

Jaargang 9 april 2018

TCCR

TIJDSCHRIFT VOOR
**CONSTITUTIONEEL
RECHT**

2

➤ Het vetorecht van
de Gouverneur in
de Caribische landen
van het Koninkrijk
A. Hoeneveld

➤ Intrekking Wet
raadgevend referendum
G. Boogaard

Colofon

www.tvcr.nl

Het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR) maakt onderdeel uit van de activiteiten van de Staatsrechtkring, de vereniging van staatsrechtbeoefenaars.

Disclaimer

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 882, 1180 AW te Amstelveen. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© WLP 2018 /
redactie TvCR 2018

Redactie

mr. G. Boogaard
 prof.mr. P.P.T. Bovend'Eert
 mr. J.L.W. Broeksteeg
 mr.dr. M.L. van Emmerik
 prof.mr. H.G. Hoogers
 prof.mr. R. de Lange
 dr. G. Leenknecht
 mr. J.W.C. van Rossem (redactiesecretaris)

De redactie verwelkomt graag bijdragen voor TvCR. U kunt uw bijdragen zenden aan de redactiesecretaris. Ook voor auteursrichtlijnen kunt u zich wenden tot hem (janwillem.rossem@minbzk.nl).

Verzending en abonnementen

TvCR verschijnt vier keer per jaar en wordt toegezonden aan de leden van de Staatsrechtkring. Individuen kunnen zich voor €40,= per jaar aanmelden als lid van de Staatsrechtkring en ontvangen dan TvCR. Daarnaast is het voor instituten, ministeries, bibliotheken et cetera, mogelijk om een abonnement te nemen à €100,= per jaar. Voor het aanvragen of wijzigen van lidmaatschap of abonnement kunt u terecht op www.staatsrechtkring.nl.

Ontwerp

Deel2 Ontwerpers, Nijmegen

Opmaak

Wolf Legal Publishers, Oisterwijk / @en graphics

Uitgever

Wolf Legal Publishers, Oisterwijk

ISSN 1879-6664

*Dit is een voorpublicatie van het tweede nummer
dat in april zal verschijnen.*

Artikel

- 106 Het vetorecht van de gouverneur in de Caribische landen van het Koninkrijk | *A. Hoeneveld*
- 128 De grondwet uit het beton: Naar een tussencategorie van organieke wetsbepalingen met bijzondere meerderheid | *K.M. Landman, J. Goossens en R. Nehmelman*

Wetgeving

- 148 Intrekking Wet raadgevend referendum | *G. Boogaard*

De Stelling

- 163 De scheidende Tweede Kamer mag beslissen om de tweede lezing van een grondwetsvoorstel door te schuiven | *J.A. de Boer*
- 169 Eén tweede lezing | *R.J.B. Schutgens*

Bij de burens

- 175 Constitutionele aspecten van het Colombiaanse vredesproces | *J.L.W. Broeksteeg en D.E. Bunschoten*

Boeken

- 188 De vrijheid van schoolstichting, Over de reikwijdte van de vrijheid van stichting in het basis- en voortgezet onderwijs | *J.L.W. Broeksteeg*
- 193 De opkomst van vergelijkende constitutionele verandering | *R. Passchier*

inhoud

Intrekking Wet raadgevend referendum

G. BOOGAARD*

1. Inleiding

Het politieke besluit om de Wet raadgevend referendum (Wrr) in te trekken, viel in de zomer van 2017, tijdens de formatie van het kabinet-Rutte III. De onderhandelende fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie constateerden in hun coalitieakkoord dat de politieke steun voor het correctief bindend referendum was afgebrokkeld sinds de invoering van het raadgevend referendum. ‘Het nationaal raadgevend referendum heeft als tussenstap niet gebracht wat ervan werd verwacht.’¹ Daarom werd besloten maar weer aan te sturen op intrekking van de Wet raadgevend referendum. In een persbericht voegde minister Ollongren (BZK) daar nog een motief van democratische aard aan toe. ‘Kiezers brengen achteraf, nadat een wet is aangenomen, een adviserende stem uit. Veel kiezers verwachten tegelijkertijd dat hun stem bindend is. En het gevolg is dat het instrument niet bijdraagt aan het vertrouwen in de politiek.’² Het raadgevende referendum veranderde zo van onderdeel van de oplossing tot deel van het probleem. Zonder slag of stoot ging dat niet. Hoewel de wetgevingsprocedure nog loopt, is het voorstel en de behandeling ervan door de Tweede Kamer reeds nu onderwerp van deze rubriek. Er is in de loop van het proces namelijk nogal veel gaan schudden. Het staatsrecht moet politieke besluitvorming mogelijk maken en is dus uiterst kwetsbaar als het zelf onderdeel van de discussie wordt. Dat rechtvaardigt de keuze om juist in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* niet af te wachten tot het stof is neergedaald, maar reeds nu al een tussenstand op te nemen en deze van commentaar te voorzien.³ In deze bijdrage zullen eerst de inhoud van het voorstel, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hier ook wel kortweg ‘Raad van State’ of ‘Afdeling’ genoemd) en de aangepaste memorie van toelichting besproken worden. Uitgebreid aandacht is er daarna, in paragraaf 4, voor het debat in de Tweede Kamer, niet om een complete weergave van

* Geerten Boogaard is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

¹ *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, 10 oktober 2017, p. 8.

² ‘Intrekkingswet raadgevend referendum naar de Tweede Kamer’, nieuwsbericht 20 december 2017, www.rijksoverheid.nl.

