

25 153

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering om de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 oktober 1997

1. Inleiding

De leden van de fractie van de VVD hebben de stellige indruk dat het wetsvoorstel wordt gezien als de «prijs voor paars» en dat principieel en inhoudelijk geredeneerd er feitelijk geen voldoende meerderheid in de volksvertegenwoordiging bestaat om het referendum grondwettelijk mogelijk te maken. Zij vroegen hoe de regering hier tegen aankijkt en voegden daaraan toe dat de Kamer ook dit wetsvoorstel op inhoudelijke gronden zal beoordelen.

De regering kent aan het wetsvoorstel tot grondwetsherziening geen andere betekenis toe als aan de andere wetsvoorstellen en wetsvoorstellen tot grondwetsherziening die zij heeft ingediend. Het feit dat het regeerakkoord vermeldt dat een wetsvoorstel tot invoering van het correctief referendum wordt ingediend doet hieraan niet af. Uit de vermelding in het regeerakkoord kan evenmin worden afgeleid dat feitelijk geen meerderheid in de volksvertegenwoordiging bestaat om het referendum grondwettelijk mogelijk te maken. Het is bekend dat niet alle fracties die het regeerakkoord sloten in gelijke mate hechten aan de invoering van het correctief referendum maar uit het regeerakkoord kan wel worden afgeleid dat bezwaren tegen het referendum niet zo zwaar wogen dat zij aan opneming in het regeerakkoord en aan indiening van dit voorstel in de weg stonden. Daarbij is tevens van belang dat er op dit punt binnen fracties en partijen verschillend wordt gedacht over bezwaren tegen het referendum en over het gewicht dat aan dergelijke bezwaren moet worden toegekend. Tijdens de eerste lezing in de Tweede Kamer kon het voorstel, na een debat waarin principiële en inhoudelijke standpunten zijn gewisseld, rekenen op meer dan de vereiste gewone meerderheid. Bovendien werd het voorstel in deze eerste lezing aangenomen met een meerderheid van meer dan twee derden, het grondwettelijk vereiste dat geldt voor aanneming in tweede lezing. De regering gaat er met de leden van de VVD-fractie vanuit dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel eveneens op inhoudelijke gronden zal beoordelen.

De leden van de fractie van het CDA hebben met gevoelens van grote twijfel kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, twijfels die in

genen dele waren weggenomen of verminderd na lezing van de gedachte-wisseling in de Tweede Kamer.

Het (voort)bestaan van de twijfels van deze leden over het voorstel betreft de regering. Wij hopen deze twijfels te kunnen verminderen en weg te nemen door hieronder nader in te gaan op de vragen die zij hebben gesteld.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV hebben met belangstelling maar niet met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Ofschoon zij niet allen tegen een correctief wetgevingsreferendum als zodanig waren, konden zij dit voorstel niet steunen. Zij wezen er daarbij op, verwijzend naar het advies van de Raad van State, dat de invoering van het wetgevingsreferendum wijzigingen in ons constitutionele bestel introduceert, o.a. ten aanzien van de bekrachtiging van wetsvoorstellen door de constitutionele Koning.

Het stelt de regering teleur dat de genoemde leden, ofschoon zij niet allen tegen een correctief wetgevingsreferendum als zodanig zijn, menen dat zij dit voorstel niet kunnen steunen. Wij hopen dat zij hun standpunt overwegen op grond van onze antwoorden op de vragen die zij hebben gesteld. Ten aanzien van de wijzigingen in ons constitutionele bestel merken wij op dat de invoering van het correctief referendum om deze redenen niet plaatsvindt zonder een herziening van de Grondwet.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van het feit dat thans eindelijk een voorstel van wet tot invoering van het referendum de Kamer bereikt heeft.

Zij illustreerden met een historisch relaas dat de regering bij de indiening van dit wetsvoorstel niet bepaald over een nacht ijs is gegaan. De toespitsingen van het wetsvoorstel ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel ten opzichte van de rechtsgevolgen van de volksstemming, de stilzwijgende goedkeuring van verdragen en de uitvoering van internationale verplichtingen en het Statuut kwam hen als een verbetering voor. Tenslotte betuigden zij hun instemming met de naam referendum in plaats van volksstemming omdat het gaat om datgene wat naar de kiezers terug verwezen moet worden.

Gaarne las de regering dat deze leden instemmen met de indiening van het wetsvoorstel.

