de daarbij genoemde overwegingen. Verdragsverplichtingen brengen met zich dat Nederland internationaal gehouden is om uitvoering te geven aan goedgekeurde verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gaat daarbij, zoals bij het verworpen grondwetsherzieningsvoorstel is aangegeven, voor een belangrijk gedeelte om de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. In deze gevallen komt de wetgever geen beleidsvrijheid meer toe ten aanzien van de doeleinden van de internationale regeling. Het uitvoeren van dergelijke verplichtingen kan derhalve niet worden verenigd met het houden van een raadgevend referendum over de implementatiewetgeving. Het is niet uitgesloten dat een Europese richtlijn nog enige ruimte laat voor beleidsvrijheid ten aanzien van de middelen die nodig zijn voor het bereiken van de gestelde doeleinden. Een referendum is in dit geval niet zinvol omdat de vraagstelling dan per definitie een tweeslachtig karakter draagt door de vermenging van het wezenlijke element van de gebonden uitvoering ten aanzien van de doeleinden en het daaraan ondergeschikte element van de beperkte beleidsruimte ten aanzien van de middelen. Het is echter niet uitgesloten dat in een wet tot uitvoering van internationale verplichtingen elementen worden opgenomen die in het geheel geen verband houden met de uitvoering van internationale verplichtingen en die geheel behoren tot de nationale

beleidsvrijheid. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 337) is deze mengvorm niet toegestaan. Ter verzekering van het behoud van het limitatieve karakter van de uitzonderingsgronden, is van belang om hier duidelijk aan te geven dat deze «gemengde» uitvoeringswetgeving niet tot de uitgezonderde onderwerpen behoort. Op dit punt stelt de regering voor om de uitzondering op het raadgevend referendum te beperken tot de wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit betekent dat «gemengde» uitvoeringswetgeving niet is uitgezonderd van een raadgevend referendum. In het geval dat over zo'n wet vervolgens een raadgevend referendum wordt gehouden en die wet wordt ingetrokken als gevolg van de uitslag van het referendum, zal de wetgever krachtens zijn internationale verplichtingen een nieuw wetsvoorstel in behandeling moeten nemen dat strikt beperkt is tot de uitvoering van de internationale verplichtingen. Voorts is de regering van oordeel dat rijkswetten eveneens uitgezonderd dienen te worden. De uitzondering voor rijkswetten is ook opgenomen in het opnieuw ingediende grondwetsvoorstel. Deze uitzondering geeft op de meest eenduidige wijze uitdrukking aan het door de Raad van State in zijn advies bij het grondwetsherzieningsvoorstel genoemde argument dat invoering van het referendum niet dient te leiden tot een verzwaring van het gewicht van het land Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk.

In formele zin zou de invoering van het raadgevend referendum zonder meer geen wijziging brengen in de situatie dat het zwaartepunt in de procedure van rijkswetgeving bij de Staten-Generaal berust en dat de Nederlandse Antillen en Aruba beschikken over een vetorecht bij voorstellen van rijkswet tot wijziging van het Statuut. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook een nieuwe situatie. De referendumgerechtigde bevolking van het land Nederland zou de mogelijkheid krijgen het initiatief te nemen tot een raadgevend referendum over rijkswetten hoewel het daarbij per definitie gaat om aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel, rijkswetten veelal gelden in de drie betrokken landen en bepaalde rijkswetten van groter belang kunnen zijn voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba dan voor Nederland. Per saldo zou de invoering van het raadgevend referendum door het correctieve effect kunnen resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van het gewicht van Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. Een dergelijke verandering acht de regering niet in overeenstemming met het karakter van de bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut voor het Koninkrijk. Derhalve zijn rijkswetten in dit voorstel uitgezonderd van het raadgevend referendum.

Een andere situatie is echter die van de goedkeuring bij rijkswet van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland geldt. In dat geval brengt het hierboven genoemde argument tevens met zich mee dat er op grond van de verhoudingen in het Koninkrijk geen bezwaar bestaat tegen een raadgevend referendum over een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt. Daarom is een uitzondering op de uitzondering voor rijkswetten geformuleerd die het de Nederlandse kiesgerechtigden mogelijk maakt om wel een raadgevend referendum te verzoeken over een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor het land Nederland geldt.

Dit wetsvoorstel geldt derhalve tevens voor de uitdrukkelijke en stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Het begrip «verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden» wordt in dit wetsvoorstel als algemene aanduiding gehanteerd. Het ziet derhalve niet alleen op de situatie waarin de goedkeuringswet en het verdrag al in werking zijn getreden en het verdrag voor Nederland is gaan gelden, maar ook op de fasen waarin het gaat om een nog niet in werking getreden goedkeuringswet. Naar de inhoud ziet het begrip «verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor

Nederland gelden» in dit wetsvoorstel op verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling en/of naar hun aard alleen voor het land Nederland en niet voor het gehele Koninkrijk kunnen gelden, alsmede de verdragen die medegelding voor alle landen van het Koninkrijk mogelijk maken maar waarvan uit de tekst van de rijkswet tot goedkeuring blijkt dat de Nederlandse Antillen en Aruba geen medegelding wensen. Een rijkswet tot goedkeuring voor het Koninkrijk van een verdrag dat medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba weliswaar toelaat maar blijkens de toelichting binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland zal gelden, is alleen referendabel zolang de Nederlandse Antillen of Aruba niet om medegelding hebben verzocht.

Indien over een wet tot intrekking of inwerkingtreding van een wet waartegen eerder een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden stemde die tenminste 30% van alle kiesgerechtigden omvatte, wederom een referendum zou kunnen worden gehouden, zou dat een herhaling van referenda in een vicieuze cirkel opleveren. Dit acht de regering geen geëigende manier om gebruik te maken van het raadgevend referendum. Daarom zijn de wetten die uitsluitend strekken tot inwerkingtreding of intrekking van een wet naar aanleiding van een daarover gehouden referendum waarbij een raadgevende uitspraak tot afwijzing is gedaan, niet referendabel. Hetzelfde geldt voor de wetten en rijkswetten die uitsluitend strekken tot opzegging van verdragen waarover een referendum is gehouden met een dergelijke uitslag. Een wet die een regeling bevat voor de gevolgen van de intrekking is wel referendabel, omdat het daarbij gaat om een ander onderwerp dan waarover reeds een referendum is gehouden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

Ten aanzien van de toepassing van de uitzonderingsgronden kan in een concreet geval verschil van mening ontstaan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neemt na de bekrachtiging van een wet een besluit inzake de referendabiliteit in overeenstemming met de minister wie het aangaat. Daarbij staat de mogelijkheid van een verkort beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen alsmede de stilzwijgende goedkeuring van verdragen neemt de Minister van Buitenlandse Zaken dit besluit in overeenstemming met de minister wie het aangaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2. Reikwijdte referendum op decentraal niveau

4.2.1. Algemeen

Zoals eerder is aangegeven, staat het onderhavige wetsvoorstel in perspectief van de grondwetsherziening, en beoogt het een correctief raadgevend referendum te openen over dezelfde onderwerpen, met dezelfde uitzonderingen en onder dezelfde voorwaarden als de ingediende grondwetswijziging. Dat betekent dat de reikwijdte voor het raadgevend referendum op centraal niveau in beginsel gegeven is. In het kader van de grondwetswijziging staan voor het correctieve referendum op decentraal niveau echter alleen de contouren vast. Behoudens bij of krachtens de wet vast te stellen uitzonderingen zullen besluiten van gemeenteraden en van provinciale staten houdende algemeen verbindende voorschriften referendabel zijn. Bij de wet kunnen andere besluiten dan besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften correctief referendabel worden verklaard.

In het wetsvoorstel wordt een aantal uitzonderingen en aanvullingen voorgesteld. Voorts wordt het bij vier onderwerpen mogelijk gemaakt dat provincies en gemeenten zelf een uitzondering maken. Er is van afgezien

het maken van uitzonderingen te delegeren aan een algemene maatregel van bestuur, hoewel dit, gelet op artikel 128a van het grondwetsherzieningsvoorstel, ook mogelijk zou zijn geweest. Uit een oogpunt van goed wetgevingsbeleid moet uitgangspunt zijn, dat, voorzover het maken van uitzonderingen niet aan provincies en gemeenten wordt overgelaten, de wet zelf de aanvullingen en uitzonderingen bevat.

IPO en VNG hebben in hun advies principiële kritiek geuit op deze keuze. Naar hun mening moeten, nu het grondwetsherzieningsvoorstel uitzonderingen op referendabiliteit «bij of krachtens» de wet toestaat, decentrale overheden gelet op hun eigen positie en verantwoordelijkheid – binnen door het Rijk te stellen contouren – van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken.

In de notitie, gevoegd bij de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij de behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing (kamerstukken I 1998/99, 26 156, nr. 221a, hierna: Hoofdlijnennotitie), die, gelet op de afspraken bij het herstel van de breuk in het kabinet, een belangrijk richtsnoer vormt voor de Tijdelijke referendumwet, is aangegeven dat «met een geclausuleerde, beperkte delegatie op specifieke onderdelen het meest recht wordt gedaan aan het bij de grondwetsherziening steeds gehanteerde uitgangspunt dat de bevoegdheid van raad en staten om aanvullende uitzonderingen vast te stellen, het instrument van het referendum niet mag uithollen» (Hoofdlijnennotitie blz. 17). Aan dat uitgangspunt zou afbreuk worden gedaan door het bieden van een open, eventueel geclausuleerde mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen, zoals IPO en VNG bepleiten. Het specifiek noemen van onderwerpen zoals artikel 8, vierde lid, doet, voldoet wèl aan dat uitgangspunt. In het onderhavige deel van deze memorie worden, nadat is aangegeven wat in globale zin onder een algemeen verbindend voorschrift moet worden verstaan, de gemaakte keuzen voor uitzonderingen en aanvullingen gemotiveerd. In het artikelsgewijze deel worden de meer technische aspecten van de gemaakte keuzen waar nodig nader toegelicht.

4.2.2. Besluiten inhoudende een algemeen verbindend voorschrift

Een algemeen verbindend voorschrift is een, krachtens wetgevende bevoegdheid gegeven, naar buiten werkende algemene regel. De meeste provinciale en gemeentelijke verordeningen vallen daaronder. Er zijn echter besluiten die niet in de vorm van een verordening zijn gegoten en niettemin algemeen verbindende voorschriften bevatten, zoals gebruiksvoorschriften bij bestemmingsplannen. Ook zijn er verordeningen die materieel geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, zoals gemeentelijke verordeningen waarin erfpachtvoorwaarden worden vastgesteld. Ook verordeningen die betrekking hebben op het interne functioneren van gemeenteraad of provinciale staten, zoals de reglementen van orde, zijn geen algemeen verbindende voorschriften. Dit geldt echter niet voor verordeningen die regels bevatten voor *andere* organen, zoals de verordeningen op stadsdeelraden of commissies. De beleidsregels die provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad uit hoofde van artikel 144 van de Provinciewet respectievelijk 148 van de Gemeentewet bij verordening kunnen vaststellen, zijn geen algemeen verbindende voorschriften.

Voor de reikwijdte van het referendum is voorts van belang, dat onder besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften niet alleen het vaststellen van een *volledig nieuwe verordening* valt, maar ook een *wijziging* van een bestaande verordening.

Intrekking van een verordening is naar gangbare opvatting geen besluit houdende algemeen verbindende voorschriften, en zou daarmee ook niet referendabel zijn. Zoals hieronder wordt gemotiveerd, is ervoor gekozen de intrekking van een verordening bij wijze van aanvulling onder het referendum te brengen.

Een besluit waarbij de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen wordt *gedelegeerd* (artikel 152 Provinciewet en artikel 156 Gemeentewet) geldt zelf ook als een algemeen verbindend voorschrift, en is daarmee in beginsel referendabel. Het IPO betoont zich een tegenstander van referendabiliteit van delegatiebesluiten (de VNG heeft hierover geen opmerkingen gemaakt). Een belangrijke overweging om besluiten tot delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften niet uit te zonderen is, dat de krachtens delegatie vastgestelde algemeen verbindende voorschriften niet meer referendabel zijn; het grondwetsherzieningsvoorstel en mitsdien het onderhavige voorstel zijn immers beperkt tot algemeen verbindende voorschriften van provinciale staten en de gemeenteraad. Referendabiliteit van het delegatiebesluit vormt aldus een waarborg tegen uitholling van het referendum door grootscheepse delegatie. Dat dit in de praktijk niet of nauwelijks zal voorkomen en dat de kans daarom gering is dat voldoende handtekeningen worden verzameld voor een definitief verzoek, zoals het IPO stelt, is ongetwijfeld juist. Dat laatste, dat overigens ook geldt voor het overgrote deel van de andere algemeen verbindende voorschriften, doet aan het voorgaande niet af. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat delegatie van andere bevoegdheden dan het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, zelf geen algemeen verbindend voorschrift is (zie Vz.Afd. rechtspraak 10 september 1992, Gst. 6971, 4). Dergelijke delegatiebesluiten zullen dus niet referendabel zijn. *Mandaat*verlening van de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, voorzover dat wordt toegestaan door artikel 10:3, onder a, Algemene wet bestuursrecht, is zelf geen algemeen verbindend voorschrift.

Het besluit tot vaststelling van de *begroting* en de *rekening* valt niet onder de categorie «besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften», zodat referendabiliteit (evenals op centraal niveau) niet aan de orde is.

4.2.3. Uitzonderingen

Algemeen

Een open bevoegdheid voor decentrale overheden om uitzonderingen te maken moet, evenals in de Hoofdlijnennotitie is gebeurd, worden afgevoerd. Algemeen geformuleerde uitzonderingen (bijvoorbeeld besluiten betreffende geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers) komen hieronder aan de orde. In de discussie over het grondwetsherzieningsvoorstel zijn naast het bestemmingsplan geen besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften naar voren gekomen die zijn gebaseerd op concrete wetsbepalingen (artikel X van de Wet Y) die van het referendum uitgezonderd zouden moeten worden.

Uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties

Hoewel rechtstreekse uitvoering, door middel van algemeen verbindende voorschriften, door provincies of gemeenten van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties in de praktijk niet of nauwelijks voorkomt, is in artikel 8, derde lid onder a, – mede met het oog op mogelijke toekomstige gevallen – overeenkomstig de regeling voor het nationale referendum in artikel 7, aanhef en onder e, voor deze categorie een uitzondering gemaakt. Voorts is het consistent om ook provinciale en gemeentelijke verordeningen en andere besluiten die uitsluitend uitvoering geven aan wetten en andere besluiten die op hun beurt uitvoering geven aan verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, van het referendum uit te sluiten (artikel 8, derde lid, onder b). Overigens is het denkbaar dat bijvoorbeeld een wet *deels* strekt tot implementatie van een EG-richtlijn, en die wet op een onderdeel waar *geen* sprake is van

implementatie van de richtlijn, een gemeentelijke verordening voorschrijft. De uitzondering is dan (vanwege het woord «voorzover») niet van toepassing.

Rechtspositieregelingen en belasting- en legesverordeningen

De commissie-Biesheuvel bepleitte voor zowel centraal als decentraal niveau een uitzondering voor de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers alsmede hun nabestaanden. Wat betreft wetgeving inzake belastingen betoonde de commissie, na deze vraag expliciet onder ogen te hebben gezien, zich geen voorstander van het maken van een uitzondering.

In de Hoofdlijnennotitie is onderkend dat enerzijds een uitzondering voor geldelijke voorzieningen en/of rechtspositieregelingen voor politieke ambtsdragers c.q. ambtenaren in veel lokale verordeningen op het raadplegend referendum voorkomt, maar dat anderzijds een equivalent van deze uitzondering voor het correctief referendum op nationaal niveau in het grondwetsherzieningsvoorstel niet is opgenomen. Aangekondigd wordt dat nader moet worden onderzocht of er op decentraal niveau specifieke omstandigheden bestaan die ertoe zouden kunnen leiden een dergelijke uitzondering voor het lokale correctieve referendum op te nemen, dan wel raden en staten de bevoegdheid te geven op dit punt bij verordening een uitzondering te creëren. Ook wat betreft belastingen wijst de Hoofdlijnennotitie er op dat het voor het nationale referendum niet nodig is geoordeeld een uitzondering op te nemen inzake wetsvoorstellen op het terrein van belastingen, maar dat bezien moet worden of de daarbij gehanteerde argumenten onverkort op het gemeentelijke en provinciale niveau van toepassing zijn. Aandachtspunt daarbij is volgens de notitie onder meer de vraag of provincies en gemeenten dit type verordening zelf van referendabiliteit zouden moeten kunnen uitsluiten.

Een verplichte uitzondering in de wet moet, nu dit voor het centrale niveau is nagelaten, worden afgewezen. Daarbij is echter wel van belang dat, vanwege de in absolute zin lagere drempels, referenda op decentraal niveau praktisch vaker zullen voorkomen. Daarbij komt dat de kleinere sociale afstanden in met name lokale gemeenschappen, tot gevolg kunnen hebben dat de rechtspositie van bestuurders eerder voorwerp van publiek debat wordt. Dit maakt dat er sprake is van specifieke omstandigheden die volgens de Hoofdlijnennotitie een uitzondering zouden rechtvaardigen. Om die reden is, mede gelet op het feit dat veel gemeentelijke referendumverordeningen op dit moment dergelijke uitzonderingen kennen, er voor gekozen het aan gemeentelijke en provinciale overheden over te laten of zij een uitzondering voor deze verordeningen aangewezen achten (artikel 8, vierde lid, onder a, onderdeel 1). Een dergelijke mogelijkheid is ook opgenomen wat betreft belastingen en andere rechten (idem, onder a, onderdeel 2). Ook daar moeten decentrale besturen zelf kunnen bepalen of zij een uitzondering geïndiceerd achten.

De VNG stelt voor in artikel 8, vierde lid, in plaats van «uitsluitend» te spreken van: voorzover. Deze suggestie is niet overgenomen. De keuze voor «uitsluitend» beoogt te voorkomen dat door combinatie van regelingen over rechtspositie, belastingen of leges met regelingen over andere, in beginsel wel referendabele onderwerpen, deze laatste niet meer referendabel zouden zijn. Voor een dergelijk systeem is ook gekozen in artikel 7, aanhef en onder e, g, h, en i, en 8, derde lid, onder a, b en d. De suggestie van de VNG met betrekking tot verwijzing naar provinciale en gemeentelijke belastingen en rechten is wél overgenomen.

Medebewind, gebonden besluiten

De VNG is van mening dat medebewindsverordeningen principieel van

het referendum moeten worden uitgesloten. Omdat de wet die de verordening eist al aan een (nationaal) referendum onderworpen kan worden, moet de verordening op basis van die wet niet nog eens aan een decentraal referendum onderworpen kunnen worden, aldus de VNG. Het IPO bepleit wat medebewindsverordeningen betreft een onderscheid te maken tussen een gebonden (niet referendabel) deel en een deel met beleidsvrijheid (dat wel referendabel zou kunnen zijn). In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing is aangegeven dat de grens voor referendabiliteit niet moet liggen bij het onderscheid tussen autonomie en medebewind, maar bij de vraag of sprake is van beleidsvrijheid (kamerstukken I 1998/99, 26 156, nr. 221a, blz. 9). In het onderhavige voorstel is deze keuze gehandhaafd. In de Hoofdlijnennotitie is er reeds op gewezen dat het niet zinvol lijkt om een referendum op decentraal niveau voor te schrijven over besluitvorming waarbij het decentrale bestuur geen beleidsvrijheid heeft, dat wil zeggen dat een wet of een besluit slecht één modaliteit voor de uitvoering van de gevorderde besluitvorming mogelijk maakt. Volledig gebonden besluiten komen op diverse plaatsen in de wetgeving voor, niet alleen in medebewind maar ook in autonomie. Volledig gebonden verordeningen komen niet of nauwelijks voor. Denkbaar is wel, dat verordeningen op bepaalde specifieke onderdelen volledig gebonden zijn, maar op andere onderdelen niet. In dat geval dient de gehele verordening referendabel te zijn (vergelijk de regeling, in artikel 7, aanhef en onder e, met betrekking tot wetten die strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, waar de uitzondering alleen geldt voor wetten die *uitsluitend* strekken tot een dergelijke uitvoering). Naast het vaststellen van een volledig nieuwe verordening kan het ook zijn dat een bestaande verordening wordt gewijzigd. Daarbij kan het wel degelijk gaan om een wijziging die geheel gebonden is, bijvoorbeeld een wijziging van de verordening ex artikel 95 Gemeentewet (geldelijke voorziening t.b.v. raadsleden) die voortvloeit uit een wijziging van de algemene maatregel van bestuur terzake. Een referendum over een dergelijke wijziging is niet zinvol. Hoewel het, juist om die reden, praktisch niet goed voorstelbaar lijkt dat burgers de moeite zullen nemen een referendumprocedure te starten, zou het inconsistent zijn met de eerder beschreven regeling op centraal niveau om voor dergelijke besluiten op decentraal niveau geen uitzondering te maken.

Andere uitzonderingen op decentraal niveau

In de Hoofdlijnennotitie is een groot aantal (categorieën van) algemeen verbindende voorschriften genoemd waarvan onderzocht moet worden of zij van het referendum uitgesloten zouden moeten worden. Voorzover dat onderzoek tot een positief antwoord heeft geleid, zijn zij hierboven reeds besproken. Wat de overige onderwerpen betreft is een uitzondering niet geïndiceerd.

VNG en IPO dringen er op aan spoedeisende besluiten van het referendum uit te zonderen. Het begrip *spoedeisende besluiten* is weinig vastomlijnd en daarmee minder geschikt om als objectieve uitzonderingsgrond te dienen. Iets anders is dat de wet (ook voor het decentrale niveau) een regeling voor spoedeisende besluiten kan opnemen, in die zin dat deze besluiten vooruitlopend op het referendum in werking kunnen treden (in deze zin ook de Commissie-Biesheuvel). In een dergelijke procedure is voorzien in artikel 25 (zie hierover paragraaf 5.3 van deze memorie). Hierdoor wordt de mogelijkheid van een referendum als zodanig niet aangetaast. Levert het referendum een raadgevende uitspraak tot afwijzing op, dan zal het bestuursorgaan een nieuwe beslissing omtrent de intrekking van het aan het referendum onderworpen besluit moeten nemen. Hierin schuilt een afdoende prikkel om niet lichtvaardig gebruik te maken van de mogelijkheid van spoedshalve inwerkintreding.

Veel gemeentelijke verordeningen op het raadplegend referendum kennen een uitzondering voor de zogenaamde *kwetsbare groepen*, waarmee waarschijnlijk onder andere aan allochtonen wordt gedacht. In aansluiting bij de Hoofdlijnennotitie wordt een dergelijke uitzondering verworpen. Zij is te open geformuleerd, en geeft de instantie die belast is met het toetsen van de referendabiliteit, een te grote beoordelingsruimte.

Een volgende mogelijke categorie uitzonderingen is die van de *besluiten die onderworpen zijn aan een wettelijk geregelde procedure waarbij die procedure zich niet verdraagt met een referendum*.

Volgens de Hoofdlijnennotitie staat het, nog daargelaten of het doenlijk is vast te stellen wanneer een dergelijk type uitzondering aan de orde is, vast dat er bij correctieve referenda geen behoefte aan bestaat. Het correctief referendum richt zich in beginsel op besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Met de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is (behoudens gebonden besluiten) gegeven dat het orgaan in kwestie een belangrijke eigen bevoegdheid ten aanzien van de materie bezit. Andere besluiten zijn niet referendabel, tenzij uitdrukkelijk door de wet aangewezen. Die aanwijzing vindt vanzelfsprekend niet plaats bij besluiten die onderworpen zijn aan procedures die zich niet met een referendum verdragen. Wel is voorzien in een regeling voor het geval een referendabel besluit aan preventief toezicht onderhevig is (artikel 24).

De VNG is van mening dat alle besluiten waarop een uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, gelet op de bijzondere en uitgebreide voorbereiding van dergelijke besluiten van het referendum moeten worden uitgezonderd. Het gaat dan om algemeen verbindende voorschriften waarop afdeling 3.4 of 3.5 (straks: afdeling 3.4) van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard. Meer in het bijzonder noemt de VNG in dit verband het bestemmingsplan.

Deze suggestie is niet overgenomen. Het referendum en de uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen niet zonder meer als alternatief voor elkaar dienen. Van belang daarbij is, dat afdeling 3.4 en 3.5 van toepassing zijn indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald (artikel 3:10 en 3:14 Awb). Als besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften, die zijn voorbereid met afdeling 3.4 of 3.5 Awb, van referendabiliteit zouden zijn uitgesloten, zou de provinciale en gemeentelijke overheid dus in het algemeen zelf moeten kunnen kiezen tussen een uitgebreide voorbereidingsprocedure en een (eventueel) referendum. Dit verdraagt zich slecht met het uitgangspunt van algemene referendabiliteit van algemeen verbindende voorschriften van staten en raad. Een mogelijk referendum over een besluit dat is voorbereid met afdeling 3.4 of 3.5 Awb levert een stapeling van procedures op, en daarmee verlenging van besluitvorming. Dit laatste is echter onvermijdelijk, en voor het decentrale niveau niet anders dan voor het nationale niveau. De problematische kanten daarvan kunnen echter worden beperkt door vroeger te starten met de voorbereiding dan wel, als dit niet mogelijk is, zonodig gebruik te maken van de mogelijkheid van spoedshalve inwerkingtreding. Het voorgaande geldt evenzeer voor referendabiliteit van het bestemmingsplan, waarvoor overigens geldt dat daarover bij de behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing al richtinggevende uitspraken zijn gedaan.

In de Hoofdlijnennotitie is verwoord dat de regering vooralsnog geen bijzondere redenen ziet om *referendumverordeningen* zelf van het referendum uit te zonderen. Het kan hier overigens zowel gaan om verordeningen als bedoeld in artikel 8, vierde lid, als om verordeningen waarin decentrale overheden in autonomie referenda regelen, voorzover althans de wet daar ruimte voor biedt (zie hierover paragraaf 15 van deze memorie).

Ook *besluiten ter uitvoering van een referendum*, ten slotte, zijn niet van het referendum uitgezonderd. Indien, bij een geldig referendum, een

meerderheid zich tegen het betrokken besluit uitspreekt, en die meerderheid 30% van het aantal kiesgerechtigden bedraagt, dienen provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad een beslissing te nemen omtrent intrekking of inwerkingtreding van het besluit waarover het referendum ging (artikel 23, tweede lid). Het ligt bij een negatieve referendumuitslag – indien deze uitslag wordt gehonoreerd – voor de hand dat de vaststelling of wijziging van de verordening die aan het referendum onderworpen is geweest, wordt ingetrokken. Intrekking van een verordening is geen algemeen verbindend voorschrift en daarmee in beginsel niet referendabel, maar is bij wijze van aanvulling referendabel gemaakt (artikel 8, eerste lid, onder a). Een besluit dat uitsluitend strekt tot intrekking van een besluit waarover een referendum is gehouden zal niet referendabel zijn (artikel 8, derde lid, onder d). Voor een motivering zij verwezen naar paragraaf 4.2.4 van deze memorie.

Vervolgens zal het vaak voorkomen (bij medebewind zal dat zelfs veelal verplicht zijn) dat er een nieuwe verordening of wijziging daarvan in procedure wordt gebracht. Dat kan in zekere zin nog worden beschouwd als «uitvoering van het referendum». Het gaat dan wederom om een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Het is daarmee referendabel. Moet een dergelijke uitvoering van het referendum van een nieuw referendum worden uitgezonderd? Het antwoord luidt ontkennend. Zij is op centraal niveau ook niet uitgezonderd. Voorts kan, aldus ook de Hoofdlijnennotitie, van referendabiliteit een belangrijke preventieve werking uitgaan in die zin, dat het een extra prikkel bevat voor het provinciale respectievelijk het gemeentebestuur, de overwegingen van de kiezers om het besluit af te wijzen, in acht te nemen.

4.2.4. Aanvullingen

Algemeen

Overeenkomstig het systeem van artikel 128a van het grondwetsherzieningsvoorstel is uitgangspunt dat aanvulling alleen bij wet in formele zin kan plaatsvinden. Voorts is, in lijn met het gestelde in de Hoofdlijnennotitie, leidraad dat het uitsluitend kan gaan om besluiten die, hoewel zij geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, toch aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kunnen raken, zodat referendabiliteit gerechtvaardigd is. Daarvan is geen sprake bij concrete beslissingen (met name beschikkingen) die onder omstandigheden aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate *kunnen* raken, maar dat veelal niet doen. Een voorbeeld van laatstbedoelde beslissingen is de milieuvergunning. Deze kan onder omstandigheden grote groepen burgers te hoop doen lopen, maar heeft in 99% van de gevallen een beperkte werking en navenant geringe publieke belangstelling. Het is dan ook onwenselijk om, met het oog op een relatief zeldzame situatie, de milieuvergunning als zodanig referendabel te maken.

Aansluiting bij het systeem van het grondwetsherzieningsvoorstel staat er aan in de weg dat aan staten en raad de mogelijkheid wordt geboden, binnen door de wet gegeven randvoorwaarden, zelf te bepalen welke aanvullingen men nuttig en nodig acht. Het is dus niet mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening bepaalt dat andere besluiten van de raad dan uit hoofde van dit voorstel referendabel zijn. Voorts is het niet mogelijk dat een meer open categorie van aanvullingen wordt geboden, en aan raad en staten de mogelijkheid wordt gegeven daar uitzonderingen op te maken dan wel ze geheel van het referendum uit te zonderen. Een dergelijke constructie zou er namelijk de facto op neerkomen dat aan staten en raad wordt overgelaten welke aanvullingen zullen gelden, en dus op een uitholling van de eis dat de wet bij uitsluiting de aanvullingen moet bevatten.

Zie voor de mogelijkheden die provincies en gemeenten houden om auto-

Het bestemmingsplan

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van de Grondwetwijziging inzake het correctief referendum, tweede lezing (Handelingen I 1998/99, 26 156, blz. 30–1382 tot 1384) is het voornemen uitgesproken het bestemmingsplan referendabel te maken. Hierbij zijn als richtinggevende elementen genoemd voor beantwoording van de vraag of besluiten referendabel moeten zijn:

- de omstandigheid of die besluiten aanmerkelijke groepen burgers in betekende mate kunnen raken;
- de structuur van de wettelijke regeling op basis waarvan die besluiten worden genomen;
- lokale kwesties die de burgers in hun directe woonomgeving kunnen raken.

Daarbij is tevens als uitgangspunt genomen, dat bestemmingsplannen die uitvoering geven aan hogere belangen niet voor een referendum in aanmerking komen.

Bij die gelegenheid is ook ter sprake gekomen dat het bestemmingsplan naar de huidige inzichten gedeeltelijk is aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift. Ingevolge artikel 12 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 bestaat een bestemmingsplan immers uit een omschrijving van de bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, alsmede in voorkomend geval een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd, voorts uit een plankaart waarop de bestemmingen staan aangegeven en een set voorschriften ten aanzien van de in het plan begrepen grond en opstallen. Deze voorschriften bestaan uit voorschriften omtrent het gebruik van de grond voor bebouwing, omtrent ander gebruik van de grond en omtrent de opstallen. In de gebruiksvoorschriften worden ook met zoveel woorden verbodsbepalingen opgenomen ten behoeve van de handhaafbaarheid van het plan. Ook kunnen bij het plan de regels en grenzen worden aangegeven die de gemeente zichzelf oplegt voorzover in het plan een uitwerkings- of wijzigingsbevoegdheid is opgenomen. Een toelichting vergezelt het bestemmingsplan maar maakt er geen deel van uit.

Het enige onderdeel van het plan dat aangemerkt kan worden als een algemeen verbindend voorschrift zijn de gebruiksvoorschriften. Om te voorkomen dat een bestemmingsplan om die reden partieel referendabel zou worden, zal het bestemmingsplan of expliciet moeten worden uitgezonderd of expliciet moeten worden toegevoegd aan de besluiten die aan een referendum zijn onderworpen. Op grond van bovenstaande overwegingen heeft de regering de keuze gemaakt en is met zoveel woorden geregeld dat het bestemmingsplan als zodanig referendabel is (artikel 8, tweede lid, onder b).

Op deze algemene regel moet echter een uitzondering worden gemaakt, indien er bij een bestemmingsplan sprake is van doorwerking van bovengemeentelijk beleid. Met andere woorden, iedere situatie waarin van de gemeente om welke reden ook planologische medewerking wordt verwacht, gevraagd of gevorderd, is niet referendabel. Het gaat hierbij om bestemmingsplannen of gedeelten hiervan of een herziening daarvan ter uitwerking van:

- een planologische kernbeslissing (pkb), een streekplan of een regionaal structuurplan ingevolge artikel 2a of 39, artikel 4a respectievelijk artikel 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO);

- een rechtstreekse aanwijzing van de minister of van gedeputeerde staten ingevolge artikel 37 WRO;
- een verleende vrijstelling of andere beschikking in het kader van de zgn. Nimbyprocedure, vervat in de artikelen 40 en 41 van de WRO;
- tracébesluiten, die op basis van de Tracéwet tot stand zijn gekomen;
- bijzondere wetten, zoals de Luchtvaartwet, Monumentenwet 1988, Ontgrondingenwet en dergelijke, voorzover in het kader daarvan aanwijzingen zijn gegeven of planologische medewerking wordt verlangd.

In de bijlage bij de wet waar artikel 8, tweede lid, onder b, naar verwijst, worden de desbetreffende besluiten en wettelijke regelingen opgesomd. Anders dan bijvoorbeeld besluiten die verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties uitvoeren, is er bij het bestemmingsplan niet gekozen voor het systeem dat het *alleen dan niet* referendabel is indien het *uitsluitend* uitwerking geeft aan bovengemeentelijk beleid. De uitwerking van bovengemeentelijk ruimtelijk beleid wordt normaliter ingebed in gemeentelijk beleid ten aanzien van de aangrenzende grond. Zo komt het voor dat bijvoorbeeld in een pkb wordt voorzien in een spoorlijn, en een verplichting op grond van de pkb tot het opnemen in bestemmingsplannen van een bandbreedte waarin de spoorlijn met bijbehorende voorzieningen (talud, rangeerterreinen, overslagmogelijkheid e.d.) zijn aangegeven, niet wordt uitgewerkt in een bestemmingsplan dat zich beperkt tot uitsluitend de spoorlijn c.a. Bij bovenvermeld systeem zou dan de gehele spoorlijn aan een referendum kunnen worden onderworpen. Dit is nu juist niet de bedoeling, omdat het toch in hoofdlijnen om uitwerking van een hogere regeling gaat. Om dit te voorkomen zouden gemeenten worden gedwongen de uitwerking te beperken tot uitsluitend het bovengemeentelijk beleid. Uit een oogpunt van ruimtelijke ordening en van voorkoming van bestuurslasten is dit geen goede zaak.

Om die reden is er voor gekozen een uitzondering te maken *voorzover* het bestemmingsplan uitvoering geeft aan bovengemeentelijk planologisch beleid zoals neergelegd in eerder bedoelde besluiten en wettelijke regelingen. Deze variant geeft een zuivere scheiding aan tussen datgene wat in een plan wel en wat niet voor een referendum in aanmerking komt. De bepaling van het begrip «*voorzover*» is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet onbekend. Het bestemmingsplan is immers niet één onsplitsbaar geheel. Zo wordt ingevolge artikel 24 WRO de mogelijkheid om een ontwerpplan te bestrijden uitgesloten *voorzover* dat plan zijn grondslag vindt in een concrete beleidsbeslissing opgenomen in een pkb, streekplan of regionaal structuurplan. Ook is het bestemmingsplan naar zijn aard een plan dat zich leent voor gehele of gedeeltelijke (onthouding van) goedkeuring door gedeputeerde staten en wordt een dergelijk besluit slechts door de minister vervangen *voorzover* het in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid (artikelen 28 en 29 WRO).

Herziening en intrekking van een bestemmingsplan geschieden ingevolge de artikelen 34, tweede lid, en 35 WRO op dezelfde wijze als de totstandkoming van een bestemmingsplan. Ten aanzien van de referendabiliteit van herziening en intrekking kan dan ook dezelfde lijn als bij de totstandkoming van een bestemmingsplan worden gehanteerd.

Zie voor de meer gedetailleerde procedure met betrekking tot een referendum over een bestemmingsplan de artikelsgewijze toelichting (artikel 29).