³ De standpunten en fouten in dit artikel zijn persoonlijk en mijn verantwoordelijkheid. Maar voor het verzamelen van de staatsrechtelijke argumenten in paragraaf 5 is zwaar geleund op intensieve discussie binnen de redactie van het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*. Ik dank dus Paul Bovend’Eert, Roel de Lange, Gerhard Hoogers, Hansko Broeksteeg, Michiel van Emmerik, Gert-Jan Leenkegt en Jan Willem van Rossem voor hun waardevolle commentaar.

de urenlange discussie te geven maar om de belangrijkste aldaar gewisselde staatsrechtelijke argumenten te verzamelen. Afgesloten wordt vervolgens met een staatsrechtelijke analyse van de discussie tot nu toe in paragraaf 5 en een meer persoonlijk standpunt in paragraaf 6. Inhoudelijk zal in dit artikel de focus liggen bij de nu belangrijkste⁴ staatsrechtelijke aspecten van de intrekking van de Wet raadgevend referendum. Over de algemene (on)wenselijkheid van een referendum is reeds elders en eerder veel lezenswaardigs geschreven.⁵

2. Het wetsvoorstel intrekking Wet raadgevend referendum

Onder de geldende regels van de Wet raadgevend referendum zou een kale intrekkingwet zelf gewoon referendabel zijn. Artikel 4 Wrr spreekt immers in het algemeen van ‘wetten’ waarover een referendum kan worden gehouden en artikel 5 zondert de Wrr niet uit. Dat betekent dat de minister onder artikel 6 Wrr een besluit over de referendabiliteit moet nemen, dat zij daarvan krachtens artikel 7 Wrr mededeling in de *Staatscourant* moet doen, waarna artikel 8 Wrr de inwerkingtreding van de intrekkingwet zo nodig van rechtswege opschort voor een termijn van acht weken. In die termijn kan dan een geldig inleidend verzoek tot het houden van een referendum gedaan worden. Dat wilde de regering echter voorkomen. Daarom werden in het voorstel voor de intrekkingwet twee extra voorzieningen getroffen.⁶ Artikel V bepaalt expliciet dat op de intrekkingwet zelf de Wet raadgevend referendum ‘niet van toepassing’ is. Artikel VI voegt daaraan toe dat de intrekkingwet de dag na plaatsing in het *Staatsblad* in werking zal treden en alsdan terug zal werken ‘tot en met het tijdstip van bekrachtiging van het voorstel van deze wet.’ Het moment waarop de Wrr de intrekkingwet referendabel zou gaan maken (het moment waarop een voorstel van wet door bekrachtiging een wet wordt) valt dus samen met het moment waarop de Wrr wordt ingetrokken en buiten toepassing wordt verklaard. De terugwerkende kracht van de intrekking gaat echter niet zo ver dat alle lopende referendumprocedures ook meteen over en uit zijn. Daarvoor bevat artikel IV overgangsrecht.

4 Kwesties als de vraag of inzage in het oorspronkelijke wetsvoorstel en het originele advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer voldoende openbaarmaking is in de zin van de Wet op de Raad van State, zijn ongetwijfeld ook belangrijk – maar niet in dit verband.

wet-
geving

5 In 2017 wijdde het *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* er zelfs nog een compleet themanummer aan (2017/4). Zie voor het feitelijke perspectief: F. Hendriks, H.J. van der Krieken en C.L. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017.
6 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 854, nr. 2.

3. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en Nader Rapport

In haar advies over het voorstel tot intrekking van de Wrr liet de Afdeling advisering van de Raad van State de algemene discussie over de wenselijkheid en constitutionele toelaatbaarheid van een al dan niet raadgevend referendum liggen.⁷ Het besluit hierover was aan de wetgever en de Afdeling vond dat ze daar in het verleden al genoeg over gezegd had. Wel besteedde de Afdeling aandacht aan de motivering van de intrekking en de juridische wijze waarop deze was voorgenomen. Van het eerste meende de Afdeling dat ‘uit het oogpunt van goede wetgeving’ consistentie was geboden. Een wet die pas sinds 1 juli 2015 van kracht is en die zelf voorziet in een evaluatie na drie jaar, kan eigenlijk niet simpelweg ‘bij nader inzien’ worden ingetrokken. Daar moet dan ook inhoudelijk een ‘overtuigende motivering’ bij worden geleverd. Wat leek destijds een goed idee, maar was dat toch niet? En hoe past de intrekking van de Wrr in de bredere context van het functioneren van de representatieve democratie? De regering vulde daarop de memorie van toelichting aan met de eerder genoemde bezorgdheid over de kiezer die door het raadgevend karakter van het referendum in verwarring werd gebracht en met een ‘breder perspectief’ op de democratie. De representatieve democratie met een parlementair stelsel kan volgens de regering nog steeds ‘maatschappelijk gezien op brede steun rekenen’, hoewel de mate waarin een individuele burger invloed kan uitoefenen op concrete vraagstukken ‘niet altijd tot ieders tevredenheid stemt’. Dat alles had de volle aandacht van de regering en de Staatscommissie parlementair stelsel was mede daarom ingesteld. Later voegde minister Ollongren aan die bredere context nog een verwijzing naar de lokale democratie toe. Daarin wordt volop geëxperimenteerd, ook met lokale referenda.⁸

Over de keuze om de intrekking van de Wrr in weerwil van de regels uit de Wrr zelf niet referendabel te maken, merkte de Afdeling advisering op dat dit naar haar oordeel in beginsel is toegestaan. Wat de wetgever zonder tussenkomst van de kiezer heeft gegeven, kan hij zonder tussenkomst van de kiezer ook weer nemen. ‘Dat staat de wetgever op zichzelf vrij; de wetgever kan beslissen om in een latere wet af te wijken van een reeds bestaande wet.’⁹ Wel vond de Afdeling de argumentatie een beetje kaal zonder inhoudelijke waardering van het instrument van het referendum. Destijds had het kabinet-Balkenende I bij het voornemen tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet (het doekje voor het sociaalliberale bloeden na de Nacht van Wiegel) eveneens de keuze gemaakt om de intrekking van de Tijdelijke referendumwet (Trw) zelf niet referendabel te maken. De regering vond het destijds ‘onlogisch’ om een ondeugdelijk

⁷ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 4, p. 2.

⁸ J. Westerweel en F.J.H. van Tienen, ‘Het gemeentelijk referendum in de praktijk.

Spanningen van directe democratie in een representatief stelsel’ *TvCR*, 2017/3, p. 188-209.

⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 4, p. 4.

geoordeeld middel als het referendum zelf nog wel aan deze ondeugdelijke procedure te onderwerpen.¹⁰ De Afdeling advisering vond het voor de hand liggen om anno 2018 weer bij die motivering aan te sluiten. Maar zo ver als minister Remkes destijds in Balkenende I ging, wilde minister Ollongren nu niet gaan. De huidige coalitiepartners hebben immers niet allemaal principiële bezwaren tegen het referendum, maar bereikten uitsluitend overeenstemming over de mislukking van het raadgevende referendum op deze manier en zonder uitzicht op een bindend correctief referendum. Het advies van de Raad van State werd dan ook in iets afgezwakte vorm opgevolgd. Volgens de aangepaste memorie van toelichting is het 'logisch en vanuit wetgevingsperspectief consistent dat de wet die het instrument terzijde schuift niet ook de mogelijkheid geeft om een referendum te houden, nu in het regeerakkoord is afgesproken dat de Wrr wordt ingetrokken omdat het instrument als tussenstap naar een correctief referendum niet gebracht heeft wat ervan verwacht werd.'¹¹ Minister-president Rutte ging later in zijn persconferentie na de ministerraad van 1 december 2017 wel een stapje verder. Hij noemde het uitsluiten van de referendabiliteit van de intrekkingwet zelfs 'inherent logisch'. 'Wij zijn tegen referenda, dan is het gek om dit wetsvoorstel referendabel te maken.'

Opmerkelijk is dat de Raad van State zelf in weinig meer dan een pennestreek terugkwam op zijn eigen eerdere advies uit 2002 over de intrekking van de Trw. Bij het voorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet had de Raad nog de positie ingenomen dat intrekking 'enkel en alleen' conform de Trw zelf kon geschieden. Want de inwerkingtreding van de intrekking zou door de Trw van rechtswege uitgesteld worden en de intrekkingwet zou dus referendabel worden. 'Een inwerkingtredingsbepaling die de toepasselijkheid van de geldende Trw op de mogelijkheid van het indienen van een inleidend verzoek tot het houden van een referendum over de intrekkingwet voor wil zijn, blijft dus een slag in de lucht,' aldus de Raad van State destijds.¹² Uitsluiting van een referendum over het referendum binnen de regels van de Trw kon volgens de Raad van State alleen door de spoedprocedure uit de Trw te gebruiken.

Daarvoor was dan wel nodig dat de intrekking 'geen uitstel kon lijden'. De regering protesteerde toen tegen die redenering met het argument dat een latere bijzondere wet altijd van een eerdere algemene moet kunnen afwijken, maar koos er desalniettemin toch voor om de spoedprocedure uit de Trw in te zetten. Tot resultaat leidde dat niet, omdat het kabinet-Balkenende II het voorstel tot intrekking van de Tijdelijke referendumwet introk.¹³ De Trw verviel vervolgens van rechtswege, conform haar eigen horizonbepaling, op 1 januari 2005.

¹⁰ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, nr. 3, p. 2. 'Nu het kabinet geen voorstander is van het instrument referendum, zou het ongerijmd zijn de Tijdelijke referendumwet nog van toepassing te laten zijn op haar eigen intrekking.' *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, A, p. 2.

¹¹ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 3, p. 3.

¹² *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, A, p. 1.

¹³ *Kamerstukken II 2002/03*, 28 739, nr. 4.

In zijn advies over de intrekking van de Wrr sloot de Raad van State zich nu dus aan bij het argument van de regering van destijds over de algemene bevoegdheid van de latere wetgever – mits die latere wetgever dan wel aanvullende maatregelen treft. Het uitstel van rechtswege uit artikel 8 Wrr moet worden opgeheven met extra wetstechnische voorzieningen. De constructie in het voorstel met de terugwerkende kracht was in dat licht ‘juridisch effectief’, omdat er zo ‘geen onduidelijkheid kan bestaan over de uitsluiting van de referendabiliteit van het voorliggende voorstel, inclusief de periode die ligt tussen bekrachtiging en inwerkingtreding.’¹⁴ Aan de afwijking van haar eigen eerdere advisering wijdde de Afdeling alleen een apodictische opmerking in noot 17: de stelling dat de intrekking van de Wrr enkel en alleen via de Wrr zelf kan verlopen, ‘is achteraf gezien niet juist.’

4. Behandeling in de Tweede Kamer

Zoals was te verwachten, leidde het intrekkingsvoorstel tot stevige politieke discussie. In het verslag¹⁵ stelden de leden van de coalitiepartijen VVD, CDA en ChristenUnie zich vooral zakelijk op. Zij hadden nooit in het referendum geloofd en lieten er nu dus ook geen traan om. De leden van D66 hielden het bij een verwijzing naar het regeerakkoord. Maar de rest van de Kamer was er eens goed voor gaan zitten. De leden van de PVV wilden weten wie dan precies teleurgesteld was in het raadgevende referendum. En of de vervreemding van de kiezers waar de regering over sprak niet vooral het gevolg was van het negeren van de wensen van de kiezer, en niet van verwarring over de status van een raadgevend referendum. De leden van de SP zaten op een vergelijkbaar spoor en hadden de gang van zaken ‘met stijgende verbazing gevolgd’. Ook zij wilden graag weten wat er precies ‘zo slecht voor het aanzien van de politiek’ was geweest, zoals minister Ollongren had gezegd over de ervaringen met het raadgevend referendum. De leden van de PvdD wisten daar wel een antwoord op. Zij meenden dat de negatieve emoties rondom het Oekraïne-referendum vooral waren veroorzaakt doordat ‘de politieke partijen de uitslag niet intrinsiek respecteerden’. De leden van DENK en 50PLUS hadden vergelijkbare noten op hun zang – vanuit het FvD was geen schriftelijke bijdrage geleverd. Opvallend aan de inbrengen van de tegenstanders van de intrekking was dat ze vrijwel allemaal over de kern van het voorstel gingen: het inhoudelijke besluit om de Wrr als een mislukte opstap naar het bindend correctief referendum te beschouwen en daarom te schrappen. Dat geldt ook voor de meer gematigde reacties van de leden van GroenLinks en de PvdA. Die haakten vooral aan op de

¹⁴ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 4, p. 6.