Terecht wezen zij op de zorgvuldige en langdurige voorbereiding van het voorstel, o.a. door de commissie-Biesheuvel. De regering neemt er met instemming kennis van dat deze leden de toespitsingen verbeteringen achten.

De leden van de fractie van D66 hebben met genoegen kennis genomen van het wetsvoorstel.

Zij zien het correctief referendum als een nuttige aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel.

Wij zijn verheugd dat deze leden met genoegen van het voorstel kennisnamen. De regering onderschrijft dat het correctief referendum een nuttige en tevens democratisch zinvolle aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel vormt.

2. Algemeen

De leden van de fractie van de VVD zagen graag een uitvoerig commentaar en de visie van de regering op de paragraaf in het eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet inzake de verhouding tussen het referendum en het representatieve stelsel. De commissie vroeg zich af of het referendum zich wel verdraagt met ons representatief stelsel dat de kiezer invloed op wetgeving verleent via zijn vertegenwoordigers, dus niet rechtstreeks. Het

representatieve stelsel is bij ons historisch gegroeid en verankerd en het bepaalt de structuur van ons staatsbestel, aldus de commissie. De commissie concludeerde in 1971 in meerderheid dat het referendum niet moest worden ingevoerd. Zij schreef daarbij o.a.: «Rekent men daarbij met de ernstige vertragingen, welke een referendumprocedure in de toch vaak reeds langzame wetgeving kan veroorzaken, en met de mogelijkheid, dat op belangrijke punten het wetgevend beleid kan worden doorkruist (alleen impopulaire maatregelen zullen worden verworpen en impopulaire maatregelen zijn soms de meest essentiële), dan komt men tot een ongunstige conclusie».

De leden van de VVD-fractie verwezen voorts naar het essay van mr. W.J. Geertsema uit 1987 over het referendum («Het referendum, bij aan de wortels van de democratie»). Mr. Geertsema, geen tegenstander van het referendum als zodanig, stelde dat het correctief wetgevings-referendum een «zeer ernstige, ja zelfs onaanvaardbare» inbreuk maakte op het functioneren van de representatieve democratie. Daarbij verwees mr. Geertsema o.a. naar de mogelijkheid dat in een op zich samenhangend regeringsbeleid incidenteel gaten worden geslagen waardoor de onbestuurbaarheid van het land al snel om de hoek komt kijken. Hij noemde met name dat bijvoorbeeld lastenverzwaringen, beperkingen op de sociale zekerheid en bezuinigingen door de kiezers niet met vreugde zullen worden begroet zodat een hoeksteen uit een uitgewogen regeringsbeleid kan worden weggeslagen. De genoemde leden wachtten ook hier op een gefundeerd commentaar.

De commissie-Cals/Donner adviseerde in 1971 met een kleine meerderheid dat het correctief wetgevingsreferendum niet moest worden opgenomen in de Grondwet. Zij noemde daarbij de (on)verenigbaarheid met het vertegenwoordigend stelsel, de vertraging in de wetgeving en de doorkruising van het (wetgevend) beleid. De regering wijst in dit verband op het pleidooi van een grote minderheid van de commissie tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum, een standpunt dat de regering tot het hare heeft gemaakt. Ten aanzien van de verhouding tussen het referendum en het vertegenwoordigend stelsel wijst de commissie erop dat het correctief wetgevingsreferendum beperkt blijft tot wetsvoorstellen die zijn behandeld en aangenomen door het parlement. Het voorliggende voorstel, dat naar de inhoud in hoofdlijnen niet veel afwijkt van het voorstel van de minderheid van de commissie Cals/Donner en de meerderheid van de commissie-Biesheuvel, beperkt de reikwijdte van het referendum eveneens tot behandelde en aangenomen wetsvoorstellen. Bovendien bevat het wetsvoorstel, overeenkomstig het voorstel van de minderheid, verschillende uitgezonderde onderwerpen, drempels voor het vereiste aantal handtekeningen van initiatiefnemers en voor de opkomst alsmede een spoedprocedure. Deze opzet van het correctief wetgevings-referendum waarborgt dat het instrument niet meer dan een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel is die het primaat van het vertegenwoordigend stelsel intact laat.

De ervaring in landen waar het wetgevingsreferendum een vergelijkbare opzet kent zoals Denemarken en Oostenrijk, laat niet zien dat het referendum afbreuk doet aan het vertegenwoordigend stelsel.