Grenscorrecties en herindelingen algemeen

Bij de vraag welke aanvullingen voor wat betreft het decentrale niveau in het onderhavige voorstel opgenomen moeten worden, vormen herindelingsbesluiten een belangrijke categorie om in ogenschouw te nemen. Herindelingsbesluiten zijn te onderscheiden in besluiten tot wijziging van de gemeentelijke en provinciale indeling en in grenscorrecties. Bij de

vraag of deze besluiten referendabel moeten worden gemaakt is met name van belang:

- of het gaat om een besluit van het bestuursorgaan zelf. Dat een referendum alleen de eigen besluitvorming moet betreffen, ligt in lijn met de gedachte achter de motie Rehwinkel-Brood, waarin de Tweede Kamer uitsprak dat het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan, niet met betrekking tot eigen besluitvorming, onwenselijk is (kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 7);
- of het gaat om besluiten die aanmerkelijke groepen burgers in betekende mate kunnen raken;
- hoe referendabiliteit zich verhoudt tot het wettelijke herindelingskader, zoals invloed op de lengte van de besluitvormingsprocedure en de verhouding tot bestaande inspraakmogelijkheden.

In het kader van het grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5) nam de regering in eerste instantie het standpunt in dat grenscorrecties die bij gelijkloidend besluit door gemeentebesturen genomen worden, op gemeentelijk niveau referendabel zouden worden. Gemeentelijke grenscorrecties die door de provincie worden vastgesteld zouden alleen op provinciaal niveau (correctief) referendabel worden. Bij wet vast te stellen herindelingen ten slotte zouden alleen op centraal niveau referendabel zijn. Daarbij moet worden opgemerkt dat het in dat kader nog ging over het voorstel om besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau in het algemeen referendabel te verklaren. De vraag was of er redenen waren om specifieke besluiten van het referendum uit te zonderen. De vraag die thans voorligt is of er redenen zijn om bij de wet aanvullingen op de referendabiliteit vast te stellen.

Grenscorrecties

Er zijn goede redenen om de categorie grenscorrecties die bij gelijkloidend besluit door gemeenteraden (onder goedkeuring van provinciale staten) worden vastgesteld, referendabel te verklaren. De artikelen 8, tweede lid, onder a, jo. 26 strekken daartoe. Voldaan wordt immers aan het vereiste dat het gaat om besluiten op gemeentelijk niveau die aanmerkelijke groepen burgers in betekende mate kunnen raken, terwijl de invloed op de lengte van de besluitvorming niet anders is dan bij andere besluiten die uit hoofde van dit voorstel referendabel worden. Bovendien gaat het om besluiten van het gemeentelijke bestuursorgaan (de raad) zelf.

Overige grenscorrecties worden door de provincie vastgesteld. Er bestaat geen aanleiding deze provinciale besluiten referendabel te maken omdat het – gerelateerd aan het aantal provinciale referendumgerechtigden – in de regel niet zal gaan om aanmerkelijke groepen burgers die in betekende mate geraakt worden.

Ten slotte is het mogelijk dat grenscorrecties in een lopend herindelings-traject worden meegenomen. In dat geval worden de grenscorrecties bij de (herindelings-)wet vastgesteld (zie hierna).

Herindelingen

Besluiten tot wijziging van de gemeentelijke en provinciale indeling worden bij wet vastgesteld en zijn daarom in ieder geval in die fase op centraal niveau referendabel, hoewel het de vraag is of de animo op centraal niveau voor dergelijke referenda groot zal zijn.

Uitgaande van de meest gangbare procedure (de provincie initieert wijziging van de gemeentelijke indeling) kunnen er drie momenten onderscheiden worden waarop een referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel overwogen kan worden:

- a. een referendum op gemeentelijk niveau over het door de gemeenteraden ingenomen standpunt over het herindelingsplan;
- b. een referendum op provinciaal niveau over de ontwerp-regeling;
- c. een referendum op nationaal niveau over de wet tot gemeentelijke herindeling. Deze wet is als gezegd (op grond van artikel 6, aanhef en onder a) op nationaal niveau referendabel.

Een referendum uit hoofde van dit voorstel op gemeentelijk niveau is alleen al niet goed denkbaar omdat het object van het referendum niet een besluit is. Immers, het innemen van een standpunt door gemeenteraden is niet gericht op rechtsgevolg. Bovendien berust de eindverantwoordelijkheid voor de herindeling bij de wetgever. Daarom past het referendabel verklaren daarvan minder goed in de systematiek van het onderhavige voorstel. Ook past het niet in de gedachtegang van de genoemde motie Rehwinkel-Brood.

Met betrekking tot eventuele referenda op provinciaal niveau over het besluit tot vaststelling van de ontwerp-regeling zij opgemerkt dat een dergelijk referendum in dat geval zou plaatsvinden onder alle referendumgerechtigden binnen de provincie; het is niet beperkt tot de ingezetenen die betrokken zijn bij de concrete herindeling. Overigens is het de vraag of er binnen de provincie voldoende animo zal zijn voor een provinciaal referendum. Gerelateerd aan het aantal provinciale referendumgerechtigden zal het in de regel niet gaan om aanmerkelijke groepen burgers die in betekenende mate geraakt worden.

Een en ander afwegende is het niet zinvol om herindelingsbesluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau referendabel te verklaren. Enerzijds is niet geheel uitgesloten dat dat leidt tot een cumulatie aan referenda, hetgeen de herindelingsprocedure zeer aanzienlijk zal vertragen. Daarbij is tevens van belang, dat een zwaarwegend argument voor het in procedure zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (Wijziging procedurele bepalingen; kamerstukken II 1996/97, 25 234), dat door de Tweede Kamer is aanvaard, juist is gelegen in een verkorting van de huidige procedure c.q. vermindering van het aantal beslismomenten in de herindelingsprocedure. Een (cumulatieve) mogelijkheid tot het houden van referenda zou tegen dit uitgangspunt indruisen. Anderzijds voorziet de Wet algemene regels herindeling in een zorgvuldig besluitvormingstraject, waarin de betrokkenheid van gemeenteraden en van alle andere belanghebbenden door middel van het geven van een oordeel over het herindelingsplan is gegarandeerd.

Overigens blijven autonome (raadplegende) referenda op initiatief van het bestuursorgaan mogelijk (zie verder paragraaf 15 van deze memorie). Het verdient aanbeveling deze referenda uitsluitend te houden over eigen besluitvorming in de procedure (in deze zin ook de eerdergenoemde motie-Rehwinkel-Brood).

Intrekking van referendabele besluiten

Intrekking van een algemeen verbindend voorschrift is zelf geen algemeen verbindend voorschrift. Op het niveau van de centrale overheid is intrekking van een wet referendabel, omdat dit geschiedt bij wet en het referendum op in beginsel alle wetten betrekking heeft. Het is consequent om intrekking van verordeningen ook op decentraal niveau referendabel te laten zijn (artikel 8, eerste lid, onder a). Aangenomen mag worden dat aan referendabiliteit van intrekking van verordeningen in de praktijk ook daadwerkelijk behoefte bestaat.

Eerder (paragraaf 4.2.3) is aangegeven dat een besluit tot wijziging van een verordening dat een volledig gebonden karakter heeft, van referendabiliteit moet worden uitgezonderd. Logische consequentie van deze gedachte is, dat de intrekking van zo'n verordening evenmin referendabel zou moeten zijn (artikel 8, derde lid, onder c). Te denken valt aan de intrek-

king van een autonome verordening omdat deze door de rechter buiten werking is gesteld (zie bijvoorbeeld HR 17 september 1999, JB 242) of (gedeeltelijk) onverbindend is verklaard (zie bijvoorbeeld ABRRvS 12 augustus 1999, JB 248), en de intrekking van een medebewindsverordening omdat het onderwerp in een nieuwe medebewindswet uitputtend wordt geregeld). Voorts kan een intrekking uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties of tot uitvoering van een wet of besluit voorzover die wet of dat besluit strekt tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ook dan moet zij niet referendabel zijn (artikel 8, derde lid, onder a en b).

Tenslotte moet een uitzondering worden gemaakt voor de situatie dat over de intrekking van een besluit een referendum is gehouden. Wordt de intrekking door de kiezers verworpen, en nemen provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad een besluit waarbij de intrekking ongedaan wordt gemaakt, dan is dat geen algemeen verbindend voorschrift en derhalve niet referendabel. Omdat wordt voorgesteld om intrekking van besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, bij wijze van aanvulling onder het referendum te brengen, en er goede redenen zijn intrekking naar aanleiding van een daarover gehouden referendum uit te zonderen, moet dit uitdrukkelijk (zie artikel 8, derde lid, onder d) worden bepaald.

Andere aanvullingen op decentraal niveau

In de Hoofdlijnennotitie is nog een aantal andere (categorieën van) besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad genoemd waarvan zou moeten worden onderzocht of ze referendabel gemaakt zouden moeten worden. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen autonomie en medebewind.

In *medebewind* bestaan de bevoegdheden van staten en raad vrijwel uitsluitend uit het maken van verordeningen of plannen (naast de nauwelijks gebruikte bevoegdheid om over medebewindsbevoegdheden van andere organen beleidsregels ex artikel 144 Provinciewet en 148 Gemeentewet te stellen); concrete, uitvoerende bevoegdheden (zoals vergunningverlening of het geven van ontheffingen) worden (en behoren ook te worden) toegekend aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin respectievelijk het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de verlening van de milieuvergunning (artikel 8.2 Wet milieubeheer) die de Hoofdlijnennotitie bij wijze van voorbeeld noemt: zij is opgedragen aan het college, en niet aan de raad. Nu de mogelijkheid van aanvullingen in het grondwetsherzieningsvoorstel beperkt is tot besluiten van staten en raad, vallen deze dus af.

In *autonomie* is het mogelijk dat staten en raad de uitvoering van hun verordeningen aan zich houden, hoewel dat weinig voor de hand ligt en in de praktijk nauwelijks voorkomt. Omdat de verordeningen waar uitvoering aan wordt gegeven zelf ook referendabel zijn, is referendabiliteit van deze besluiten niet geïndiceerd (in deze zin ook de Hoofdlijnennotitie).

Ten slotte bestaat er nog een categorie *autonome* besluiten van staten en raad die geen algemeen verbindend voorschrift zijn, en die ook niet de uitvoering van een verordening betreffen. *Vaststelling van het reglement van orde (artikel 16 Provinciewet en 15 Gemeentewet)* is een besluit dat de interne gang van zaken binnen het provinciaal respectievelijk gemeentebestuur betreft, en derhalve niet voor referendabiliteit in aanmerking komt.

Benoeming en ontslag van gedeputeerden/wethouders, de griffier/secretaris en andere ambtenaren (artikel 35 tot en met 49, 98 Provinciewet en 35 tot en met 49, 101 Gemeentewet) werd door de Commissie-Biesheuvel

al buiten referendabiliteit gehouden, en wordt ook bij vrijwel alle lokale referenda uitgesloten.

De *instelling en wijziging van commissies (artikel 80 Provinciewet en 82 Gemeentewet)* is al referendabel, omdat dit geschiedt bij algemeen verbindend voorschrift. Dit zal meestal ook het geval zijn als een commissie wordt opgeheven, omdat daarvoor vaak de verordening op de commissie wordt gewijzigd. Heeft men echter voor de betrokken commissie een aparte verordening, en geschiedt opheffing door intrekking van die verordening, dan zou zij niet referendabel zijn. Hierboven werd aangegeven dat de intrekking van algemeen verbindende voorschriften ook referendabel zal zijn, waarmee ook de opheffing van een commissie referendabel zal zijn.

De concrete *instelling, afschaffing of verandering van jaarmarkten of gewone markten (artikel 151 Gemeentewet)* staat te ver af van een wetgevingsreferendum om onder de Tijdelijke referendumwet te worden gebracht. Overigens is de marktverordening wél referendabel, nu dat een algemeen verbindend voorschrift is.

Het treffen van of deelname in een gemeenschappelijke regeling dan wel beëindiging van de deelname/opheffing (Wet gemeenschappelijke regelingen) is, naast het instellen van bestuurscommissies, van zo groot belang voor de organisatie van de provincie en de gemeente, dat een referendum hierover mogelijk moet zijn (artikel 8, eerste lid, onder d). Dit werd al gesuggereerd in de Hoofdlijnennotitie. Het IPO heeft aangegeven tegenstander te zijn van een verplichte referendabiliteit van deze besluiten. Er is dan ook voor gekozen de provinciale en gemeentebesturen de mogelijkheid te geven, deze besluiten bij verordening van referendabiliteit uit te sluiten. Indien een regeling wordt opgelegd (bijvoorbeeld door een aanwijzing op grond van artikel 99, 101 of 103 van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een oplegging op grond van de Kaderwet bestuur in verandering dan wel enige andere wet) heeft referendabiliteit geen zin. Voor die situatie voorziet artikel 8, derde lid, onder c, in een oplossing.

Met de *oprichting van of deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon dan wel beëindiging van de deelname (artikel 151 Provinciewet en 155 Gemeentewet)* kunnen ook grote provinciale of gemeentelijke belangen gemoeid zijn (bijvoorbeeld de privatisering van een provinciaal of gemeentelijk nutsbedrijf). Bovendien is het vaak een alternatief voor het gebruik van een functionele commissie of een gemeenschappelijke regeling, die ook referendabel zijn. Om die reden is het wenselijk deze besluiten ook bij wijze van aanvulling (artikel 8, eerste lid, onder b) in de wet op te nemen. Ook hierbij is er, mede in het licht van het advies van het IPO, voor gekozen de provinciale en gemeentebesturen de mogelijkheid te geven, deze besluiten bij verordening van referendabiliteit uit te sluiten.

Besluiten houdende *delegatie van andere bevoegdheden dan het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (artikel 152 Provinciewet en 156 Gemeentewet)* zijn niet te beschouwen als algemeen verbindende voorschriften, en daarmee in beginsel niet referendabel. De Hoofdlijnennotitie achtte een dergelijke aanvulling niet aangewezen, ook al kan het resultaat zijn (als het een besluit betreft dat bij wijze van aanvulling onder het referendum is gebracht) dat over de uitoefening van die bevoegdheid geen referendum meer kan worden gehouden. Voor een andere keuze ontbreken de argumenten.

Wijziging van de naam van de provincie respectievelijk de gemeente (artikel 156 Provinciewet en 158 Gemeentewet) is een onderwerp dat eveneens, zij het op een andere manier dan de organisatierechtelijke beslissingen inzake commissies, privaatrechtelijke rechtspersonen, gemeenschappelijke regelingen en grenscorrecties, wezenlijk is voor de provincie en de gemeente als zodanig. Een aanvulling op dit punt is dan ook zinvol (artikel 8, eerste lid, onder c).

Vaststelling van de begroting en de rekening (artikel 195 en 202 Provinciewet en 191 en 198 Gemeentewet) is op centraal niveau niet referendabel, en moet dat op decentraal niveau ook niet zijn.

5. Gevolgen van het referendum voor bekendmaking en inwerkingtreding

5.1. Bekendmaking en inwerkingtreding op nationaal niveau

5.1.1. Mededeling in Staatscourant

Om de kiezers in de gelegenheid te stellen tijdig een inleidend verzoek te doen voor een nationaal referendum is in artikel 11 een voorschrift tot mededeling in de Staatscourant opgenomen. Dit verzekert dat de kiezers op de hoogte kunnen zijn van de mogelijkheid om verzoeken te doen tot het houden van een referendum over een bepaalde wet. De mededeling moet worden gedaan binnen een week na de bekrachtiging van een wet. Het tijdstip van publicatie is tevens bepalend voor het begin van de gestelde termijn van drie weken voor het inleidend verzoek. Het voorschrift geldt voor alle wetten alsmede alle rijkswetten tot goedkeuring van verdragen.

De zorg voor de mededeling is opgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De mededeling in de Staatscourant omvat de datum van bekrachtiging, de vindplaats van de wettekst en de verdragtekst en het besluit of over de wet een referendum kan worden gehouden. Ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen berust de verantwoordelijkheid voor publicatie bij de Minister van Buitenlandse Zaken.

5.1.2. Opschorting inwerkingtreding en bekendmaking na inleidend verzoek

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

Wetten voorzien in hun inwerkingtreding door een bepaling met de datum van inwerkingtreding of een ander voorschrift (bijvoorbeeld inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip). Indien een dergelijke bepaling ontbreekt, hetgeen overigens niet zou stroken met de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 172), biedt artikel 7 van de Bekendmakingswet een algemene vangnetbepaling. Deze houdt in dat de wet in werking treedt met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking.

Dit wetsvoorstel bevat in artikel 12 een algemene regeling die inhoudt dat wetten die referendabel zijn, geen bepaling inzake hun inwerkingtreding mogen bevatten die inhoudt dat het tijdstip van hun inwerkingtreding ligt voor de afronding van de fase van het inleidend verzoek. Dit is als gezegd zes weken na de mededeling in de Staatscourant. Aangezien deze mededeling binnen een week na de bekrachtiging moet worden gepubliceerd, betekent dit de facto een termijn van zeven weken, gerekend vanaf de

bekrachtiging, waarbinnen de wet niet in werking mag treden. In de gevallen waarin de inwerkingtreding desalniettemin bij of krachtens wet op een eerder tijdstip is bepaald, wordt dat tijdstip van inwerkingtreding van rechtswege opgeschort tot de dag nadat deze termijn verstreken is. Hetzelfde geldt, voorzover dat aan de orde is, voor inwerkingtredingsbepalingen die zien op onderdelen van een wet.

Voor referendabele wetten geldt dat de algemene regeling van artikel 7 van de Bekendmakingswet niet van toepassing is. Deze zou er immers toe kunnen leiden dat een wet in werking treedt voordat de fase van het inleidend verzoek of het definitieve verzoek volledig is afgerond. De voorgestelde regeling heeft in dit opzicht het karakter van een algemene wet zoals de Algemene wet bestuursrecht waarvan de bijzondere wetgever alleen gemotiveerd kan afwijken indien dit noodzakelijk is en de spoedvoorziening (zie paragraaf 5.2.2) geen uitkomst biedt. Daarom zal de Tijdelijke referendumwet worden opgenomen in de toelichting bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 49) over de verhouding tussen algemene wetten en bijzondere wetten. Verwezen wordt naar de beschouwingen hierover in paragraaf 1.3.

Indien de toelating van het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden, begint de fase van het definitieve verzoek waarin de wet ook nog niet in werking mag treden. Voor dit geval, dat zich in de praktijk slechts bij een gedeelte van de referendabele wetten zal voordoen, geldt ingevolge artikel 13 als algemene regeling dat de inwerkingtredingsbepalingen van dergelijke wetten dan van rechtswege vervallen.

Zodra onherroepelijk vaststaat dat de fase van het inleidend of het definitieve verzoek niet tot een referendum leidt of onherroepelijk vaststaat dat het referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, dient bij koninklijk besluit opnieuw te worden beslist omtrent de inwerkingtreding. Deze regeling, neergelegd in artikel 14, is nodig omdat de oorspronkelijke inwerkingtredingsbepaling is komen te vervallen en artikel 7 van de Bekendmakingswet buiten toepassing blijft. Bij koninklijk besluit kan op de gebruikelijke wijze een tijdstip van inwerkingtreding worden vastgesteld. Het voorgaande heeft betrekking op het normale geval van een referendabele wet die bekrachtigd is, maar nog niet in werking is getreden.

De in het voorgaande beschreven regeling kan niet zonder meer gelden voor rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

Rijkswetten vallen buiten het bereik van het raadgevend referendum met uitzondering van de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. De bepalingen over de inwerkingtreding van wetten kunnen niet van toepassing zijn op deze rijkswetten. Zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de algehele grondwetsherziening van 1983 betreffende artikel 88 van de Grondwet (kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14) is de inwerkingtreding van rijkswetten volledig geregeld in artikel 22, tweede lid, van het Statuut. Ingevolge laatstgenoemde bepaling treden rijkswetten in werking op het in of krachtens die wetten zelf te bepalen tijdstip. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Bekendmakingswet (kamerstukken II 1985/86, 19 583, nr. 3, blz. 7) betekent dit ook dat de aanvullende, als vangnet bedoelde inwerkingtredingsregeling van artikel 7 van de Bekendmakingswet niet van toepassing is.

De (grond)wettelijke bepalingen over de inwerkingtreding van wetten zijn wél van toepassing indien de goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, geschiedt bij gewone wet hetgeen

zonder meer mogelijk is. Bij verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling of naar hun aard alleen voor Nederland gelden, ligt het bovendien veeleer in de rede om deze bij gewone wet goed te keuren. Als het om een koninkrijksaangelegenheid zou gaan die noch in de Nederlandse Antillen noch in Aruba geldt, hetgeen hier uit de aard der zaak het geval is, geeft artikel 14, derde lid, van het Statuut expliciet aan dat de regels daaromtrent bij gewone wet moeten worden vastgesteld. Voor de toepassing van dit wetsvoorstel heeft regeling bij gewone wet daarenboven het voordeel dat de algemene bepalingen die gelden voor gewone wetten geheel toepasbaar zijn. Om deze redenen zal met het oog op de toepassing van het onderhavige wetsvoorstel in de Aanwijzingen voor de regeling worden voorgeschreven dat de goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, in de genoemde gevallen niet behoort te geschieden bij rijkswet, maar bij gewone wet. Wordt ondanks deze Aanwijzingen bij de goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt in een incidenteel geval toch gekozen voor de vorm van een rijkswet, dan zal deze keuze deugdelijk gemotiveerd moeten worden en zal bij de bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van een rijkswet rekening moeten worden gehouden met de referendabiliteit van de desbetreffende rijkswet. Hetzelfde geldt voor de goedkeuring van verdragen die medegelding voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba weliswaar mogelijk maken, maar waarbij reeds bij de indiening van de goedkeuringswet definitief is vastgesteld dat de goedkeuring van het verdrag niet mede voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba zal gelden. Voor dit geval zal in de Aanwijzingen tevens worden opgenomen dat uit de tekst van de goedkeuringswet blijkt dat de goedkeuring voor het Koninkrijk uitsluitend plaatsvindt voor Nederland.

Een rijkswet zal niet in werking mogen treden voordat zij is bekendgemaakt. Anders dan voor gewone wetten, waarvoor deze regel uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 88, tweede volzin, van de Grondwet, is dit voor rijkswetten in het Statuut niet uitdrukkelijk geregeld, maar de gelding van deze regel kan ook op grond van ongeschreven staatsrecht worden aangenomen. Wat de bekendmaking van rijkswetten betreft, is bij de algehele grondwetsherziening van 1983 vastgesteld dat de ingevolge artikel 88 van de Grondwet gestelde regels over de bekendmaking van wetten in de Bekendmakingswet ook van toepassing kunnen worden geacht op de bekendmaking van rijkswetten in Nederland, voorzover artikel 22, eerste lid, van het Statuut zich daartegen niet verzet (kamerstukken II 1977/78, 15 047, nr. 3, blz. 14).

In het geval van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, is van belang de tweede volzin van artikel 22, eerste lid, van het Statuut, inhoudende dat de bekendmaking van de rijkswet «geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden in het officiële publicatieblad». Op grond hiervan moet worden aangenomen dat voor de bekendmaking van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, publicatie in het Staatsblad voldoende is. Het staat de andere landen in het Koninkrijk uiteraard vrij deze rijkswet eveneens te publiceren in hun officiële publicatieblad, maar dat is in dit geval geen voorwaarde voor de inwerkingtreding.

Gelet op het voorgaande bepaalt artikel 17, eerste lid, dat de bekendmaking in het Staatsblad van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, eerst kan plaatsvinden nadat onherroepelijk is vastgesteld dat daarover geen referendum wordt gehouden of de uitslag van het referendum onherroepelijk is vastgesteld.

5.2. Gevolgen van de uitslag op nationaal niveau

5.2.1. Algemeen

Nadat de fasen van het inleidend verzoek en het definitieve verzoek met goed gevolg zijn doorlopen, het raadgevend referendum vervolgens is gehouden en de uitslag daarvan onherroepelijk vaststaat, moet worden beslist over de gevolgen die aan de uitslag worden verbonden. Hierbij bestaat een onderscheid tussen een uitslag waarbij een meerderheid zich tegen heeft verklaard en die meerderheid tevens ten minste dertig procent van alle kiesgerechtigden omvat, en alle overige uitslagen. Alleen in het eerste geval is sprake van een raadgevende uitspraak tot afwijzing waaraan dit wetsvoorstel het gevolg van een verplichte heroverweging door de wetgever verbindt. In alle andere gevallen wordt de inwerkingtreding opnieuw geregeld. Voor de inwerkingtreding van wetten gaat het dan om de vaststelling van het tijdstip daarvan bij koninklijk besluit of een intrekkingwet. Bij de bekendmaking van rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, betreft het de plaatsing in het Staatsblad of een (rijks)wet tot intrekking.

Aan een raadgevende uitspraak tot afwijzing verbindt dit voorstel de verplichting tot heroverweging. Het voorstel bepaalt, in overeenstemming met het advies van de Raad van State van 11 oktober 1999, dat de beslissing hierover aan het oordeel van de wetgever wordt onderworpen. Deze kan besluiten tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet. Zo wordt op de meest directe wijze aangesloten bij het uitgangspunt dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel gehandhaafd blijft. Tevens brengt deze waarborg in formele zin het correctieve karakter van het raadgevend referendum het duidelijkst tot uitdrukking. De wet waartegen de genoemde grote meerderheid zich heeft uitgesproken kan niet in werking treden eer de procedure van wetgeving geheel is voltooid. Artikel 15 verplicht de regering tot indiening van een wetsvoorstel tot intrekking of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet waarover een referendum is gehouden maar sluit niet uit dat de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel indient.

In beide gevallen gaat het om een wetsvoorstel dat uitsluitend strekt tot intrekking of inwerkingtreding van de wet waarover een referendum is gehouden. Een dergelijk wetsvoorstel is uitgezonderd van het referendum om te voorkomen dat twee keer een referendum over hetzelfde onderwerp wordt gehouden. Indien het nodig is de rechtsgevolgen te regelen van de intrekking van een wet waarover een referendum is gehouden, dient die regeling te worden opgenomen in een apart wetsvoorstel. Daarover kan wel een raadgevend referendum worden gehouden.

Voor rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, geldt krachtens artikel 17, tweede lid, *mutatis mutandis* hetzelfde als voor wetten zoals hierboven beschreven. Dit betekent dat de bekendmaking van een bekrachtigde rijkswet na een raadgevende uitspraak tot afwijzing eerst kan plaatsvinden nadat de beslissing daarover is onderworpen aan het oordeel van de rijkswetgever. De rijkswetgever kan na een raadgevende uitspraak tot afwijzing en de indiening van een daartoe strekkend voorstel van rijkswet eveneens besluiten tot intrekking van de rijkswet waarover het raadgevend referendum is gehouden.

5.2.2. Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende wetgeving

In bepaalde gevallen kunnen de bekendmaking en inwerkingtreding van een wet niet wachten op het tijdstip waarop vast te staan dat er geen

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

Om tijdelijk buiten het bereik van de algemeen geldende regeling van de inwerkingtreding voor referendabele wetten te kunnen vallen als neergelegd in de artikelen 12 en 13, dient een dergelijke wet krachtens dit wetsvoorstel een bepaling te bevatten die verwijst naar de bepaling in dit wetsvoorstel die daartoe de mogelijkheid opent (artikel 16). Het gaat, geheel overeenkomstig het grondwetsherzieningsvoorstel, bij de spoedregeling niet om het uitzonderen van de referendabiliteit van wetten waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan leiden. Deze wetten zijn en blijven referendabel maar het referendum vindt eerst plaats na de inwerkingtreding.

Van de in de artikelen 12 en 13 neergelegde systematiek kan, indien dat noodzakelijk is, uitdrukkelijk en gemotiveerd worden afgeweken in een latere wet. De reden om van deze algemene inwerkingtredingsregeling af te wijken zal geen andere kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat afgeweken moet worden van deze artikelen. Gevolg hiervan zal zijn dat de wet in werking zal treden gedurende de fase van het inleidend verzoek (hetgeen een afwijking van artikel 12 zou zijn) dan wel in de fase van het definitieve verzoek of in de fase 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. Als in een bijzondere wet uitdrukkelijk wordt afgeweken van artikel 13 (en artikel 12) zonder een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 16, heeft dit overigens niet tot gevolg 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 artikel 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 artikel 13 worden gekozen.

Indien een referendum resulteert in een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een spoedshalve reeds in werking getreden wet, kan de wetgever bij het verbinden van gevolgen aan een dergelijke uitslag niet meer beslissen over de inwerkingtreding van de wet. Het gaat dan uitsluitend om de vraag of de wet moet worden ingetrokken. In dit geval verplicht artikel 16, tweede lid, de minister beide Kamers te informeren over de beslissing van de regering om al dan niet een wetsvoorstel tot intrekking bij de Tweede Kamer in te dienen. Naar aanleiding van het gemeen

overleg kan de regering haar standpunt herzien of kan de Tweede Kamer besluiten een initiatiefvoorstel in te dienen. De wetgevende organen zijn er zo van verzekerd dat zij betrokken zijn bij de besluitvorming over de aan de raadgevende uitspraak tot afwijzing te verbinden gevolgen. Alleen de wetgever kan besluiten tot intrekking van de inwerking getreden wet.

Wanneer het gaat om een raadgevende uitspraak bij een referendum over een spoedshalve bekendgemaakte en in werking getreden wet of rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, is niet de vraag naar intrekking aan de orde maar de vraag of het verdrag wordt opgezegd. Voor opzegging van een verdrag is, evenals voor de goedkeuring van een verdrag, inschakeling van de wetgever vereist. De Minister van Buitenlandse Zaken is in dit geval verplicht de Kamers in te lichten over de beslissing van de regering om al dan niet een wetsvoorstel tot opzegging van het verdrag in te dienen. Verder komt de regeling geheel overeen met hetgeen geldt voor gewone wetten. Onverlet blijft in dit geval de alternatieve mogelijkheid dat de regering niet besluit tot indiening van een wetsvoorstel tot opzegging maar de Kamers meedeelt dat zij afziet van het aangaan van binding aan het verdrag indien die nog niet is aangegaan. De vereiste spoed zal er in deze gevallen echter veelal toe hebben geleid dat de regering al direct na de inwerkingtreding van de goedkeurings(rijks)wet de binding aan het verdrag is aangegaan.

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

5.2.3. Gevolgen voor stilzwijgende goedkeuring van verdragen

Hetgeen hierboven is gesteld ten aanzien van wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, is in hoofdlijnen ook van toepassing op de verlening van stilzwijgende goedkeuring aan verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. De voorgestelde regeling hiervoor komt overeen met het advies van de Raad van State van 11 oktober 1999.

Het voorschrift omtrent de mededeling van de stilzwijgende goedkeuring sluit aan bij de regeling voor de uitdrukkelijke goedkeuring (artikel 11, tweede lid). Het voornaamste verschil tussen de regeling voor de uitdrukkelijke goedkeuring en de regeling voor de stilzwijgende goedkeuring is gelegen in de fase waarin het raadgevend referendum plaatsvindt. Het is bij de stilzwijgende goedkeuring niet mogelijk om de bekendmaking of inwerkingtreding aan te houden totdat definitief vaststaat of een referendum wordt gehouden. Daarom bepaalt het voorstel dat bij een raadgevend referendum over de verlening van stilzwijgende goedkeuring het aangaan van binding aan een goedgekeurd verdrag, zoals hierboven uiteengezet, wordt aangehouden totdat onherroepelijk is vastgesteld of een referendum wordt gehouden dan wel de uitslag daarvan vaststaat. Bij een raadgevende uitspraak tot afwijzing moet het aangaan van binding voorts wachten totdat definitief is beslist over de gevolgen die daaraan worden verbonden. Het voorstel bevat daartoe een regeling die inhoudt dat de regering de binding niet kan aangaan voordat de Staten-Generaal gedurende vier weken in de gelegenheid zijn gesteld om een standpunt te bepalen over het besluit van de regering om geen voorstel van wet in te

dienen tot intrekking van de verleende goedkeuring. Voor de inlichtingen aan de Staten-Generaal dient, in aansluiting bij de Aanwijzingen voor de regelgeving (nrs. 43a en 326a), een zodanig tijdstip te worden gekozen dat ten minste drie weken van de genoemde termijn buiten een reces van de Kamers vallen, tenzij bij de verstrekking van de inlichtingen uitdrukkelijk en gemotiveerd wordt aangegeven waarom deze termijn niet in acht kan worden genomen.

Ten aanzien van de spoedprocedure bij de stilzwijgende goedkeuring waarbij de binding aan het verdrag is aangegaan voordat een referendum heeft plaatsgevonden, geldt hetzelfde als hiervoor is uiteengezet voor de spoedshalve in werking getreden wetten en rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

Het is mogelijk dat de binding aan een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, reeds voor de stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring is aangegaan onder het voorbehoud van beëindiging bij het onthouden van goedkeuring. In dat geval volgt uit de opzet van dit wetsvoorstel en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen tezamen dat onthouding van de goedkeuring als gevolg van een raadgevend referendum leidt tot beëindiging van het verdrag met een beroep op het gemaakte voorbehoud of opzegging van het verdrag.

5.3. Bekendmaking en inwerkingtreding op decentraal niveau

5.3.1. Algemeen

Hoewel de procedure voor decentrale referenda analoog is aan die voor wetten in formele zin, bestaan er op onderdelen belangrijke verschillen. Ten eerste rust op gedeputeerde staten onderscheidenlijk burgemeester en wethouders bij de beoordeling van de referendabiliteit (artikel 22, eerste lid) in die zin een zwaardere taak, dat er vanwege de aanvullingen en uitzonderingen in vergelijking met het centrale niveau meer te beoordelen valt. Ten tweede is de procedure die moet worden gevolgd indien een referendum strekt tot afwijzing van het besluit (artikel 23, tweede lid), hoewel in formele zin gelijk (in beide gevallen moet «de wetgever» opnieuw spreken) op decentraal niveau aanmerkelijk eenvoudiger dan op centraal niveau, omdat de procedure voor dergelijke besluiten van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad veel lichter is dan die voor wetten in formele zin.

5.3.2. Opschorting inwerkingtreding en bekendmaking na inleidend verzoek

De procedure is als volgt. Besluiten van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of de intrekking daarvan, moeten overeenkomstig artikel 136, tweede lid, 137, 138 en 140 van de Provinciewet onderscheidenlijk 139, tweede lid, 140, 141 en 144 Gemeentewet worden bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Tegelijkertijd moet ingevolge artikel 22, eerste lid, het besluit van gedeputeerde staten onderscheidenlijk burgemeester en wethouders over de referendabiliteit worden bekendgemaakt. Nadrukkelijk zij opgemerkt, dat de referendabiliteit in artikel 8 in objectieve termen is geformuleerd. Genoemde bestuursorganen bezitten bij de beoordeling van de referendabiliteit derhalve geen beleidsruimte. Tegen dit besluit staat ingevolge artikel 147 beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie hiervoor paragraaf 13 van deze toelichting); de Afdeling kan de betrokken besluiten dus volledig toetsen. Ingevolge artikel 142 van de Provinciewet onderscheidenlijk 139 van de Gemeentewet treedt een besluit van provinciale staten of de gemeente-

raad, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of de intrekking daarvan, indien dat besluit niet zelf een ander tijdstip aanwijst, in werking op de achtste dag na die van de bekendmaking. Deze bepaling blijft op grond van de Tijdelijke referendumwet voor referendabele besluiten buiten toepassing; provinciale staten onderscheidenlijk de raad moeten steeds – tegelijkertijd met het besluit dat het betreft, dan wel later – expliciet bepalen wanneer het besluit in werking treedt. De datum van inwerkingtreding mag voor referendabele besluiten niet worden gelegd vóór die, waarop duidelijk wordt of een geldig inleidend verzoek is totstandgekomen, te weten 6 weken na de bekendmaking (artikel 22, tweede lid). Is dat laatste het geval, dan vervalt de geplande datum van inwerkingtreding van rechtswege (idem, derde lid). Een referendabel besluit treedt dus slechts in werking op de oorspronkelijk geplande datum indien geen geldig inleidend verzoek is totstandgekomen.

5.4. Gevolgen van de uitslag op decentraal niveau

5.4.1. Algemeen

Indien onherroepelijk vaststaat dat geen referendum wordt gehouden, voorzien provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad opnieuw in de inwerkingtreding (artikel 23, eerste lid). Hiervan is sprake indien de besluiten omtrent de referendabiliteit, het inleidend verzoek, het definitieve verzoek of de vaststelling dat de uitslag van het referendum niet strekt tot afwijzing, formele rechtskracht hebben gekregen dan wel in beroep daartegen in stand zijn gelaten.

Indien wel een referendum wordt gehouden, en de uitslag strekt tot afwijzing van het besluit, nemen provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad zo spoedig mogelijk een besluit dat uitsluitend strekt tot intrekking of inwerkingtreding van het besluit (artikel 23, tweede lid). Vanwege het karakter van het referendum dat in deze wet wordt geregeld, is bepaald dat artikel 152 van de Provinciewet en artikel 156 van de Gemeentewet niet van toepassing zijn op de besluiten omtrent inwerkingtreding of intrekking. Delegatie zal daarmee niet mogelijk zijn.