¹⁵ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854, nr. 5.

punten waarop de Afdeling advisering ook was aangeslagen: vanwaar de haast? En waarom deze constructie met buiten toepassing verklaring en terugwerkende kracht? Waarom niet de eerst de verplichte evaluatie afwachten? En wat was de relatie met de Staatscommissie parlementair stelsel? Ook de vragen over de referendabiliteit van de intrekkingwet waren gericht op de motivering van de keuze om het te willen – of het gebrek daaraan. Opmerkelijk was de positie van de leden van de SGP. Hoewel zij inhoudelijk de grootste tegenstanders van referenda zijn, koesterden de staatkundig gereformeerde leden argwaan tegen de gekozen methode. Ze wilden om te beginnen weten of de constructie om de referendabiliteit van de Wrr zo uit te sluiten als het voorstel deed überhaupt wel eens eerder was gebruikt. Nog nooit, was daarop het antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag.¹⁶

In het rondetafelgesprek dat de commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 13 februari 2018 organiseerde, kwam een aantal nieuwe argumenten in de discussie. Naast de politicoloog Van der Meer presenteerde Voermans daar een *position paper* waarin hij wetgevingstechnische vraagtekens bij de intrekkingwet plaatste.¹⁷ Hij sprak van een ‘juridische catch-22’ omdat de intrekkingwet in artikel V de Wrr ‘buiten toepassing verklaart’ terwijl de Wrr in artikel I wordt ingetrokken. Omdat in beginsel slechts regels buiten toepassing kunnen worden verklaard die nog wel blijven gelden, leunt artikel V intrekkingwet op een juridische onmogelijkheid: het gelijktijdig bestaan van zowel de Wrr *als* zijn intrekking. De intrekking is te vergelijken met de wijze waarop Epicurus angst voor de dood weg redeneerde: ‘zolang wij er zijn, is de dood er niet. En als de dood er is, zijn wij er niet.’ Artikel V is op die manier even onmogelijk als dat de dood iemand kan vermoorden. Het artikel kan dus uitsluitend een declaratoire betekenis hebben: de intrekkingwet constateert zekerheids-halve de niet-toepasselijkheid van de gelijktijdig ingetrokken wet. Wat Voermans betreft, was er echter meer aan de orde dan schoonheidsfoutjes of overbodige artikelen. In zijn *position paper* sprak hij van een ‘denkfout’. In de periode dat de intrekking wel is bekrachtigd maar nog niet werkt, verplicht de bestaande Wrr immers tot een besluit over de referendabiliteit en tot een uitgestelde inwerkingtreding. Voermans vreesde daarom juridische ongelukken, bijvoorbeeld bij de rechter. Maar bovenal wees hij op de algemene bezwaren tegen terugwerkende kracht. In zijn woorden: ‘Goochelen met inwerkingtredingsvarianten die terugwerken in de tijd, lijkt eerder op het spannen van een struikeldraadje dan een serieuze manier van omgaan met overgangsrechtelijke vraagstukken, rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen.’

De wetstechnische kanttekeningen van een hoogleraar staatsrecht en de stelligheid van zijn conclusie (‘u doet eigenlijk iets illegaals’) waren koren

¹⁶ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 854 nr.6, p. 14.

¹⁷ *Position Paper* ingediend door W.J.M. Voermans, d.d. 12 februari 2018, zie www.tweedekamer.nl. Zie ook: W.J.M. Voermans, ‘De Catch-22 van de intrekking van de wet raadgevend referendum’, *NJB 2018/544*, p. 732-738.

op de molen van de oppositie. Met de mening van een expert op zak konden zij het veld breed maken en de verdediging uit elkaar spelen. Jetten (D66) verdedigde de constructie waarmee de intrekkingwet niet referendabel werd gemaakt namelijk met een verwijzing naar de Raad van State. Bevraagd op de constructie zei hij: ‘toen dat in eerste instantie werd aangekondigd, hebben wij natuurlijk ook met interesse uitgekeken naar het daadwerkelijke intrekkingvoorstel. Dat hebben we bestudeerd. We hebben ook geconstateerd dat de Raad van State de onderbouwing van het kabinet steunt, en dat volgen wij.’ Zoiets stelden ook de woordvoerders van VVD, CDA en ChristenUnie. Normaal is dat wel voldoende om de juridische techniek buiten het politieke debat te houden. Maar nu plaatste de oppositie tegenover het advies van de Raad van State andere staatsrechtelijke deskundigheid. Steeds meer, zo viel op. Het leger staatsrechtgeleerden dat er anders over zou denken dan de Raad van State zwol in de loop van het debat gestaag aan. In het begin van het plenaire debat op 15 januari 2018 sprak Bosma (PVV) nog van een aanfluiting die, onder verwijzing specifiek naar Voermans, ‘ook nog eens illegaal was.’ Özütok (GroenLinks) had het later over ‘diverse staatsrechtdeskundigen, waaronder professor Voermans, die uitgebreid en overtuigend hebben beredeneerd waarom het met terugwerkende kracht in werking laten treden van dit wetsvoorstel staatsrechtelijk vreemd is.’ Baudet (FvD) constateerde al dat ‘onder anderen hoogleraar staats- en bestuursrecht Wim Voermans’ had bevestigd dat over de intrekking van een referendum gewoon een referendum gehouden kan worden.’ Arissen (PvdD) beriep zich later op ‘nogal wat staatsrechtgeleerden, waarvan er een gisteren een bezoek bracht aan deze Kamer, die zeggen dat dit juridisch te kort door de bocht is en dat dit nog een staartje krijgt.’ En ook in de herinnering van Van Raak (SP) had de wonderbaarlijke vermenigvuldiging toegeslagen. Hij herinnerde zich inmiddels een drukkere hoorzitting. ‘Wij hebben ook een hoorzitting gehad met een aantal staatsrechtgeleerden die zeggen dat dit juridisch gegoochel is en dat dit staatsrechtelijk prutswerk is.’ Bij de voorzetting van het debat op 20 februari was Van Raak (SP) zelfs in de macht van zijn eigen getal gaan geloven. Hij beriep zich op ‘heel wat andere staatsrechtgeleerden die zeggen dat het absoluut niet het geval is, dat het juridisch gegoochel is.’ En Bosma (PVV) vond aan het einde van het debat dat ‘de Raad van State wordt tegengesproken door heel veel staatsrechtgeleerden.’