Verder wees de meerderheid van de commissie-Cals/Donner op de vertraging in de wetgeving als gevolg van de referendumprocedure. Er zal onmiskenbaar sprake zijn van enige vertraging in de wetgeving, met name in de gevallen waarin daadwerkelijk een referendum wordt gehouden. Dit zal echter, gelet op de drempels die het voorstel bevat, tot uitzonderingen beperkt blijven. De vertraging die in alle gevallen optreedt door de periode tussen de aanneming van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer en het verstrijken van de termijn voor de indiening van een inleidend verzoek, is gering tegen de achtergrond van de totale duur van het proces van wetgeving en zal tot hoogstens enkele weken beperkt

blijven. Waar deze korte periode nog te lang mocht zijn, kan een beroep worden gedaan op de spoedprocedure van artikel 89e.

Tenslotte wezen zowel mr. Geertsema als de meerderheid van de commissie-Cals/Donner op de mogelijkheid van doorkruising van het (wetgevend) beleid en de samenhang van een regeerakkoord als gevolg van de verwerping van een impopulair wetsvoorstel (lastenverzwaringen, bezuinigingen op de sociale zekerheid) dat een wezenlijk onderdeel vormt van een totaal pakket aan maatregelen. De gesignaleerde mogelijkheid (die overigens ook geldt voor de behandeling van een wetsvoorstel door de Staten-Generaal) is in beginsel aanwezig maar het is een vraag van beoordeling in een concreet geval of de verwerping van een bepaald voorstel wezenlijk is voor de samenhang en de eenheid van het beleid. Deze vraag zal al bij de behandeling van het wetsvoorstel door het parlement in het openbaar aan de orde komen. Indien de samenhang in het beleid in het geding komt, wijzen wij erop dat de verhouding tussen het wetsvoorstel en de samenhang van het beleid ongetwijfeld een belangrijk onderdeel van de campagne zal vormen. Politieke leiders en belangengroepen zullen niet nalaten de aandacht te vestigen op dit punt. De burgers zijn naar ons oordeel in staat om het argument van de samenhang in het beleid naar waarde te schatten zoals zij dit ook doen bij het uitbrengen van hun stem bij verkiezingen.

De genoemde leden merkten verder op dat het bij een referendum niet alleen gaat om vraagstukken van financiële en sociaal-economische aard maar ook om aangelegenheden die de ruimtelijke ordening raken. Zij hadden door de ervaring met een aantal lokale «referenda» geen grote voorkeur voor dit stukje staatskundige vernieuwing gekregen. Belangrijk ook achten zij dat door de voorwaarden en regelgeving waarmee deze volksraadplegingen waren omgeven, de betrokkenheid van de burgers niet zal zijn vergroot maar eerder de frustratie over de besluitvorming ter zake. In dit verband vroegen zij naar de visie op een citaat van mr. K.G. de Vries inhoudende dat hij tegen het correctief referendum is en dat er naar zijn oordeel schadelijke effecten aan zitten zoals het «Nimby-effect», de mobilisatie van alleen maar mensen die zeggen «niet hier» zodat van een belangenafweging dan geen sprake is.

Terecht merkten de leden van de VVD-fractie op dat het bij de gehouden lokale referenda ook ging om aangelegenheden die de ruimtelijke ordening raken. Wij kunnen deze leden niet volgen waar zij aangeven dat de voorwaarden en regelgeving waarmee deze volksraadplegingen waren omgeven eerder de frustratie dan de betrokkenheid van de burgers hebben vergroot. Voor zover zij doelen op referenda waarbij de meerderheid van de opgekomen kiezers tegen een voorstel stemden maar deze meerderheid onvoldoende was om de vereiste drempel voor verwerping te halen, wijzen wij erop dat deze drempel algemeen bekend is gemaakt en ook door belangengroepen onder de aandacht is gebracht zodat elke kiezer in de gelegenheid is geweest om daaraan zijn conclusies te verbinden bij het besluit om al of niet een stem uit te brengen. Een dergelijke drempel is ook opgenomen in dit wetsvoorstel. Wij achten een zodanige drempel van belang om te verzekeren dat het correctief referendum alleen fungeert als een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel.