5.4.2. Gevolgen voor inwerkingtreding van spoedeisende besluiten

Evenals voor het niveau van de centrale overheid, is voor decentrale referenda een voorziening getroffen voor het geval inwerkingtreding van een referendabel besluit geen uitstel kan lijden. Ingevolge artikel 25 kan een dergelijk besluit in werking treden, en wordt een eventuele referendumprocedure vervolgens gestart. Gevolgen van toepassing van de spoedprocedure liggen met name in de consequenties van een geldige afwijzende uitslag van een eventueel referendum. Indien onherroepelijk is vastgesteld dat over het besluit geen referendum zal worden gehouden dan wel dat de uitslag van het referendum niet strekt tot afwijzing van het besluit dat aan het referendum is onderworpen, verandert er niets; het besluit blijft gelden, en staten respectievelijk raad behoeven geen nadere beslissingen te nemen. Bij een geldige afwijzende uitslag kunnen provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad beslissen aan de uitslag geen consequenties te verbinden. Het tweede lid laat door zijn formulering (een beslissing «omtrent» intrekking) ruimte voor een dergelijke «stilzitten», te weten handhaving van het inwerking getreden besluit.

De referendumprocedure na spoedshalve inwerkingtreding verloopt overeenkomstig het «gewone» geval. Tezamen met de bekendmaking van het besluit, wordt het besluit van gedeputeerde staten onderscheidenlijk burgemeester en wethouders over de referendabiliteit bekendgemaakt (artikel 22, eerste lid). De regeling van de hoofdstukken 4 en verder geldt onverkort.

6. Kiesgerechtigdheid

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

In concreto betekent dit dat kiesgerechtigd voor het nationaal referendum zijn de kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer, voor het provinciaal referendum de kiesgerechtigden voor provinciale staten en voor het gemeentelijk referendum de kiesgerechtigden voor de gemeenteraad. In hoofdstuk 4 is dit met zoveel woorden neergelegd. De precieze vereisten waaraan men moet voldoen om voor het kiesrecht in aanmerking te komen, zijn opgenomen in hoofdstuk B van de Kieswet, waarnaar in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel wordt verwezen.

De kiesgerechtigdheid voor een referendum wordt beoordeeld naar de toestand op de dag van het besluit tot vaststelling van de datum van het referendum. De dag waarop dit besluit is genomen, vervult in dit opzicht een rol die vergelijkbaar is met de dag van kandidaatstelling bij verkiezingen. Alleen voor het vereiste van het bereikt hebben van de achttienjarige leeftijd is de dag van de stemming bepalend (bij verkiezingen is dit ook het geval).

Nederlanders die hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben, zijn ook kiesgerechtigd voor een nationaal referendum, indien zij aan de vereisten voor het kiesrecht voor de Tweede-Kamerverkiezingen voldoen en zich als kiesgerechtigde hebben laten registreren. Op de uitoefening van het kiesrecht door Nederlanders in het buitenland wordt nader ingegaan in paragraaf 11.

7. Vaststelling van de referendabiliteit van wetten en besluiten

De beantwoording van de vraag of een wet of besluit al dan niet moet worden aangemerkt als een referendabele wet of referendabel besluit – met andere woorden, of de wet of het besluit valt onder de in hoofdstuk 2 van dit voorstel aangegeven reikwijdte van het raadgevend referendum – is in het voorstel neergelegd bij het betrokken bestuursorgaan. Voor het nationale referendum is dit in de regel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister wie het aangaat. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties echter zelf de minister is wie het aangaat, wordt het besluit door hem genomen in overeenstemming met de Minister van Justitie, terwijl bij verdragen de Minister van Buitenlandse Zaken het besluit neemt in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister wie het aangaat. Bij een provinciaal en gemeentelijk referendum is de beslissingsbevoegdheid neergelegd bij gedeputeerde staten, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders. Overwogen is de toetsing van de referendabiliteit op te dragen aan een onafhankelijke instantie als het centraal stembureau. Dit was ook één van de mogelijkheden die in het kader van de grondwetsherzieningsprocedure waren geschetst. Dat hiervoor niet is gekozen, vindt zijn oorzaak in de wens om over de referendabiliteit in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure duidelijkheid te hebben. Indien de toetsing inzake de referendabiliteit onderdeel uitmaakt van de toetsing van het inleidend verzoek door het centraal stembureau, kan zich de situatie voordoen dat door de initiatiefnemers voldoende handtekeningen zijn verzameld, maar dat het verzoek niettemin moet worden afgewezen vanwege het feit dat de betreffende wet of het betreffende besluit van referendabiliteit is uitgezonderd. Een dergelijke situatie kan voor de initiatiefnemers frustrerend zijn.

Bovendien is dan een hele administratieve procedure in werking is gezet, terwijl dat achteraf gezien niet nodig was geweest. Om die reden is ervoor gekozen de beslissing inzake de referendabiliteit te nemen terstond na de bekrachtiging van het wetsvoorstel respectievelijk het nemen van het besluit, en die beslissing bekend te maken met de publicatie waarin mededeling wordt gedaan van het feit dat de wet tot stand gekomen is, respectievelijk – voor het provinciale en gemeentelijke referendum – met de bekendmaking van het besluit. De Kiesraad schaart zich in zijn advies achter de keuze om de toetsing inzake de referendabiliteit niet neer te leggen bij de centrale stembureaus.

Tegen het besluit inzake de referendabiliteit zal beroep open staan op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met een verkorte beroepstermijn van zes dagen en een beslistermijn voor de Afdeling van zes dagen. In de regel zal derhalve aan het begin van de termijn voor het inleidend verzoek, en ingeval er beroep wordt ingesteld lopende die termijn, een onherroepelijk besluit zijn inzake de vraag of de wet of het besluit in kwestie aan een referendum kan worden onderworpen.

In deze procedure past toedeling van de bevoegdheid aan het centraal stembureau minder goed. Het besluit inzake de referendabiliteit moet op zeer korte termijn worden genomen, iets waartoe eigenlijk alleen het bestuursorgaan waar de kennis inzake de betreffende wet of het betreffende besluit al beschikbaar is, in staat moet worden geacht. Dit speelt op het decentrale niveau nog sterker dan op het nationale niveau, omdat besluiten daar op kortere termijn tot stand kunnen komen, terwijl de totstandkomingsprocedure voor besluiten van raad en staten bovendien geen fase kent, waarin het besluit nog niet is genomen, maar de tekst van het besluit al wel vaststaat (zoals bij de totstandkoming van wetgeving gedurende de behandeling in de Eerste Kamer het geval is). Op decentraal niveau zal hierdoor vóór het nemen van het besluit veelal nog niet kunnen worden begonnen met de voorbereiding van het besluit inzake de referendabiliteit, terwijl dat op nationaal niveau, gedurende de behandeling in de Eerste Kamer, wel mogelijk is. Ook deze omstandigheden hebben bijgedragen aan de keuze voor toedeling van de bevoegdheid tot toetsing van de referendabiliteit aan het betrokken bestuursorgaan.

Als bijkomend voordeel van toedeling van de bevoegdheid tot toetsing van de referendabiliteit aan het betrokken bestuursorgaan kan worden gewezen op het feit dat het centraal stembureau zich zal kunnen beperken tot taken die een technisch, kieswettelijk karakter hebben, taken waarop de huidige Kiesraad en de centrale stembureaus op provinciaal en gemeentelijk niveau thans al goed zijn berekend. In de Hoofdlijnennotitie werd nog als mogelijk nadeel van toedeling van deze bevoegdheid aan het betrokken bestuursorgaan gezien dat het betrokken bestuursorgaan een eigen belang kan hebben bij de beantwoording van de vraag naar de referendabiliteit. Van het besluit van het bestuursorgaan zal echter in alle gevallen beroep op de rechter openstaan. De rechter zal het besluit van het bestuursorgaan inzake de toepassing van de uitzonderingsgronden volledig aan de Tijdelijke referendumwet kunnen toetsen. Hiermee zijn naar het oordeel van de regering voldoende waarborgen ingebouwd tegen een onjuiste toepassing van deze bevoegdheid.

8. Voor het verloop van de referendumprocedure verantwoordelijke organen

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

rendum is het deel van de procedure dat het meest overeenkomt met de gang van zaken bij verkiezingen. Het omvat de voorbereiding van de stemming, de oproeping van de kiezers, het verloop van de stemming en de berekening van de uitslag vanaf het niveau van het stembureau tot het niveau van het centraal stembureau. Het ligt dan ook zonder meer voor de hand deze fase bij een referendum op overeenkomstige wijze en met gebruikmaking van dezelfde organen te laten verlopen als bij de verkiezingen. Ook de Kiesraad is dit oordeel toegedaan en gaat er vanwege de aard van de werkzaamheden vanuit dat deze in het algemeen geen problemen voor deze organen zullen opleveren. De keuze voor inschakeling van kieswettelijke organen betekent dat de verantwoordelijkheid voor het verloop van de stemming en voor de vaststelling van de uitslag ligt bij onafhankelijke bestuursorganen: stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus. Daarnaast zijn de gemeentebesturen, in het bijzonder burgemeester en wethouders en de burgemeester, verantwoordelijk voor alles wat te maken heeft met de organisatie van de stemming: de registratie van de kiesgerechtigdheid, de oproeping van de kiezers, de samenstelling van de stembureaus, de inrichting van stemlokalen, het drukken van stembiljetten, het stemmen bij volmacht of buiten het eigen stemdistrict en wat dies meer zij.

Specifiek voor het referendum zijn de hierboven aangeduide voorfasen die vooraf gaan aan het eigenlijke referendum en die bestaan uit twee achtereenvolgende, in hoofdzaak identieke procedures: het inleidend verzoek en het definitieve verzoek tot het houden van een referendum. Die procedures hebben met het eigenlijke referendum gemeen dat de verantwoordelijkheid voor het goede verloop en voor de vaststelling van het eindresultaat uit een oogpunt van zuiverheid niet dient te liggen bij de gewone bestuursorganen, maar bij onafhankelijke organen. Op grond van deze parallel is in het wetsvoorstel ook wat de voorfasen van het referendum betreft gekozen voor een op het systeem van de Kieswet geënte structuur van besluitvormende organen. Ook met deze keuze stemt Kiesraad in. Daarnaast geldt tevens de parallel dat activiteiten van voorbereidende en uitvoerende aard voor een goed verloop van de voorfasen door het gemeentelijk bestuursapparaat worden verricht.

De Kiesraad vraagt in zijn advies aandacht voor de extra werkzaamheden die de Kiesraad op grond van het voorstel als centraal stembureau voor nationale referenda zal moeten verrichten. De regering is zich terdege bewust van het feit dat de in het voorstel aan de Kiesraad opgedragen werkzaamheden leiden tot een substantiële uitbreiding van het huidige takenpakket van de Kiesraad. Deze taakuitbreiding zal gepaard moeten gaan met passende voorzieningen op het punt van de ondersteuning van het secretariaat van de Kiesraad. Welke omvang deze voorzieningen zullen moeten hebben, zal nader worden bezien.

Tussen de voorfasen van het referendum en de fase van de stemming bestaan niet onbelangrijke verschillen. Het voornaamste verschil is dat bij de stemming alle kiezers opgeroepen worden om op één dag hun stem te komen uitbrengen, terwijl bij het inleidend en het definitieve verzoek sprake is van een bepaalde periode waarbinnen kiezers een verzoek tot het houden van een referendum kunnen indienen dan wel ondersteunen. Dit verschil heeft invloed op de regeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden. In de voorfasen kan niet gewerkt worden met voor één bepaalde dag samengestelde onafhankelijke stembureaus, maar zullen meer dan bij de stemming taken opgedragen moeten worden aan het gemeentelijk apparaat, omdat dit beschikt over het personeel en de middelen waarvan gebruik gemaakt dient te worden. Hier bestaat ook geen bezwaar tegen, omdat het wetsvoorstel voorziet in de instelling van een onafhankelijk orgaan op het niveau van de gemeente, plaatselijk stembureau genaamd, dat de verantwoordelijkheid draagt voor de resul-

taten van de voorfasen van het referendum in de gemeente. Bij de stemming is de situatie andersom. Daar fungeren in eerste aanleg onafhankelijke stembureaus, waarvan de resultaten op gemeentelijk niveau worden getotaliseerd door de burgemeester. De eindverantwoordelijkheid voor de resultaten van de voorfasen en van de stemming berust in beide gevallen bij de centrale stembureaus.

De plaats die de verschillende organen bij nationale en decentrale referenda achtereenvolgens in de procedure innemen, kunnen voor de verschillende fasen van het referendum met behulp van het volgende schema worden verduidelijkt.

Nationaal referendum		provinciaal referendum		gemeentelijk referendum	
inleidend/definitief verzoek	stemming	inleidend/definitief verzoek	stemming	inleidend/definitief verzoek	stemming
bgm	sb	bgm	sb	bgm	sb
↓	↓	↓	↓	↓	↓
psb	bgm	psb	bgm	csb	bgm
↓	↓	↓	↓	↓	↓
hsb	hsb	csb	csb		csb
↓	↓				
csb	csb				

bgm = burgemeester
 hsb = hoofdstembureau
 sb = stembureau
 csb = centraal stembureau
 psb = plaatselijk stembureau

Zoals uit dit schema blijkt, zijn er, evenals dat bij verkiezingen het geval is, verschillen in de organisatie van de procedure voor het inleidend en definitieve verzoek, naar gelang het een nationaal, provinciaal of gemeentelijk referendum betreft.

De eerste stap is bij elk van de drie typen referendum dezelfde. Onder verantwoordelijkheid van de burgemeester worden de handtekeningen verzameld van de kiezers die gezamenlijk een inleidend verzoek dan wel een definitief verzoek tot stand brengen.

Voor een *nationaal* referendum worden de aantallen handtekeningen vervolgens in drie stappen getotaliseerd: op gemeentelijk niveau door het plaatselijk stembureau, vervolgens op provinciaal niveau door het hoofdstembureau en ten slotte op nationaal niveau door het centraal stembureau.

Voor een *provinciaal* referendum geschiedt de totalisering in twee stappen: op gemeentelijk niveau door het plaatselijk stembureau en daarna op provinciaal niveau door het centraal stembureau.

Voor een *gemeentelijk* referendum is er slechts één stap nodig: de vaststelling van het aantal handtekeningen door het centraal stembureau.

In alle gevallen beslist het centraal stembureau tevens of het inleidend dan wel definitieve verzoek wordt toegelaten, hetgeen betekent dat al dan niet de volgende fase van de referendumprocedure intreedt.

In de fase van de stemming is de organisatie nagenoeg dezelfde als bij verkiezingen. De afwijkingen zijn de volgende:

- Bij nationale verkiezingen zijn er negentien hoofdstembureaus, bij nationale referenda twaalf, voor elke provincie één. De verdeling in negentien kieskringen bij de Tweede-Kamerverkiezingen houdt verband met de mogelijkheid van regionale kandidaatstelling, een element dat bij referenda uiteraard geen rol speelt.
- Bij provinciale en gemeentelijke referenda is er geen behoefte aan een tussenniveau in de vorm van hoofdstembureaus. Het centraal stembu-

reau kan de totalisering van de resultaten van de stembureaus zonder bezwaar zelf verrichten.

Over de wijze waarop de hierboven genoemde onafhankelijke referendumorganen volgens de opzet van het wetsvoorstel worden gevormd kan het volgende worden opgemerkt.

De *stembureaus* worden per referendum samengesteld, zoals dat ook bij verkiezingen het geval is.

De *plaatselijke stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus* zijn permanente organen. De functie van deze organen wordt in alle gevallen opgedragen aan reeds voor verkiezingen bestaande organen.

- Als *plaatselijk stembureau* treden op de centrale stembureaus voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraden.
- Als *hoofdstembureau* treden op de in de provinciehoofdsteden gevestigde hoofdstembureaus voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer.
- Als *centraal stembureau* treden op:
 - bij een nationaal referendum het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (de Kiesraad);
 - bij een provinciaal referendum het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van provinciale staten;
 - bij een gemeentelijk referendum het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad.

9. De voorfasen van het referendum

9.1. Algemeen

De voorfasen van het referendum, waarin iedere kiesgerechtigde de gelegenheid heeft een referendumverzoek in te dienen en te ondersteunen, zijn geregeld in de hoofdstukken 6 en 7 van het voorstel. In hoofdstuk 6 wordt een onderscheid gemaakt tussen de individuele verzoeken van kiesgerechtigden tot het houden van een referendum en het inleidend verzoek als zodanig. Het inleidend verzoek als zodanig wordt gevormd door het totaal aantal ingediende verzoeken door individuele kiesgerechtigden. In hoofdstuk 7 is voor het definitieve verzoek hetzelfde stramien gekozen: alle individuele ondersteuningsverklaringen tezamen vormen het definitieve verzoek als zodanig. Van de individuele verzoeken of ondersteuningsverklaringen dient het centraal stembureau in laatste instantie de geldigheid vast te stellen, om aan de hand daarvan te bepalen of het inleidend verzoek respectievelijk het definitieve verzoek kan worden toegelaten. Voor deze terminologische verschillen is gekozen om duidelijk te onderscheiden naar gelang de aard van het verzoek (individueel verzoek van een kiesgerechtigde versus het inleidend verzoek als zodanig) en de aard van de beoordeling die in het geding is (de geldigheid van het individuele verzoek respectievelijk de toelating van het inleidend verzoek als zodanig).

De wijze waarop de fasen van het inleidend en het definitieve verzoek worden vormgegeven, is mede bepalend voor de toegankelijkheid van het instrument referendum voor de burgers. De regering hecht aan een zo groot mogelijke toegankelijkheid, met inachtneming van de in hoofdstuk 2 van de wet vastgelegde drempels en met inachtneming van de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid.

Tussen de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid en het uitgangspunt van een zo groot mogelijke toegankelijkheid kan evenwel in de praktijk een spanningsveld bestaan. Een deel van dit spanningsveld zal in de toekomst, met de voortschrijdende ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie, grotendeels verdwijnen. Mede in dit perspectief is er in het wetsvoorstel niet voor gekozen om de eisen die samenhangen met toezicht en betrouwbaarheid te versoepelen ten

gunste van de toegankelijkheid. De vastlegging in de wet van drempels in de voorfasen van het referendum die moeten worden overschreden om tot de volgende fase over te gaan, en het belang dat aan die drempels wordt gehecht, brengt mee dat er op dit punt adequate controlemogelijkheden moeten bestaan. Waar in het onderstaande toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de procedure aan de orde zijn, dient dat steeds te worden gezien tegen de achtergrond van deze gedachtengang.

Voor veel bepalingen van hoofdstuk 6 en 7 is aansluiting gezocht bij de Kieswet, zij het dat er geen fase is in het verkiezingsproces die overeenkomt met de voorfasen van het referendum. Niettemin kon het nodige worden ontleend aan de procedure voor de vaststelling van de uitslag van verkiezingen – als model voor een procedure ter vaststelling van het aantal geldige en ongeldige verzoeken – en aan de bepalingen inzake de ondersteuning van kandidatenlijsten. Op essentiële punten is van deze laatstgenoemde bepalingen echter afgeweken in verband met het verschil in karakter tussen de ondersteuning van kandidatenlijsten bij verkiezingen en de indiening van een verzoek tot het houden van een referendum. Terminologisch is de Kieswet zoveel mogelijk gevolgd, om te vermijden dat uit een verschil in terminologie een betekenisverschil zou worden afgeleid.

In deze paragraaf van de toelichting wordt eerst de opzet van de fase van het inleidend verzoek geschetst, aan de hand van de verschillende onderdelen van de procedure. De procedure voor het definitieve verzoek is in hoofdlijnen dezelfde als de procedure voor het inleidend verzoek. In de subparagraaf over de fase van het definitieve verzoek wordt dan ook alleen ingegaan op de afwijkingen ten opzichte van de fase van het inleidend verzoek. Het laatste onderdeel van deze paragraaf behandelt de openbaarheid van de procedure in beide fasen.

Als bijlage 2 bij de memorie van toelichting is een tijdschema opgenomen van de procedure voor een nationaal referendum, dat een schematisch inzicht geeft in het verloop van de procedure en de tijdsduur van de verschillende stappen daarin.

9.2. De fase van het inleidend verzoek

9.2.1. Indiening van verzoeken

De fase van het inleidend verzoek voor het nationale referendum vangt aan met de mededeling in de Staatscourant dat het wetsvoorstel is bekrachtigd of een verdrag stilzwijgend is goedgekeurd. Voor een provinciaal of gemeentelijk referendum vangt de fase van het inleidend verzoek aan met de bekendmaking van het besluit in het provinciaal blad of het gemeenteblad. Binnen drie weken na deze mededeling of bekendmaking kan iedere kiesgerechtigde een verzoek tot het houden van een referendum indienen, indien deze mededeling of bekendmaking tevens de mededeling bevat dat over de betreffende wet of het besluit een referendum kan worden gehouden.

In verband met hetgeen hierboven werd opgemerkt over de toegankelijkheid van de referendumprocedure is in de eerste plaats van belang dat ingevolge het voorstel een verzoek niet kan worden gedaan door het plaatsen van naam en handtekening op een lijst waarmee de initiatiefnemers «langs de deur» kunnen gaan. Een dergelijk systeem is te fraudegevoelig en zou te veel mogelijkheden openen voor het ronselen van handtekeningen. De commissie-Biesheuvel was van oordeel dat tegen een dergelijk systeem voor de fase van het inleidend verzoek geen bezwaren bestonden. Sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel is rond het inzamelen van ondersteuningsverklaringen ten behoeve van kandidaatstelling bij verkiezingen echter wel gebleken dat

een adequate controle noodzakelijk is. Ter voorkoming van ronselpraktijken is in dat verband in de Kieswet verplicht gesteld om ondersteuningsverklaringen ter secretarie af te leggen. Ook de Kiesraad voelt blijkens zijn advies niet voor de mogelijkheid om met behulp van lijsten waarmee langs de deur kan worden gegaan, handtekeningen te verzamelen, omdat hiermee de kans dat handtekeningen worden verzameld onder valse voorwendselen naar de mening van de Kiesraad te groot zou zijn. De Kiesraad memoreert in dit verband ook de praktijken die zich in het verleden met betrekking tot ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten hebben voorgedaan en die hebben geleid tot de thans in de Kieswet neergelegde procedurevoorschriften. Vanuit de wens dergelijke praktijken te voorkomen is ook in het onderhavige wetsvoorstel voor de beide fasen van handtekeningeninzameling gekozen voor de verplichting handtekeningen te plaatsen op de gemeentesecretarie, of op andere door het gemeentebestuur aangewezen locaties ten overstaan van een ambtenaar.

De indiening van een verzoek vindt plaats ter secretarie van de gemeente waar de verzoeker als kiesgerechtigde is geregistreerd. De Kiesraad heeft er terecht op gewezen dat het niet indienen van het verzoek in de gemeente waar men als kiesgerechtigde is geregistreerd, een grond moet vormen voor ongeldigverklaring van het verzoek. De artikelen 55 en 89 van het voorstel zijn in deze zin aangevuld.

Burgemeester en wethouders kunnen ook andere plaatsen openstellen, waar ten overstaan van een ambtenaar verzoeken kunnen worden ingediend. Voor de fase van het inleidend verzoek is het niet goed mogelijk burgemeester en wethouders te verplichten dergelijke andere plaatsen aan te wijzen. De fase van het inleidend verzoek kan immers op ieder willekeurig moment – na de bekrachtiging van een wetsvoorstel – aanvangen. Zeker voor kleinere gemeenten zou een verplichting om andere plaatsen aan te wijzen waar handtekeningen voor het inleidend verzoek kunnen worden gezet er de facto toe leiden dat zij verplicht zullen worden bijkantoren te openen, hetgeen een te zware belasting zou betekenen. Om die reden is ervoor gekozen burgemeester en wethouders zelf te laten bepalen of zij andere locaties aanwijzen waar een verzoek kan worden ingediend. Voor de fase van het definitieve verzoek ligt dit echter anders, omdat die fase een duidelijk startpunt heeft en slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde zal zijn. In paragraaf 9.3 wordt hierop teruggekomen.

De verzoeker vult ten overstaan van een ambtenaar een door de gemeente beschikbaar gesteld formulier in, ondertekent dit formulier, en dient zich te legitimeren. Op het formulier zullen in ieder geval naam, adres, woonplaats, geboortedatum en nationaliteit dienen te worden vermeld. Per verzoeker wordt een apart formulier gebruikt. De Kiesraad heeft geadviseerd in het wetsvoorstel te bepalen met behulp van welke documenten de kiesgerechtigde zich kan identificeren. Hiervan is afgezien, nu de Kieswet bij de voorgeschreven legitimatie bij de indiening van ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten (artikel H 4, derde lid, laatste volzin, Kieswet) daarin ook niet voorziet, maar dezelfde bewoordingen bezigt als de voorgestelde artikelen 46 en 80.

Aan de hand van het formulier wordt vervolgens nagegaan of de verzoeker kiesgerechtigd is en of hij niet al eerder een verzoek over dezelfde wet of hetzelfde besluit heeft ingediend. De resultaten van deze controle worden op het formulier aangetekend. De kiesgerechtigdheid wordt beoordeeld naar de toestand op het moment van de controle.

Om de toegankelijkheid van het referendum zodra dat mogelijk is te vergroten, is artikel 52 opgenomen. Op basis van dat artikel kan bij algemene maatregel van bestuur worden overgegaan tot de invoering van de

mogelijkheid om verzoeken op een andere wijze in te dienen dan in hoofdstuk 6 aangegeven, met gebruikmaking van elektronische datacommunicatie. Met andere woorden: op grond van deze bepalingen kan het mogelijk gemaakt worden verzoeken en ondersteuningsverklaringen per telefoon of met gebruikmaking van Internet in te dienen, indien althans verzekerd is dat die wijze van indiening geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid.

Vanuit de wens de toegankelijkheid voor kiesgerechtigden zo groot mogelijk te laten zijn, is nagegaan of nu reeds al de mogelijkheid zou kunnen worden geboden om met behulp van Internet of e-mail verzoeken in te dienen. Conclusie was dat een dergelijke manier van het indienen van verzoeken in ieder geval in het kader van dit wetsvoorstel niet zou kunnen worden gerealiseerd. Het korte tijdsbestek waarbinnen deze wet tot stand dient te komen, gecombineerd met de haken en ogen die in ieder geval nu nog vastzitten aan gebruikmaking van informatie- en communicatietechnologie bij procedures rond verkiezingen en daarmee vergelijkbare procedures, heeft tot de conclusie geleid dat het wenselijk is een en ander nader te bestuderen. Thans kan nog niet worden verzekerd dat deze methode van indiening van de verzoeken en ondersteuningsverklaringen geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Ook de Kiesraad benadrukt in zijn advies dat van de mogelijkheid van elektronische communicatie in de inleidende en definitieve fase pas gebruik moet worden gemaakt, indien de beveiliging hiervan voldoende is. Om de invoering van deze mogelijkheid echter te bespoedigen op het moment dat daarvoor geen beletsel van technische of andere aard meer bestaan, is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geopend die invoering bij algemene maatregel van bestuur te doen plaatsvinden. Of dit binnen de termijn van de werkingsduur van de wet kan worden gerealiseerd, hetgeen de Kiesraad betwijfelt, moet worden afgewacht. Gelet op de snelheid van de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie is deze mogelijkheid niet denkbeeldig. In ieder geval is het een goede zaak indien de wetgever zich op dergelijke ontwikkelingen voorbereidt en mogelijke toekomstige wetgevingstechnische obstakels op voorhand uit de weg ruimt.

9.2.2. Telling en controle van de ingediende verzoeken

Voor het tellen en de controle van de verzoeken tot het houden van een referendum is in het wetsvoorstel een uitgebreide procedure opgenomen waarin precies wordt voorgeschreven welke handelingen en controles er verricht dienen te worden. Op zichzelf is het ook mogelijk met een ander systeem te werken, waarin niet van ieder verzoek wordt nagegaan of het is ingediend door een kiesgerechtigde, maar controle slechts steekproefsgewijs plaatsvindt. Een dergelijk systeem, dat bij voorbeeld in Amerikaanse staten wel wordt gehanteerd, past naar het oordeel van de regering niet goed binnen de Nederlandse bestuurlijke tradities. Indien er op basis van vergelijkbare Nederlandse wetgeving bepaalde eisen worden gesteld, wordt er – terecht – van uitgegaan dat een adequate controle op de naleving van die eisen plaatsvindt. Het steekproefgewijs controleren van verzoeken tot het houden van een referendum kan niet worden aangemerkt als een adequate controle, omdat daarmee mogelijkheden voor misbruik worden geboden. Hiermee zou bij ieder referendum bovendien een discussie kunnen ontstaan over de vraag of de drempels die in deze wet voor de verschillende fasen zijn opgenomen, zijn gehaald. Het lijkt onwenselijk ieder referendum met een dergelijke discussie te belasten. Ervaringen op dit punt bij lokale referenda in het recente verleden hebben dit bevestigd.

De Kiesraad heeft in zijn advies begrip getoond voor de keuze voor een systeem waarbij alle ingediende verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen worden gecontroleerd en de controle dus niet beperkt blijft

tot steekproeven. Wel is de Kiesraad van mening dat deze controle alleen goed en efficiënt mogelijk is, als direct bij de indiening van het verzoek of de verklaring kan worden nagegaan of betrokkene als kiezer is geregistreerd, en of hij niet eerder ten aanzien van dezelfde wet of hetzelfde besluit een verzoek heeft ingediend of een ondersteuningsverklaring heeft afgelegd. In dat verband komt de Kiesraad tot de conclusie dat het indienen van verzoeken respectievelijk het afleggen van ondersteuningsverklaringen alleen kan geschieden op plaatsen waar een aansluiting op de gemeentelijke basisadministratie (GBA) beschikbaar is. Een daadwerkelijke controle op het dubbel indienen van verzoeken en ondersteuningsverklaringen vereist dat de GBA de mogelijkheid biedt een aantekening in de GBA te plaatsen, hetgeen overigens ook mogelijk een aanpassing van het logisch ontwerp van de GBA vergt, aldus de Kiesraad.

De regering is er niet op voorhand van overtuigd dat een goede en efficiënte controle alleen mogelijk is, indien op alle plaatsen waar de verzoeken en ondersteuningsverklaringen kunnen worden ingediend, een GBA-aansluiting beschikbaar is. Het is heel wel denkbaar – zeker als in aanmerking wordt genomen dat de verzoeken en ondersteuningsverklaringen verspreid over een periode van enkele weken binnenkomen – dat de formulieren eens in de zoveel tijd, bij voorbeeld aan het einde van iedere dag, naar een centraal punt binnen de gemeente worden overgebracht. De controle op de kiesgerechtigdheid en de controle op het dubbel indienen van verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen kan aldaar – centraal – geschieden. Een dergelijk systeem heeft als voordeel dat de vraag of ergens een GBA-aansluiting beschikbaar is, niet bepalend is voor de vraag of die plaats kan worden aangewezen als plaats waar verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen kunnen worden ingediend. In veel gemeenten zijn alleen op de gemeentesecretarie GBA-aansluitingen beschikbaar. Of het mogelijk en wenselijk is de GBA een rol te laten spelen bij de controle op het dubbel indienen van verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen, is voor de regering op dit moment nog de vraag. Op welke wijze een en ander in de gemeentelijke registraties vorm zou kunnen krijgen, wordt nader bezien.

De Kiesraad merkt verder op dat de keuze voor een systeem waarbij alle verzoeken worden gecontroleerd, weliswaar door hem wordt begrepen, maar niet per se noodzakelijk is. Voordeel van minder stringente voorschriften op dit punt zou in de ogen van de Kiesraad zijn dat een gemeente gemakkelijker meer plaatsen kan aanwijzen waar men voor het indienen van een verzoek of ondersteuningsverklaring terecht kan. Deze afweging is voor de regering niet relevant omdat zij, zoals uit het bovenstaande blijkt, op dit punt met de Kiesraad van mening verschilt. Wel merkt de regering op dat zij met de Kiesraad van oordeel is dat bij een systeem van steekproefsgewijze controle strafbaarstelling van het indienen van meer dan één verzoek of ondersteuningsverklaring geïndiceerd zou zijn. In het bovenstaande is echter al aangegeven op grond van welke overwegingen in het wetsvoorstel is gekozen voor adequate controle van alle verzoeken. Het advies van de Kiesraad heeft de regering geen aanleiding gegeven hierop terug te komen. Het in het voorstel neergelegde systeem wordt in het onderstaande beschreven.

Bij een nationaal referendum verloopt de procedure in hoofdlijnen als volgt. Nadat de termijn voor het inleidend verzoek is verstreken, worden alle formulieren met de verzoeken door het gemeentebestuur overgebracht naar het plaatselijk stembureau. Het plaatselijk stembureau bepaalt in een openbare zitting het aantal geldige en ongeldige verzoeken. Ongeldig zijn de verzoeken die zijn ingediend door niet-kiesgerechtigden, die niet zijn ingediend in de gemeente waar betrokkene als kiesgerechtigde is geregistreerd, die te vroeg of te laat zijn ingediend, die niet alle vereiste gegevens bevatten, die niet zijn ondertekend of die afkomstig zijn van verzoekers die meer dan één verzoek over dezelfde wet of hetzelfde

besluit hebben ingediend (in het laatste geval zijn beide verzoeken ongeldig). Indien een verzoek ongeldig wordt verklaard, wordt dat door het plaatselijk stembureau op het formulier aangetekend onder vermelding van de reden daarvoor. Het plaatselijk stembureau totaliseert vervolgens het aantal geldige en ongeldige verzoeken en maakt hiervan proces-verbaal op. Dit proces-verbaal wordt onverwijld overgebracht naar het hoofdstembureau. Het hoofdstembureau houdt de dag daarna een openbare zitting, en stelt voor de provincie het aantal geldige en ongeldige verzoeken vast, door het totaal aantal geldige en ongeldige verzoeken ingediend in alle gemeenten binnen de provincie op te tellen. Aan het hoofdstembureau komt niet de bevoegdheid toe een van het plaatselijk stembureau afwijkend oordeel te hebben over de geldigheid van de verzoeken. Voorzover hierover verschillen van inzicht zouden bestaan, kan het hoofdstembureau hiervan melding maken in het proces-verbaal, zodat het centraal stembureau hierover een finaal oordeel kan geven. Het proces-verbaal van het hoofdstembureau wordt, vergezeld van de processen-verbaal van de plaatselijke stembureaus, onverwijld naar het centraal stembureau overgebracht. Het centraal stembureau houdt op de tweede dag na de ontvangst van de processen-verbaal van de hoofdstembureaus een openbare zitting, waarin de beoordeling van het inleidend verzoek plaatsvindt.

Het hier geschetste systeem sluit nauw aan bij de procedures die worden gehanteerd bij de vaststelling van de uitslag van verkiezingen. Door te werken met de tussenniveaus van plaatselijke stembureaus en hoofdstembureaus krijgt het centraal stembureau geaggregeerde gegevens aangeleverd, waardoor die gegevens betrekkelijk eenvoudig te verwerken zijn.

Deze twee tussenniveaus zullen overigens alleen aan de orde zijn bij een nationaal referendum. Bij een provinciaal referendum is er, zoals in de vorige paragraaf reeds uiteen is gezet, geen hoofdstembureau, en leveren de plaatselijke stembureaus hun gegevens aan bij het centraal stembureau. Bij een gemeentelijk referendum is er alleen een centraal stembureau, dat tevens de werkzaamheden uitvoert die bij een nationaal en provinciaal referendum zijn opgedragen aan het plaatselijk stembureau.

De Kiesraad heeft aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om tussenstanden op te vragen van de aantallen ingediende verzoeken en afgelegde ondersteuningsverklaringen in de inleidende en de definitieve fase van de referendumprocedure. Hij verwacht dat daaraan in de praktijk behoefte zal bestaan.

Inderdaad moet niet worden uitgesloten dat de door de Raad bepleite mogelijkheid in een praktische behoefte zou voorzien. Opgemerkt zij dat bij verkiezingen de media en anderen in belangrijke mate aan reeds aan een dergelijke informatiebehoefte voldoen. Vaak zijn zij met behulp van eigen onderzoek in staat uitspraken over tussenstanden te doen. Het is dan ook de vraag of de overheid daar voorzieningen voor ter beschikking zou moeten stellen.

Bovendien zal het niet eenvoudig blijken te zijn om tussentijds standen over de aantallen verzoeken en ondersteuningsverklaringen te geven. Indien de overheid een dergelijke taak toebedeeld zou krijgen, moeten de verstrekte cijfers betrouwbaar zijn. Dat is echter alleen te bereiken, indien de hele zojuist beschreven procedure zou worden gevolgd. Dit zou voor het verstrekken van tussenstanden een wel erg tijdrovende en kostbare aangelegenheid zijn. Een andere vraag, die hier alleen maar wordt opgeworpen, is wat de effecten van het verstrekken van tussenstanden op de ondersteuningsbereidheid van burgers zouden zijn. De onvoorspelbaarheid van die effecten wettigt zelfs de conclusie dat de overheid zich met het geven van tussenstanden niet moet willen inlaten. Al met al meent de regering dan ook de suggestie van de Kiesraad niet te moeten overnemen.