¹⁸ Op 17 januari 2018 drukte de NRC een opiniestuk van achttien politicologen en bestuurskundigen af, waarin dezen waarschuwden voor meer politiek cynisme wanneer het voorstel zou worden aangenomen.

Hoewel ‘staatsgeleerde’ geen beschermde titel is en niet elk advies dat een Kamerlid bij een constitutionalist inwint openbaar wordt, valt niet uit te sluiten dat de Kamer bezig was bezorgde politicologen uit de NRC¹⁸ op te lijnen tegen de wetgevingsjuristen van de Raad van State. Want daar ging het om. Met het stijgen van het aantal deskundige criticasters werd kritiek

op de Raad van State venijniger. Kuiken (PvdA) vond eerst de conclusie over de juridische effectiviteit gewoon niet overtuigend. ‘Het is meer een bezweringsformule die is opgenomen dan een juridische uitleg waarom dat sluitend zou zijn.’ Maar de juridisch opgeleide Kamerleden Baudet (FvD) en Arissen (PvdD) maakten dat persoonlijk. Baudet hamerde op de inhoudelijke draai die de Raad van State had gemaakt zonder er meer dan een korte opmerking in een voetnoot aan te wijden. Hij suggereerde een complot en wilde weten welke vertrouwelijke contacten er geweest waren tussen de regering en de Raad van State. Arissen schamperde dat ‘zelfs de Raad van State in een schamele tweeënhalve week’ een advies had uitgebracht ‘in plaats van de gebruikelijke zes weken tijd die de raad neemt om zich in alle rust en juridische zorgvuldigheid te buigen over wetgevingsvraagstukken.’ Zij voegde er veelbetekenend aan toe dat zij ervan uit ging dat de draai van de Raad van State tussen 2002 en 2017 niets te maken had met het aantreden van een vicepresident van CDA-huize.

Minister Ollongren probeerde met opmerkingen over de Raad van State als een Hoog College van Staat ‘dat eigenlijk voor ons allemaal werkt’ de staatsraden uit de vuurlinie te halen, maar dat lukte niet meer. Aan het einde van de eerste termijn ontstond een politieke dynamiek waarin de bal moest en zou worden teruggespeeld naar de Raad van State. In een rommelig ordedebatje dat de Voorzitter vrij adequaat als een ‘partij vrij worstelen’ samenvatte, werd besloten dat de Raad van State door de minister om nadere voorlichting gevraagd zou worden. Artikel 21a lid 1 Wet op de Raad van State biedt daarvoor de reeds vaker gebruikte mogelijkheid. Minister Ollongron formuleerde een beleefd verzoek aan de Afdeling advisering. De vraag was of de Afdeling in aanvulling op het eerdere advies nog eens ‘haar licht zou kunnen laten schijnen’ over de gekozen systematiek om de referendabiliteit van de intrekkingwet uit te sluiten. Het verzoek was om ‘daarbij te betrekken hetgeen daarover is gewisseld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.’

De gevraagde aanvullende voorlichting verscheen op 20 februari 2018. Daarin zette de Afdeling nog eens uiteen dat de bevoegdheid van de wetgever buiten de regels van hoger recht eigenlijk onbeperkt was. Deze autonomie van de latere wetgever vond de Afdeling een ‘fundamentele democratische verworvenheid’ die ook betekende dat de samenstellende delen van de wetgever aan de totstandkoming van een afwijkende wet mochten meewerken. Deze autonomie gold zowel de materiële als procedurele voorschriften. ‘De wetgever mag de inwerkingtreding zo regelen dat de in de Wrr opgenomen procedurevoorschriften over de inwerkingtreding van een referendabele wet worden uitgeschakeld.’ Deze autonomie ging echter niet zo ver dat een latere intrekkingwet van de Wrr vanzelf niet

referendabel zou zijn onder de Wrr. Daarvoor waren wel aanvullende wetgevende ingrepen nodig en juist daarin voorzag het voorstel met zijn terugwerkende kracht. Langs die lijnen probeerde de Afdeling ook de tegenstelling met haar eerder standpunt uit 2002 te verzachten. Destijds was in het voorstel tot intrekking van de Trw van dergelijke aanvullende maatregelen geen sprake geweest. 'Daardoor doen de destijds geconstateerde onvolkomenheden met betrekking tot het toenmalige artikel 16 Tijdelijke referendumwet zich nu niet voor.' Dat suggereert dat als de Afdeling destijds zelf de terugwerkende kracht had bedacht, zij dan niet zou hebben geoordeeld dat de intrekking van de Trw buiten de Trw zelf om altijd een slag in de lucht zou zijn gebleven.

Aanvullend op het argument van de principiële autonomie van de latere wetgever, wees de Afdeling er ook nog op dat als twee geldende regels met elkaar botsen de latere bijzondere wet volgens de normale conflictregels voorgaat op de eerdere algemene wet. Die situatie werd bij de vaststelling van de Wrr zelfs voorzien voor de gevallen waarin in een bijzonder geval een bijzondere wet zichzelf van de werking van de Wrr zou willen uitzonderen. Maar dat alles betekende voor de Afdeling niet dat het uitsluiten van een referendum over de intrekkingwet ook per se geboden was. Het voorstel was juridisch effectief in het uitschakelen van de referendabiliteit, maar de politieke wenselijkheid moest de wetgever zelf beoordelen. De Afdeling herhaalde dat zij eerder had gemeend dat de motivering van het oorspronkelijke voorstel onvoldoende was.