Wat betreft de uitspraak van mr. K. G. de Vries over het «Nimby-effect» merken wij op dat het onmiskenbaar zo is dat bij een referendum over een concreet voorstel op het terrein van de ruimtelijke ordening altijd een gedeelte van de kiezers een direct, persoonlijk belang heeft bij het innemen van het standpunt «niet hier». Deze kiezers zullen evenwel steun moeten vinden voor hun standpunt bij andere kiezers die geen direct belang bij de zaak hebben. Bovendien zullen er ook kiezers zijn die juist een direct, persoonlijk belang hebben bij de verwezenlijking van het besluit waarover een referendum wordt gehouden. Ook zij zullen de steun van andere kiezers zoeken. Politici, belangengroepen en organisaties,

zoals bijvoorbeeld de VNG, zullen in de publieke discussie over het voorgestelde besluit of wetsvoorstel hun standpunten naar voren brengen over de voordelen en nadelen van het voorstel, de diverse aspecten die daaraan verbonden zijn en de samenhang met het beleid. Deze publieke discussie zal de kiezers de argumenten aanreiken om tot een afweging van de in het geding zijnde belangen te komen.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat pas na de tweede termijn van de kant van de Tweede Kamer de voorzitter tijdens het antwoord van de minister meldde dat de laatste nota van wijziging was rondgedeeld. Zij verwezen naar uitlatingen van het lid van de Tweede Kamer voor de SGP Van den Berg en de minister over de behandeling van het wetsvoorstel.

Het is voor deze leden een vraag of dit nu een wijze is waarop een belangrijke verandering in de Grondwet dient te worden aangebracht.

Wij antwoorden dat het ook bij dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening, evenals bij de behandeling van andere wetsvoorstellen, zonder meer mogelijk is dat de regering na de tweede termijn van de Kamer een nota van wijziging indient. Er bestaat geen bijzondere procedure voor de behandeling van wetsvoorstellen tot grondwetsherziening. De regering is van oordeel dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op een grondige en zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden waarbij de relevante argumenten in alle duidelijkheid zijn gewisseld. Op grond daarvan heeft de regering de conclusie getrokken dat een nota van wijziging moest worden ingediend. Wij zien het niet als een wezenlijk bezwaar dat dit eerst na de tweede termijn gebeurde, temeer niet omdat naar ons oordeel de nota van wijziging niet in belangrijke mate afwijkt van de opzet van het wetsvoorstel die de regering voor ogen stond.

De aangehaalde opmerking van de minister van Binnenlandse Zaken zag uitsluitend op het feit dat de Kamer de behandeling van het wetsvoorstel onverwacht vervroegde zodat andere afspraken van de minister onverwacht in het gedrang kwamen.

Tenslotte vroegen de genoemde leden naar een systematische vergelijking van de tekstvoorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner en de commissie-Biesheuvel met het wetsvoorstel alsmede een beoordeling van de eerder ingebrachte suggesties, het ingaan op de verschillen en op de inhoudelijke consequenties daarvan.

Bij deze memorie van antwoord hebben wij een overzicht gevoegd waarin de diverse tekstvoorstellen zijn aangegeven en de verschillen daartussen zijn toegelicht.

De leden van de CDA-fractie meenden dat de memorie van toelichting wel zeer summier ingaat op de staatsrechtelijke aard en importantie van het voorgestelde referendum en evenmin een overtuigende, op deugdelijk onderzoek berustende onderbouwing biedt van de verwachte resultaten. Zij vroegen zich hierbij af of de adviezen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning niet dienden te worden opgenomen of toegevoegd aan de toelichting van het wetsvoorstel. Tenminste wensten de genoemde leden meer informatie over de ervaringen in andere landen van Europa en in Noord-Amerika. Zij vroegen of deze ervaringen bevestigen dat het instrument aantoonbaar «onvermijdelijke onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel redresseert» (en wat is de aard van die onvolkomenheden) en leidt tot «actief en betrokken burgerschap». Ook vroegen zij waarom er van uitgegaan mag worden «dat de belangen van minderheden ... niet in het gedrang komen».