9.2.3. Beoordeling van het inleidend verzoek

Het centraal stembureau heeft tot taak het totaal aantal geldige en ongeldige verzoeken vast te stellen en aan de hand daarvan te beoordelen of het inleidend verzoek, gelet op het vereiste aantal handtekeningen, wordt toegelaten. Ten behoeve van deze taak totaliseert het centraal stembureau het aantal geldige en ongeldige verzoeken dat door de hoofdstembureaus is vastgesteld. Daarnaast onderzoekt het centraal stembureau de juistheid van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken door de plaatselijke stembureaus en de hoofdstembureaus, door kennis te nemen van de processen-verbaal van deze instanties en – al dan niet naar aanleiding van door kiezers ingebrachte bezwaren – eventuele geschillen ten aanzien van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken te beslechten. De geschillenbeslechting beperkt zich tot geschillen inzake de juistheid van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken. In het kader van deze controle op het werk van de plaatselijke en hoofdstembureaus is het centraal stembureau ook bevoegd de individuele verzoeken opnieuw te beoordelen. Onder dit opnieuw beoordelen moet tevens worden begrepen het zo nodig opnieuw tellen van het aantal geldige en ongeldige verzoeken.

De Kiesraad heeft aandacht gevraagd voor de haalbaarheid van de termijn voor het besluit inzake het inleidend en het definitieve verzoek, in het geval besloten wordt tot een hernieuwde beoordeling van de verzoeken of ondersteuningsverklaringen. In dat geval is het volgens de Kiesraad wellicht niet mogelijk om al op de tweede dag na de ontvangst van de processen-verbaal van de hoofdstembureaus – uitgaande van de procedure bij het nationale referendum – te beslissen over de geldigheid van het inleidend verzoek of het definitieve verzoek. Tegelijkertijd wijst de Kiesraad er echter op dat hij ervan uitgaat dat een dergelijke situatie zich slechts bij hoge uitzondering zal voordoen. De regering denkt dat dit een juiste inschatting is. Ook wijst zij erop dat een hernieuwde beoordeling van de verzoeken of ondersteuningsverklaringen normaliter niet een hernieuwde beoordeling van alle verzoeken of ondersteuningsverklaringen inhoudt, maar slechts van een beperkt aantal. Het hernieuwd beoordelen van de ingediende verzoeken zal normaliter bovendien niet heel veel tijd behoeven te vergen en zal zeker binnen de gestelde termijn kunnen worden afgewikkeld. Om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat een hernieuwde beoordeling, als die al aan de orde is, in de meeste gevallen betrekking zal hebben op een beperkt deel van de formulieren, is de tekst van de betreffende artikelen aangepast.

Bij de vraag of het inleidend verzoek wordt toegelaten, speelt de referendabiliteit van de wet of het besluit geen rol meer. In de beginfase van de procedure is hier immers door het betrokken bestuursorgaan al een besluit over genomen. Het inleidend verzoek kan alleen niet worden toegelaten, indien de vereiste drempels – bij een nationaal referendum bestaande uit 40 000 handtekeningen – niet zijn gehaald.

Het centraal stembureau maakt van zijn werkzaamheden proces-verbaal op en maakt het besluit inzake de toelating van het inleidend verzoek openbaar door plaatsing van een afschrift van het proces-verbaal in de Staatscourant (bij een provinciaal respectievelijk gemeentelijk referendum op de in de provincie respectievelijk gemeente gebruikelijke wijze). Tevens wordt een afschrift van het proces-verbaal gezonden aan de voorzitters van Tweede en Eerste Kamer en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij een provinciaal referendum wordt een afschrift gezonden aan provinciale staten en bij een gemeentelijk referendum aan de gemeenteraad.

9.3. De fase van het definitieve verzoek

Zoals al is opgemerkt, is de procedure voor het definitieve verzoek in hoofdlijnen dezelfde als voor het inleidend verzoek. Niettemin is ervoor gekozen in het voorstel een apart hoofdstuk voor dit onderdeel van de referendumprocedure op te nemen. Het opnemen van de twee procedures in één hoofdstuk, terwijl die procedures ook nog eens voor referenda op verschillende niveaus zouden gelden, zou de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de wet te zeer geweld aandoen.

In het onderstaande wordt op enkele aspecten van de fase van het definitieve verzoek ingegaan. Het betreft met name de afwijkingen ten opzichte van de fase van het inleidend verzoek.

De fase van het definitieve verzoek is de eigenlijke ondersteuningsfase. Het is de fase waarin kiesgerechtigden met het plaatsen van hun handtekening kunnen aangeven dat zij het inleidend verzoek tot het houden van een referendum ondersteunen. Om die reden is ervoor gekozen in hoofdstuk 7 in plaats van over «het indienen van verzoeken» te spreken over het «afleggen van verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek».

Nadat het besluit van het centraal stembureau tot toelating van het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden, begint de termijn van zes weken voor het indienen van ondersteuningsverklaringen te lopen. Dit betekent dat de termijn pas aanvangt na afwikkeling van een eventueel beroep tegen het besluit van het centraal stembureau inzake de toelating van het inleidend verzoek. Tussen het besluit van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek en de aanvang van de termijn voor het definitieve verzoek kan derhalve nog ongeveer anderhalve week zitten.

De ondersteuningsverklaring wordt op dezelfde wijze afgelegd als het verzoek tot het houden van een referendum. Een verschil is echter dat in de fase van het definitieve verzoek burgemeester en wethouders verplicht zijn om naast de gemeentesecretarie zoveel andere plaatsen voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen aan te wijzen, als met het oog op een redelijke bereikbaarheid daarvan voor de kiezer wenselijk is (vgl. artikel 80, derde lid). Deze open formulering is niet in een nadere norm te concretiseren, – onder andere omdat de bevolkingsdichtheid per gemeente grote verschillen vertoont – maar zal moeten worden ingevuld aan de hand van de plaatselijke omstandigheden en onder het in ogenschouw nemen van het gemiddelde niveau van spreiding van de gemeentelijke dienstverlening in de betreffende gemeente. De redelijke bereikbaarheid voor de kiezer zal dus moeten worden gezien tegen de achtergrond van het gemiddelde niveau van bereikbaarheid van openbare voorzieningen. Enerzijds betekent dit dat in gemeenten met veel inwoners in ieder geval een behoorlijk aantal andere plaatsen zal moeten worden aangewezen, bij voorbeeld alle bijgebouwen waarin burgers terecht kunnen voor bepaalde vormen van algemene dienstverlening als het afhalen van paspoorten en rijbewijzen. Anderzijds vloeit uit de open formulering niet voort dat in alle gevallen waarin de gemeente een groot grondgebied heeft, maar niet zoveel inwoners, aanwijzing van meerdere plaatsen voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen buiten de bebouwde kom zou zijn aangewezen (hoewel het burgemeester en wethouders natuurlijk altijd vrij staat hier wel toe over te gaan). Wel is bij voorbeeld denkbaar dat in een plattelandsgemeente die meerdere kernen omvat, in ieder geval in iedere kern een plaats wordt opengesteld voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen. Het oordeel over wat gelet op de redelijke bereikbaarheid van de kiezer wenselijk is, berust bij burgemeester en wethouders en dit orgaan zal de nadere invulling aan de wettelijke norm dienen te geven.

Het tellen en de controle van de ondersteuningsverklaringen verloopt op dezelfde manier als het tellen en de controle van verzoeken in de fase van het inleidend verzoek. Ook de procedure voor de beoordeling van het definitieve verzoek is dezelfde als bij het inleidend verzoek. Een belangrijk verschil wordt natuurlijk gevormd door de hoogte van de drempels voor de toelating van het verzoek. Voor het definitieve verzoek voor een nationaal referendum ligt die drempel als bekend op 600 000 ondersteuningsverklaringen. Ook in deze fase geldt dat het verzoek als zodanig alleen kan worden afgewezen, indien de drempel niet is gehaald. Verder is uitdrukkelijk bepaald dat de toelating van een definitief verzoek tevens de vaststelling inhoudt dat een referendum zal worden gehouden.

9.4. Openbaarheid van de procedure

Bij het ontwerpen van de referendumprocedure is afgewogen in hoeverre aan (onderdelen van) de procedure voor het inleidend en het definitieve verzoek een openbaar dan wel een besloten karakter moest worden toegekend. Het indienen van een verzoek tot het houden van een referendum kan enerzijds worden opgevat als een betuiging van steun aan de initiatiefnemers die gepaard kan gaan met het in het openbaar innemen van een standpunt en het afleggen van rekenschap daarvan. In een openbaar proces van verificatie kan vervolgens worden gecontroleerd of er voldoende personen zijn die een dergelijk verzoek hebben gedaan. Anderzijds kan het indienen van een verzoek tot het houden van een referendum vergeleken worden met het uitbrengen van een stem voor een bepaald standpunt, zeker omdat de steunbetuiging normaliter dezelfde strekking zal hebben als de uitgebrachte stem bij het op hetzelfde onderwerp betrekking hebbende referendum. Aan het doen van een verzoek zou in deze redenering een vergelijkbare bescherming moeten toekomen als het stemgeheim biedt bij het uitbrengen van een stem. In het wetsvoorstel zijn beide zienswijzen in die zin verenigd, dat enerzijds is gewaarborgd dat een openbare controle kan plaatsvinden op de vraag of voldoende personen een verzoek hebben ingediend of ondersteund, maar dat anderzijds de namen van betrokkenen zoveel als mogelijk is niet aan de openbaarheid worden prijsgegeven, om personen in de gelegenheid te stellen de afweging of zij een verzoek willen indienen of ondersteunen, in vrijheid te maken.

Aan de zittingen van plaatselijke stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus is in het wetsvoorstel op basis van de hiervoor geschetste overwegingen een openbaar karakter gegeven. Op deze wijze kunnen kiesgerechtigden verifiëren of de voorgeschreven handelingen volgens de juiste procedures en regels worden afgewikkeld. Indien kiesgerechtigden menen dat dit niet het geval is, kunnen zij mondeling hun bezwaren inbrengen, die in het proces-verbaal moeten worden opgenomen, zodat het centraal stembureau de mogelijkheid heeft zich hiervan te vergewissen en hieraan zonodig gevolgen te verbinden.

Aan het feit dat de zittingen van de plaatselijke stembureaus, de hoofdstembureaus en de centrale stembureaus openbaar zijn, is echter niet verbonden dat de individuele verzoeken ook openbaar zijn. Aan het indienen van een verzoek of ondersteuningsverklaring kan niet eenzelfde bescherming worden toegekend als het stemgeheim biedt bij het uitbrengen van een stem. De gegevens van de verzoeker dienen immers geverifieerd te worden en de geldigheid van een individueel verzoek dient in de openbare zitting ter discussie te kunnen staan. Niettemin dienen personen die een verzoek of een ondersteuningsverklaring hebben ingediend, er normaal gesproken vanuit te kunnen gaan dat niet bekend wordt dat zij een dergelijk verzoek hebben gedaan, tenzij de door hen op het formulier ingevulde gegevens aanleiding geven tot een discussie over de geldigheid van het betreffende verzoek. Om die reden is in het wetsvoor-

stel de bepaling opgenomen dat bij twijfel over de geldigheid van een verzoek of ondersteuningsverklaring en bij ongeldigverklaring van een verzoek of ondersteuningsverklaring de voorzitter van het plaatselijk stembureau het betreffende formulier desgevraagd aan de aanwezige kiezers toont. Na afloop van de zitting van het plaatselijk stembureau worden de formulieren in pakken ingepakt en verzegeld. Deze procedure strekt niet alleen ter conservering van alle ingediende verzoeken, maar beoogt tevens te waarborgen dat nadien alleen het centraal stembureau – indien daarvoor specifieke redenen bestaan – de formulieren nog kan raadplegen. Uit het samenstel van deze hiervoor beschreven bepalingen moet dan ook worden afgeleid dat de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing is op de verzoeken tot het houden van een referendum en de verklaringen ter ondersteuning van een inleidend verzoek. De hier beschreven procedure roept immers een specifieke openbaarheidsregeling voor deze verzoeken en verklaringen in het leven, die er mede toe strekt aan de personen die de verzoeken en verklaringen indienen een zekere mate van bescherming te geven, die bevordert dat zij in vrijheid voor het indienen van een dergelijk verzoek of dergelijke verklaring kunnen kiezen. In dit opzicht bestaat er een wezenlijk verschil met de aflegging van ondersteuningsverklaringen bij kandidatenlijsten bij verkiezingen. Deze ondersteuningsverklaringen worden na de indiening van de kandidatenlijsten immers ter inzage gelegd, en vallen na afloop van die inzagetermijn volgens vaste jurisprudentie onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur.

10. Stemming en vaststelling van de uitslag

10.1. Algemeen

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

Dit komt tot uitdrukking in de hoofdstukken 8, 9 en 10 van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 8, De stemming, correspondeert met het gelijknamige hoofdstuk J van de Kieswet. Een groot deel van de bepalingen van laatstgenoemd hoofdstuk wordt in hoofdstuk 8 van overeenkomstige toepassing verklaard. Tevens wordt door verwijzing naar de hoofdstukken K, L en M van de Kieswet het stemmen in een stembureau naar keuze van de kiezer, het stemmen bij volmacht en het door kiezers buiten Nederland stemmen per brief op overeenkomstige wijze mogelijk gemaakt.

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

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

Hoofdstuk 10, De vaststelling van de uitslag van het referendum, is in zijn geheel zelfstandig geredigeerd. Inhoudelijk volgt het echter in belangrijke mate de bepalingen van de hoofdstukken O en P van de Kieswet, waarin achtereenvolgens de taken van het hoofdstembureau en van het centraal stembureau bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag zijn geregeld. De keus is hier niet op het van overeenkomstige toepassing verkla-

ren gevallen vanwege het vrij grote aantal afwijkingsbepalingen dat bij die methode noodzakelijk zou zijn.

Evenals in de Kieswet zijn de bepalingen van de hoofdstukken 8, 9 en 10 voor het merendeel zowel van toepassing voor het centrale als voor het decentrale niveau. Waar dit niet het geval is, is in de artikelen zelf en een enkele maal in afzonderlijke artikelen een gedifferentieerde regeling gegeven.

Voor de tekst van de van toepassing verklaarde artikelen van de Kieswet wordt verwezen naar de reeds in de inleiding vermelde bijlage bij deze memorie van toelichting. Het eveneens bij de memorie gevoegde tijdschema voor een nationaal referendum heeft mede betrekking op de in dit hoofdstuk van de memorie van toelichting behandelde fasen van de referendumprocedure.

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

10.2. Tijdstip van de stemming

Voor het bepalen van de dag waarop de stemming zal worden gehouden, wordt een regeling voorgesteld die in beginsel voor nationale en decentrale referenda dezelfde is. De hierna volgende uiteenzetting over dit punt ten aanzien van een nationaal referendum is in hoofdzaak dan ook eveneens op decentrale referenda van toepassing.

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

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

In de tweede plaats zal door het stellen van een termijn waarbinnen het referendum moet worden gehouden, verzekerd dienen te worden dat het referendum niet onnodig wordt uitgesteld. Behalve om onnodige vertraging in het wetgevingsproces te voorkomen is dit ook nodig om de in de fasen van het inleidend en definitieve verzoek gewekte aandacht van de kiezers voor het onderwerp vast te houden.

Bij de vaststelling van de termijn dient er rekening mee te worden gehouden dat er na de dagtekening van het koninklijk besluit eerst nog

een ten minste noodzakelijke periode ter voorbereiding van de stemming zal moeten worden vrijgehouden. In deze periode zullen de gemeentelijke instanties die met de organisatie van het referendum zijn belast, zorg moeten dragen voor zaken als het benoemen van stembureauleden, het aanwijzen van lokaties waar een stembureau kan worden ingericht, het drukken van oproepingskaarten en stembiljetten e.d. Bij gewone verkiezingen is de verkiezingsdatum lang van te voren bekend, waardoor al vroegtijdig met de voorbereiding kan worden begonnen. Bij een verkiezing wegens kamerontbinding is er minder voorbereidingstijd, maar ligt er altijd nog een aantal weken tussen de vaststelling van het koninklijk besluit en de dag van kandidaatstelling, terwijl bovendien de verkiezingsdatum toch al enige tijd vóór de datum van het ontbindingsbesluit pleegt vast te staan. Bij een referendum zal de datum van de stemming niet of nauwelijks eerder bekend zijn dan op de dag dat het koninklijk besluit tot stand komt. Mede gelet op de ervaringen in de praktijk bij verkiezingen moet een termijn van zeven weken tussen de dagtekening van het koninklijk besluit en de dag van de stemming noodzakelijk worden geacht. Ook voor het voeren van de campagne ten behoeve van het referendum is een termijn van deze duur redelijk. Een termijn van zeven weken is slechts enkele dagen langer dan de in de Kieswet bepaalde termijn van drieënveertig dagen voor de periode tussen kandidaatstelling en stemming. Zoals in paragraaf 11 van deze memorie ter sprake zal komen, wordt er bij deze termijn van uitgegaan dat kiesgerechtigden in het buitenland zich kunnen laten registreren vanaf het begin van de fase van het definitieve verzoek tot het houden van een referendum tot zes weken voor de dag van de stemming, zodat de registratieperiode ten minste zeven weken bedraagt.

Uitgaande van een termijn van zeven weken na de dagtekening van het koninklijk besluit waarbinnen de stemming nog niet kan plaatsvinden, is in het wetsvoorstel het uiterste tijdstip van de stemming gesteld op vier maanden na die dagtekening. Dit betekent dat er een marge van twee en een halve maand is waarbinnen een dag voor de stemming kan worden aangewezen. De termijn van vier maanden is een maand korter dan door de commissie-Biesheuvel met het oog op de wenselijkheid van flexibiliteit werd voorgesteld. De regering erkent deze wenselijkheid, maar is anderzijds van oordeel dat een termijn van vijf maanden de fase na het definitieve verzoek te lang gerekt zou maken. Wel wordt een bijzondere voorziening op zijn plaats geacht voor het geval een deel van de termijn van vier maanden in het hart van de zomerperiode zou vallen. Aangezien velen dan met vakantie zijn, is die tijd feitelijk niet beschikbaar voor de stemming en de voorbereiding daarvan en voor het houden van de referendumcampagne. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat voor de berekening van de termijn van vier maanden de periode van 1 juli tot en met 15 augustus niet wordt meegeteld. De Kiesraad acht deze bepaling overbodig, omdat de periode waarbinnen de stemming kan plaatsvinden in zijn ogen lang genoeg is om te bereiken dat de stemming niet in de zomervakantie valt. Op zichzelf is het juist dat ook zonder een aparte wettelijke voorziening vermeden kan worden dat de stemming in de zomerperiode valt. Niettemin geeft de regering de voorkeur aan het in het voorstel neergelegde systeem, aangezien dit meer flexibiliteit biedt bij het bepalen van de dag van stemming, waarbij ook nog overwegingen van campagnetechnische aard een rol kunnen spelen. De Kiesraad beveelt overigens aan om, indien gekozen wordt voor een voorziening voor de zomerperiode, dit technisch anders vorm te geven. De regering heeft dit voorstel niet overgenomen, omdat beide systemen naar haar inzicht in de praktijk tot ongeveer hetzelfde resultaat leiden, mede gezien het feit dat in beide systemen de totale termijn waarbinnen het referendum moet worden gehouden, een maximumtermijn is.

Als dag van de stemming dient volgens het wetsvoorstel, overeenkomstig

hetgeen hier te lande bij verkiezingen gebruikelijk is, een woensdag te worden aangewezen.

10.3. Combinatie van referenda met verkiezingen

Het kan zich voordoen dat in de periode waarbinnen de datum voor een referendum moet vallen, tevens de dag van de stemming valt van een verkiezing voor de Tweede Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad of het Europees parlement. In het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat in die situatie de stemmingen voor de verkiezing en voor het referendum worden gecombineerd.

Een gunstig effect van combinatie is dat de opkomst van de kiezers bij de verkiezing en/of het referendum erdoor kan worden bevorderd. Een referendum dat veel publieke belangstelling heeft, kan ertoe leiden dat een gelijktijdig gehouden verkiezing, waarvoor de kiezers relatief weinig belangstelling tonen (provinciale staten, Europees Parlement), meer kiezers trekt dan anders het geval zou zijn geweest. Andersom kan een verkiezing waarbij de opkomst in het algemeen goed (Tweede Kamer) of redelijk (gemeenteraad) is, een positief effect hebben op de opkomst bij een gelijktijdig gehouden referendum. Zelfs is denkbaar dat zowel de opkomst bij de verkiezing als de opkomst bij het referendum van de combinatie profiteert.

Ten aanzien van combinatie van reguliere verkiezingen wordt wel als tegenargument aangevoerd dat de publieke aandacht voor de ene verkiezing gaat overheersen ten koste van de andere verkiezing en de kiezers daardoor bij hun keuze minder gericht zijn op de specifieke betekenis van elk van beide verkiezingen. Wat daarvan ook zij, bij een combinatie van een verkiezing met referendum behoeft voor een overeenkomstig effect in ieder geval minder vrees te bestaan.

Of kiezers hun keuze bij een referendum zullen laten beïnvloeden door een gelijktijdig voor een *ander* overheidsniveau gehouden verkiezing, is maar zeer de vraag. Betreft het referendum *hetzelfde* overheidsniveau als de verkiezing, dan is niet uitgesloten dat de campagne voor het één met de campagne voor het ander vermengd raakt. Maar daar is niets op tegen. Een ander voordeel van combinatie is dat de kiezers in één keer kunnen doen waarvoor ze anders wellicht binnen korte tijd tweemaal naar het stembureau zouden moeten komen. Hoewel in het algemeen aan het argument van «verkiezingsmoeheid» tegen het houden van verschillende verkiezingen na elkaar niet zo zwaar hoeft te worden getild, mag toch wel worden verwacht dat een combinatie van een referendum met een verkiezing door veel kiezers positief wordt gewaardeerd.

Ook de met verkiezingsactiviteiten belaste instanties, vooral de gemeenten, hebben baat bij combinatie. Het oproepen van de kiezers en het houden van de stemmingen kunnen worden gecombineerd, hetgeen organisatorische en financiële voordelen oplevert. Anders dan het tellen van stemmen voor twee verkiezingen in gemeenten waar stembiljetten worden gebruikt, is het feit dat de stembureaus 's avonds naast de verkiezingsuitslag ook nog de uitslag van het referendum moeten vaststellen nauwelijks een bezwaar te noemen, omdat de telling bij een referendum weinig tijd kost.

In de gemeentelijke praktijk van autonome referenda is al meermalen sprake geweest van het houden van een referendum tegelijk met een verkiezing. In 1989 is in de Kieswet het combineren van een stemming voor een reguliere verkiezing met een andere, door de gemeenteraad uitgeschreven, mogelijk gemaakt (artikel J 6 Kieswet). Deze wijziging zag, behalve op deelgemeenteraadsverkiezingen, ook op lokale referenda. Tot dusver is van bezwaren tegen het combineren van een lokaal referendum met een verkiezing nooit gebleken.

Ook zonder een wettelijke verplichting tot combinatie zou het overigens mogelijk zijn de dag van de stemming voor een referendum te bepalen op

een uit de Kieswet voortvloeiende verkiezingsdatum. Niettemin is vanwege de onmiskenbare voordelen van deze combinatie teneinde op dit punt een uniforme praktijk te verzekeren de voorkeur gegeven aan een wettelijke verplichting.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het voorgaande in beginsel ook geldt voor de situatie dat twee verkiezingen worden gecombineerd en daarnaast nog een referendum wordt gehouden. Het combineren van verkiezingen levert, indien geen stemmachines worden gebruikt, een extra belasting van de stembureaus op. Is de stap van het combineren van verkiezingen echter genomen, dan is de additionele belasting van ook nog een referendum relatief klein en niet van dien aard dat daarvan zou moeten worden afgezien.

In het wetsvoorstel is geen verplichting opgenomen om meerdere referenda te combineren, indien de wettelijke termijnen waarbinnen de stemmingen moeten worden gehouden elkaar overlappen. Op zichzelf zal een dergelijke combinatie zeer doelmatig kunnen zijn en in voorkomende gevallen ook worden toegepast. Van een wettelijke verplichting is echter afgezien, omdat een verplichte combinatie van referenda in samenhang met bovenvermelde verplichting tot combinatie van een referendum met verkiezingen onder omstandigheden tot een onoverzichtelijke opeenstapeling van stemmingen zou kunnen leiden.

Ook de Kiesraad onderschrijft deze keuze en signaleert bovendien dat er onduidelijkheden zouden kunnen ontstaan, indien verschillende bestuursorganen verplicht zouden zijn eenzelfde dag van de stemming aan te wijzen. De Kiesraad doet verder de suggestie om in het voorstel voor te schrijven dat de voorschriften ex artikel J 6 van de Kieswet ook van toepassing zijn, indien – op vrijwillige basis – wordt gekozen voor een combinatie van referenda. Deze suggestie is door de regering overgenomen.

De Kiesraad wijst erop dat gemeenten hun stemmachines wellicht niet kunnen gebruiken voor een gecombineerde stemming. Dit zou inderdaad het geval kunnen zijn. Het geldt echter niet voor gemeenten die werken met de nieuwste generatie stemcomputers. Met het ontstaan van steeds meer technische mogelijkheden op dit punt meent de regering dat aan het feit dat een deel van de gemeenten zijn stemmachines bij een gecombineerde stemming wellicht niet zal kunnen gebruiken, geen doorslaggevende betekenis meer kan worden toegekend.

Tenslotte merkt de Kiesraad met betrekking tot de combinatie van stemmingen op dat van de mogelijkheid van het gebruik van gecombineerde verkiezingsbescheiden alleen gebruik zal kunnen worden gemaakt, indien de GBA de mogelijkheid biedt de categorieën kiesgerechtigden voor de onderscheiden stemmingen te koppelen, ook indien deze categorieën en de referentiedata uiteen lopen. In het kader van de voorbereiding van de uitvoeringsvoorschriften zal door de regering nader worden bezien, in hoeverre met behulp van de GBA in combinatie met de gemeentelijke systemen de hierboven bedoelde koppelingen kunnen worden gerealiseerd.

10.4. Voorbereiding en verloop van de stemming

De wettelijke regeling van de voorbereiding en het verloop van de stemming kan nagenoeg geheel de bepalingen van de Kieswet volgen. In hoofdlijnen gaat het daarbij om het volgende.

Burgemeester en wethouders zijn belast met de indeling van de gemeente in stembedistricten, de aanwijzing van een geschikt stemlokaal voor elk stembedistrict en de benoeming van stembureauleden. De burgemeester is verantwoordelijk voor een doelmatige inrichting van de stemlokalen, waarbij het stemgeheim afdoende is gewaarborgd. Er kan gestemd worden met de traditionele stembus en stembiljetten, maar ook met elektronische stemmachines of stemcomputers, indien deze voor het gebruik

bij verkiezingen zijn goedgekeurd. Op advies van de Kiesraad is er bij nader inzien vanaf gezien een aparte goedkeuring van stemmachines voor gebruik bij referenda in te voeren, aangezien daaraan geen behoefte bestaat. De burgemeester draagt er zorg voor dat de kiezers ten minste veertien dagen voor de stemming een oproepingskaart voor het referendum ontvangen en een samenvatting van de wet of het besluit waarover het referendum wordt gehouden.

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

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

Voor kiezers die niet in de gelegenheid zijn naar het voor hen aangewezen stembureau te gaan, bestaat de mogelijkheid om volgens de bij verkiezingen geldende regels in een stembureau naar keuze of bij volmacht te stemmen. Bij een nationaal referendum kunnen kiezers die buiten Nederland wonen of daar tijdelijk wegens werkzaamheden verblijven, per brief stemmen.

Kiezers zijn bevoegd tijdens de zitting van het stembureau in het stemlokaal aanwezig te zijn. Zij kunnen mondeling bezwaren inbrengen, indien zij menen dat de stemming niet overeenkomstig de wettelijke voorschriften geschiedt.

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

10.5. Stemopneming en vaststelling van de uitslag

Ook de stemopneming door het stembureau verloopt op de bij verkiezingen gebruikelijke wijze. Direct nadat de stemming geëindigd is, gaat het stembureau over tot de werkzaamheden ter vaststelling van de resultaten van de stemming. De stembussen worden geopend en de stemmen worden geteld, dan wel de stemresultaten worden via de stemmachine of de stemcomputer uitgelezen. Aangezien er maar twee keuzemogelijkheden zijn, is de stemopneming bij gebruik van stembiljetten een stuk eenvoudiger dan bij verkiezingen. De stembiljetten worden gesorteerd in stemmen vóór en stemmen tegen de wet of het besluit waarover het referendum wordt gehouden. Daarnaast is het evenals bij verkiezingen mogelijk dat er ongeldige stemmen zijn, hetzij doordat op het stembiljet niets is ingevuld (blanco stemmen), hetzij doordat de invulling niet op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden. De aantallen geldige stemmen vóór en tegen de wet of het besluit en het aantal ongeldige stemmen worden vastgesteld en door de voorzitter van het stembureau bekendgemaakt. Tegen de beslissingen omtrent geldigheid van stembiljetten kunnen de aanwezige kiezers bezwaren inbrengen. Anders dan bij verkiezingen stelt het stembureau tevens het aantal voor het stemdistrict geregistreerde kiesgerechtigden voor het referendum

vast. Dit is noodzakelijk, omdat het totale aantal kiesgerechtigden in het land (c.q. de provincie of de gemeente) een factor is bij de vaststelling door het centraal stembureau of de uitslag van het referendum als een geldige raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet of het besluit moet worden aangemerkt. De Kiesraad heeft geadviseerd de stembureaus niet met deze taak te belasten en de burgemeester te verplichten het aantal kiesgerechtigden in de gemeente vast te stellen, met als argument dat de kans op fouten hierdoor zou worden verkleind. De regering ziet niet in waarom dit het geval zou zijn. Vaststelling van het aantal kiesgerechtigden kan bovendien bepalend zijn voor de vraag of het referendum een raadgevende uitspraak tot afwijzing oplevert. Toedeling van eerdergenoemde taak aan de stembureaus is dan ook ingegeven door de wens deze taak neer te leggen bij onafhankelijke organen.

Tenslotte maakt het stembureau een proces-verbaal op van de stemming en de stemopneming. De processen-verbaal van de stembureaus worden naar de burgemeester overgebracht. Deze stelt vervolgens voor zijn gemeente de totale aantallen stemmen vóór of tegen de wet of het besluit, het totale aantal ongeldige stemmen en het totale aantal kiesgerechtigden vast.

Het verdere verloop van de vaststelling van de uitslag van het referendum verschilt naargelang het een nationaal, dan wel een provinciaal of gemeentelijk referendum betreft.

Bij een nationaal referendum is er eerst nog een tussenfase op het niveau van de provincie. Daartoe worden de hoofdstembureaus voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in de twaalf provinciehoofdsteden ingeschakeld. De processen-verbaal van alle stembureaus in de provincie en de door de burgemeesters gedane opgaven van de aantallen stemmen en kiesgerechtigden per gemeente worden naar deze hoofdstembureaus overgebracht. Het hoofdstembureau stelt vervolgens in een openbare zitting vast hoeveel stemmen vóór en tegen in de provincie zijn uitgebracht, alsmede het aantal kiesgerechtigden in de provincie. De resultaten worden neergelegd in een proces-verbaal dat naar het centraal stembureau (de Kiesraad) wordt gezonden.

Bij een decentraal referendum ontbreekt deze tussenfase en gaan de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de door de burgemeester vastgestelde aantallen stemmen en kiesgerechtigden direct naar het centraal stembureau. Als zodanig treden op de centrale stembureaus voor de verkiezing van de leden van respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad.

De taak van het centraal stembureau is op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau dezelfde: de vaststelling van de totaaluitslag van het referendum. In wezen is dit dezelfde taak als bij verkiezingen. Feitelijk is de taak minder gecompliceerd. Bij een verkiezing moeten na vaststelling van de totale aantallen stemmen per lijst en per kandidaat diverse berekeningen worden uitgevoerd ter bepaling van de kiesdeler, de verdeling van de zetels over lijstencombinaties en partijen en de toewijzing van de zetels aan kandidaten. Bij een referendum totaliseert het centraal stembureau de aantallen vóór en tegen uitgebrachte stemmen, het aantal ongeldige stemmen en het aantal kiesgerechtigden voor het referendum. Vervolgens wordt aan de hand van deze aantallen vastgesteld of een meerderheid zich tegen de wet of het besluit heeft uitgesproken en of deze meerderheid ten minste dertig procent van het vastgestelde aantal kiesgerechtigden omvat. Is dit geval dan geldt de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet of het besluit.

Een verschil met verkiezingen in deze slotfase van het referendum is nog het volgende. Bij verkiezingen is het vertegenwoordigend orgaan de instantie die uiteindelijk beslist of het proces van de stemming en van de vaststelling van de uitslag een regelmatig verloop heeft gehad. Dat gebeurt als onderdeel van het onderzoek van de geloofsbrieven van de

gekozen leden. Het vertegenwoordigend orgaan beslist daarbij «de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrief of de verkiezing zelf rijzen» (artikel V 4, eerste lid, Kieswet). In de procedure voor het referendum is er geen equivalent van het geloofsbrievenonderzoek. Het vertegenwoordigend orgaan heeft geen taak ten aanzien van de controle van het proces van de stemming en de vaststelling van de uitslag. In het wetsvoorstel wordt hierin voorzien door deze taak bij het centraal stembureau te leggen. Deze keuze ligt voor de hand omdat het centraal stembureau als het hoogste orgaan in de piramide van onafhankelijke verkiezingsorganen ook bij verkiezingen reeds in materiële zin een centrale rol in het gehele verkiezingsproces vervult.

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

De Kiesraad wijdt in zijn advies twee opmerkingen aan de bovenbedoelde nieuwe taak die hij als centraal stembureau bij nationale referenda zal vervullen. In de eerste plaats merkt de Raad op dat de werkzaamheden rond de stemming enigszins kunnen worden vereenvoudigd door de burgemeester op het formulier bedoeld in artikel 128, tweede lid, van het voorstel te laten vermelden in welk stembureau gebruik is gemaakt van de mogelijkheid voor kiezers om mondelinge bezwaren in te dienen. De regering neemt deze suggestie niet over, omdat het centraal stembureau in het kader van deze nieuwe taak de processen-verbaal van de stembureaus niet alleen zal moeten bezien aan de hand van de ingediende mondelinge bezwaren, maar zich een totaalbeeld zal moeten vormen van de juistheid van de vaststelling van de uitkomsten van de stemming door de stembureaus. Een wettelijke verplichting tot aparte vermelding van de stembureaus waar gebruik gemaakt is van de mogelijkheid van het indienen van mondelinge bezwaren, zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat het centraal stembureau zijn beoordeling tot die processen-verbaal zou kunnen beperken.

De tweede opmerking van de Kiesraad in verband met de nieuwe taak bij de vaststelling van de uitslag heeft betrekking op de vermelding van de gerezen geschillen en de beslissingen die dienaangaande zijn genomen in het proces-verbaal. De regering is inderdaad voornemens in het model voor het proces-verbaal voor te schrijven dat deze zaken daarin worden vermeld. Nu ook de verplichting om in het proces-verbaal melding te maken van de ingediende bezwaren in artikel 142, eerste lid, van het voorstel is opgenomen, is de regering het met de Kiesraad eens dat het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt consistent is om de verplichting de gerezen geschillen en de dienaangaande genomen beslissingen in het proces-verbaal te vermelden, ook in de wet zelf op te nemen. Overigens hecht de regering eraan op te merken dat de beslissing op geschillen in haar ogen niet als een afzonderlijk besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is aan te merken, nu zij niet op zelfstandig rechtsgevolg is gericht. De totale vaststelling van de uitslag van het referendum, waaronder begrepen de beslechting van de gerezen geschillen, is aan te merken als een zodanig besluit. Bekendmaking van dat besluit dient te geschieden op de in artikel 143 van het voorstel voorgeschreven wijze.