Voor zover de Afdeling met haar aanvullende voorlichting had geprobeerd de staatsrechtelijke kaders over de juridische effectiviteit van het voorstel te scheiden van de politieke wenselijkheid ervan, slaagde zij daarin niet. In de voortzetting van het plenaire debat in de Tweede Kamer op 20 februari, ging de discussie praktisch ongewijzigd voort. Van Raak (SP) bleef zijn hordes staatsrechtgeleerden aanhalen die er anders over dachten en Bosma (PVV) had in de nadere voorlichting niets nieuws gezien maar 'alleen maar doelredensaties aangetroffen'. Hij herhaalde: 'de oude wet, de Wet raadgevend referendum, is gewoon geldig. De minister moet de wet uitvoeren. Dat is haar grondwettelijke taak. In die wet staat: gij kunt een referendum aanvragen over elke wet. In wat voor land leven we dat een Kamerlid erom moet smeken dat een dienaar van de Kroon, een minister, de wet moet uitvoeren en de Grondwet moet respecteren?' En ook Baudet (FvD) bleef bij artikel 8 Wrr. Dat artikel zou van elke intrekkingwet met een bijzondere bepaling over de inwerkingtreding een slag in de lucht maken. De Kamerleden gingen op een gegeven moment zelfs over tot een exegese van specifieke woordjes uit de voorlichting van de Raad van State; of 'juridisch effectief' hetzelfde is als 'degelijk' en dergelijke. Onverwachte 'hulp' voor de Raad van State kwam er in tweede

termijn van Krol (50PLUS) die een motie voorstelde waarin de regering werd verzocht om ‘waarborgen in de wet op te nemen die ertoe strekken dat de vice-president en de leden boven partijpolitieke belangen staan.’¹⁹ Juist om te voorkomen dat de Raad in politieke discussies zou verzeilen, zei hij erbij. Minister Ollongren ontraadde de motie met klem. ‘Ik moet zeggen dat ik de uitstraling van deze motie echt van mij werp. De suggestie dat de Raad van State niet onafhankelijk zou zijn, daar ben ik het ten principale zeer mee oneens.’

Niet zonder betekenis was ten slotte dat Bisschop (SGP) niet overtuigd raakte. Al in de eerste termijn had deze onbetwiste tegenstander van het referendum in al zijn vormen, los van het advies van de Raad van State, zijn eigen gevoelens kenbaar gemaakt. ‘Als ik dit als burger lees, dan denk ik: ze naaien me in het pak. Dit kan eigenlijk niet. Pas na acht weken kan het, maar het wordt nota bene met een terugwerkende kracht van acht dagen gedaan.’ Dat het allemaal juridisch effectief was, wilde hij wel accepteren. ‘Maar dat betekent niet juridisch netjes en het betekent ook niet juridisch heel goed. Het betekent alleen dat je op deze manier bereikt wat je beoogt, maar het zegt nog niet dat het van goede kwaliteit is. De Raad van State zegt ook heel nadrukkelijk dat het al dan niet een referendum hierover houden, een politieke vraag is. Wij zullen de dag toejuichen dat dit referendum is afgeschaft, maar wij vinden dat het op een staatsrechtelijk uiterst zuivere en zorgvuldige manier gedaan moet worden, omdat hier ook de betrouwbaarheid en de deugdelijkheid van de overheid in het geding is. Vandaar dat wij het amendement van collega Özütok zullen steunen, dat voorziet in het referendabel maken van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt.’

Het amendement-Özütok, waarin alle staatsrechtelijke kritiek op de uitsluiting van de referendabiliteit zat samengevat, werd op 22 februari 2018 echter met 71 tegen 74 stemmen verworpen. In een hoofdelijke stemming aanvaardde de Kamer vervolgens het voorstel tot intrekking van de Wet raadgevend referendum met 76 tegen 69 stemmen. De motie van Krol om de Raad van State van de partijpolitiek te redden, kreeg alleen de steun van Denk, 50PLUS, PVV en FvD.

5. Staatsrechtelijke analyse

Om de grip op de staatsrechtelijke toelaatbaarheid van de intrekkingwet te verstevigen, is het raadzaam kwesties uit elkaar te trekken en te vergelijken met zelf bedachte, extreme situaties om tenminste twee stellige claims te relativeren. De eerste claim is de gedachte dat de constructie met de buiten toepassingsverklaring en de terugwerkende kracht gewoon

¹⁹ Motie op stuk nummer 14.

niet deugt, nu niet en nooit niet. De tweede claim is de stelling dat de latere (formele) wetgever nooit gebonden is aan de eerdere (formele) wetgever.

Voor het ontmantelen van de eerste claim kan worden gedacht aan het extreme geval dat de Wrr (of een andere wet) zichzelf eeuwigheidswaarde wil geven. Door te bepalen dat de wet niet kan worden ingetrokken, door alle bepalingen die daarover gaan zelf van wijziging uit te sluiten en eventueel zelfs te bepalen dat het enkele doen van een wijzigingsvoorstel reeds onrechtmatig is.²⁰ Een dergelijke verschansing van de Wrr zou inderdaad in strijd zijn met de autonomie van de wetgever en moet dus kunnen worden doorbroken. Alleen kan dat slechts doordat de wetgever zich onrechtmatig toegang verschaft tot het geldende recht, dat recht wijzigt en gelijktijdig de gevolgde procedure achteraf legaliseert. Dat is dan niet alleen juridisch effectief, dat is ook juridisch noodzakelijk.

Staatsrechtelijk ziet het er misschien dubieus uit, maar het betreft iemand wiens huissleutels zijn gestolen en die dus maar inbreekt in zijn eigen huis. Anders gezegd: of de burger zich daarbij in het pak genaaid voelt, moet hij vooral zelf weten maar kan niet tot een ander oordeel leiden. Als de wet zichzelf onaantastbaar wil maken, is de constructie van onrechtmatige toegangverschaffing en legalisering achteraf juridisch effectief *en* juridisch noodzakelijk.

Dit extreme voorbeeld toont aan dat de terugwerkende kracht in een voorkomend geval nodig en dus legitiem kan zijn. De vraag is dan natuurlijk of de intrekking van de Wrr een dergelijk geval betreft. Feit is, dat artikel 8 de Wrr helemaal niet onaantastbaar maakt maar slechts in algemene zin referendabiliteit heeft willen regelen. In de toelichting bij artikel 8 (en 9) Wrr is ook niets te vinden over een wens om de Wrr hier een supra-wettelijke-status te geven. Er is dus zeker geen dwingende noodzaak om nu bij de intrekking van de Wrr meteen naar het zwaarste middel te grijpen om een eerder vergrijp tegen de autonomie van de wetgever te herstellen.