In de inleiding van de memorie van toelichting is de regering ingegaan op de redenen voor de invoering van het correctief referendum en op de voor- en nadelen die daarbij naar voren worden gebracht. Wij zijn het met

de leden eens dat het gaat om een belangrijk instrument van constitutionele aard, een staatkundige vernieuwing van grote importantie. Daarbij is de regering, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht aangaven bij hun historisch relaas van de totstandkoming van dit voorstel, niet over een nacht ijs gegaan. De meest recente en uitvoerige voorbereidingen zijn verricht door de commissie-Biesheuvel. In de memorie van toelichting hebben wij meer dan eens verwezen naar het rapport van deze commissie, belangrijke passages daaruit samengevat en herhaald en aangegeven op welke onderdelen het voorstel afwijkt van dit rapport. In hoofdlijnen heeft de regering zich aangesloten bij de opzet, strekking en inhoud van het advies van deze commissie. De commissie-Biesheuvel heeft haar rapport uitvoerig onderbouwd, met name door een diepgaande studie van de situatie in het buitenland. Het rapport van de commissie-Biesheuvel is na de publicatie ook toegezonden aan beide Kamers. In deze rapporten zullen de leden meer informatie aantreffen over de ervaringen in andere landen van Europa. Voor informatie over de situatie in Amerika verwijzen wij naar de relevante literatuur ter zake. Wij zijn van oordeel dat de ervaringen in deze landen niet hebben aangetoond dat de genoemde voordelen van het referendum voor het staatkundig leven zich niet hebben voorgedaan. Ons zijn geen voorbeelden bekend uit de genoemde landen waarbij men het referendum weer heeft afgeschaft. Eerder lijkt er in enkele landen sprake te zijn van een uitbreiding van de werkingsfeer van het referendum nadat het is ingevoerd hetgeen erop wijst dat er positieve ervaringen zijn opgedaan met het instrument. Uit de genoemde rapporten, literatuur en ervaringen blijkt niet dat de belangen van minderheden in het gedrang zijn gekomen.

De genoemde leden verwezen voorts naar het advies van de Raad van State over de typering van het correctief referendum als «een beperkte aanvulling van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel waarin niet wordt getornd aan het primaat van dat stelsel». Zij gaven er de voorkeur aan te spreken van een partiële vervanging van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel door het primaat van een directe volksuitspraak waarbij het niet ter zake doet hoe vaak het instrument wordt gebruikt, temeer omdat bijna alle wetsvoorstellen referendabel zijn en bij een positieve uitslag terstond moeten worden bekrachtigd. Deze leden vroegen zich af of in de ogen van burgers de wetten die door een volksuitspraak zijn bevestigd niet een sterkere legitimiteit zullen hebben dan de wetten die zo'n bevestiging ontberen. Zij waren deze mening overigens zelf niet toegegaan.

Anders dan deze leden beschouwen wij het voorgestelde correctief referendum als een bescheiden aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Waar de genoemde leden stellen dat er sprake is van een partiële vervanging van het vertegenwoordigend stelsel door het primaat van de volksuitspraak, gaan zij eraan voorbij dat het voorstel uitzonderingen en drempels bevat die inhouden dat over het overgrote deel van de wetsvoorstellen geen correctief referendum zal worden gehouden. Het is niet uitgesloten dat in de ogen van sommige burgers het bescheiden aantal wetten dat door een volksuitspraak is bevestigd, een sterkere legitimiteit zullen hebben dan andere wetten. Wij wijzen er echter op dat alle wetten, ongeacht of zij betrekking hebben op de uitgezonderde onderwerpen, ongeacht of er al of niet een referendum is gehouden en ongeacht of de fase van het inleidend verzoek of de steunverwerving al of niet met succes is afgerond, in staatsrechtelijke zin gelijk zijn en blijven in hun betekenis en werking.

De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen te vernemen hoe groot de behoefte van burgers is «om op directe en democratische wijze deel te nemen aan de besluitvorming in bepaalde gevallen» en

waaruit dat blijkt. Zij wezen in dit verband op de uitslag van de verkiezingen van 1994 en het inhoudelijk oordeel van de VVD.