11. Nederlanders in het buitenland

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

Waar het referendum een correctiemiddel is op de besluitvorming door een vertegenwoordigend orgaan dat is samengesteld op basis van algemene verkiezingen, ligt het voor de hand Nederlanders in het buitenland, nu zij het kiesrecht voor de Tweede Kamer bezitten, ook kiesgerechtigd te doen zijn voor het nationale referendum. Ook het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum ging (en gaat) hiervan uit. De Kiesraad wijst er in zijn advies op dat het recht op deelname van Nederlanders in het buitenland een complicerende factor vormt voor de hele procedure. De regering onderschrijft dit en heeft getracht de complicaties zoveel mogelijk te beperken, maar ziet geen mogelijkheden om deze geheel te vermijden. Anders dan de Kiesraad is zij van oordeel dat ook het recht om een verzoek in de inleidende fase in te dienen en het recht om een ondersteuningsverklaring in de definitieve fase af te leggen, aan deze groep kiesgerechtigden moeilijk kan worden onthouden, gelet op de tekst van het grondwetsherzieningsvoorstel (dat, zoals eerder in deze toelichting uiteen is gezet, maatgevend is voor de keuzen die in dit voorstel zijn gemaakt) en op de hierboven genoemde overwegingen.

Nederlanders in het buitenland kunnen alleen aan een verkiezing deelnemen, indien zij zich als kiesgerechtigde voor die verkiezing hebben laten registreren. Dit geldt ingevolge dit voorstel ook voor deelname aan het nationaal referendum (voor een provinciaal en gemeentelijk referendum zijn Nederlanders in het buitenland niet kiesgerechtigd, omdat zij geen ingezetenen van een provincie of gemeente zijn).

Het registratieverzoek wordt – volgens dezelfde procedure als bij gewone verkiezingen, zij het met afwijkende termijnen – ingediend bij de gemeente 's-Gravenhage. Personen die al zijn opgenomen in het zogenaamde semi-permanente bestand van kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen krijgen automatisch een registratieformulier toegezonden. Het verzoek kan worden gedaan nadat het besluit van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden, en dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen. Dit betekent dat voor de indiening van het registratieverzoek ten minste een periode van ongeveer zeven weken beschikbaar is. Het grootste deel van deze periode is gelegen vóórdat het besluit van het centraal stembureau inzake de toelating van het definitieve verzoek is genomen en dus ook voordat vaststaat dat er een referendum zal komen en op welke dag dit zal plaatshebben. Een deel van de periode, ten minste een week, ligt echter na het koninklijk besluit waarbij de dag van de stemming voor het referendum wordt vastgesteld.

De registratietermijn wordt al geopend voordat vaststaat of er een referendum komt, om te vermijden dat de totale procedure zou worden verlengd, alleen om Nederlanders in het buitenland in de gelegenheid te stellen zich te laten registreren. Zou de registratietermijn voor Nederlanders in het buitenland pas aanvangen nádat de besluitvorming inzake de toelating van het referendumverzoek en de bepaling van de dag van de stemming is afgerond, dan zou een verlenging van de totale referendumprocedure met ongeveer zes weken niet te vermijden zijn. Aan de nu in het voorstel neergelegde registratieprocedure kleeft dit nadeel niet, terwijl Nederlanders in het buitenland een reële registratietermijn wordt geboden en zij normaliter bovendien, mochten zij dat wensen, met het inzenden van een registratieverzoek kunnen wachten tot na de beslissing van het centraal stembureau inzake de toelating van het definitieve verzoek en de vaststelling van de dag van de stemming bij koninklijk besluit. In de meeste gevallen zal de beschikbare tijd voor het indienen van een registratieverzoek na het koninklijk besluit overigens langer zijn dan een week. Tussen dit besluit en de dag van de stemming dient minimaal zeven weken en maximaal vier maanden te liggen. Hoe langer de termijn tussen het koninklijk besluit en de dag van de stemming, hoe langer de registratietermijn voor Nederlanders in het buitenland.

De regering heeft met genoegen kennisgenomen van het feit dat de Kiesraad, vanuit de onwenselijkheid van een langdurige referendum-procedure, met de gekozen constructie instemt. De Kiesraad spreekt wel de vrees uit dat irritatie bij de kiezer in het buitenland zal kunnen ontstaan, indien blijkt dat zij zich hebben laten registreren voor een referendum waarvan later blijkt dat het geen doorgang vindt. Mede in dat verband bepleit de Kiesraad om, zodra de ontwikkelingen die kunnen leiden tot een centrale paspoortenadministratie dat toelaten, te komen tot permanente registratie van kiezers in het buitenland. De regering heeft kennis genomen van deze opvattingen van de Raad, maar laat die opvattingen hier – onder meer vanwege het uitgangspunt van de onderhavige wet dat de systematiek van de Kieswet waar mogelijk wordt overgenomen – verder buiten beschouwing. Wel wil de regering nog opmerken dat, zo er een centrale paspoortenadministratie zou komen, de door de Kiesraad bepleite gedragslijn wellicht een te overwegen mogelijkheid biedt. De Kiesraad geeft de regering ook in overweging om een wettelijke bepaling op te nemen inhoudende dat Nederlandse kiezers in het buitenland die zich hebben laten registreren voor een referendum, maar nog niet voorkomen in het semi-permanente register bedoeld in artikel D 3a van de Kieswet, ongevraagd in dat register worden opgenomen. Bij de voorbereiding van dit voorstel is overwogen een dergelijke voorziening te treffen. Daar is van afgezien, omdat in het kieswettelijke systeem bewust is gekozen voor aparte semi-permanente registers voor Tweede-Kamer- en Europese verkiezingen. Automatische toevoeging van personen die zich hebben laten registreren voor een nationaal referendum aan één of beide registers, zou dat uitgangspunt doorbreken. Gelet op het tijdelijke karakter van de onderhavige regeling acht de regering het niet gewenst voorzieningen te treffen die tevens gevolgen hebben voor de bij verkiezingen gehanteerde systematiek. Indien een dergelijk register wenselijk wordt geacht, dient dit te worden ingevoerd door middel van een wijziging van artikel D 3a Kieswet. Overigens is het wel de bedoeling om op de Nederlandse kiezers in het buitenland op het registratieformulier uitdrukkelijk te wijzen op het hier beschreven systeem. Tevens kan op het registratieformulier ten behoeve van het referendum worden gevraagd of betrokkene opneming in het semi-permanente bestand bedoeld in artikel D 3a wenst. Artikel D 3a Kieswet staat daaraan niet in de weg, nu daarin ook de mogelijkheid is opgenomen om op verzoek in het register te worden opgenomen. Materieel kan zodoende een resultaat worden bereikt dat vergelijkbaar is met hetgeen de Kiesraad blijktens zijn advies voor ogen staat.

De bepalingen inzake de registratie van Nederlanders in het buitenland zijn opgenomen in hoofdstuk 4, paragraaf 2 van het wetsvoorstel.

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

In het wetsvoorstel wordt ook aan de Nederlander die op de dag van de stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn partner of ouder buiten Nederland verblijft, het recht toegekend per brief te stemmen.

De Kiesraad heeft aandacht gevraagd voor de instelling van briefstembureaus in het buitenland bij een nationaal referendum. Op grond van de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel M 13 van de Kieswet is voor de vraag of er een briefstembureau op een diplomatieke vertegenwoordiging moet worden gevestigd, bepalend of bij een laatstgehouden referendum ten minste vijfhonderd als kiezer geregistreerde

Nederlanders werkelijke woonplaats hadden in het betreffende land. De Kiesraad constateert dat er derhalve bij een eerste nationaal referendum geen verplichting bestaat om briefstembureaus in te richten, buiten de briefstembureaus die moeten worden gevestigd op de Nederlandse Antillen en Aruba. De regering is van mening dat de door de Kiesraad gewenste overgangsvoorziening niet nodig is, omdat de norm van artikel M 13 Kieswet bij een eerste referendum ook zonder wettelijke voorziening analoog kan worden toegepast. De regering is bereid thans de intentie uit te spreken de norm van vijfhonderd als kiezer geregistreerde Nederlanders bij de laatstgehouden Tweede-Kamerverkiezingen bepalend te doen zijn voor de instelling van briefstembureaus bij het eerste nationale referendum dat op grond van deze wet wordt gehouden.

De Kiesraad merkt voorts op dat hij ervan uitgaat dat Nederlandse kiezers in het buitenland uitsluitend een stembiljet wordt toegezonden en dat zij niet, zoals in Nederland woonachtige kiezers, op hun adres door middel van een samenvatting van de regeling die aan een referendum wordt onderworpen, worden geïnformeerd. Dit is inderdaad het systeem zoals het de regering voor ogen staat. Toezending van een samenvatting aan Nederlanders in het buitenland stuit inderdaad op het probleem dat die samenvatting nog niet gereed kan zijn op het moment dat zij met de andere briefstembescheiden verzonden zou moeten worden. De Kiesraad wijst er echter terecht op dat het Internet voor Nederlanders in het buitenland ook hier een goed alternatief zal kunnen vormen. De samenvatting zal in ieder geval met andere relevante informatie op het Internet worden geplaatst.

Ook Nederlanders in het buitenland kunnen binnen de daarvoor in het voorstel gegeven termijnen *een referendumverzoek indienen en een ondersteuningsverklaring afleggen*. Om hun een reële kans te bieden een dergelijk verzoek of verklaring tijdig in te dienen, is in de hoofdstukken 6 en 7 van het voorstel bepaald dat Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben een verzoek respectievelijk ondersteuningsverklaring per brief afleggen. Deze verzoeken en ondersteuningsverklaringen zullen moeten worden ingediend bij het gemeentebestuur van 's-Gravenhage. De verdere procedure zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld.

De kiesgerechtigdheid van de Nederlanders in het buitenland zal door het gemeentebestuur van 's-Gravenhage overigens moeten worden gecontroleerd volgens procedures die vergelijkbaar zijn met de procedures die gevolgd worden bij de registratie van Nederlanders in het buitenland als kiezer. De kiesgerechtigdheid kan immers nog niet uit de registratie worden afgeleid, nu die registratie in de regel pas later zal plaatsvinden. Een en ander zal in de algemene maatregel van bestuur en door middel van het voor te schrijven formulier worden geregeld.

De *gemeente 's-Gravenhage* heeft op grond van het wetsvoorstel een belangrijke taak bij de administratieve uitvoering van de voorschriften inzake de registratie van Nederlanders in het buitenland, de verzending van briefstembescheiden aan deze groep Nederlanders en de verwerking van de door de Nederlanders in het buitenland uitgebrachte briefstemmen. Ook zal de gemeente 's-Gravenhage in de op basis van dit wetsvoorstel tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur een belangrijke functie hebben voor de indiening van referendumverzoeken door Nederlanders in het buitenland. Het laatste betreft een nieuwe taak, de eerdergenoemde taken worden door de gemeente 's-Gravenhage nu reeds in het kader van Tweede-Kamer- en Europese verkiezingen verricht. Bij een nationaal referendum fungeren er in de gemeente 's-Gravenhage en bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen in daartoe aangewezen landen briefstembureaus voor het verwerken van de door Nederlanders buiten Nederland uitgebrachte briefstemmen. Deze brief-

stembureaus fungeren bij een referendum geheel overeenkomstig hun werkwijze bij verkiezingen. De resultaten van de briefstembureaus bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen worden per telefax ter kennis van de burgemeester van 's-Gravenhage gebracht.

12. Voorlichting van de kiezers

Om deel te kunnen nemen aan referenda is het voor de kiezers noodzakelijk om te beschikken over de informatie over het onderwerp waarover het referendum gaat. Bij een correctief referendum betreft dit in de eerste plaats informatie over de inhoud van de wet of het besluit waarover de kiezer opgeroepen wordt om zich uit te spreken. In het wetsvoorstel is daarom een verplichting voor de overheid opgenomen ten minste het minimum van de informatie die nodig is voor deelneming aan de stemming tijdig en kosteloos beschikbaar te stellen. Deze actieve informatieplicht, te vergelijken met de toezending aan de kiezers van de lijst van kandidaten bij de verkiezingen, houdt in de eerste plaats in dat een samenvatting van de inhoud van de wet of het besluit tijdig voor de stemming aan het adres van de kiezers wordt bezorgd. Deze samenvatting is beperkt tot de feitelijke inhoud van de regeling en omvat geen argumenten pro of contra. Zij wordt voor een nationaal referendum vastgesteld door de minister wie het aangaat in overleg met de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en voor een provinciaal respectievelijk gemeentelijk referendum door de commissaris van de Koningin respectievelijk de burgemeester.

De Kiesraad heeft voorgesteld de samenvatting democratisch te laten «vaststellen» door de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad tegelijk met de stemming over de wet of regeling. De regering vindt dit een wel erg zware procedure, die bovendien dan voor alle wetten zou moeten worden gevolgd, terwijl in de voorstellen van de regering de samenvatting alleen behoeft te worden opgesteld indien een referendum wordt gehouden. Daarnaast wordt het probleem dat de Kiesraad beoogt uit de wereld te helpen, niet ondervangen. Ook bij vaststelling van de samenvatting door het vertegenwoordigend orgaan kan namelijk verschil van mening ontstaan over de inhoud. Het voorstel van de Kiesraad is dan ook niet overgenomen. Verder doet de Kiesraad de aanbeveling voor de verzending van de samenvatting aan de gemeenten een termijn op te nemen. De regering meent dat hier moet worden vertrouwd op de tijdige totstandkoming en bekendmaking van de samenvatting, zonder dat daarvoor weer een specifieke voorziening in het leven wordt geroepen. In de tweede plaats houdt de actieve informatieplicht in dat de volledige tekst van de wet of het besluit gedurende vier weken voorafgaande aan de stemming kosteloos ter secretarie van elke gemeente verkrijgbaar is. Deze wettelijke verplichting beperkt zich tot de fase van de stemming. Het initiatief om een referendum uit te lokken ligt geheel bij de kiezers. Er is dan ook geen aanleiding om in de voorfasen van het referendum aan de overheid verplichtingen op te leggen ter bevordering van het houden van een referendum. Volstaan kan worden met het voorschrift dat in de gemeenten, nadat een inleidend verzoek tot het houden van een referendum is toegelaten, ter openbare kennis wordt gebracht gedurende welke termijn en op welke plaatsen in de gemeente door de kiezers verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek kunnen worden afgelegd.

Het staat de overheid overigens vrij om de burgers in de voorfasen en in de fase van de stemming te voorzien van aanvullende informatie. Het kan daarbij zowel gaan om neutrale voorlichting over het onderwerp en de procedure als om een toelichting op het eigen standpunt. Het wetsvoorstel bevat op dit punt noch voorschriften, noch beperkingen.

Uiteraard hebben ook de initiatiefnemers tot het referendum en hun opposanten alle vrijheid om van hun kant de kiezers van de nodige informatie

te voorzien en hun standpunt over de in de wet of het besluit vervatte maatregelen of voorzieningen ter kennis van de kiezers te brengen.

Ten aanzien van de voorlichting rond een referendum stelde de commissie-Biesheuvel voor om initiatiefnemers een wettelijk recht op zendtijd te geven in de fase van steunverwerving. In ruimere zin gaat het om de vraag of de overheid wettelijk verplicht moet worden om faciliteiten zoals zendtijd of subsidie ter beschikking te stellen aan initiatiefnemers. Op deze manier zou een zeker evenwicht verzekerd kunnen worden tussen enerzijds de initiatiefnemers en anderzijds de overheid of groepen burgers die belang hebben bij handhaving van de regeling waarom het gaat.

De regering meent dat er overwegende bezwaren bestaan tegen een dergelijke wettelijke verplichting. De initiatiefnemers kunnen rekenen op belangstelling van de media. Zij kunnen voorts veelal zelf beschikken over voldoende middelen om publiciteit voor hun standpunt te verkrijgen. Verder zullen er in de campagne groepen burgers of organisaties naar voren treden die zich verzetten tegen de initiatiefnemers en eveneens een beroep zouden willen doen op faciliteiten. Zowel ten aanzien van groepen initiatiefnemers, die in de referendumcampagne een verschillende omvang kunnen hebben en onderling ook een geheel uiteenlopende benaderingen van het onderwerp kunnen vertegenwoordigen, als hun opponenten zou als voorwaarde voor de verlening van faciliteiten moeten gelden dat hun interne organisatie zodanig moet zijn dat daaraan middelen kunnen worden toevertrouwd. Dit veronderstelt een mate van organisatie en eensgezindheid ten aanzien van argumenten en strategie die niet altijd aanwezig zal zijn.

Het achterwege laten van een wettelijke verplichting tot verlening van faciliteiten houdt niet in dat het de overheid verboden is om deze te verlenen. Daarbij is de overheid gebonden aan bestaande regels over subsidiëring, het gelijkheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur.

13. Beroep op de rechter

Het beroep op de bestuursrechter tegen besluiten die op grond van de Tijdelijke referendumwet worden genomen, is in het wetsvoorstel geregeld naar analogie van het beroep inzake Kieswetgeschillen. Ook bij geschillen die zich in de loop van de referendumprocedure kunnen voordoen, is kenmerkend dat de aangevochten besluiten in hoge mate een gebonden karakter hebben en met het oog op de voortgang van de procedure een snelle afdoening van deze geschillen vereist is.

In een aantal gevallen wordt al in spoedbehandeling van beroepen voorzien doordat gedeelten van de Kieswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dit betreft beroep tegen besluiten inzake de registratie van kiesgerechtigdheid van Nederlanders in het buitenland, verzoeken om een kiezerspas, verzoeken om bij volmacht te stemmen en verzoeken om per brief te stemmen.

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

- a. besluiten inzake de vraag of de Tijdelijke referendumwet toelaat dat over een wet of een besluit een referendum wordt gehouden;
- b. besluiten van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek tot het houden van een referendum, het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, het verloop van de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de uitslag van een referendum.

Bij de behandeling van deze beroepen gelden volgens het wetsvoorstel de volgende afwijkingen van de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht inzake beroep op de administratieve rechter:

- uitsluiting van de bezwaarschriftprocedure;

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

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

In enkele gevallen wordt beroep geheel uitgesloten. In de eerste plaats betreft dit besluiten van stembureaus, het plaatselijk stembureau, het hoofdstembureau of de burgemeester inzake het inleidend verzoek tot het houden van een referendum, het definitieve verzoek tot het houden van een referendum, het verloop van de stemming, de stemopneming, de vaststelling van het aantal kiesgerechtigden en de vaststelling van de uitslag van een referendum. Deze uitsluiting komt overeen met die welke voor verkiezingen is geregeld in artikel 8:4, onder h, van de Algemene wet bestuursrecht. Het motief voor deze uitsluiting is dat geschillen over de genoemde besluiten alle aan de orde kunnen komen bij de besluiten van het centraal stembureau tot vaststelling van de toelaatbaarheid van het inleidend verzoek of het definitieve verzoek tot het houden van een referendum of tot vaststelling van de uitslag van het referendum. De besluiten van het centraal stembureau over deze onderwerpen dienen, anders dan in overeenkomstige gevallen bij verkiezingen, bij een referendum wél appellabel te zijn, aangezien, zoals in paragraaf 10 werd toegelicht, bij een referendum geen sprake is van een beslissing van geschillen over de stemming en de vaststelling van de uitslag door het vertegenwoordigend orgaan.

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

14. Straf- en overgangsbepalingen

14.1. Strafbepalingen

Ten aanzien van verkiezingen bestaan twee categorieën van strafbepalingen. In de artikelen 125 tot en met 130 van het Wetboek van Strafrecht zijn enkele delicten geformuleerd die betrekking hebben op «een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing». Deze artikelen hebben naar hun omschrijving geen betrekking op overeenkomstige handelingen bij referenda.

Hiernaast kent de Kieswet in hoofdstuk Z een paragraaf strafbepalingen (artikel Z 1 tot en met Z 11). Deze artikelen hebben, al is dat in de tekst van de afzonderlijke artikelen niet expliciet aangegeven, als onderdeel van de Kieswet uitsluitend betrekking op in de Kieswet geregelde verkiezingen. Zo is bijvoorbeeld artikel Z 1, waarin onder meer het vervalsen van stembiljetten strafbaar wordt gesteld, niet van toepassing, indien het stembiljetten voor een referendum betreft.

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

Wat de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht betreft, zou het denkbaar zijn de redactie van die bepalingen zodanig te verruimen dat ze mede betrekking hebben op referenda. Met het oog op het tijdelijke karakter van de onderhavige wet is dit echter niet wenselijk. Hoofdstuk 12 van het wetsvoorstel behelst dan ook achtereenvolgens bepalingen die met de artikelen 125 tot en met 130 van het Wetboek van Strafrecht en met hoofdstuk Z, paragraaf 1, van de Kieswet overeenkomen. Om ongewenst verschil tussen beide categorieën van bepalingen te voorkomen, is in alle delictomschrijvingen expliciet de term «referendum» opgenomen. Voor de delictomschrijvingen, de kwalificatie van de delicten als misdrijven of als overtredingen en de op te leggen straffen is aangesloten bij de formuleringen in het Wetboek van Strafrecht en de Kieswet.

Ten aanzien van de fasen van het inleidend verzoek en het definitieve verzoek tot het houden van een referendum kennen het Wetboek van Strafrecht en de Kieswet uit de aard der zaak geen strafbepalingen die model zouden kunnen staan voor de Tijdelijke referendumwet. In het algemeen is ook geen aanleiding gezien om op deze fasen betrekking hebbende handelingen strafbaar te stellen. Een uitzondering is gemaakt voor het omkopen van personen door gift of belofte tot het al dan niet indienen van een verzoek om een referendum te houden of het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Door dergelijke handelingen wordt opzettelijk een onzuiver verloop van de referendumprocedure beoogd, hetgeen een strafbaarstelling rechtvaardigt.

Het meer dan eenmaal ondertekenen van een verzoek tot het houden van een referendum of van een ondersteuningsverklaring zou op zichzelf om dezelfde reden een grond voor strafbaarstelling kunnen opleveren. Hiervan is afgezien, omdat de hoofdstuk 6 en 7 van de wet zelf al in een afdoende sanctionering voorzien, te weten de ongeldigheid van alle door betrokkene ingediende verzoeken of afgelegde verklaringen. Wordt onder een valse naam een verzoek ingediend of een verklaring afgelegd, dan is het algemene artikel van het Wetboek van Strafrecht inzake valsheid in geschrifte van toepassing (artikel 225).

14.2. Overgangsbepalingen

Ingevolge het wetsvoorstel treedt de wet in werking met ingang van 1 januari 2001. Er kan geen raadgevend referendum worden gehouden over de wetten die voor 1 januari 2001 zijn bekrachtigd. Hetzelfde geldt voor de verdragen die voor die datum stilzwijgend zijn goedgekeurd en de decentrale besluiten die voor die datum zijn genomen.

Het tijdelijke karakter van de regeling is vastgelegd in het wetsvoorstel door de bepaling dat de wet vervalt met ingang van 1 januari 2005. Na die datum blijft ingevolge het wetsvoorstel een raadgevend referendum nog wel mogelijk voor de gevallen waarin vóór de vervaldatum van 1 januari 2005 de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek is ingegaan. De datum van 1 januari 2005 is gekozen om de invoering van de uitvoeringswet van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum mogelijk te maken binnen de termijn waarbinnen de Tijdelijke referendumwet geldt. De wetgever kan de genoemde datum wijzigen indien deze uitvoeringswet eerder dan wel later in werking treedt.

15. Autonome decentrale referendumverordeningen

15.1. Algemeen

Er zijn gemeentebesturen en provinciebesturen die op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid referendumverordeningen hebben vastgesteld. Het gaat daarbij om een breed scala aan verordeningen waarin allerlei varianten voorkomen zoals referenda op initiatief van referendumgerechtigden, referenda op initiatief van het bestuursorgaan,

mengvormen daarvan, referenda over besluiten, ontwerp-besluiten danwel beleidsvoornemens etc. Hierna wordt ingegaan op de vraag hoe deze autonome verordeningen zich verhouden tot het referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel. Als vertrekpunt dienen daarbij de relevante artikelen uit de Provinciewet en de Gemeentewet.

Typen van referenda

Voordat nader wordt ingegaan op de vraag welke referenda op decentraal niveau mogelijk zijn wordt voor een goed begrip weergegeven welke typen referenda – voorzover die hierna aan de orde komen – onderscheiden kunnen worden en wat daaronder wordt verstaan. De volgende varianten zijn denkbaar:

- raadgevende referenda: referenda op initiatief van referendumgerechtigden (niet bindend);
- raadplegende referenda: referenda op initiatief van het bestuursorgaan (niet bindend);
- bindende referenda: referenda waarbij de uitslag bindend is voor het beslissingsbevoegde bestuursorgaan;
- niet-bindende referenda: referenda waarbij de uitslag niet-bindend is voor het beslissingsbevoegde bestuursorgaan;
- correctieve referenda: referenda over een genomen besluit;
- niet-correctieve referenda: referenda over een nog te nemen besluit.

15.2. De verhouding tussen decentrale verordeningen en «hogere» regelgeving

Gemeente- en Provinciewet kennen (identieke) bepalingen die in algemene zin de verhouding tussen decentrale verordeningen en «hogere» regelgeving regelen. De relatie tussen provinciale verordeningen en rijks-wetgeving, respectievelijk gemeentelijke verordeningen enerzijds en provinciale en rijkswetgeving anderzijds, is tot uitdrukking gebracht in de artikelen 118 en 119 van de Provinciewet respectievelijk 121 en 122 van de Gemeentewet. Hieronder wordt, aan de hand van de bepalingen uit de Gemeentewet, de betekenis voor bestaande decentrale referendum-verordeningen geschetst.

Artikel 122 van de Gemeentewet legt vast dat de bepalingen van bestaande gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door (voorzover hier relevant) een wet wordt voorzien van rechtswege vervallen. Artikel 121 van de Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen ten aanzien van het onderwerp waarin (onder meer) door wetten is voorzien, gehandhaafd blijft, voorzover de verordeningen met die wetten niet in strijd zijn.

Gevolg van artikel 122 is het vervallen van bepalingen uit gemeentelijke verordeningen zodra in het onderwerp daarvan bij (latere) wet wordt voorzien. Uit de jurisprudentie blijkt overigens dat voor het vervallen van rechtswege niet alleen voldoende is dat de latere wet hetzelfde onderwerp regelt. De wet moet ook vanuit hetzelfde motief zijn ingegeven. Als de latere wet hetzelfde onderwerp vanuit hetzelfde motief regelt, heeft dat tot gevolg dat de desbetreffende bepalingen op decentraal niveau van rechtswege vervallen, *ook als die bepalingen met die wet niet in strijd zijn.*

Aangenomen moet worden dat het motief voor decentrale referendum-regelingen niet zal afwijken van het motief dat aan het onderhavige voorstel ten grondslag ligt, te weten het bieden van een aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel door middel van het voorzien in een uitspraak van de kiesgerechtigden. Uit het advies van de Raad van State blijkt dat hij een ruime uitleg van het woord «voorzien» in de artikelen 119 van de Provinciewet en 122 van de Gemeentewet voorstaat. In relatie tot het onderhavige voorstel ontmoet deze uitleg geen bezwaar.

Artikel 121 geeft na de inwerkingtreding van de hogere regelgeving (die

vanuit hetzelfde motief in het desbetreffende onderwerp voorziet) de bevoegdheid om op decentraal niveau verordeningen vast te stellen, mits die verordeningen niet met de hogere regeling in strijd zijn. Het kan hier gaan om nieuwe verordeningen of om ongewijzigde (of gewijzigde) vaststelling van bepalingen die uit hoofde van artikel 122 van rechtswege waren vervallen.

Het onderhavige voorstel regelt voor het decentrale niveau het onderwerp «raadgevend referendum» over sommige besluiten. Gelet op de ruime uitleg van «voorzien» in de artikelen 119 van de Provinciewet en 122 van de Gemeentewet betekent dat (in de lijn van het advies van de Raad van State) dat alle (bepalingen van) provinciale en gemeentelijke verordeningen die een regeling bevatten voor raadgevende referenda van rechtswege komen te vervallen, ook al betreffen ze (mede) andere besluiten of beslissingen dan die onder het onderhavige voorstel referendabel zullen zijn. Alle overige (bepalingen van) referendumverordeningen behouden na de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel in beginsel hun gelding.

Het voorgaande kan betekenen dat na de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel sommige verordeningen niet goed meer kunnen werken omdat bepalingen daaruit van rechtswege zijn vervallen. Intrekking c.q. aanpassing van de verordening ligt dan in de rede.

Om eventuele onzekerheid te voorkomen zou het overigens aanbeveling verdienen wanneer decentrale besturen hun bestaande verordeningen zouden intrekken en uitdrukkelijk zouden bezien of zij naast het referendum uit hoofde van dit wetsvoorstel nog behoefte hebben aan autonome referenda. Overigens is te verwachten dat dat niet of nauwelijks het geval zal zijn. Voorzover dat wel het geval blijkt kunnen zij tot vaststelling daarvan overgaan, uiteraard met inachtneming van de grenzen die uit het onderhavige voorstel voortvloeien. Hierna wordt ingegaan op de vraag welke autonome referenda verenigbaar zijn met dit wetsvoorstel. Er zal voor zorggedragen worden dat provincie- en gemeentebesturen tijdig op de hoogte zijn van ontwikkelingen met betrekking tot het onderhavige voorstel zodat zij tijdig de nodige besluiten kunnen nemen.

15.3 De ruimte voor autonome decentrale referenda

Dit wetsvoorstel ziet op een raadgevend referendum en bevat in zoverre een uitputtende regeling. Bij de beantwoording van de vraag welke referenda daarnaast op decentraal niveau mogelijk zijn is een aantal criteria tegelijk aan de orde, te weten:

- de besluiten die naar hun aard binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen;
- de wetgevende organen op decentraal niveau;
- de aard van het referendum.

Hierna wordt een aantal situaties onderscheiden waarin al deze criteria aan bod komen.

Andere dan raadgevende referenda over besluiten die referendabel zijn onder dit wetsvoorstel

Het referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel kan als gezegd getypeerd worden als een raadgevend correctief referendum, en het bevat in zoverre een uitputtende regeling. Daaruit vloeit voort dat er op decentraal niveau in beginsel geen ruimte is voor enige andere vorm van referendum dan het referendum uit hoofde van dit voorstel voor besluiten waarop het van toepassing is (artikel 8, eerste en tweede lid).

Raadgevende referenda over datgene wat buiten dit voorstel valt

Ingevolge het «lijmakkoord» opent dit voorstel de mogelijkheid van een

raadgevend referendum over dezelfde onderwerpen, met dezelfde uitzonderingen en onder dezelfde voorwaarden als de in te dienen grondwetswijziging. Het onderhavige voorstel staat in functie en in perspectief van het in te dienen grondwetsherzieningsvoorstel. Hoofregel van het grondwetsherzieningsvoorstel is dat alleen besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften referendumwettig zijn. Alleen bij wet in formele zin (in dit geval dus de Tijdelijke referendumwet) kunnen andere besluiten van provinciale staten of gemeenteraad als referendumwettig besluiten worden aangewezen. Het voorstel beoogt onder meer om burgers in alle gemeenten en provincies gelijkelijk het recht te geven op een raadgevend referendum over de onderwerpen en volgens de procedures die dit voorstel in lijn met het grondwetsherzieningsvoorstel regelt. Daarmee is de bevoegdheid om aanvullingen vast te stellen onttrokken aan de bevoegdheid van de provincie- en gemeentebesturen. Inherent hieraan is dat autonome referendumverordeningen niet feitelijk tot effect mogen hebben dat de werking van de Tijdelijke referendumwet uitgebreid wordt. Dat effect zou ontstaan indien op decentraal niveau raadgevende referenda gehouden zouden worden over besluiten van provinciale staten en gemeenteraad (onderwerpen) die buiten dit wetsvoorstel vallen. Dit geldt ook voor besluiten die in beginsel referendumwettig zijn maar ingevolge artikel 8, derde lid, zijn uitgezonderd. Een andere benadering zou niet stroken met de uniformiteit die het voorstel beoogt. Bovendien zou een vrije aanvullingsbevoegdheid de zin aan de in het voorstel opgenomen regeling van aanvullingen en uitzonderingen ontnemen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de beoogde uitputtende werking van het voorstel geëxpliciteerd in artikel 168.

Besluiten van andere organen dan provinciale staten en gemeenteraad; raadgevende referenda

Het onderhavige voorstel ziet voor wat betreft het decentrale niveau alleen op besluiten van provinciale staten en de gemeenteraad. Besluiten die door andere organen worden genomen vallen buiten dit voorstel. De vraag rijst of deze besluiten aan een autonoom referendum onderworpen kunnen worden. Concrete vraag kan bijvoorbeeld zijn of een verordening die krachtens delegatie door de gemeenteraad door b en w is vastgesteld op grond van een autonome verordening aan een raadgevend referendum kan worden onderworpen. Hetzelfde geldt voor een door een deelraad vastgestelde verordening. Hiertegen bestaat geen bezwaar. Immers, wanneer de desbetreffende verordenende bevoegdheid op decentraal niveau niet gedelegeerd zou zijn zou het onderhavige voorstel gewoon van toepassing zijn. Gerelateerd aan het onderwerp gaat het om een besluit waarvan de wetgever het (raadgevende) referendum van belang oordeelt. Ook kan het gaan om besluiten waarbij de zogeheten primaire bevoegdheid berust bij andere organen dan provinciale staten of de gemeenteraad (waar dus geen sprake is van delegatie door laatstgenoemde organen). Dat leidt tot de conclusie dat autonome raadgevende referenda met betrekking tot besluiten die door andere organen dan de gemeenteraad of provinciale staten worden vastgesteld zijn toegestaan mits die besluiten onder het onderhavige voorstel zouden vallen wanneer zij door provinciale staten of de gemeenteraad zouden zijn vastgesteld. Deze inperking op het verbod tot aanvulling is opgenomen in artikel 168.

Besluiten van andere organen dan provinciale staten en gemeenteraad; raadplegende referenda

In het verlengde van het voorgaande stuiten autonome raadplegende referenda in de hiervoor bedoelde situaties evenmin op bezwaar. In het algemeen geldt dat het onderhavige voorstel zich niet verzet tegen autonome raadplegende referenda met betrekking tot besluiten van andere

organen dan gemeenteraden en provinciale staten ongeacht of die besluiten wel of niet onder dit voorstel zouden vallen wanneer zij wel door die organen zouden zijn vastgesteld.

Ontwerp-besluiten

Ontwerp-besluiten vallen per definitie buiten het onderhavige voorstel, dat immers enkel ziet op reeds genomen besluiten. Met betrekking tot ontwerp-besluiten kan van cumulatie van referenda sprake zijn wanneer het ontwerp-besluit eerst aan een autonoom referendum onderworpen is geweest terwijl het daarna als «besluit» onder dit voorstel zou vallen. Dit zou de regeling van het onderhavige wetsvoorstel doorkruisen. Dat leidt tot de conclusie dat autonome referenda (raadplegend dan wel raadgevend) over ontwerp-besluiten die als «besluit» onder dit voorstel vallen niet zijn toegestaan.

Beleidsvoornemens

Ook beleidsvoornemens vallen buiten het onderhavige voorstel. Beleidsvoornemens zullen in de regel vroeg of laat – als zij geëffectueerd worden – in besluiten worden omgezet. Mogelijk is dus dat een dergelijk besluit onder het onderhavige wetsvoorstel valt en daarom uit dien hoofde aan een referendum onderworpen wordt. Ook hier bestaat het risico van cumulatie van referenda, zij het niet altijd. Het ligt hier onvoldoende hard om in algemene zin te kunnen zeggen dat referenda over beleidsvoornemens het onderhavige wetsvoorstel doorkruisen. Wel is het van belang dat het decentrale bestuur zich hiervan bewust is opdat men hiermee rekening kan houden bij de vraag of een autonoom referendum over een beleidsvoornemen in een concreet geval zinvol is.

Andere dan raadgevende referenda over andere besluiten/onderwerpen dan die onder dit voorstel vallen

Zoals eerder werd aangegeven regelt dit voorstel het raadgevende referendum. Raadplegende referenda over andere onderwerpen dan de onderwerpen waarop dit voorstel betrekking heeft belemmeren de werking van dit voorstel niet. Er bestaat dan ook geen bezwaar tegen raadplegende referenda over onderwerpen die niet onder dit voorstel vallen. In dit verband zij nog opgemerkt dat autonome raadplegende referenda over onderwerpen die onder het onderhavige voorstel vallen, toegestaan zijn, mits zij dit voorstel niet doorkruisen. Van doorkruising is bijvoorbeeld sprake, indien autonome raadplegende referenda zouden worden uitgeschreven gedurende de termijnen van de referendum-procedure uit hoofde van het onderhavige voorstel.

Weergave in schemavorm

Samenvattend en ter verduidelijking wordt het bovenstaande weergegeven in de vorm van een schema.