De tweede claim die moet worden gerelativeerd, is het beginsel van de onbegrensde autonomie van de latere wetgever. Ook die claim overleeft de toetsing aan een absurd voorbeeld niet. Stel dat de wetgever in een vlaag van verstandverbijstering denkt dat president Trump heeft bewezen dat overheidscommunicatie via Twitter moet verlopen. Wetten mogen dus niet meer in het *Staatsblad* worden gepubliceerd, maar verschijnen op het twitteraccount van de minister-president. Stel dat de wetgever zo onder de indruk is van dit nieuwe inzicht dat hij het logisch vindt om de wijziging van artikel 3 sub a Bekendmakingswet die hiervoor nodig is zelf ook alleen maar op Twitter bekend te maken. Is de constructie uit de intrekkingwet Wrr dan ook hier 'juridisch effectief'? Dat zou betekenen dat

²⁰ In de Late Romeinse Republiek kwam dat voor. Bijvoorbeeld in landwetten uit 100 en 59 BCE. In feite betekenden zulke clausules niet dat geen wijzigingsvoorstellen konden worden gedaan. Ze betekenden wel dat als zo'n wijzigingsvoorstel werd verworpen, de indiener gestraft kon worden. Dat had een *chilling effect*. In het geval van *Lex agraria* van Caesar van 59 BCE was de straf verbanning.

@minpres opeens kan gaan tweeten dat vanaf nu alle wetten zullen worden getweet, zonder dat de trouwe lezer van het *Staatsblad* van deze wijziging van de Bekendmakingswet iets in zijn lijfblad aantreft. Die conclusie is onaanvaardbaar en gelukkig staatsrechtelijk ook onjuist.

Publicatie in het *Staatsblad* is namelijk niet zomaar een procedurevoorschrift (zoals het voorschrift dat de Raad van State moet worden gehoord over voorstellen van wet) maar het is een constitutieve geldigheidsvoorwaarde. Een bekrachtigd voorstel dat niet in het *Staatsblad* verschijnt, is eenvoudig geen wet maar een slag in de lucht. De wijziging van de regel dat wetten in het *Staatsblad* verschijnen kan uiteraard inhoudelijk wel maar moet, om juridisch effectief te zijn, zelf nog wel in het *Staatsblad* verschijnen. In die zin heeft de formele wetgever in de Bekendmakingswet dus wel degelijk de latere wetgevers gebonden: een effectieve wijziging van artikel 3 sub a Bekendmakingswet kan enkel en alleen via de Bekendmakingswet zelf verlopen. Dit absurde voorbeeld toont aan dat de stelling dat de wetgever alleen door hoger recht wordt begrensd en verder niet is gebonden, minder stellig kan worden volgehouden dan hij door de Raad van State in zijn aanvullende voorlichting werd geponeerd. Zelfs op het fundamentele beginsel van de autonomie van de wetgever bestaan uitzonderingen.

De vraag is ook hier natuurlijk of artikel 8 Wrr een dergelijke uitzondering vormt. Is het voorschrift een constitutief geldigheidsvereiste dat niet valt te ondergraven of is het een ‘slechts’ een procedurevoorschrift dat bij schending wel een onrechtmatigheid maar geen ongeldigheid oplevert? Ik meen het laatste. Daarvoor helpt het om te bezien waarom artikel 3 sub a Bekendmakingswet eigenlijk constitutief is voor een wet. Allereerst kan hier worden gewezen op de nauwe samenhang met artikel 88 Grondwet: ‘de wet regelt de bekendmaking’. Volgehouden zou kunnen worden dat artikel 3 van de Bekendmakingswet met deze grondwettelijke bepaling dermate is vervlochten dat het deelt in de hogere grondwettelijke status. De Bekendmakingswet zou zich hier dan als een soort grondwetsinterpreterende formele wet onttrekken aan de hoofdregel dat alle formele wetten gelijk zijn. Daarmee is echter wel de autonomie van de formele wetgever begrensd, maar nog niet verklaard waarom artikel 88 Grondwet juncto artikel 3 sub a Bekendmakingswet een voorschrift is dat bij schending nietigheid oplevert. Deze verklaring is te vinden in het arrest Van den Bergh/Staat.²¹ Daarin bepaalde de Hoge Raad dat het verbod op toetsing van een wet aan procedurevoorschriften uit te Grondwet niet zo ver gaat dat de rechter ook niet meer mag vaststellen of iets een wet is. De Hoge Raad gaf aan welke constitutieve vereisten (*rules of recognition*) hij hanteert: aanneming door beide Kamers van de Staten-Generaal zoals moet blijken uit de *Handelingen* en bekrachtiging door de Koning zoals moet

²¹ HR 27 januari 1961, NJ 1963/248, ECLI:NL:HR:1961:AG2059 (*Van den Bergh/Staat*).

blijken uit – jawel – publicatie in het *Staatsblad*. Het nalopen van die vereisten uit de Grondwet om te kunnen vaststellen of een wet geldt mag een rechter altijd wel, maar het handhaven van de verdere procedureschriften valt onder het constitutioneel toetsingsverbod.²² Wie wil betogen dat artikel 8 Wrr een constitutief geldigheidsvoorschrift is dat nooit met terugwerkende kracht kan worden gepasseerd, moet vergelijkbare argumenten aanvoeren. Eenvoudig is dat niet. Het vereist ofwel een aanknopingspunt in de Grondwet (iets als ‘de wet regelt referendabiliteit’) of de erkenning door de rechter van artikel 8 Wrr als een aanvullende geldigheidsvoorwaarde. Het eerste is niet het geval, en het tweede niet waarschijnlijk. Met het erkennen van nieuwe geldigheidsvoorwaarden moet in het licht van het constitutioneel toetsingsverbod namelijk zeer terughoudend worden omgegaan.²³