Uit de ontwikkeling van lokale raadplegende referenda blijkt dat er een behoefte bij de burgers bestaat om in bepaalde gevallen op directe en democratische wijze deel te nemen aan de besluitvorming. Ten aanzien van referenda over gemeentelijke herindeling bestaat op dit punt reeds een praktijk van vele decennia. Aangenomen mag worden dat de burgers het referendum evenzeer waarderen als dat het geval is in de omringende landen waar een vergelijkbaar referendum bestaat. Het is niet uitgesloten dat de voorwaarden die aan de effectiviteit en de inrichting van het referendum zijn verbonden, mede de belangstelling van de burgers voor het instrument kunnen bepalen. Ten aanzien van de verkiezingen van 1994 wijzen wij erop dat de partijen die de invoering van het correctief referendum in hun verkiezingsprogramma hebben opgenomen, bij deze verkiezingen tezamen geen verlies hebben geleden maar zetelwinst geboekt hebben. Daarbij moet worden aangetekend dat het bij verkiezingen, anders dan bij een referendum, niet duidelijk is welke prioriteiten kiezers en partijen geven aan bepaalde onderdelen van het verkiezingsprogramma als zij hun stem moeten uitbrengen respectievelijk een regeerakkoord sluiten. Voor politieke partijen komt daarbij dat er binnen een partij ook verschillende opvattingen kunnen bestaan over een bepaald onderwerp en over de prioriteit die daaraan moet worden toegekend ten opzichte van andere onderwerpen.

Verder was het voor deze leden de vraag of het bezwaar van het optreden van goed georganiseerde belangenorganisaties die gebruik zullen maken van het correctief referendum wel door de regering wordt weerlegd door te wijzen op «het optreden van andere belangengroepen die het tegenovergestelde standpunt verdedigen». Zij vroegen of de veronderstelling dat er een zeker evenwicht in de maatschappij bestaat tussen organisaties die zich sterk maken voor onderscheiden, vaak tegenovergestelde belangen, ergens op berust.

In dit verband vroegen zij naar de rol die politici en politieke partijen zouden kunnen spelen bij het initiëren en beïnvloeden van een referendum. Met name vroegen zij naar de wenselijkheid van de ontwikkeling dat volksvertegenwoordigers en leden van het kabinet na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Kamers het initiatief tot een referendum nemen respectievelijk reageren op een dergelijk initiatief. Ook vroegen zij of is overwogen een dergelijke ontwikkeling uit te sluiten.

De regering is het met de genoemde leden eens dat er in het zogenaamde maatschappelijk middenveld niet altijd een evenwicht bestaat tussen organisaties die zich sterk maken voor onderscheiden belangen. Mede daarom kent de regering ook een groot gewicht toe aan het primaat van de politiek. In het kader van een referendumcampagne hoeft niet gevreesd te worden voor het door deze leden terecht gesignaleerde gebrek aan evenwicht in het maatschappelijk middenveld omdat er naast de gevestigde belangenorganisaties ook tijdelijk groeperingen zullen ontstaan die erin slagen om een aspect van de discussie onder de aandacht te brengen dat niet wordt behartigd door de belangenorganisaties. Juist het tijdelijke karakter van een dergelijke groepering maakt het mogelijk om flexibel en effectief te reageren. Het zal daarbij dan minder aankomen op de steun van leden en financiële bijdragen als wel op de toegang tot de media die zich niet zullen beperken tot het vragen van commentaar aan uitsluitend de gevestigde belangenorganisaties. Wij achten het niet uitgesloten dat ook volksvertegenwoordigers en andere politici een actieve rol zullen spelen bij het initiëren of deelnemen aan een referendumcampagne. Dat achten wij geen bezwaar.

Volksvertegenwoordigers zullen het risico van een gebrek aan steun bij de bevolking voor hun initiatief moeten afwegen tegen de kans op succes. Hetzelfde geldt voor leden van het kabinet voor zover de grondwettelijk

verankerde eenheid van beleid het zou toelaten dat zij individueel deelnemen aan een referendumcampagne. In het algemeen ziet de regering geen bezwaren tegen een actieve rol van politici in een referendumcampagne. Wij gaan er vanuit dat het wenselijk is dat politici ook in dat kader hun standpunten uiteenzetten en daarvoor steun werven. Uitsluiting van een dergelijke ontwikkeling achten wij niet alleen praktisch onmogelijk maar ook onwenselijk.

De genoemde leden vroegen of het een taak van de overheid is om de juistheid en evenwichtigheid van de informatie die de burger krijgt aangereikt te beoordelen en te bewaken. Zij vroegen of de overheid, bij gebleken onevenwichtigheid, veel anders kan doen dan de feiten, afwegingen en argumenten die het wetsvoorstel steunen naar voren te brengen en of zulke voorlichting over het eigen standpunt ooit «neutraal» (en niet: «beïnvloedend») kan zijn.