Tabel 2. Gevolgen van de Tijdelijke referendumwet voor autonome referendumverordeningen

	Besluiten van staten en raad die onder de Trw vallen	Besluiten van staten en raad die <i>niet</i> onder de Trw vallen	Besluiten van andere organen dan staten en raad over onderwerpen die onder de Trw vallen	Besluiten van andere organen dan staten en raad over onderwerpen die <i>niet</i> onder de Trw vallen
Raadgevend, correctief	-	-	+	+
Raadgevend, niet-correctief	-	-	+	+
Raadplegend, Correctief	+	+	+	+
Raadplegend, niet-correctief	(voorzover de Trw niet wordt doorkruist) concept-besluit: - beleidsvoornemen: +	+	+	+

- = toegestaan

+ = niet toegestaan

Trw = Tijdelijke referendumwet

Commentaar VNG

In zijn advies geeft de VNG aan van mening te zijn dat lokale referendumverordeningen, die een ander onderwerp hebben, niet zouden moeten komen te vervallen. Raadplegende referenda over besluiten die onder de Tijdelijke referendumwet vallen, zouden, ongeacht of zij correctief zijn of niet, dan ook mogelijk moeten zijn. Voorts zouden raadgevende referenda mogelijk moeten blijven, ongeacht of deze onder de Tijdelijke referendumwet vallen.

Zoals hiervoor is aangegeven, vervallen bepalingen met betrekking tot het raadgevende referendum in lokale verordeningen in ieder geval van rechtswege. Dat kan de integrale verordening betreffen. Voorzover het gaat om algemene bepalingen met betrekking tot verschillende soorten referenda gezamenlijk, geldt dat deze bepalingen ook vervallen. Wordt het vervolgens wenselijk geacht raadgevende referenda over besluiten van andere organen dan staten of raad mogelijk te maken, dan staan artikel 118 Provinciewet en 122 Gemeentewet dat toe. Het houden van raadgevende referenda over besluiten van staten en raad die niet onder de Tijdelijke referendumwet vallen, is echter uitgesloten, omdat de wet, mede in het licht van artikel 128a van het grondwetsherzieningsvoorstel, voor raadgevende referenda van besluiten van deze organen een uitputtende regeling geeft.

16. Financiële gevolgen

Invoering van een raadgevend referendum brengt extra werkzaamheden met zich voor het Rijk, de provincies en de gemeenten.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel dient dan ook onderscheid te worden gemaakt tussen de uitvoering door de gemeenten van een nationaal of provinciaal referendum en de uitvoering door de gemeenten, respectievelijk provincies, van een gemeentelijk, respectievelijk provinciaal referendum.

Naar aanleiding van de adviezen van VNG en IPO heeft een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van VNG, IPO en de ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

zich nader gebogen over de financiële aspecten van het onderhavige voorstel. De opdracht van de werkgroep luidde: «Het in kaart brengen van de kosten die uit de Tijdelijke referendumwet voor gemeenten en provincies voortvloeien en de wijze van eventuele compensatie door het Rijk van deze kosten». De werkgroep heeft zijn eindrapport uitgebracht in februari 2000.

Uitvoering door gemeenten van een nationaal of provinciaal referendum

Het wetsvoorstel regelt dat gemeenten gehouden zijn allerlei activiteiten te ontplooiën in geval van een nationaal of provinciaal correctief referendum. Aan die activiteiten zijn uiteraard kosten verbonden. Het zal met name gaan om kosten die verband houden met de stemprocedure. Te denken valt aan kostenposten als: de kosten van de productie en verspreiding van oproepingskaarten en stembiljetten, de huur van stemlokalen, de inzet van stemmachines, de meerkosten van het bijhouden van het kiezersregister, ambtelijke kosten en presentiegelden. De ambtelijke werkgroep heeft deze kosten aangeduid als «uitvoeringskosten». Daarnaast zijn er de «voorlichtingskosten». Deze kosten vloeien met name voort uit de activiteiten die verband houden met het toelichten van het eigen standpunt van de overheid dat behoort bij het referendumonderwerp. De omvang van de uitvoeringskosten kan per jaar en per gemeente sterk verschillen. Van belang is allereerst de vraag hoeveel nationale en provinciale correctieve referenda er per jaar gehouden zullen worden. Een aanmerkelijke kostenbesparing kan bereikt worden ingeval een referendum tegelijk met reguliere verkiezingen wordt gehouden.

Het Rijk dient op grond van de vigerende regelgeving compensatie te bieden voor de kosten die het houden van een nationaal correctief referendum bij gemeenten en provincies met zich brengt. Afgewacht dient te worden hoe vaak van het nieuwe instrument van het correctief referendum in de praktijk gebruik zal worden gemaakt. Aan de hand van de ervaringen zal een berekening kunnen worden gemaakt van de kosten die ermee zijn gemoeid.

De ambtelijke werkgroep geeft in haar eindrapport als indicatie voor de uitvoeringskosten die gemeenten maken bij een nationaal correctief referendum een bedrag van f 3,- per kiesgerechtigde per referendum. De werkgroep stelt dat de kosten die de provincies maken bij een nationaal referendum verwaarloosbaar klein zijn. Bij het bedrag van f 3,- is ervan uitgegaan dat het referendum niet gelijktijdig wordt gehouden met reguliere verkiezingen of andere referenda.

De voorlichtingskosten worden voor wat betreft een nationaal referendum door het Rijk zelf gedragen, terwijl deze kosten bij een provinciaal referendum voor rekening van de provincie komen.

De gemeente Den Haag zal kosten maken om Nederlanders in het buitenland in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan een nationaal correctief referendum. De gemeente zal daarvoor een passende tegemoetkoming worden verstrekt. Ook de hoogte daarvan zal aan de hand van de praktijkervaring worden vastgesteld.

Uitvoering door gemeenten (provincies) van een gemeentelijk (provinciaal) referendum

Het wetsvoorstel regelt ook de werkzaamheden die gemeenten dan wel provincies dienen te verrichten in geval van een gemeentelijk dan wel provinciaal correctief referendum. De Tijdelijke referendumwet biedt de burgers van een gemeenten of provincie de mogelijkheid om het houden van een gemeentelijk dan wel provinciaal correctief referendum af te dwingen. Het Rijk beschouwt de kosten die gemeenten en provincies maken in geval van een eigen gemeentelijk dan wel provinciaal refe-

rendum als algemene bestuurskosten. Het referendum uit hoofde van het onderhavige voorstel is immers een algemeen instrument dat waar nodig een aanvulling kan zijn op het vertegenwoordigend stelsel. In de algemene bestuurskosten wordt via de algemene uitkeringen van het gemeentefonds en het provinciefonds reeds voorzien. Het ligt dan ook niet in het voornemen voor de kosten van dergelijke referenda van rijkswege compensatie te bieden.

Uitgaven door het Rijk

Naast de kosten die worden gemaakt ter compensatie van de feitelijke uitvoering van een nationaal referendum door provincies en gemeenten, leidt de invoering van het referendum als instrument tot structurele uitgaven bij het Rijk, die samenhangen met uit dit wetsvoorstel voortvloeiende extra werkzaamheden voor het Rijk. Het gaat hier onder andere om de extra taken voor de Kiesraad in de procedure bij een nationaal referendum: bij voorbeeld de vaststelling of het inleidende en definitieve verzoek worden toegelaten, de controle van de verzoeken en ondersteuningsverklaringen alsmede de vaststelling van de uitslag. Daarnaast zijn er extra taken voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals de toetsing of bij het parlement aanhangige wetsvoorstellen na bekrachtiging referendabel zullen zijn, de bekendmaking van de bekrachtiging en vindplaats van een wet en de bekendmaking van het besluit over de referendabiliteit.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

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

Artikel 6

Onder het begrip wetten in onderdeel a van dit artikel vallen ook de rijkswetten. In artikel 7, onderdeel f, is een groot deel van de rijkswetten echter uitgezonderd van de mogelijkheid daarover een referendum te houden. De rijkswetten die wel onder het bereik van dit wetsvoorstel vallen – te weten de rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden – vallen onder de algemene regeling in dit voorstel voor wetten. Paragraaf 1 van hoofdstuk 3 van dit voorstel is derhalve zowel op gewone wetten, als op rijkswetten tot (uitdrukkelijke) goedkeuring van bovengenoemde verdragen van toepassing, terwijl paragraaf 2 van dat hoofdstuk een bijzondere regeling geeft voor de stilzwijgende goedkeuring van zulke verdragen.

Artikel 7

De opgenomen uitzonderingen zijn ontleend aan het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum, onder toevoeging van enkele uitzonderingen die samenhangen met het verschil in karakter tussen beide regelingen. Onderdeel d zondert grondwetsherzieningsvoorstellen in eerste en tweede lezing uit. De onderdelen g, h, en i

zonderen de wetten die gevolg geven aan een referendum van de mogelijkheid van een referendum uit. In paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting zijn de achterliggende motieven voor deze uitzonderingsgronden uiteen gezet.

In onderdeel g is artikel 16 niet apart genoemd, omdat uit onderdeel f, dat de rijkswetten van referendabiliteit uitzondert, reeds voortvloeit dat de wetten als bedoeld in artikel 16 niet aan een referendum kunnen worden onderworpen. Rijkswetten tot intrekking of bekendmaking van een andere rijkswet – waar artikel 16 op ziet – vallen immers niet onder het begrip «rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden», ook niet indien die betreffende intrekking- of bekendmakingswet betrekking heeft op een rijkswet ter goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt.

Artikel 8

In paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie zijn de keuzes voor aanvullingen en uitzonderingen gemotiveerd. Korthedshalve zij daarnaar verwezen. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid is er voor gekozen de uitzonderingen en aanvullingen onder te brengen in één artikel, dat overigens geen procedurele of andere normen bevat.

In het derde lid, onder b, wordt gesproken van «uitsluitend» strekken tot uitvoering van een wet of besluit «voorzover» die wet of dat besluit strekt tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Deze constructie is noodzakelijk, omdat het veelal zal voorkomen dat met de wijziging van een wet uitvoering wordt gegeven aan bijvoorbeeld een EG-richtlijn. Discussie zou kunnen ontstaan of het besluit van provinciale staten of de gemeenteraad dan de wijzigingswet uitvoert of de wet zoals die is gewijzigd. Het gaat er in dit verband om slechts die besluiten van referendabiliteit uit te sluiten die uitvoering geven aan het deel van de wet dat op zijn beurt het resultaat is van implementatie-arbeid.

Bij onderdeel c van datzelfde artikellid zij nog opgemerkt dat indien bij het nemen van een besluit op enkele onderdelen wel, en op andere geen beleidsruimte bestaat, het gehele besluit referendabel is. Dit hoeft niet te worden bewerkstelligd door gebruik van het woord «uitsluitend», omdat als alleen een deel van het besluit gebonden is, logischerwijze het besluit *als geheel* niet gebonden is.

Tweede lid, onder b

In het algemeen deel is de reikwijdte van de referendabiliteit van het bestemmingsplan al toegelicht: het raadsbesluit tot vaststelling van een bestemmingsplan kan aan een referendum worden onderworpen behoudens voorzover dit plan strekt ter uitvoering van bovengemeentelijk beleid zoals dat blijkt uit besluiten en regelingen in de WRO en in specifieke met name vermelde wetten in een bestemmingsplan door moet werken. Deze doorwerking doet zich met name voor bij een opdracht tot vaststelling of herziening van een bestemmingsplan en bij aanwijzingen omtrent de inhoud hiervan en bij een verzoek tot het verlenen van planologische medewerking. Bij onwil of nalatigheid kan dan de hoeder van het bovengemeentelijk beleid de bestemmingsplanbevoegdheid overnemen om een goede behartiging van dat bovengemeentelijk belang in het gemeentelijk planologisch beleid te waarborgen.

In de bijlage behorende bij deze wet zijn de verschillende besluiten en wettelijke regelingen vermeld, die tot die doorwerking van het bovengemeentelijk beleid in het bestemmingsplan kunnen leiden.

Artikel 9

De VNG heeft er op gewezen dat de schakelbepaling van artikel 33, eerste lid, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zou kunnen meebrengen dat ook besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften van besturen van een openbaar lichaam op grond van de Wgr, referendabel zouden worden. Dit zou zich niet verdragen met het uitgangspunt van het grondwetsherzieningsvoorstel en mitsdien van het onderhavige wetsvoorstel dat alleen besluiten van provinciale staten en de gemeenteraad referendabel zijn onder deze wet. Teneinde iedere twijfel uit te sluiten is hiervoor de voorziening van het onderhavige artikel opgenomen, die ook geldt voor vergelijkbare schakelbepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet zelf.

Artikel 10

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

Artikel 11

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

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

Artikel 12

De termijn van het eerste lid waarmee de inwerkingtreding van referendabele wetten moet worden «opgeschort», is gesteld op zes weken. Deze termijn is een optelsom van de verschillende termijnen voor het afwikkelen van de noodzakelijke procedures tussen de mededeling in de Staatscourant en de beslissing inzake het beroep tegen de beslissing van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek, waarmee de fase van het inleidend verzoek wordt afgesloten. De lengte van deze totale termijn bedraagt 39 dagen (vgl. het tijdschema dat als bijlage 2 bij deze toelichting is gevoegd). Deze termijn van 39 dagen is in het artikel zekerheids-

halve afgerond op zes weken, een termijn die bovendien vaker wordt gehanteerd in de wetgeving.

Artikel 13

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

Artikel 14

Dit artikel bestrijkt twee verschillende situaties. In beide gevallen dient de inwerkingtreding opnieuw bij koninklijk besluit te worden geregeld. De eerste situatie is het geval dat het definitieve verzoek niet wordt toegelaten, omdat niet aan het vereiste van het behalen van het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen is voldaan. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat in dit kader niet meer aan de orde is of het wetsvoorstel referendabel is. Met het onherroepelijk worden van het besluit op grond van artikel 10 van het voorstel c.q. de beslissing die in beroep daarop is genomen, staat de referendabiliteit van de wet in deze fase niet meer ter discussie.

De tweede situatie waarin dit artikel toepassing zal moeten vinden, is die waarin wel een referendum heeft plaatsgevonden, maar dat referendum geen raadgevende uitspraak tot afwijzing heeft opgeleverd (ofwel omdat niet een meerderheid tegen heeft gestemd, ofwel omdat er weliswaar een meerderheid tegen heeft gestemd maar deze meerderheid niet bestond uit ten minste dertig procent van het aantal kiesgerechtigden). Uit de formulering blijkt dat het artikel niet de mogelijkheid openlaat dat in deze situaties wordt afgezien van inwerkingtreding. De parallel met het grondwetsherzieningsvoorstel is hier van belang. Uit artikel 89d, tweede lid van dat voorstel blijkt dat de regering bij het beslissend referendum verplicht is de wet te bekrachtigen, indien het referendum niet heeft geleid tot – wat in het kader van dit voorstel ook wel wordt aangeduid als – een uitspraak tot afwijzing.

Artikel 18

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

Artikel 24

Er bestaan verschillende autonome en medebewindsverordeningen die aan goedkeuring onderworpen zijn.

Gekozen is voor een systeem, waarbij de behandeling in het kader van de beslissing omtrent goedkeuring wordt opgeschort tot het moment dat onherroepelijk vaststaat dat geen referendum zal worden gehouden dan wel dat de uitslag van het referendum niet strekt tot afwijzing van het besluit (eerste en vierde lid). Is de uitslag van het referendum wel afwijzend, dan wordt de goedkeuringsprocedure van rechtswege beëindigd. In dat geval nemen provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad zo spoedig mogelijk een besluit tot hetzij intrekking van het besluit, hetzij verzending ter goedkeuring. In het laatste geval vangt de goedkeuringsprocedure aan. Voor referenda over vaststelling, wijziging en intrekking van een bestemmingsplan bestaat een afzonderlijke procedure, die overigens sterk gemeenschappelijke trekken met die van het onderhavige artikel vertoont (artikel 29).

Er behoeft niets te worden geregeld voor het – uitzonderlijke – geval dat een referendabel besluit aan een verklaring van geen bezwaar is onderworpen. Dat besluit mag immers niet worden genomen zonder die verklaring, en wordt dus pas na afronding van de toezichtsprocedure referendabel.

Artikel 26

Dit artikel ziet op de procedure van inwerkingtreding van zowel besluiten van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad als bedoeld in artikel 151, eerste lid, van de Provinciewet onderscheidenlijk artikel 155, eerste lid, van de Gemeentewet (kort gezegd: oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen) en besluiten van de gemeenteraad als bedoeld in artikel 283, derde lid, onder a, van de Gemeentewet (grenscorrecties). Omdat beide categorieën besluiten onder preventief toezicht staan, kon worden worden volstaan met van overeenkomstige toelichting bij dat artikel.

Artikel 27

Een besluit van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Provinciewet onderscheidenlijk artikel 158, eerste lid, van de Gemeentewet (wijziging van de naam van de provincie respectievelijk de gemeente) behoeft weliswaar niet de goedkeuring van het Rijk onderscheidenlijk de provincie, maar mag niet in werking treden dan een jaar na toezending aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de minister en het provinciaal bestuur. Deze regeling maakt bijzondere procedurele bepalingen, evenals een voorziening voor spoedeisendheid, overbodig. Wel dient een afwijkende consequentie te worden verbonden aan al of niet geldigheid van inleidend verzoek respectievelijk definitief verzoek, en de uitslag van een eventueel referendum. Het betreft een mededelingsplicht aan eerdergenoemde bestuursorganen indien onherroepelijk is vastgesteld dat over het besluit geen referendum zal worden gehouden dan wel de uitslag van het referendum niet strekt tot afwijzing van het besluit dat aan het referendum is onderworpen (tweede lid), en een verplichting tot het nemen van een beslissing omtrent intrekking (zonder mogelijkheid van delegatie) indien onherroepelijk is vastgesteld dat de uitslag van het referendum strekt tot afwijzing van het besluit, eveneens met mededelingsplicht aan genoemde bestuursorganen (derde lid).

Artikel 28

Een besluit van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad als bedoeld in artikel 1, eerste en derde lid, 40, eerste en derde lid, 51, eerste en derde lid, 61, eerste en derde lid, 73, eerste en derde lid, 83, eerste en derde lid, en 96, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt in beginsel op de «gewone» wijze aan een referendum onderworpen, inclusief de mogelijkheid van spoedshalve inwerkingtreding (tweede lid). Indien het besluit tevens overdracht van verordenende bevoegdheid inhoudt, geschiedt dit in afwijking van artikel 139 van de Provinciewet onderscheidenlijk 142 van de Gemeentewet (evenals in artikel 22, tweede lid). In bepaalde gevallen (artikel 36 van de Wet gemeenschappelijke regelingen) behoeft een besluit als hier bedoeld de goedkeuring van een ander bestuursorgaan. In dat geval is de procedure van artikel 24 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 29

In dit artikel is de concrete uitwerking van de referendabiliteit van het bestemmingsplan vervat. Startpunt is ook hier een besluit van burgemeester en wethouders. Zij geven hierbij aan dat een vastgesteld bestemmingsplan in beginsel voor een referendum in aanmerking komt alsmede zo nodig de reikwijdte van die referendabiliteit, zoals deze voortvloeit uit artikel 8, tweede lid, onder b, en de daarbij behorende bijlage. Het ligt in de rede dat de consequentie van deze beslissing zo inzichtelijk mogelijk wordt gemaakt. Bij het bestemmingsplan kan dit door op een kopie van het plan of op een calque en in de planvoorschriften in voorkomend geval de doorwerking van bovengemeentelijk beleid zo nauwkeurig mogelijk aan te geven. Een ieder kan zo constateren wat zich wel of niet voor een referendum leent en waartegen hij dus in het kader van deze wet kan ageren. Onder vaststelling van een bestemmingsplan wordt tevens herziening of intrekking van zo'n plan begrepen, waarvoor de WRO dezelfde procedure voorschrijft (vijfde lid).

Na de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad ingevolge de WRO maximaal vier weken de tijd om het plan ter inzage te leggen. Deze periode dient voor de mogelijke aanpassing van plankaart en -voorschriften bij een gewijzigde vaststelling van het plan ten opzichte van het ontwerp zoals dat ter inzage heeft gelegen. De terinzageligging van het plan na de vaststelling is vastgesteld op vier weken. Dit is tevens de termijn voor het indienen van bedenkingen tegen het vastgestelde plan bij gedeputeerde staten.

Uit een oogpunt van plan- en proces-economie is de procedure om tot een referendum te komen ingebed in de totstandkomingsprocedure van het bestemmingsplan.

Het besluit van burgemeester en wethouders omtrent de referendabiliteit van het bestemmingsplan wordt dan ook met het desbetreffende bestemmingsplan ter inzage gelegd en met de bekendmaking van de terinzageligging van dat plan tevoren bekendgemaakt op de wijze zoals dat in de WRO gebruikelijk is.

Gedeputeerde staten krijgen van dit besluit een afschrift tegelijk met de toezending van het bestemmingsplan. Dit is van belang aangezien de goedkeuring door gedeputeerde staten van het vastgestelde bestemmingsplan aan een termijn is gebonden en deze termijn gerelateerd is aan de toezending ter goedkeuring.

Gedurende deze periode van terinzageligging kunnen derhalve tegen het bestemmingsplan niet alleen bedenkingen in het kader van de WRO worden ingebracht, maar kan ook actie worden gevoerd in het kader van deze wet strekkende tot het houden van een referendum.

Bij onenigheid of het plan of een gedeelte ervan wel of niet referendabel

is zal dit twistpunt in eerste en enige aanleg aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen worden voorgelegd. De procedure voor het referendum begint derhalve te lopen vanaf het moment van de terinzagelegging van het vastgestelde bestemmingsplan. Het betreft hier de termijn voor het inleidend verzoek tot het houden van een referendum. Hiervoor is ingevolge artikel 45 drie weken beschikbaar. Deze periode valt dan binnen de vier weken-termijn voor de terinzagelegging van het vastgestelde bestemmingsplan. Blijkt er in die periode géén inleidend verzoek van de grond te komen, dan kan de bestemmingsplanprocedure normaal doorgang vinden: gedeputeerde staten beslissen omtrent goedkeuring en omtrent eventueel ingediende bedenkingen. Komt er wél een inleidend verzoek dan wordt de procedure opgeschort tot vaststaat dat er geen referendum zal worden gehouden, c.q. tot na het referendum: gedeputeerde staten nemen het raadsbesluit tot vaststelling van het plan niet verder in behandeling tot zekerheid is verkregen omtrent de uitslag van het referendum en de gevolgen die de gemeente daaraan verbindt. Eventuele bedenkingen tegen het vastgestelde plan worden in portefeuille gehouden.

Er zijn ten aanzien van het referendum drie mogelijkheden:

1. het voor het referendum benodigde aantal kiesgerechtigden wordt niet gehaald: de planprocedure wordt voortgezet (derde lid);
2. er wordt een referendum gehouden, maar de uitslag strekt niet tot afwijzing van het vastgestelde plan: de planprocedure wordt voortgezet (derde lid);
3. de uitslag van het referendum strekt tot afwijzing van het in het bestemmingsplan vastgelegde ruimtelijk beleid: de raad moet binnen acht weken beslissen omtrent de gevolgen die hij aan de uitslag verbindt (vierde lid). Er zijn dan twee mogelijkheden:
 - a. de raad legt het referendum naast zich neer, beslist tot voortzetting van de planprocedure; d.w.z. de goedkeuringsprocedure wordt voortgezet en het plan wordt aan de goedkeuring van gedeputeerde staten onderworpen: de opgeschorte termijnen voor beslissing over de goedkeuring ingevolge de artikelen 10:31 Awb of 28 Wet op de Ruimtelijke Ordening beginnen te lopen;
 - b. de raad geeft gevolg aan de uitslag van het referendum en besluit de planprocedure niet voort te zetten: het plan wordt ingetrokken.

Het bovenstaande stelsel houdt in dat de termijnen die de artikelen 10:31 Awb en 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan het besluit omtrent goedkeuring verbinden, gelet op de hieraan verbonden rechtsgevolgen ex artikel 10:31, vierde lid van de Awb en artikel 28, derde lid, van de WRO, buiten werking moeten worden gesteld om vervolgens, als de planprocedure wordt voortgezet, weer te herleven. Dit geldt met name bij de mogelijkheden 1 en 2. Derhalve is geregeld dat, in afwijking van artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 28, tweede lid, van de WRO een besluit van de raad tot vaststelling van een bestemmingsplan door gedeputeerde staten niet eerder in behandeling wordt genomen dan nadat onherroepelijk is komen vast te staan dat over de vaststelling van het bestemmingsplan geen referendum wordt gehouden of dat de uitkomst van het referendum niet tot afwijzing van het bestemmingsplan of onderdelen hiervan heeft geleid. Zodra hieromtrent zekerheid is verkregen wordt dit bekendgemaakt op de in de WRO gebruikelijke wijze, waardoor voor een ieder duidelijkheid ontstaat dat de goedkeuringsprocedure inclusief de besluitvorming op eventueel ingediende bedenkingen wordt voortgezet.

De derde mogelijkheid is gecompliceerder. De raad moet hierbij de – negatieve – uitslag van het referendum afwegen tegen het in het bestemmingsplan vastgestelde gemeentelijke ruimtelijk beleid.

Bij de keuze voor een voortzetting van de planprocedure (a) is het niet mogelijk aan te sluiten bij de algemene regeling van artikel 24 voor besluiten die aan goedkeuring zijn onderworpen. Als de fictie van het vijfde lid van dat artikel hier zou worden overgenomen, zou dat betekenen dat het vaststellingsbesluit niet tijdig ter goedkeuring aan gedeputeerde staten is aangeboden. Dit zal bij niet tijdig (kunnen) besluiten van gedeputeerde staten omtrent goedkeuring ingevolge artikel 28, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot rechtsgevolg hebben de fictieve weigering van de goedkeuring en dat is nu juist hetgeen de raad met de voortzetting van de planprocedure niet heeft beoogd. Derhalve wordt in het vierde lid van artikel 29 expliciet geregeld dat de raad beslist omtrent de verdere gang van zaken. Dit besluit moet binnen acht weken worden genomen. Besluit de raad tot voortzetting van de planprocedure dan begint na de bekendmaking van dit besluit de goedkeuringsprocedure met de bijbehorende termijnen weer te lopen.

Hecht de raad een zo zwaar gewicht aan de volksraadpleging dat hij de procedure van het plan niet wil voortzetten (b), dan trekt hij het plan in. Omdat de procedure van intrekking van een bestemmingsplan in de WRO gelijk is gesteld met die van de totstandkoming, is hierbij expliciet bepaald dat op deze intrekking artikel 35 WRO niet van toepassing is. Dat de intrekking zelf in dit geval niet referendabel is volgt uit artikel 8, derde lid, onder d.

Mocht de raad niet tijdig een besluit nemen dan wordt het plan geacht te zijn ingetrokken.

Artikel 30

De kiesgerechtigdheid voor de Tweede-Kamerverkiezingen, waaraan de kiesgerechtigdheid voor een nationaal referendum is gekoppeld, is omschreven in artikel B 1 van de Kieswet. Vereist is dat men Nederlander is en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben in de Nederlandse Antillen of Aruba, zijn alleen kiesgerechtigd, indien zij gedurende ten minste tien jaren ingezetene van Nederland zijn geweest, dan wel in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn. In het laatste geval hebben ook hun echtgenoten, partners en inwonende kinderen kiesrecht. De kiesgerechtigdheid wordt beoordeeld naar de toestand op de datum van het besluit tot vaststelling van de dag van de stemming voor het referendum (met uitzondering van het vereiste van de achttienjarige leeftijd, dat wordt beoordeeld naar de situatie op de dag van de stemming).

Artikel 31

Voor een provinciaal referendum is de kiesgerechtigdheid verbonden aan de in artikel B 2 van de Kieswet geregelde kiesgerechtigdheid voor de verkiezingen van provinciale staten. Dit betekent dat men ingezetene van de provincie en Nederlander moet zijn, alsmede de leeftijd van achttien jaar moet hebben bereikt.

Artikel 32

Degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de gemeenteraad, kunnen deelnemen aan een gemeentelijk referendum. Artikel B 3 van de Kieswet kent dit kiesrecht toe aan de ingezetenen van achttien jaar en ouder. Voor ingezetenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, geldt het vereiste van een geldige verblijfstitel en een ononderbroken verblijf in Nederland van ten minste vijf jaar voorafgaand aan de peildatum voor het referendum.

Artikel 33

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

Artikel 34

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

Artikel 35

Zoals al in paragraaf 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting werd vermeld, vindt voor elk nationaal referendum een afzonderlijke registratie van de kiezers in het buitenland plaats, waarvoor die kiezers zich individueel moeten aanmelden. Als hulpmiddel daarbij wordt het in artikel D 3a van de Kieswet geregelde semi-permanente bestand van kiesgerechtigden voor de laatstgehouden Tweede-Kamerverkiezing benut. De daarin opgenomen personen krijgen ongevroegd een registratieformulier voor een nationaal referendum toegestuurd. Er wordt dus geen afzonderlijk semi-permanent bestand aangehouden van kiesgerechtigden die eerder aan een referendum hebben deelgenomen. In het algemeen deel werd tevens aangegeven waarom ervoor is gekozen de registratietermijn reeds te openen vanaf de toelating van het inleidend verzoek. Uiteraard is dan nog niet zeker of er een referendum komt. Slaagt het definitieve verzoek niet, dan betekent dit tevens dat de aangevangen registratieprocedure wordt afgebroken. Het is overigens aannemelijk dat Nederlanders in het buitenland zich pas in betekenende mate zullen laten registreren, nadat duidelijk is geworden dat het definitieve verzoek een goede kans maakt.

De formele beslissing op een verzoek om registratie kan pas worden genomen, nadat het koninklijk besluit tot het uitschrijven van het referendum is genomen en dus de datum van het referendum definitief vaststaat.

Artikel 36

De toepasselijkheid van de in artikel D 9 van de Kieswet geregelde vereenvoudigde beroepsmogelijkheid tegen beslissingen inzake registratie als kiezer heeft bij een referendum alleen betrekking op beslissingen inzake registratie van Nederlanders in het buitenland als kiezer. Voor de kiezers in Nederland werkt de beroepsmogelijkheid bij de registratie als kiesgerechtigde voor de Tweede-Kamerverkiezing automatisch door naar de kiesgerechtigdheid voor een referendum.

Artikelen 37–43

Voor deze artikelen hebben de bepalingen van hoofdstuk E van de Kieswet als uitgangspunt gediend. In paragraaf 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het voor referenda gekozen stelsel van stembureaus, plaatselijke stembureaus, hoofdstembureaus en centrale stembureaus uiteengezet.

Artikel 40

In dit artikel is de instelling van plaatselijke stembureaus geregeld, een orgaan dat de Kieswet niet kent. Het zijn echter de in hoofdstuk E van de Kieswet geregelde centrale stembureaus voor de gemeenteraadsverkiezingen die als zodanig fungeren. Plaatselijke stembureaus fungeren alleen in de fasen van het inleidend en het definitieve verzoek tot het houden van een referendum.

Artikel 45

Dit artikel kent aan iedere kiesgerechtigde het recht toe een verzoek tot het houden van een referendum in te dienen en bepaalt tevens binnen welke termijn een dergelijk verzoek kan worden ingediend.

De termijn waarbinnen het verzoek kan worden ingediend, is gesteld op drie weken na de mededeling in de Staatscourant dat over een wet of stilzwijgende goedkeuring een referendum kan worden gehouden. Voor een decentraal referendum is de termijn hetzelfde. Zij begint te lopen vanaf de bekendmaking dat over een besluit van raad of staten een referendum kan worden gehouden.

Een verzoek tot het houden van een referendum kan worden ingediend door iedere kiesgerechtigde. Wie kiesgerechtigd is voor een nationaal, provinciaal respectievelijk gemeentelijk referendum is bepaald in hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Voor de toetsing van het vereiste van kiesgerechtigdheid voor het indienen van een inleidend verzoek is geen uniforme peildatum vastgesteld. De vraag of een persoon kiesgerechtigd is, zal moeten worden beoordeeld naar de situatie op het moment dat dit wordt gecontroleerd. De mogelijkheid een verzoek tot het houden van een referendum in te dienen, is beperkt tot wetten en besluiten waarvan door het betrokken bestuursorgaan (de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.q. van Buitenlandse Zaken, gedeputeerde staten respectievelijk burgemeester en wethouders) is vastgesteld dat zij aan een referendum kunnen worden onderworpen. Hiermee wordt voorkomen dat gemeentebesturen faciliteiten voor het indienen van deze verzoeken moeten openstellen, terwijl er vanuit gegaan moet worden dat de wet of het besluit niet referendabel is. Tegen het besluit inzake de referendabiliteit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige en laatste instantie, met een verkorte beroepstermijn van zes dagen en een beslistermijn voor de Raad van eveneens zes dagen. Het instellen van beroep heeft geen schorsende werking; voor gevallen waarin de betreffende wet of het betreffende besluit referendabel is geoordeeld, loopt de termijn van het inleidend verzoek derhalve gewoon gedurende de beroepsprocedure. Dit heeft vanuit een oogpunt van voorkoming van onnodige verlenging van de wetgevingsprocedure de voorkeur. Nu tijdig voor het einde van de termijn voor het inleidend verzoek een uitspraak inzake het beroep beschikbaar zal zijn, stuit het bovendien niet op bezwaren. Indien een wet of besluit door het betrokken bestuursorgaan niet-referendabel is verklaard, neemt de fase van het inleidend verzoek geen aanvang. Mocht de rechter alsnog tot het oordeel komen dat de wet of het besluit wel aan een referendum kan worden onderworpen,

dan zal hij in zijn uitspraak in de gevolgen daarvan voor de procedure van het inleidend verzoek moeten voorzien.

Artikelen 46 en 80

Het verzoek respectievelijk de ondersteuningsverklaring dient ter gemeentesecretarie – of op andere door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen – in persoon te worden ingediend en te worden ondertekend in aanwezigheid van een ambtenaar. Met deze voorschriften wordt beoogd de mogelijkheden voor fraude te beperken, zoals ook in het algemeen deel van deze toelichting uiteen is gezet. Bij het ondertekenen van het formulier dient de kiesgerechtigde zich te identificeren.

Ingevolge de artikelen 46, vierde lid, en 80, vierde lid, moeten voor het indienen van het verzoek en de ondersteuningsverklaring bij ministeriële regeling modellen worden vastgesteld. De formulieren die op basis van deze modellen worden gebruikt bij het indienen van een verzoek respectievelijk ondersteuningsverklaring, worden door het gemeentebestuur ter beschikking gesteld. Voor het ter beschikking stellen van deze formulieren zullen door de gemeenten geen kosten in rekening mogen worden gebracht.

Uit het formulier zal blijken welke gegevens door de verzoeker moeten worden verschaft bij de indiening van het verzoek respectievelijk de ondersteuningsverklaring. Het ligt voor de hand dat in ieder geval naam, adres, woonplaats, geboortedatum en geboorteplaats moet worden ingevuld. Tevens zal onderdeel van het formulier uitmaken de verklaring dat slechts één verzoek respectievelijk ondersteuningsverklaring inzake hetzelfde wetsvoorstel of besluit is ingediend. Hiermee wordt bereikt dat het dubbel indienen van verzoeken of ondersteuningsverklaringen is aan te merken als valsheid in geschrifte.

Artikelen 47 en 81

Dat een verzoeker niet meer dan één verzoek tot het houden van een referendum over dezelfde wet of hetzelfde besluit en niet meer dan één ondersteuningsverklaring inzake hetzelfde inleidend verzoek mag indienen, spreekt voor zich. Overtreding van het voorschrift leidt ingevolge artikel 55, tweede lid, en 89, tweede lid, van het voorstel tot ongeldigverklaring van alle verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen die afkomstig zijn van die persoon. Ook kan betrokkene worden vervolgd wegens een verdenking van valsheid in geschrifte (zie toelichting bij het vorige artikel).

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

Artikelen 48, 49 en 53, en 82, 83 en 87

In het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 8, is in algemene zin ingegaan op de verhouding tussen de verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor het verloop van de referendumprocedure. Hier wordt kort aangegeven welke taken aan het gemeentelijk apparaat zijn opgedragen. Onder verantwoordelijkheid van de burgemeester worden door ambtenaren allerlei voorbereidende handelingen uitgevoerd, op basis

waarvan het plaatselijk stembureau zijn taak inzake de beoordeling van de ingediende verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen kan verrichten. Ambtenaren nemen het verzoek in ontvangst, tekenen daarop in aanwezigheid van de verzoeker een datum aan, verrichten aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie de controle op de kiesgerechtigdheid en gaan tevens na of er niet door de verzoeker al eerder een verzoek is ingediend. De uitkomsten hiervan liggen ten grondslag aan de beslissing van het plaatselijk stembureau inzake de geldigheid van het verzoek respectievelijk de ondersteuningsverklaring.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat in gemeenten waar geen verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen zijn ingediend, geen besluitvorming inzake het inleidend verzoek plaatsvindt. In die gemeenten wordt geen proces-verbaal opgemaakt en blijft de in de artikelen 53 en 87 geregelde informatieverstrekking aan het hoofdstembureau, respectievelijk centraal stembureau derhalve achterwege.

Artikelen 52 en 86

De achtergrond voor opnemng van deze artikelen is uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 9.2.1.