Bij gebrek aan bewijs voor de stelling dat de uitgestelde werking op basis van artikel 8 Wrr een geldigheidsvoorschrift voor nieuwe wetten oplevert dat vergelijkbaar is met artikel 3 Bekendmakingswet, moet worden aangenomen dat het op zichzelf mogelijk is dat de wetgever de referendabiliteit van de intrekkingwet uitschakelt en daarbij ook de van rechtswege uitgestelde werking doorbreekt. Van een catch-22-situatie waarin artikel 8 Wrr zijn eigen intrekking uitstelt, is hier geen sprake. Daarvoor lijkt de intrekkingwet te weinig op het voorbeeld van de bekendmaking van wetten op Twitter. Andersom bleek hierboven dat de Wrr de boel ook weer niet zo grondig dichtgetimmerd heeft dat de wetgever zich alleen nog maar met een beroep op de autonomie van de wetgever toegang tot het geldende recht kan verschaffen. Daarvoor lijkt de situatie ook te weinig op het voorbeeld van de *Ewigheidsklausel* in de formele wet. Dat betekent dat de constructie met de buiten toepassing verklaring, de onmiddellijke werking en de terugwerkende kracht gerechtvaardigd moet worden. Dat is geen kwestie van wetgevingstechniek meer, maar een inhoudelijke vraag van fatsoenlijk wetgeven en rechtszekerheid.

Op dit punt speelt de discussie tussen de Raad van State die van het oorspronkelijke voorstel meende dat onvoldoende inhoudelijk gemotiveerd was en de minister-president die het ‘eigenlijk heel logisch’ vond dat over de intrekking van de Wrr geen referendum zou worden gehouden. De vraag is of de Raad van State zich hier, met name in de aanvullende voorlichting, niet te ver terugtrekt. Staatsrechtelijk is het inzetten van terugwerkende kracht niet alleen een kwestie van het beter motiveren van politieke opportuniteit maar ook een juridisch vraagstuk van behoorlijke wetgeving. Hoe dient de wetgever met legitieme en minder legitieme verwachtingen van burgers om te gaan? Zorgvuldigheid bevordert vertrouwen, en omgekeerd: wantrouwen bevordert onzorgvuldigheid. Dit was het perspectief van de leden van de SGP en is misschien wel de kern

22 De vraag is hoe dit verschijnsel moet heten. In de doctrine van het Duitse Keizerrijk heette een dergelijke vaststelling van de geldigheid van een wet gewoon ‘formele toetsing’, maar veel studenten krijgen tegenwoordig aangeleerd dat HR *Van den Bergh/Staat* juist een verbod op formele toetsing bevat. Het verdient daarom aanbeveling het woordje ‘toetsing’ hier te vermijden.

23 G. Boogaard en J. Uzman, Commentaar op artikel 120 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018* (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

van de constitutionele discussie. Hoe terecht voelt de burger zich in het logische pak genaaid? En: hoe gerechtvaardigd is het om hem in het juridisch effectieve pak te naaien?

Relevant is hier dat de Hoge Raad publicatie van wetten in het *Staatsblad* niet alleen als een constitutieve voorwaarde voor wet hanteert, maar dat hij er ook principieel aan is blijven vasthouden als het formele ijkpunt voor de verwachtingen van burgers. Ooit werd in cassatie aangevoerd: ‘De afkondiging van een algemene maatregel van bestuur in het *Staatsblad* dient niet werkelijk de communicatie, doch slechts de authentieke vastlegging van de tekst.’ Dat standpunt is door de Hoge Raad verworpen.²⁴ De bekendmaking in het *Staatsblad* blijft essentieel voor de kennis van het recht door de burger; terugwerkende kracht is dus in beginsel een vorm van in het pak naaien. Tegelijkertijd kan het soms noodzakelijk en soms gerechtvaardigd zijn, dus ook hier is het een kwestie van nuance. De bezwaarlijkheid van de terugwerkende kracht neemt toe naar de mate waarin de terugwerkende maatregelen belastend zijn of de burgers rechten ontnemen. Wordt de burger werkelijk benadeeld? Bij strafbare feiten is daarvan evident sprake en terugwerkende kracht is daar dan ook in absolute zin door artikel 16 Grondwet uitgesloten. Voor belastende fiscale maatregelen is er een afwegingskader. Maar hoe zit dat hier? Aan die vraag heeft de wetgever tot nog toe te weinig tijd besteed om de afweging te kunnen maken.

Want uiteindelijk blijft ten slotte de inhoudelijke afweging over die de Eerste Kamer, die nu aan zet is, zal moeten gaan maken. Aan de ene kant staat de beweerde democratische schade die wordt aangericht als de kiezers nog één keer een verwarrend raadgevend referendum over zichzelf zouden kunnen afroepen. Aan de andere kant staat de schade die wordt berokkend door deze *rücksichtslose* intrekking met terugwerkende kracht, wat uiteindelijk ook schade van democratische aard oplevert. In die zin is het niet erg om hier staatsrechtgeleerden en politicologen op één hoop te gooien.

6. Afsluiting

In de behandeling van het wetsvoorstel tot intrekking van de Wrr gaan de zeeën tot nog toe ongebruikelijk hoog. Dat is niet alleen spannend voor de journalistiek, maar ook gevaarlijk voor het staatsrecht. De snelheid en de felheid waarmee de complete Raad van State door sommige Kamerleden in twijfel werd getrokken, illustreren dat. Toch is de heftigheid niet alleen een verantwoordelijkheid van populistten die aan de haal gaan met terechte wetgevingstechnische vraagtekens van een hoogleraar staats-

²⁴ HR 4 november 1975, NJ 1976/173 (verlaging maximumsnelheid).

recht. Ook de regering en de Raad van State hebben scherp aan de wind gezeild. Zij hebben in een uiterst controversieel onderwerp als dit voor een bijzondere en bezwaarlijke constructie gekozen en zijn zonder veel uitleg in een spoedadvies teruggekomen op een eerder advies. Het gevoel van de SGP in het pak genaaid te worden, is daarvan het teken aan de wand.

Aan de Eerste Kamer nu de uitgelezen kans om hier niet alleen tegen de waan van de dag maar ook na de hitte des daags haar toegevoegde waarde als kamer van bezinning te bewijzen. Al was het maar om het staatsrecht en de politiek weer een beetje van elkaar te scheiden. En anders wordt het toch echt tijd voor een Constitutioneel Hof.