Het tweede lid van de artikelen bepaalt dat het bij algemene maatregel van bestuur openen van de mogelijkheid om met behulp van elektronische datacommunicatie verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen in te dienen, slechts kan worden opengesteld indien verzekerd is dat die wijze van indiening geen afbreuk doet aan «de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid». De formulering «de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid» is afkomstig uit de afspraken over het referendum die na de verwerping van het grondwetsherzieningsvoorstel en de daarop volgende ontslagaanvraag van het kabinet zijn gemaakt. De vereisten van toezicht en betrouwbaarheid omvatten in ieder geval de volgende vereisten. In de eerste plaats dient vast te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum. Voorts moet gedacht worden aan de waarborgen die de huidige voorschriften van het tweede lid van de artikelen 46 respectievelijk 80 bieden. Deze bepalingen vereisen dat de ondersteuningsverklaring ten overstaan van een door de burgemeester aangewezen ambtenaar worden afgelegd, onder andere om oneigenlijke beïnvloeding door derden te voorkomen.

Artikelen 55 en 89

In het tweede lid van deze artikelen is limitatief en imperatief aangegeven op welke gronden het plaatselijk stembureau een verzoek respectievelijk ondersteuningsverklaring ongeldig moet verklaren. Deze gronden spreken voor zich. Herhaald zij dat in het geval genoemd onder g alle door betrokkene ingediende verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen ongeldig dienen te worden verklaard.

Artikelen 56 en 90

Deze artikelen beogen de beslissingen van het plaatselijk stembureau inzake de geldigheid van verzoeken en ondersteuningsverklaringen verifieerbaar te maken voor de aanwezige kiesgerechtigden (eerste en tweede lid), het centraal stembureau en de verzoeker zelf (derde lid). De toezending van een kopie van het formulier aan de verzoeker indien het verzoek ongeldig is verklaard, beoogt de verzoeker op de hoogte te stellen van de beslissing van het plaatselijk stembureau, zodat hij in staat wordt gesteld op de zitting van het centraal stembureau mondeling zijn bezwaren hier tegen naar voren te brengen, c.q. tegen het besluit van het centraal stem-

bureau beroep bij de rechter in te stellen. De beslissingen van het plaatselijk stembureau inzake afzonderlijke verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen zijn overigens geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De besluiten van het plaatselijk stembureau en het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek en het definitieve verzoek als zodanig zijn dat wel, zij het dat tegen besluiten van het plaatselijk stembureau op grond van artikel 146 van het voorstel geen beroep openstaat, terwijl de besluiten van het centraal stembureau inzake het inleidend verzoek en het definitieve verzoek als zodanig wel appellabel zijn. De beslissingen inzake de individuele verzoeken en ondersteuningsverklaringen zijn aan te merken als voorbereidingshandelingen voor de laatstgenoemde besluiten.

Artikelen 65 en 99

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de taak van het hoofdstembureau op basis van deze artikelen zich beperkt tot het totaliseren van de aantallen die zijn aangeleverd door de plaatselijke stembureaus. Het behoort niet tot de taken van de hoofdstembureaus de geldigheid van individuele verzoeken of ondersteuningsverklaringen te beoordelen. Een dergelijke bevoegdheid is voorbehouden aan het centraal stembureau, dat in de artikelen 71 en 105 de uitdrukkelijke opdracht heeft gekregen *de juistheid* van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken door de plaatselijke stembureaus en de hoofdstembureaus te onderzoeken en de in dat verband rijzende geschillen te beslechten.

Artikelen 71 en 105

In deze artikelen komt de eindverantwoordelijkheid van het centraal stembureau voor de werkzaamheden van de plaatselijke en de hoofdstembureaus tot uitdrukking. Het centraal stembureau dient de juistheid van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken door de plaatselijke en de hoofdstembureaus te onderzoeken en kan indien nodig op grond van het tweede lid besluiten tot een hernieuwde beoordeling van verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen overgaan. Deze bevoegdheid tot een hernieuwde beoordeling moet vergeleken worden met de bevoegdheid tot een hernieuwde stemopneming in het kader van de controle van het centraal stembureau bij de vaststelling van de uitslag van het referendum op basis van artikel 137 van het voorstel. In de voorfasen van het referendum heeft het centraal stembureau echter niet een bevoegdheid die vergelijkbaar is met de bevoegdheid tot ongeldigverklaring van de stemming, neergelegd in artikel 138 van het voorstel, waarover het centraal stembureau in het kader van de vaststelling van de uitslag kan beschikken. De taak tot geschillenbeslechting beperkt zich in de voorfasen van het referendum dan ook tot de juistheid van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de controle door het centraal stembureau op de juistheid van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen zich bij een provinciaal referendum vanzelfsprekend beperkt tot de vaststelling van deze gegevens door het plaatselijk stembureau, nu bij een provinciaal referendum geen hoofdstembureaus fungeren. De artikelen zijn bij een gemeentelijk referendum op grond van artikel 73 onderscheidenlijk 107 niet van toepassing.

Artikelen 73 en 107

De artikelen 71 en 72 respectievelijk 105 en 106 dienen bij een gemeentelijk referendum buiten toepassing te blijven, omdat bij toepassing van die artikelen het centraal stembureau de juistheid van zijn eigen werkzaam-

heden zou moeten onderzoeken. Bij een gemeentelijk referendum verricht het centraal stembureau immers de in paragraaf 2 van hoofdstuk 6 respectievelijk hoofdstuk 7 van de wet aan het plaatselijk stembureau opgedragen werkzaamheden zelf. Wel dient het centraal stembureau de geschillen te beslechten die rijzen ten aanzien van de vaststelling van de aantallen geldige en ongeldige verzoeken op basis van artikel 55 respectievelijk 89.

Artikelen 74 en 108

Nadat het centraal stembureau de aantallen geldige verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen heeft vastgesteld, dient het na te gaan of de op grond van de artikelen 2, 3 of 4 geldende drempel voor de toelating van het inleidend, respectievelijk definitieve verzoek, bestaande uit een minimum aantal kiesgerechtigden, is gehaald. Voor een nationaal referendum zijn de aantallen in artikel 2 concreet aangegeven. Voor een provinciaal of gemeentelijk referendum moeten de aantallen worden afgeleid van het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden verkiezingen voor de leden van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. Deze aantallen plegen enige tijd na elke verkiezing door het Centraal Bureau voor de Statistiek aan de hand van door de gemeenten verstrekte gegevens te worden vastgesteld en gepubliceerd. Aangezien rekening moet worden gehouden met bijzondere situaties (een referendum tussen de laatstgehouden verkiezing en de publicatie van het CBS, wijziging van het aantal kiesgerechtigden als gevolg van een gemeentelijke herindeling) is in het derde lid van de artikelen 74 en 108 voorzien in het stellen van nadere regels voor de vaststelling van het aantal kiesgerechtigden voor de laatstgehouden verkiezing bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 79

Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat de burgemeester zo spoedig mogelijk – na het onherroepelijk worden van het besluit inzake de toelating van het inleidend verzoek – ter openbare kennis brengt gedurende welke termijn en waar een ondersteuningsverklaring kan worden afgelegd. Een vergelijkbaar voorschrift ontbreekt voor de fase van het inleidend verzoek, nu in die fase de nadruk ligt op het initiatief van de burgers zelf. Startpunt voor die fase vormt de mededeling inzake de wet of de stilzwijgende goedkeuring in de Staatscourant van artikel 11 respectievelijk 18, tweede lid, c.q. de bekendmaking van het besluit van staten of raad, bedoeld in artikel 22, eerste lid. Naast deze mededeling zijn verdergaande bekendmakingsvoorschriften als het onderhavige voorschrift voor de fase van het inleidend verzoek niet nodig geoordeeld.

Artikel 109

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

Artikel 114

In geval van combinatie van een referendum met een verkiezing kan de stemming op een andere dag dan woensdag vallen. Dit zal zich altijd voordoen bij combinatie met de verkiezingen voor het Europees Parlement, maar kan ook het geval zijn bij combinatie met andere verkiezingen, indien met toepassing van artikel F 1, derde lid, van de Kieswet de dag van de stemming enkele dagen wordt verschoven. De in het tweede lid bedoelde voorschriften voor combinatie van stem-

mingen zijn de artikelen J 9 tot en met J 12a van het Kiesbesluit. Deze hebben betrekking op gecombineerd gebruik van oproepingskaarten en andere verkiezingsbescheiden, op de werkzaamheden van de stembureauleden en op het gecombineerd gebruik van stembussen en stemmachines.

Artikel 116

Dit artikel bestrijkt de situatie dat op vrijwillige basis besloten wordt tot een combinatie van stemmingen voor referenda uit hoofde van deze wet. Ook in dat geval bestaat op grond van dit artikel de mogelijkheid gebruik te maken van onder andere gecombineerde verkiezingsbescheiden.

Artikel 117

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

Wel huis-aan-huis zal worden verspreid een feitelijke samenvatting van de wet of het besluit. Uiteraard zal deze samenvatting op eenvoudige, begrijpelijke en duidelijke wijze geformuleerd moeten zijn. Voor wat het nationaal niveau betreft, zal de tekst van de samenvatting in overleg tussen de meest betrokken minister en de Minister-President worden opgesteld. Door de Minister-President medeverantwoordelijk te stellen voor de tekst van de samenvatting, zal een zekere objectivering worden bereikt doordat ook een andere minister dan de meest betrokken vakminister de tekst van de samenvatting meebepaalt. Voor deze medeverantwoordelijkheid is tevens gekozen vanuit de centrale verantwoordelijkheid van de Minister-President voor de overheidsvoorlichting op het nationale niveau. De samenvatting zal op een zodanig tijdstip vastgesteld moeten zijn, dat de gemeenten nog voldoende tijd hebben om de tekst te laten drukken alvorens deze te verspreiden. Op grond van het tweede lid dient de bezorging van de samenvatting ten minste veertien dagen voor de dag van stemming plaats te vinden.

De termijn voor verspreiding van de samenvatting komt overeen met de termijn voor de verspreiding van de oproepingskaart (artikel 120 jo. artikel J 7 Kieswet). Niet is voorgeschreven dat de samenvatting gelijktijdig met de oproepingskaart dient te worden bezorgd. Het staat gemeenten uiteraard wel vrij om beide documenten gelijktijdig onder de kiezers te verspreiden, bijvoorbeeld tezamen in één enveloppe. Er is niet voor gekozen om dit verplicht te stellen, omdat gemeenten er bijvoorbeeld in verband met afspraken met de postbezorger en op grond van kostenoverwegingen de voorkeur aan kunnen geven om beide stukken juist apart te verzenden. Daar komt bij dat de oproepingskaart op naam is gesteld, terwijl de samenvatting een ongeadresseerd document betreft.

Artikel 118

Op het stembiljet dient de officiële benaming van de wet of het besluit te worden vermeld. Dit zal de citeertitel zijn of bij ontbreken daarvan de in het opschrift van de wet of het besluit opgenomen omschrijving. Op stembiljetten bij verkiezingen wordt als waarborg voor de echtheid van het stembiljet de handtekening van de voorzitter van het hoofdstem-

bureau afgedrukt. Aangezien bij referenda geen sprake kan zijn van per kieskring verschillende stembiljetten, is in dit artikel gekozen voor de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau.

Artikel 120

In dit artikel worden diverse bepalingen van hoofdstuk J van de Kieswet, waarin het verloop van de stemming bij verkiezingen is geregeld, van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de inhoud van de artikelen wordt verwezen naar bijlage 1 bij de memorie van toelichting.

Artikelen 121, 122 en 123

Voor de tekst van de in deze artikelen achtereenvolgens van overeenkomstige toepassing verklaarde hoofdstukken K, L en M van de Kieswet, die respectievelijk het stemmen met een kiezerspas, het stemmen bij volmacht en het stemmen per brief bij verkiezingen regelen, wordt verwezen naar bijlage 1 bij de memorie van toelichting.

Artikelen 124–130

De artikelen van de Kieswet zijn in dit hoofdstuk, dat de stemopneming door het stembureau regelt, niet, als bij het voorafgaande hoofdstuk, in één verzamelartikel van toepassing verklaard, maar verdeeld over verschillende plaatsen in het hoofdstuk in overeenstemming met de chronologie van de geregelde werkzaamheden. In dit geval komt dit, bij lezing van de artikelen in samenhang met de van toepassing verklaarde artikelen, de toegankelijkheid van het hoofdstuk ten goede. Voor de tekst van laatstbedoelde artikelen wordt verwezen naar bijlage 1 bij de memorie van toelichting.

Artikel 125

Anders dan bij verkiezingen behoeven bij een referendum door het stembureau slechts enkele aantallen te worden vastgesteld: het aantal voorstemmers, het aantal tegenstemmers en het aantal ongeldige stemmen, waaronder mede de blanco stemmen zijn te begrijpen. Hiernaast dient het aantal kiesgerechtigden formeel te worden vastgesteld, aangezien dit aantal een rol speelt bij de vaststelling van de uitslag van het referendum. Bij verkiezingen wordt dit aantal per gemeente alleen voor statistische doeleinden vastgesteld en maakt het geen onderdeel uit van de processen-verbaal van de stembureaus. In verband met de mogelijkheid van stemmen met een kiezerspas, stemmen bij volmacht en stemmen per brief dient bij algemene maatregel van bestuur de kring van kiesgerechtigden die bevoegd zijn in het stemdistrict aan de stemming deel te nemen nader gepreciseerd te worden.

Artikelen 131–135

Deze artikelen corresponderen met hoofdstuk O van de Kieswet. Zij hebben betrekking op de taak van het hoofdstembureau bij de vaststelling van de uitslag van het referendum en zijn dus alleen van toepassing bij een nationaal referendum.

Artikelen 136–145

Deze artikelen hebben betrekking op de vaststelling van de uitslag van het referendum door het centraal stembureau en gelden zowel voor het centrale als voor het decentrale niveau. Voor een deel lopen de artikelen parallel met de bepalingen van hoofdstuk P van de Kieswet, met uitzonde-

ring uiteraard van de regeling inzake de zetelverdeling en de toewijzing van zetels aan kandidaten.

Artikel 136

Bij een nationaal referendum beginnen de werkzaamheden van het centraal stembureau na ontvangst van de processen-verbaal van de hoofdstembureaus. Bij een decentraal referendum vormen de door tussenkomst van de burgemeester per gemeente getotaliseerde aantallen stemmen en verzamelde processen-verbaal van de stembureaus het uitgangspunt voor de werkzaamheden van het centraal stembureau.

Artikelen 137 en 138

Zoals in het algemeen deel van deze memorie werd aangegeven, vervult het centraal stembureau bij een referendum mede de taak die bij verkiezingen toevalt aan het vertegenwoordigend orgaan. Dit komt tot uitdrukking in artikel 137, dat gelijkenis vertoont met artikel V 4 van de Kieswet. Het centraal stembureau stelt dientengevolge niet alleen de uitslag van de stemming vast, maar het neemt ook een beslissing over in verband met de stemming of de vaststelling van de uitslag gerezen geschillen. Het neemt kennis van deze geschillen, hetzij door middel van de processen-verbaal van de stembureaus (en eventueel de plaatselijke stembureaus en hoofdstembureaus), hetzij doordat bij de vaststelling van de uitslag tijdens de openbare zitting bezwaren worden ingebracht. Evenals bij verkiezingen kan het centraal stembureau ambtshalve of naar aanleiding van bezwaren overgaan tot hertelling van de in een of meer stemdistricten uitgebrachte stemmen. Daarnaast heeft het centraal stembureau de bevoegdheid de stemming in een of meer stemdistricten ongeldig te verklaren, zodat een nieuwe stemming moet plaatsvinden. Het centraal stembureau zal hiertoe in de praktijk overigens alleen overgaan, indien de ongeldigheid van de stemming van invloed kan zijn geweest op de vaststelling of het referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing.

Artikel 140

In artikel 5 is omschreven in welk geval de uitslag van het referendum geldt als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet of het besluit waarover het referendum is gehouden. Artikel 140 draagt aan het centraal stembureau op om vast te stellen of is voldaan aan de dubbele eis dat een meerderheid tegen heeft gestemd en die meerderheid ten minste dertig procent van het aantal kiesgerechtigden bedraagt.

Artikel 144

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

Artikel 146

Anders dan in artikel 8:4, onder h, van de Algemene wet bestuursrecht worden in dit artikel onder a de organen waarvan de besluiten niet appellabel zijn, uitdrukkelijk genoemd, omdat tegen besluiten van het centraal stembureau wel beroep kan worden ingesteld.

De onder b vermelde besluiten zijn het koninklijk besluit, bedoeld in artikel 113, eerste lid, en de besluiten van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders, bedoeld in artikel 115.

Artikel 147

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

Artikel 148

De tekst van dit artikel is ontleend aan artikel D 9 van de Kieswet. Zie voor een inhoudelijke omschrijving van de afwijkingen van de Algemene wet bestuursrecht paragraaf 13 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel 149

In de in dit artikel genoemde gevallen is de vaststelling van een korte termijn waarbinnen op een ingesteld beroep moet worden beslist, op zijn plaats, om te verzekeren dat de voortgang van de referendumprocedure niet wordt vertraagd. In de Kieswet is van een zodanige termijnstelling sprake bij beroep inzake de geldigheid van kandidatenlijsten. Ook de verplichting voor de Afdeling bestuursrechtspraak om bij vernietiging van het bestreden besluit zelf in de zaak te voorzien, is aan die procedure ontleend.

Artikelen 150, 153, 154, 155 en 156

De omschrijving van de in deze artikelen strafbaar gestelde gedragingen komen overeen met die van respectievelijk de artikelen 125, 126, 127, 128 en 129 van het Wetboek van Strafrecht. De laatstbedoelde bepalingen zijn van toepassing bij «een krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezing». In de voorgestelde artikelen wordt gesproken van «een referendum», waarmee blijkens de plaats van de artikelen in de Tijdelijke referendumwet een referendum op grond van die wet wordt bedoeld.

Artikelen 151 en 152

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

Artikelen 157–160 en 162–166

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

Artikel 168

Het artikel reguleert de aanvullende bevoegdheid met betrekking tot autonome referenda. Gelet op de beoogde uitputtende werking van het onderhavige voorstel is aanvulling (autonome referenda) slechts in beperkte mate mogelijk. In onderdeel 15 van deze toelichting is daar uitgebreid op ingegaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

**ARTIKELN VAN DE KIESWET DIE IN DE TIJDELIJKE
REFERENDUMWET VAN OVEREENKOMSTIGE TOEPASSING
WORDEN VERKLAARD****HOOFDSTUK B. HET KIESRECHT****Artikel B 6**

1. Kiesgerechtigde personen aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, oefenen hun kiesrecht uit door bij volmacht te stemmen.
2. Deze beperking geldt niet:
 - a. voor hen die op de dag van de stemming een zodanige feitelijke bewegingsvrijheid genieten dat zij in persoon aan de stemming kunnen deelnemen;
 - b. voor hen die op grond van het regime van de inrichting waarin zij verblijven aanspraak hebben op periodiek verlof.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het stemmen bij volmacht door de in het eerste lid bedoelde personen.

HOOFDSTUK D. DE REGISTRATIE VAN DE KIESGERECHTIGDHEID**Artikel D 3**

3. Het verzoek wordt ingediend bij het hoofd van de consulaire post waaronder de woonplaats van verzoeker ressorteert. Deze zendt het verzoekschrift zo spoedig mogelijk door naar burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage.
4. Indien het verzoek wordt gedaan door een persoon als bedoeld in artikel B 1, tweede lid, onder *a*, wordt het verzoek ingediend bij het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba. Deze zendt het verzoekschrift zo spoedig mogelijk door naar burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage.
5. Indien het verzoek wordt gedaan door een persoon als bedoeld in artikel B 1, tweede lid, onder *b*, die niet gedurende ten minste tien jaren zijn werkelijke woonplaats in Nederland heeft gehad, wordt het verzoek ingediend bij Onze Minister onder wiens ministerie de werkzaamheden van de betrokken functionaris ressorteren. Deze zendt het verzoekschrift zo spoedig mogelijk door naar burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage.
6. Indien het verzoek wordt gedaan door een persoon die zijn werkelijke woonplaats heeft in een land waarmee Nederland geen diplomatieke betrekkingen onderhoudt, wordt het verzoek ingediend bij burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage.
9. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld waar en wanneer de formulieren voor de verzoeken, kosteloos, voor de kiezers verkrijgbaar zijn. Bij ministeriële regeling wordt voor de formulieren een model vastgesteld.

Artikel D 8

Burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage verwijderen de naam van een persoon die ingevolge artikel D 3, eerste lid, als kiezer is geregistreerd, uit de registratie, indien aan hen omstandigheden bekend worden op grond waarvan de desbetreffende persoon niet als kiezer behoort te zijn geregistreerd. Zij maken de verwijdering onverwijld aan hem bekend.

Artikel D 9

1. Tegen een beschikking als bedoeld in de artikelen D 3, achtste lid, D 6 en D 8 kan een belanghebbende beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. Artikel 7:1 en titel 8.3 van de Algemene wet bestuursrecht blijven buiten toepassing.
3. In afwijking van artikel 8:41, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn binnen welke de bijschrijving of storting van het verschuldigde bedrag dient plaats te vinden, twee weken. De voorzitter van de Afdeling kan een kortere termijn stellen.
4. De Afdeling behandelt de zaak met toepassing van afdeling 8.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 8.2.4 blijft buiten toepassing. Aan burgemeester en wethouders wordt terstond een afschrift van het beroepschrift gezonden.

Artikel D 10

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de registratie van de kiesgerechtigdheid.

HOOFDSTUK J. DE STEMMING

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel J 1

2. De stemming vangt aan om acht uur en duurt tot twintig uur.

Artikel J 3

Behoudens in de gevallen, genoemd in de hoofdstukken K, L en M, neemt de kiezer aan de stemming deel in de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd.

Artikel J 4

1. Burgemeester en wethouders wij zen voor elk stemdistrict een geschikt stemlokaal aan. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hieromtrent nadere regels worden gesteld.
2. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat zoveel mogelijk stemlokalen zodanig zijn gelegen en ingericht, dat zij geschikt zijn voor kiezers met lichamelijke gebreken. De burgemeester brengt de adressen van deze stemlokalen ter openbare kennis onder vermelding van de mogelijkheid aldaar met toepassing van het bepaalde in hoofdstuk K de stem uit te brengen.
3. Op verzoek van burgemeester en wethouders stellen de besturen van bijzondere scholen de daarvoor in aanmerking komende lokalen en het zich daarin bevindende materiaal voor de inrichting en het gebruik als stemlokaal beschikbaar, desgewenst tegen vergoeding van de daaruit voortvloeiende onkosten.
4. De burgemeester draagt zorg voor de inrichting van het stemlokaal en wijst zo nodig personen aan die het stembureau ten dienste worden gesteld.

Artikel J 5

De kiezer stemt in het stemlokaal van het voor hem aangewezen stemdistrict.

Artikel J 6

De gemeenteraad kan bepalen dat tegelijk met de stemming in het stemlokaal een andere, door de gemeenteraad uitgeschreven, stemming plaatsvindt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven met het oog op de combinatie van de stemmingen.

§ 2. De oproeping voor de stemming

Artikel J 7

Ten minste veertien dagen voor de stemming ontvangt elke kiezer die bevoegd is aan de stemming deel te nemen, van de burgemeester van de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd, een oproepingskaart. Bij ministeriële regeling wordt voor de oproepingskaart een model vastgesteld.

Artikel J 8

Aan de tot deelneming aan de stemming bevoegde kiezer wiens oproepingskaart in het ongereede is geraakt of die geen kaart heeft ontvangen, wordt op zijn aanvraag door of vanwege de burgemeester een nieuwe oproepingskaart uitgereikt, mits hij voldoende van zijn identiteit doet blijken. Ook het stembureau is tot die uitreiking bevoegd.

Artikel J 10

Iedere werkgever is verplicht te zorgen dat iedere kiezer die bij hem in dienstbetrekking is, de gelegenheid krijgt zijn stem uit te brengen voor zover dit niet kan geschieden buiten de vastgestelde arbeidstijd en mits de kiezer daardoor niet meer dan twee uur verhinderd is zijn arbeid te verrichten.

§ 3. Het stembureau

Artikel J 11

1. De voorzitter en de leden van het stembureau, alsmede de personen die het stembureau ten dienste staan, kunnen, indien zij kiesgerechtigd zijn voor het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, naar keuze bij dit stembureau of bij het stembureau van het voor hen aangewezen stemdistrict aan de stemming deelnemen.
2. Indien zij behoren tot een ander stemdistrict, wordt van het uitbrengen van hun stem melding gemaakt in het proces-verbaal.

Artikel J 12

1. Gedurende de zitting zijn steeds de voorzitter en twee leden van het stembureau aanwezig.
2. Het stembureau bepaalt wie als tweede en derde lid van het stembureau optreden.
3. Bij ontstentenis van de voorzitter treedt het tweede lid en bij diens ontstentenis het derde lid als voorzitter op.
4. Bij ontstentenis van een lid treedt een door of vanwege burgemeester en wethouders aan te wijzen plaatsvervangend lid op.
5. Indien geen plaatsvervangend lid beschikbaar is, verzoekt de voorzitter een van de in het stemlokaal aanwezige kiezers die hij daartoe geschikt acht, als zodanig op te treden totdat dit wel het geval is.
6. Van de wisselingen in de samenstelling van het stembureau wordt in

het procesverbaal aantekening gehouden met opgave van de tijd van de vervanging.

Artikel J 13

Indien bij het nemen van een beslissing door het stembureau de stemmen staken, beslist de stem van de voorzitter.

Artikel J 14

De leden van het stembureau geven tijdens de uitoefening van hun functie geen blijk van hun politieke gezindheid.

§ 4. De inrichting van het stemlokaal

Artikel J 15

Het stemlokaal is zodanig ingericht dat het stemgeheim is gewaarborgd.

Artikel J 16

1. In het stemlokaal zijn geplaatst een tafel voor het stembureau, een stembus en een of meer stemhokjes.
2. De toegang tot de stemhokjes moet zichtbaar zijn voor het publiek.
3. In ieder stemhokje bevindt zich een handleiding voor de kiezer. Bij ministeriële regeling wordt voor de handleiding een model vastgesteld.
4. De tafel voor het stembureau is zo geplaatst dat de kiezers de verrichtingen van het stembureau kunnen gadeslaan.

Artikel J 17

1. Op de tafel voor het stembureau ligt een afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie, bevattende een genummerde opgave van de kiezers die in het stemdistrict bevoegd zijn aan de stemming deel te nemen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke gegevens deze opgave bevat.
2. Ieder stembureau beschikt over de wettelijke voorschriften die op de stemming betrekking hebben.

Artikel J 18

1. De stembus, vervaardigd volgens bij algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften, staat bij de tafel, binnen het bereik van het lid van het stembureau dat belast is met de in artikel J 26, derde lid, bedoelde taak.
2. Tijdig voor de aanvang van de stemming sluit het stembureau de stembus, na zich ervan overtuigd te hebben dat zij leeg is.

Artikel J 19

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de inrichting van het stemlokaal.

§ 5. De stembiljetten

Artikel J 22

1. De burgemeester draagt zorg dat voor de aanvang van de stemming bij elk stembureau in zijn gemeente de benodigde stembiljetten en formulieren voor de processen-verbaal aanwezig zijn.

2. De stembiljetten worden aan het stembureau ter beschikking gesteld in één of meer verzegelde pakken, op elk waarvan het aantal zich daarin bevindende stembiljetten is vermeld.

Artikel J 23

Het stembureau opent tijdig voor de aanvang van de stemming de pakken met stembiljetten en stelt het aantal biljetten vast.

§ 6. Het uitbrengen van de stem

Artikel J 24

1. Tot de stemming wordt slechts toegelaten degene die bevoegd is aan de verkiezing deel te nemen, voor zover hij in het bezit is van de hem toegezonden of ingevolge artikel J 8 uitgereikte oproepingskaart, dan wel een kiezerspas of een volmachtbewijs.

2. De voorzitter van het stembureau kan, alvorens iemand tot de stemming toe te laten, verlangen dat hij van zijn identiteit doet blijken.

Artikel J 25

1. De kiezer overhandigt aan de voorzitter van het stembureau de oproepingskaart.

2. De voorzitter noemt duidelijk verstaanbaar het nummer waaronder de kiezer volgens de oproepingskaart in het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie voorkomt.

3. Het tweede lid van het stembureau noemt de naam die in het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie bij het door de voorzitter genoemde nummer is vermeld. De voorzitter controleert de naam aan de hand van de oproepingskaart.

4. Het tweede lid van het stembureau houdt, door in het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie naast de naam van de kiezer zijn paraaf te plaatsen, aantekening dat deze zich heeft aangemeld.

5. Vervolgens overhandigt de voorzitter aan de kiezer een stembiljet.

6. De voorzitter houdt aantekening van het aantal uitgereikte stembiljetten.

Artikel J 26

1. De kiezer gaat na ontvangst van het stembiljet naar een stemhokje en stemt aldaar door een wit stipje, geplaatst in het stemvak vóór de naam van de kandidaat van zijn keuze, rood te maken.

2. Hij vouwt vervolgens het stembiljet dicht en gaat daarmee naar het stembureau.

3. Het derde lid van het stembureau ziet erop toe, dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt.

Artikel J 27

1. Indien een kiezer zich bij de invulling van zijn stembiljet vergist, geeft hij dit aan de voorzitter terug. Deze verstrekt hem op zijn verzoek eenmaal een nieuw biljet.

2. De teruggegeven stembiljetten worden door de voorzitter onmiddellijk onbruikbaar gemaakt op bij algemene maatregel van bestuur te regelen wijze.

Artikel J 28

Wanneer aan het stembureau blijkt dat een kiezer wegens zijn lichamelijke gesteldheid hulp behoeft, staat het toe dat deze zich laat bijstaan.

Artikel J 29

Indien een kiezer weigert het stembiljet in de bus te steken, houdt de voorzitter daarvan aantekening. Indien een stembiljet wordt teruggegeven, wordt dit door de voorzitter onmiddellijk onbruikbaar gemaakt op bij algemene maatregel van bestuur te regelen wijze.

Artikel J 30

Zodra de voor de stemming bepaalde tijd verstreken is, wordt dit door de voorzitter aangekondigd en worden alleen de op dat ogenblik in het stemlokaal of bij de ingang daarvan aanwezige kiezers nog tot de stemming toegelaten.

Artikel J 31

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende de gang van zaken bij de stemming.

§ 7. Het stemmen anders dan door middel van stembiljetten

Artikel J 32

Bij de daartoe door de raad of krachtens diens machtiging door burgemeester en wethouders aangewezen stembureaus kan op andere wijze dan door middel van stembiljetten worden gestemd. De bepalingen van deze wet die betrekking hebben op het gebruik van stembiljetten, blijven dan buiten toepassing.

Artikel J 34

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld betreffende het stemmen anders dan door middel van stembiljetten. Deze regels worden zoveel mogelijk vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van deze wet betreffende het stemmen door middel van stembiljetten.
2. Een wijziging van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

§ 8. De orde in het stemlokaal

Artikel J 35

1. Gedurende de tijd dat het stembureau zitting houdt, zijn de kiezers bevoegd in het stemlokaal te vertoeven, voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd.
2. De in het stemlokaal aanwezige kiezers kunnen mondeling bezwaren inbrengen, indien de stemming niet overeenkomstig de wet geschiedt.
3. De bezwaren worden in het proces-verbaal van de zitting van het stembureau vermeld.

Artikel J 36

In het stemlokaal worden geen activiteiten ontplooid die erop gericht zijn de kiezers in hun keuze te beïnvloeden.

Artikel J 37

De voorzitter is belast met de handhaving van de orde tijdens de zitting. Hij kan daartoe de burgemeester om bijstand verzoeken.

Artikel J 38

1. Indien zich naar het oordeel van het stembureau omstandigheden voordoen in of bij het stemlokaal die de behoorlijke voortgang van de zitting onmogelijk maken, wordt dit door de voorzitter verklaard. De zitting wordt daarop geschorst. De voorzitter doet hiervan terstond mededeling aan de burgemeester. De burgemeester bepaalt vervolgens wanneer en waar de zitting wordt hervat.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden hieromtrent nadere regels gesteld.

HOOFDSTUK K. HET STEMMEN IN EEN STEMBUREAU NAAR KEUZE VAN DE KIEZER

Artikel K 1

Aan de kiezer wordt overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk op zijn verzoek toegestaan binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, aan de stemming deel te nemen in een stembureau van zijn keuze.

Artikel K 2

Het in artikel K 1 bepaalde geldt niet voor de kiezer aan wie op zijn verzoek is toegestaan bij volmacht of per brief te stemmen.

Artikel K 3

1. De kiezer die van de in artikel K 1 bedoelde gelegenheid wenst gebruik te maken, doet overeenkomstig het bepaalde in artikel K 6 schriftelijk, of overeenkomstig het bepaalde in artikel K 10 mondeling, het verzoek daartoe aan de burgemeester van de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd.
2. De burgemeester brengt op de dag van de kandidaatstelling ter openbare kennis dat uiterlijk op de in artikel K 6, eerste lid, bedoelde dag schriftelijk, en binnen de in artikel K 10, eerste lid, bedoelde termijn mondeling, een verzoek als in het eerste lid bedoeld kan worden gedaan.

Artikel K 4

1. Aan de kiezer wordt als bewijs dat aan zijn verzoek is voldaan een verklaring verstrekt, genaamd kiezerspas.
2. De kiezer aan wie een kiezerspas is verstrekt, kan uitsluitend met deze pas aan de verkiezing deelnemen.
3. Aan de kiezer wiens kiezerspas in het ongereede is geraakt, wordt geen nieuwe verstrekt.

Artikel K 5

Bij de naam van de kiezer aan wie een kiezerspas is verstrekt, wordt in het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift de aantekening «pas» geplaatst.

Artikel K 6

1. Een schriftelijk verzoek aan de burgemeester als bedoeld in artikel K 3, eerste lid, kan worden gedaan uiterlijk op de veertiende dag voor de stemming. Indien de kiezer reeds een oproepingskaart heeft ontvangen, voegt hij deze bij het verzoek.
2. Voor het verzoek wordt gebruik gemaakt van een formulier dat ter secretarie van elke gemeente kosteloos verkrijgbaar is.
3. Bij ministeriële regeling wordt voor het formulier een model vastgesteld.

Artikel K 7

De kiezer die zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dient, indien hij in een stembureau van zijn keuze wenst te stemmen, gelijktijdig met het registratieverzoek, bedoeld in artikel D 3, daartoe een schriftelijk verzoek in bij de burgemeester van 's-Gravenhage. Voor het verzoekschrift wordt gebruik gemaakt van een formulier dat is opgenomen in het in artikel D 3, negende lid, bedoelde formulier.

Artikel K 8

1. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek wordt door de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar een beslissing genomen.
2. Het verzoek wordt slechts afgewezen, indien de verzoeker op de dag van de kandidaatstelling niet als kiezer is geregistreerd, hem overeenkomstig paragraaf 2 van hoofdstuk L is toegestaan bij volmacht te stemmen, of hem is toegestaan per brief te stemmen.
3. Indien het verzoek niet in verdere behandeling kan worden genomen of moet worden afgewezen, wordt de reden hiervan op het verzoekschrift vermeld, waarna dit onverwijld aan de verzoeker wordt teruggezonden.
4. Artikel D 9 is van overeenkomstige toepassing op een beschikking als bedoeld in dit artikel.

Artikel K 9

De beslissing tot inwilliging van het verzoek wordt vermeld op de oproepingskaart van de verzoeker met gebruikmaking van het op die kaart daartoe voorkomend formulier.

Artikel K 10

1. Een mondeling verzoek als bedoeld in artikel K 3, eerste lid, kan geschieden na ontvangst van de oproepingskaart, doch uiterlijk op de vijfde dag voor de stemming, door de kiezer in persoon ter secretarie van de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd.
2. De kiezer legt bij het verzoek de hem ingevolge artikel J 7 toegezonden of ingevolge artikel J 8 uitgereikte oproepingskaart over.
3. Op een verzoek als in het eerste lid bedoeld, wordt door de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar terstond een beslissing genomen.
4. Het verzoek wordt slechts afgewezen, indien de verzoeker op de dag

van de kandidaatstelling niet als kiezer is geregistreerd, hem overeenkomstig paragraaf 2 van hoofdstuk L is toegestaan bij volmacht te stemmen of hem is toegestaan per brief te stemmen.

5. De beslissing tot inwilliging van het verzoek wordt op de oproepingskaart vermeld met gebruikmaking van het op die kaart daartoe voorkomend formulier.

Artikel K 11

1. Bij de stemming overhandigt de kiezer de kiezerspas aan de voorzitter van het stembureau.

2. Het tweede lid van het stembureau houdt door op de kiezerspas zijn paraaf te plaatsen aantekening dat de kiezer zich heeft aangemeld.

Artikel K 12

1. Burgemeester en wethouders kunnen in hun gemeente stembureaus aanwijzen die uitsluitend bestemd zijn voor het uitbrengen van stemmen op de wijze als geregeld in dit hoofdstuk, dan wel voor het, met inachtneming van de bepalingen van hoofdstuk L, uitbrengen van een volmachtstem waarvoor de kiezer overeenkomstig artikel L 8 is gemachtigd. Indien burgemeester en wethouders een dergelijk stembureau aanwijzen, brengt de burgemeester de adressen van deze stembureaus ten minste veertien dagen voor de stemming ter openbare kennis onder vermelding van de mogelijkheid aldaar met behulp van een kiezerspas een stem uit te brengen.

2. Burgemeester en wethouders kunnen in afwijking van artikel J 1, tweede lid, bepalen dat de stemming in deze stembureaus aanvangt op een eerder of een later tijdstip dan acht uur en eindigt op een eerder tijdstip dan twintig uur. De tijdstippen worden in dat geval bekend gemaakt in de openbare kennisgeving, bedoeld in het eerste lid.

3. De stemopneming vindt plaats om twintig uur op een door burgemeester en wethouders vast te stellen en bekend te maken plaats. De plaats van stemopneming wordt bekend gemaakt in de openbare kennisgeving, bedoeld in het eerste lid.

4. Artikel J 17, eerste lid, is niet van toepassing op deze stembureaus.

Artikel K 13

1. Burgemeester en wethouders kunnen in hun gemeente mobiele stembureaus aanwijzen.

Deze mobiele stembureaus zijn uitsluitend bestemd voor het uitbrengen van stemmen op de wijze als geregeld in dit hoofdstuk, dan wel voor het, met inachtneming van de bepalingen van hoofdstuk L, uitbrengen van een volmachtstem waarvoor de kiezer overeenkomstig artikel L 8 is gemachtigd. Indien burgemeester en wethouders een dergelijk stembureau aanwijzen, brengt de burgemeester dit ten minste veertien dagen voor de stemming ter openbare kennis onder vermelding van de mogelijkheid aldaar met behulp van een kiezerspas een stem uit te brengen.

2. Burgemeester en wethouders stellen de zittingstijden vast en de onderscheiden plaatsen waar de mobiele stembureaus gedurende de dag der stemming worden gestationeerd. De tijdstippen en plaatsen worden bekend gemaakt in de openbare kennisgeving, bedoeld in het eerste lid.

3. Alvorens een stembureau als bedoeld in het eerste lid naar een andere standplaats vertrekt, wordt de sleuf van de stembus door de voorzitter van het stembureau in tegenwoordigheid van de aanwezige kiezers afgesloten en verzegeld. De sleutel waarmee de stembus is afgesloten, wordt tijdens het verplaatsen naar de volgende standplaats bewaard door de voorzitter. Na de aankomst van het mobiele stembureau op de nieuwe standplaats,

wordt de stembus in tegenwoordigheid van de aanwezige kiezers geopend door de voorzitter.

4. Artikel K 12, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK L. HET STEMMEN BIJ VOLMACHT

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel L 1

De kiezer die verwacht niet in staat te zullen zijn in persoon aan de stemming deel te nemen, kan overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk bij volmacht stemmen.

Artikel L 2

1. Een volmacht kan worden verleend hetzij op een schriftelijke aanvraag overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2, hetzij door overdracht van de oproepingskaart overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

2. Een schriftelijke aanvraag om bij volmacht te stemmen kan niet worden ingediend door de kiezer aan wie is toegestaan in een stembureau van zijn keuze of per brief te stemmen.

Artikel L 3

De gemachtigde kan een volmachtstem uitsluitend tegelijk met zijn eigen stem uitbrengen.

Artikel L 4

Een kiezer mag niet meer dan twee aanwijzingen als gemachtigde aannemen.

Artikel L 5

1. De volmachtgever is niet bevoegd een eenmaal verleende volmacht in te trekken of na het verlenen van volmacht in persoon aan de stemming deel te nemen.

2. Een stem, uitgebracht door een volmachtgever in strijd met het bepaalde in het eerste lid, wordt niettemin geacht geldig te zijn uitgebracht.

3. Een schriftelijke aanvraag om bij volmacht te stemmen kan worden ingetrokken, zolang daarop niet is beslist.

Artikel L 6

1. Aan de gemachtigde wordt ten bewijze van zijn bevoegdheid een verklaring verstrekt, genaamd volmachtbewijs.

2. Aan de gemachtigde wiens volmachtbewijs in het ongereede is geraakt, wordt geen nieuw verstrekt.

Artikel L 7

De burgemeester brengt op de dag van de kandidaatstelling ter openbare kennis, dat uiterlijk op de veertiende dag voor de stemming voor de kiezers gelegenheid bestaat het in artikel L 8 bedoelde verzoekschrift in te dienen.

Artikel L 8

1. De kiezer die bij volmacht wenst te stemmen, dient uiterlijk op de veertiende dag voor de stemming daartoe een verzoekschrift in bij de burgemeester van de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd. Voor dit verzoekschrift wordt gebruik gemaakt van een formulier, dat ter secretarie van elke gemeente, kosteloos, verkrijgbaar is. De burgemeester kan ter voorkoming van misbruik beperkingen stellen aan de verkrijgbaarstelling. Een daartoe strekkend besluit brengt hij ter openbare kennis.
2. In zijn verzoekschrift wijst de kiezer een gemachtigde aan. Als gemachtigde kan slechts optreden degene die op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd binnen het gebied waarvoor de verkiezing geldt.
3. Bij het verzoekschrift wordt ingediend een verklaring van de gemachtigde dat deze bereid is als zodanig op te treden, alsmede, indien de gemachtigde niet in dezelfde gemeente als kiezer is geregistreerd als de volmachtgever, een door burgemeester en wethouders van de gemeente waar de gemachtigde als kiezer is geregistreerd, afgegeven verklaring, dat de gemachtigde als kiezer is geregistreerd in hun gemeente en dat de bereidverklaring van de gemachtigde in overeenstemming is met het bepaalde in artikel L 4.
4. Bij ministeriële regeling worden voor het verzoekschrift en de verklaring modellen vastgesteld.
5. De in het derde lid bedoelde verklaring van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de gemachtigde als kiezer is geregistreerd, is niet vereist, indien de volmachtgever zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft.

Artikel L 9

De kiezer die zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dient, indien hij bij volmacht wenst te stemmen, gelijktijdig met het registratieverzoek, bedoeld in artikel D 3, daartoe een schriftelijk verzoek in bij de burgemeester van 's-Gravenhage. Voor het verzoekschrift wordt gebruik gemaakt van een formulier dat is opgenomen in het in artikel D 3, negende lid, bedoelde formulier.

Artikel L 10

Het verzoek wordt afgewezen, indien:

- a. blijkt dat de kiezer niet zelf de gemachtigde heeft aangewezen;
- b. aan de kiezer die het verzoek heeft ingediend reeds is toegestaan in een stembureau van zijn keuze of per brief te stemmen;
- c. degene die als gemachtigde is aangewezen, de aanwijzing in strijd met het bepaalde in artikel L 4 heeft aangenomen;
- d. degene die als gemachtigde is aangewezen, niet als kiesgerechtigde is geregistreerd binnen het gebied waarvoor de verkiezing geldt.

Artikel L 11

1. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek doch niet eerder dan op de dag van de kandidaatstelling wordt door de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar een beslissing genomen.
2. Bij inwilliging wordt een volmachtbewijs opgemaakt. Bij ministeriële regeling wordt voor dit bewijs een model vastgesteld. De inwilliging wordt aan de volmachtgever bekendgemaakt.
3. Indien het verzoek niet in verdere behandeling kan worden genomen of moet worden afgewezen, wordt de beslissing met opgave van redenen op het verzoekschrift vermeld. Het verzoekschrift wordt dan aan de verzoeker teruggezonden, terwijl degene die zich bereid heeft verklaard als gemachtigde op te treden van de beslissing in kennis wordt gesteld.
4. Artikel D 9 is van overeenkomstige toepassing op een beschikking als bedoeld in dit artikel.

Artikel L 12

De burgemeester houdt aantekening van de namen van de kiezers die een aanwijzing als gemachtigde hebben aangenomen.

Artikel L 13

1. De burgemeester doet het volmachtbewijs aan de gemachtigde toekomen.
2. Bij de naam van de kiezer, ten behoeve van wie aan een gemachtigde een volmachtbewijs is toegezonden, wordt in het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift de aantekening «volmacht» geplaatst.

§ 3. Het verlenen van volmacht door overdracht van de oproepingskaart aan een andere kiezer

Artikel L 14

1. De kiezer kan een andere kiezer die op de dag van de kandidaatstelling in hetzelfde stemdistrict als hij staat ingeschreven, machtigen in het stembureau van dat stemdistrict voor hem te stemmen.
2. Hij tekent daartoe het formulier dat voorkomt op de oproepingskaart en laat de kaart door de gemachtigde mede-ondertekenen.
3. Hij draagt de aldus in een volmachtbewijs omgezette oproepingskaart aan de gemachtigde over.

Artikel L 15

Indien bij aanmelding van de gemachtigde blijkt dat de volmachtgever reeds zijn stem heeft uitgebracht, wordt de gemachtigde als zodanig niet tot de stemming toegelaten en wordt het volmachtbewijs door de voorzitter van het stembureau ingehouden.

Artikel L 16

Indien na het uitbrengen van een stem door een gemachtigde de volmachtgever of een andere gemachtigde zich alsnog tot het uitbrengen van een stem aanmeldt, wordt deze niet tot de stemming toegelaten en wordt de daarbij overgelegde oproepingskaart of het daarbij overgelegde volmachtbewijs door de voorzitter van het stembureau ingehouden.

Artikel L 17

1. De gemachtigde overhandigt aan de voorzitter van het stembureau het volmachtbewijs.
2. Het tweede lid van het stembureau houdt, door op het volmachtbewijs zijn paraaf te plaatsen, aantekening dat de gemachtigde zich heeft aangemeld.
3. Indien een in een volmachtbewijs omgezette oproepingskaart als bedoeld in artikel L 14 wordt overgelegd, plaatst het tweede lid tevens in het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift de aantekening «volmacht» bij de naam van de volmachtgever.

HOOFDSTUK M. HET STEMMEN PER BRIEF

§ 1. Algemene bepalingen; briefstembureaus in de gemeente 's-Gravenhage

Artikel M 1

Bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt aan de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag der stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zal verblijven, overeenkomstig het bepaalde in dit hoofdstuk op zijn verzoek toegestaan per brief te stemmen.

Artikel M 2

1. De aan de kiezer ten bewijze van de voldoening aan zijn verzoek te verstrekken verklaring draagt de naam van briefstembewijs.
2. Een aan de kiezer verzonden briefstembewijs kan niet door een nieuw worden vervangen.
3. Aan de kiezer aan wie een briefstembewijs is verstrekt, wordt geen oproepingskaart toegezonden. Hij mag slechts op de in artikel M 7 aangegeven wijze aan de stemming deelnemen.

Artikel M 3

1. De kiezer die zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dient, indien hij per brief wenst te stemmen, gelijktijdig met het registratieverzoek, bedoeld in artikel D 3, daartoe een schriftelijk verzoek in bij de burgemeester van 's-Gravenhage. De overige kiezers dienen een zodanig verzoekschrift uiterlijk op de achtentwintigste dag voor de stemming in bij de burgemeester van de gemeente waar zij als kiezer zijn geregistreerd. In het verzoekschrift geeft de kiezer een adres op buiten Nederland waar hij de stukken, bedoeld in artikel M 6, eerste lid, wenst te ontvangen.
2. Voor het verzoekschrift, bedoeld in het eerste lid, eerste volzin, wordt gebruik gemaakt van een formulier dat is opgenomen in het in artikel D 3, negende lid, bedoelde formulier.
3. Voor het verzoekschrift, bedoeld in het eerste lid, tweede volzin, wordt gebruik gemaakt van een formulier dat ter secretarie van elke gemeente, kosteloos, verkrijgbaar is. Bij ministeriële regeling wordt voor het formulier een model vastgesteld.

Artikel M 4

1. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek wordt door de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar een beslissing genomen.
2. Het verzoek wordt slechts afgewezen, indien gebleken is dat de verzoeker niet tot de in artikel M 1 bedoelde kiezers behoort.
3. Indien het verzoek niet in verdere behandeling kan worden genomen of moet worden afgewezen, wordt de reden daarvan vermeld op het verzoekschrift, dat daarna onverwijld wordt teruggezonden.
4. Bij inwilliging van het verzoek tekent de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar dit op het verzoekschrift aan. Indien het een verzoekschrift als bedoeld in artikel M 3, eerste lid, tweede volzin, betreft en het verzoekschrift afkomstig is van een persoon die als kiezer in een andere gemeente in Nederland is geregistreerd dan de gemeente 's-Gravenhage, zendt de burgemeester of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar het ingewilligde verzoekschrift zo spoedig mogelijk door naar de burgemeester van 's-Gravenhage.
5. Artikel D 9 is van overeenkomstige toepassing op een beschikking als bedoeld in dit artikel.

Artikel M 5

Bij de naam van de kiezer aan wie is toegestaan per brief te stemmen, wordt in het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift de aantekening «brief» geplaatst.

Artikel M 6

1. Door de burgemeester van 's-Gravenhage worden vervolgens op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wij ze zo spoedig mogelijk aan de kiezer gezonden:
 - a. een stembiljet;
 - b. een aan de burgemeester geadresseerde retourenveloppe;
 - c. het briefstembewijs, bevattende een door de kiezer te ondertekenen verklaring dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld;
 - d. een handleiding voor de kiezer.
2. Bij ministeriële regeling worden voor de stukken, bedoeld in het eerste lid, onder *b*, *c* en *d*, modellen vastgesteld.

Artikel M 7

1. De kiezer stemt door op het hem toegezonden stembiljet een wit stipje, geplaatst in het stemvak vóór de naam van de kandidaat van zijn keuze, rood te maken.
2. Daarna vouwt hij het stembiljet dicht op zodanige wijze dat de namen van de kandidaten niet zichtbaar zijn.
3. Hij ondertekent een op het briefstembewijs gestelde verklaring, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld.
4. Vervolgens doet hij het stembiljet en het briefstembewijs in de bijbehorende retourenveloppe en zendt hij deze gesloten naar de burgemeester van 's-Gravenhage dan wel naar het hoofd van de consulaire post waaronder de woon- of verblijfplaats van verzoeker ressorteert, die voor spoedige doorzending naar de burgemeester van 's-Gravenhage zorg draagt.
5. De kiezer draagt er zorg voor dat de retourenveloppe voldoende is gefrankeerd.

Artikel M 8

1. De stukken, bedoeld in artikel M 7, vierde lid, dienen uiterlijk op de dag der stemming om vijftien uur in het bezit te zijn van de burgemeester van 's-Gravenhage.
2. De burgemeester draagt er zorg voor dat de tijdig binnengekomen retourenveloppen die voldoende zijn gefrankeerd, op de dag der stemming voor negentien uur ongeopend overhandigd worden aan de voorzitters van de stembureaus, bedoeld in artikel M 9.
3. Op de retourenveloppen die te laat zijn binnengekomen, worden door de burgemeester de dag en, indien dit de dag van de stemming is, tevens het uur van binnenkomst aangetekend. Deze retourenveloppen en de retourenveloppen die niet voldoende zijn gefrankeerd, worden door de burgemeester ongeopend in een of meer te verzegelen pakken gedaan. Ook de binnengekomen stembiljetten en briefstembewijzen die niet in de daarvoor bestemde retourenveloppen zijn teruggezonden, worden door de burgemeester in een of meer te verzegelen pakken gedaan. Op deze pakken wordt vermeld het aantal retourenveloppen, onderscheidenlijk stembiljetten en briefstembewijzen, dat het pak bevat.
4. De burgemeester zorgt dat de verzegelde pakken, bedoeld in het derde lid, worden vernietigd, nadat het centraal stembureau de uitslag van de verkiezing heeft vastgesteld en over de toelating van de gekozenen onherroepelijk is beslist. Van de vernietiging wordt proces-verbaal opgemaakt.

Artikel M 9

1. Burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage wijzen in hun gemeente briefstembureaus aan. Deze stembureaus zijn uitsluitend bestemd voor per brief uit te brengen stemmen. Ten aanzien van deze stembureaus zijn artikel J 11 en artikel J 16, voor zover dat artikel betrekking heeft op stemhokjes, niet van toepassing.
2. Burgemeester en wethouders kunnen in afwijking van artikel J 1 bepalen, dat deze stembureaus ten behoeve van het verrichten van de handelingen, bedoeld in de artikelen M 10 en M 11, tevens zitting houden op dagen gelegen in de periode vanaf de zesendertigste dag tot en met de tweeënveertigste dag na de kandidaatstelling op door burgemeester en wethouders te bepalen tijden. In dat geval draagt de burgemeester er in afwijking van artikel M 8, tweede lid, zorg voor dat de binnengekomen retourenveloppen die voldoende zijn gefrankeerd, op deze dagen worden overhandigd aan de voorzitter van de briefstembureaus.
3. Indien burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in het tweede lid, vangen deze stembureaus op de dag van stemming eerst met de handelingen bedoeld in de artikelen M 10 en M 11, aan, nadat het stembureau overeenkomstig artikel N 16a, eerste lid, de stemopneming heeft verricht ten aanzien van de stembiljetten die zich bij aanvang van de dag van stemming in de stembus bevinden.
4. In afwijking van artikel J 1, tweede lid, eindigt de stemming op de dag der stemming zodra de briefstembureaus de handelingen, bedoeld in de artikelen M 10 en M 11, ten aanzien van alle tijdig binnengekomen retourenveloppen hebben beëindigd.
5. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de zittingen, bedoeld in het tweede lid, en het bewaren van de stembescheiden.
6. In plaats van het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift liggen op de tafel van deze stembureaus de verzoekschriften, bedoeld in artikel M 4, vierde lid.

Artikel M 10

1. De voorzitter van het stembureau opent de retourenveloppe en neemt het briefstembewijs en het stembiljet eruit. Hij controleert of de verklaring dat de kiezer het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, is ondertekend en of de daaronder geplaatste handtekening overeenstemt met de handtekening onder het verzoekschrift, bedoeld in artikel M 4, vierde lid. Vervolgens overhandigt hij het briefstembewijs aan het tweede lid van het stembureau.
2. Het tweede lid van het stembureau houdt, door op het verzoekschrift zijn paraaf te stellen, aantekening dat de kiezer van zijn kiesrecht gebruik heeft gemaakt.
3. De voorzitter overhandigt vervolgens het stembiljet, zonder het in te zien, dichtgevouwen aan het derde lid van het stembureau.
4. Het derde lid van het stembureau overtuigt zich dat het stembiljet de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau draagt en steekt het, zonder het in te zien, dichtgevouwen in de stembus.

Artikel M 11

1. Indien de retourenveloppe niet zowel een geldig briefstembewijs als een stembiljet bevat, dan wel de op het briefstembewijs gestelde verklaring van de kiezer dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, niet door deze is ondertekend, voegt de voorzitter de aangetroffen bescheiden, zonder het stembiljet in te zien, wederom in de retourenveloppe en legt hij deze, na haar te hebben verzegeld, terzijde.
2. Indien in een retourenveloppe twee of meer stembiljetten zijn gevoegd, doet de voorzitter alle stembiljetten en briefstembewijzen, zonder de stembiljetten in te zien, wederom in de retourenveloppe en legt hij deze, na haar te hebben verzegeld, terzijde.

Artikel M 12

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het stemmen per brief.

§ 2. Briefstembureaus buiten Nederland

Artikel M 13

1. Onze Minister van Buitenlandse Zaken kan in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken in een land een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland aanwijzen waar een briefstembureau wordt ingesteld. Van deze aanwijzing wordt mededeling gedaan in de *Nederlandse Staatscourant*.
2. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid vindt in ieder geval plaats in niet tot de Europese Gemeenschappen behorende landen waar bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer ten minste vijfhonderd als kiezer geregistreerde Nederlanders werkelijke woonplaats hadden, met dien verstande dat aanwijzing achterwege blijft indien:
 - a. het betreffende land de instelling van een briefstembureau niet toelaat;
 - b. in het betreffende land geen Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd;
 - c. voor instelling van een briefstembureau in het betreffende land gelet op de snelheid van de reguliere of diplomatieke postverbindingen met Nederland geen aanleiding is;
 - d. vestiging van een briefstembureau op grond van overwegingen van buitenlands beleid of van feitelijke omstandigheden in het betreffende land onwenselijk is.
3. Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken stelt

in de Nederlandse Antillen en Aruba briefstembureaus in bij het kabinet van de Gouverneur.

4. De leden en plaatsvervangende leden van de in het eerste en het derde lid bedoelde briefstembureaus worden tijdig voor elke verkiezing benoemd door Onze Minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

Artikel M 14

De burgemeester van 's-Gravenhage of de door hem daartoe aangewezen ambtenaar zendt de ingewilligde verzoekschriften, afkomstig van personen die hun werkelijke woonplaats hebben in een land als bedoeld in artikel M 13 of daar op de dag der stemming zullen verblijven, zo spoedig mogelijk per diplomatieke post naar het hoofd van de ingevolge artikel M 13, eerste lid, aangewezen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het desbetreffende land dan wel naar het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba.

Artikel M 15

De kiezer die bij een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland of bij het kabinet van de Gouverneur, in de Nederlandse Antillen of in Aruba per brief stemt, ontvangt van de burgemeester van 's-Gravenhage een retourenveloppe, geadresseerd aan de voorzitter van het daar gevestigde briefstembureau. Hij zendt de retourenveloppe, na de in artikel M 7 bedoelde handelingen te hebben verricht, naar deze voorzitter.

Artikel M 16

1. De in artikel M 8, eerste tot en met derde lid, aan de burgemeester opgedragen taken worden verricht door het hoofd van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland in het desbetreffende land danwel door het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba.
2. Indien een tijdsverschil met Nederland bestaat, gelden de in artikel M 8, eerste en tweede lid, genoemde tijdstippen naar plaatselijke tijd.

Artikel M 17

Voor de zitting van briefstembureaus buiten Nederland kan Onze Minister van Buitenlandse Zaken danwel Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, een later aanvangstijdstip bepalen dan het in artikel J 1, tweede lid, genoemde.

HOOFDSTUK N. DE STEMOPNEMING DOOR HET STEMBUREAU

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel N 1

1. Onmiddellijk nadat de stemming is geëindigd, stelt het stembureau vast:
 - a. het aantal kiezers dat zich heeft aangemeld;
 - b. het aantal uitgereikte stembiljetten;
 - c. het aantal kiezers dat geweigerd heeft het stembiljet in de stembus te steken;
 - d. het aantal teruggegeven en onbruikbaar gemaakte stembiljetten;
 - e. het aantal niet gebruikte stembiljetten.

2. De aantallen, bedoeld in het eerste lid, worden door de voorzitter aan de aanwezige kiezers bekend gemaakt.

Artikel N 2

1. Door het stembureau wordt vervolgens op het afschrift, bedoeld in artikel J 17, eerste lid, of op een daarbij gevoegde verklaring het aantal daarop geplaatste parafen vermeld en gewaarmerkt. Deze stukken worden in een pak gedaan, dat vervolgens wordt verzegeld.

2. Daarna worden de ingeleverde kiezerspassen en volmachtbewijzen, te zamen met een gewaarmerkte verklaring van het stembureau betreffende het aantal geplaatste parafen, in een pak gedaan, dat eveneens wordt verzegeld.

3. Tenslotte worden op overeenkomstige wijze ingepakt:

- a. de niet gebruikte stembiljetten;
- b. de teruggegeven en onbruikbaar gemaakte stembiljetten;
- c. de ingeleverde oproepingskaarten.

Artikel N 3

Onmiddellijk na de in artikel N 2 voorgeschreven verzegelingen wordt de stembus geopend.

Artikel N 4

De stembiljetten worden geteld en hun aantal wordt vergeleken met het aantal kiezers dat aan de stemming heeft deelgenomen.

Artikel N 5

De leden van het stembureau openen de stembiljetten en voegen deze lijstgewijze bijeen. Zij kunnen zich bij deze werkzaamheden doen bijstaan door plaatsvervangende leden en door ambtenaren van de gemeente, daartoe door burgemeester en wethouders aan te wijzen.

Artikel N 7

1. Ongeldig zijn andere stembiljetten dan die welke volgens het bepaalde bij of krachtens deze wet mogen worden gebruikt.

2. Voorts zijn ongeldig de stembiljetten waarop de kiezer niet, door het geheel of gedeeltelijk rood maken van het witte stipje in een stemvak, op ondubbelzinnige wijze heeft kenbaar gemaakt op welke kandidaat hij zijn stem uitbrengt of waarop bijvoegingen zijn geplaatst waardoor de kiezer kan worden geïdentificeerd.

Artikel N 8

1. Het stembureau beslist met inachtneming van artikel N 7 over de geldigheid van het stembiljet.

2. De voorzitter maakt de reden van ongeldigverklaring en van twijfel over de geldigheid, alsmede de beslissing daaromtrent onmiddellijk bekend.

3. Indien een van de aanwezige kiezers dit verlangt, moet het biljet worden getoond.

De kiezers kunnen mondeling bezwaren tegen de genomen beslissing inbrengen.

Artikel N 9

2. Vervolgens worden de ongeldig verklaarde stembiljetten in een pak gedaan, dat wordt verzegeld. Op dit pak worden vermeld:
 - a. de naam van de gemeente en het nummer van het stembedistrict;
 - b. het aantal stembiljetten dat het pak bevat.
3. Daarop worden de geldige stembiljetten, lijstgewijs gerangschikt, in een of meer pakken gedaan, die worden verzegeld.
4. Op ieder pak, in het derde lid bedoeld, worden vermeld:
 - a. de naam van de gemeente en het nummer van het stembedistrict;
 - b. het aantal stembiljetten dat het pak bevat, alsmede, indien de biljetten in meer dan één pak worden gedaan, de nummers van de lijsten waarop de ingesloten biljetten betrekking hebben.

Artikel N 10

1. Nadat alle werkzaamheden, in artikel N 9 vermeld, zijn beëindigd, wordt onmiddellijk proces-verbaal opgemaakt van de stemming en van de stemopneming. Alle ingebrachte bezwaren worden in het proces-verbaal vermeld.
2. Het proces-verbaal wordt door alle aanwezige leden van het stembureau getekend.
3. Bij ministeriële regeling wordt voor het proces-verbaal een model vastgesteld.

Artikel N 11

1. Het proces-verbaal wordt met de verzegelde pakken, bedoeld in artikel N 2, alsmede met die, bedoeld in artikel N 9, door de voorzitter of een door hem aan te wijzen ander lid van het stembureau naar de burgemeester of een door deze aan te wijzen ambtenaar overgebracht.

Artikel N 12

2. De burgemeester draagt er zorg voor dat de in artikel N 9 bedoelde verzegelde pakken met stembiljetten op verzoek van de voorzitter van het centraal stembureau onmiddellijk naar het centraal stembureau worden overgebracht en dat de niet naar het centraal stembureau overgebrachte verzegelde pakken worden vernietigd, nadat het centraal stembureau de uitslag van de verkiezing heeft vastgesteld en over de toelating van de gekozenen onherroepelijk is beslist.
3. Indien de officier van justitie of de rechter-commissaris in het kader van een strafrechtelijk onderzoek een verzoek heeft gedaan tot overdracht van de in artikel N 2 bedoelde pakken, worden deze pakken niet vernietigd voordat dit onderzoek is afgerond, of, indien strafvervolgning is ingesteld wegens op grond van de Kieswet of op grond van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde gedragingen, voordat er een onherroepelijke rechterlijke uitspraak is.
4. Van de vernietiging van de verzegelde pakken wordt proces-verbaal opgemaakt.

Artikel N 13

De burgemeester is bevoegd de verzegelde pakken met de in artikel N 2 bedoelde bescheiden te openen en, nadat onherroepelijk is beslist over de toelating van de gekozen leden tot het vertegenwoordigend orgaan, deze pakken ten dienste van een onderzoek naar enig strafbaar feit aan de officier van justitie over te dragen.

Artikel N 14

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld betreffende de stemopneming in stembureaus waarin op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. Deze regels worden zoveel mogelijk vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk.

2. Een wijziging van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

§ 2. Bijzondere bepalingen betreffende de stemopneming door briefstembureaus

Artikel N 15

Bij een briefstembureau betreft de vaststelling, bedoeld in artikel N 1:

- a. het aantal door het stembureau ontvangen retourenveloppen;
- b. het aantal ingevolge artikel M 11 terzijde gelegde retourenveloppen.

Artikel N 16

Bij een briefstembureau worden, nadat aan artikel N 1, tweede lid, toepassing is gegeven, de verzoekschriften, bedoeld in artikel M 4, vierde lid, te zamen met een gewaarmerkte verklaring van het stembureau betreffende het aantal gestelde parafen, in een pak gedaan, dat wordt verzegeld. Vervolgens worden op overeenkomstige wijze ingepakt de retourenveloppen, bedoeld in artikel M 11, alsmede de ingeleverde briefstembewijzen.

Artikel N 16a

1. Indien burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage gebruik hebben gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel M 9, tweede lid, vangen zij in afwijking van artikel N 1 de stemopneming op de dag van stemming aan om acht uur ten aanzien van de stembiljetten die zich op dat moment in de stembus bevinden.

2. Ten behoeve van de handelingen, bedoeld in de artikelen M 10 en M 11, ten aanzien van de nog niet geopende retourenveloppen wordt de stemopneming volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels geschorst. Zodra deze handelingen ten aanzien van alle tijdig binnengekomen retourenveloppen zijn beëindigd, wordt de stemopneming volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels hervat.

3. Zolang de stemming niet op alle stembureaus in Nederland is geëindigd, blijft artikel N 9 buiten toepassing. Voorts is een ieder die ambts-halve kennis kan nemen van de vastgestelde aantallen stemmen, zolang verplicht tot geheimhouding daarvan.

Artikel N 17

1. Indien in een briefstembureau buiten Nederland de stemopneming, gemeten naar Nederlandse tijd, eerder aanvangt dan in Nederland, blijft artikel N 9, eerste lid, buiten toepassing.

2. In dat geval draagt het hoofd van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging danwel het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba er zorg voor dat een afschrift van het procesverbaal van het briefstembureau vanaf de volgende dag gedurende vier weken bij de vertegenwoordiging voor een ieder ter inzage ligt.

Artikel N 18

De leden van een briefstembureau buiten Nederland kunnen zich doen bijstaan door plaatsvervangende leden en door personen, werkzaam op de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging danwel op het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba, daartoe aan te wijzen door de voorzitter van het briefstembureau.

Artikel N 19

Bij briefstembureaus buiten Nederland wordt op de in artikel N 9 bedoelde pakken de naam van het land waarin het briefstembureau is gevestigd, vermeld.

Artikel N 20

1. Het proces-verbaal van een briefstembureau buiten Nederland wordt met de in artikel N 2 en N 9 bedoelde verzegelde pakken overgedragen aan het hoofd van de ingevolge artikel M 13, eerste lid, aangewezen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging danwel aan het hoofd van het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of van Aruba.
2. Deze draagt er zorg voor dat het proces-verbaal terstond per telefax ter kennis van de burgemeester van 's-Gravenhage wordt gebracht.
3. Voorts draagt hij er zorg voor dat het proces-verbaal met de in de artikelen M 8, N 2 en N 16 bedoelde verzegelde pakken zo spoedig mogelijk per diplomatieke post naar de burgemeester van 's-Gravenhage worden overgebracht.

Artikel N 21

De vaststelling van de aantallen stemmen, bedoeld in artikel N 11, tweede lid, vindt door de burgemeester van 's-Gravenhage eerst plaats nadat hem tevens alle processenverbaal van de briefstembureaus buiten Nederland per telefax ter kennis zijn gebracht.

HOOFDSTUK V HET BEGIN VAN HET LIDMAATSCHAP

Artikel V 7

1. Aan de in artikel V 6 bedoelde stemming zijn de kiezers bevoegd deel te nemen wier namen voorkomen in de afschriften, bedoeld in artikel J 17 eerste lid, met uitzondering van degenen bij wier naam de aantekening «pas», «volmacht» of «brief» is geplaatst. Tevens zijn daartoe bevoegd de kiezers wier namen voorkomen op de ingeleverde kiezerspassen, volmachtbewijzen en briefstembewijzen, voor zover de genoemde bescheiden gebezigd zijn bij de ongeldig verklaarde stemming. Betreft het een stembureau als bedoeld in artikel M 9, dan zijn daartoe bevoegd de kiezers wier namen voorkomen op de in artikel M 4, vierde lid, bedoelde verzoekschriften.
2. Personen ten aanzien van wie na de ongeldig verklaarde stemming blijkt, dat hun naam ten onrechte ontbreekt dan wel ten onrechte voorkomt in de afschriften, bedoeld in artikel J 17, eerste lid, zijn bevoegd, onderscheidenlijk niet bevoegd, aan de in artikel V 6 bedoelde stemming deel te nemen. De afschriften worden daartoe aangepast.
3. Een voor de ongeldig verklaarde stemming verleende toestemming om bij volmacht te stemmen geldt niet voor de in het eerste lid bedoelde nieuwe stemming.

activiteit	art. Trw.	tijdstip/termijn	dag	datum 2001/2002
FASE INLEIDEND VERZOEK				
bekrachtiging wet	–	–	1	1 okt
besluit over referendabiliteit	10	onverwijld	2	2 okt
mededeling in Stcrt.	11	binnen week na bekrachtiging	8	8 okt
beroep tegen besluit referendabiliteit	148	binnen 6 d. na mededeling besluit	14	15 okt
beslissing op beroep	149	binnen 6 d. na ontv. beroepschrift	20	22 okt
ondertekening verzoek	45	binnen 3 w. na mededeling in Stcrt.	29	29 okt
zitting pl.stembureau	54	2e dag na termijn art. 45	31	31 okt
overbrenging PV naar HBS	60	onverwijld	31	31 okt
zitting HSB	64	dag na ontvangst PV	32	1 nov
overbrenging PV naar CSB	67	onverwijld	32	1 nov
zitting CSB	69	2e dag na ontvangst PV	34	5 nov
beroep tegen besluit CSB	148	binnen 6 d. na besluit CSB	40	12 nov
beslissing op beroep	149	binnen 6 d. na ontv. beroepschrift	46	19 nov
FASE ONDERSTEUNING				
ondersteuning inl. verzoek	79	binnen 6 w. na onherr. besluit CSB	88	31 dec
zitting pl. Stembureau	88	2e dag na termijn art. 79	90	2 jan
overbrenging PV naar HBS	94	onverwijld	90	2 jan
zitting HSB	98	dag na ontvangst PV	91	3 jan
overbrenging PV naar CBS	101	onverwijld	91	3 jan
zitting CSB	103	2e dag na ontvangst PV	93	7 jan
beroep tegen besluit CSB	148	binnen 6 d. na besluit CSB	99	14 jan
beslissing op beroep	149	binnen 6 d. na ontv. beroepschrift	105	21 jan
KB referendum	113	binnen 1 w. na onherr. besluit CSB	112	28 jan
FASE STEMMING				
stemming	113	50e dag/4 mnd. na KB	162/234	19 mrt/28 mei
zitting HSB	131	2e d. na stemming	164/236	21 mrt/30 mei
zitting CSB	–	10e d. na zitting HSB	174/246	2 apr/10 jun
beroep tegen besluit CSB	148	binnen 6 d. na besluit CSB	180/252	8 apr/17 jun
beslissing op beroep	149	binnen plm. 2 w. na ontv. beroepschrift	194/266	22 apr/1 juli
indiening wetsvoorstel tot intrekking/ inw.treding	15	zo spoedig mogelijk		

Aantekeningen bij het tijdschema

- Het tijdschema is gebaseerd op de termijnen voor een nationaal referendum. Het schema is echter in hoofdzaak van overeenkomstige toepassing bij decentrale referenda. De maximale tijdsduur van de procedure is dan enkele dagen korter.
- In de vierde kolom is de laatst mogelijke dag voor de betreffende activiteit vermeld. Door het abstracte karakter van de berekening kon de werking van de Algemene termijnenwet echter niet worden verdisconteerd. Voor de fase van de stemming is tevens de eerst mogelijke dag aangegeven.
- In de vierde kolom is bij de fase van de stemming buiten beschouwing gelaten de bepaling dat voor de berekening van de termijn waarbinnen de stemming moet worden gehouden, de periode van 1 juli tot en met 15 augustus niet wordt meegeteld.
- In de vijfde kolom is een fictieve datering opgenomen, uitgaande van de bekrachtiging van een wet op 1 okt ober 2001 en met inachtneming van de bepalingen van de Algemene termijnenwet.