De regering wijst erop dat artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM eraan in de weg staan dat de overheid overgaat tot bewaking van de informatie die de burger ontvangt. Indien deze informatie «onevenwichtig» zou zijn, ziet de regering er geen bezwaar tegen dat zij voorlichting geeft over het eigen standpunt. Wij achten de burgers in staat om de voorlichting door de regering als zodanig te beoordelen, deze te plaatsen naast de andere informatie die zij ontvangen en vervolgens zelf conclusies te trekken.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie of bij de bepaling van de vraagstelling naast de keuze uit «voor» of «tegen» wordt overwogen ook vragen op te nemen waarvan de beantwoording enig licht zou kunnen werpen op de motieven voor de uitgebrachte stem. Zij wezen in dit verband op diverse vragen die zich ter zake van deze motieven kunnen voordoen bij de duiding van een verwerping van een wetsvoorstel in een referendum, zoals de aanvaardbaarheid van alternatieven, algemene of specifieke grieven tegen het overheidsbeleid en een coalitie van principiële voor- en tegenstanders tegen een compromisvoorstel of een verzamelwetsvoorstel. In dit verband vroegen zij of het indienen van verzamelwetsvoorstellen voortaan achterwege zou moeten blijven.

De beperking van de vraagstelling tot «voor» of «tegen» het wetsvoorstel is van groot gewicht voor de zuivere hantering van het referendum als instrument. Uitbreiding van de vraagstelling zou slechts denkbaar zijn indien tegelijkertijd wordt voorzien in een mechanisme of procedure waarbij wordt verzekerd dat de vraag op een eenduidige en neutrale wijze wordt geformuleerd. De bezwaren tegen een dergelijke, omslachtige oplossing acht de regering niet opwegen tegen de voordelen van een beknopte maar onmiskenbaar eenduidige en algemeen aanvaarde vraagstelling. De uitslag van het referendum is bij deze eenduidige vraagstelling volstrekt duidelijk door het ontbreken van elke nadere, onvermijdelijk tot verwarring en misverstand aanleiding gevende kwalificatie van de uitslag op grond van verdere vragen. De motieven voor het uitbrengen van stemmen kunnen uiteenlopen zoals dit ook het geval is bij stemmingen die plaatsvinden binnen het vertegenwoordigend stelsel. De waarde van een nader onderzoek naar de motieven voor het uitbrengen van de stem, bijvoorbeeld van een opiniepeiling na het verlaten van het stemlokaal, wordt in elk geval gekwalificeerd door de vraagstelling en door de bereidheid van de kiezers om hun wezenlijke motieven, voor zover die duidelijk zijn of duidelijk onder woorden gebracht kunnen worden, aan te geven. Het is niet uitgesloten dat na de verwerping van een wetsvoorstel in een referendum een wetsvoorstel wordt ingediend dat op enkele onderdelen overeenkomsten vertoont met het verworpen voorstel. Een nader onderzoek naar de motieven voor de verwerping van het eerste voorstel kan in dat geval van belang zijn maar

het blijft ook dan de vraag of het tweede voorstel meer of minder kansen maakt in een referendum omdat bijvoorbeeld de omstandigheden gewijzigd zijn, de campagne anders wordt ingericht of er meer, minder of andere kiezers deel nemen aan de stemming.

Het begrip verzamelwetsvoorstellen hebben de leden niet nader afgebakend. Ten aanzien van de implementatie van Europese regelgeving verwijzen wij naar aanwijzing nr. 337 van de aanwijzingen voor de regelgeving. Wij hebben aan de Tweede Kamer een notitie toegezegd over de splitsing van wetsvoorstellen waarin wij nader zullen ingaan op deze kwestie.

De genoemde leden vroegen ook naar de mogelijkheid dat het instrument afbreuk zou kunnen doen aan de samenhang van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld bij wetsvoorstellen die beogen uitvoering te geven aan de begroting. Zij wilden weten waar dan het primaat van de wetgeving ligt. De regering verwijst voor haar antwoord op dit punt naar het antwoord dat zij hierboven gaf op vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de fractie van het CDA merkten op dat er sprake zal zijn van een vertragend effect op de bekrachtiging en uitvoering van door de Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstellen. Zij gingen er vanuit dat het wetgevingsproces in de fase dat potentiële initiatiefnemers in de gelegenheid zijn om hun verzoek kenbaar te maken, een vertraging van omstreeks een maand zou kunnen oplopen. Voorts stelden zij vast dat de vertraging zal toenemen met elke volgende fase waarin het verzoek succesvol is. De genoemde leden merkten eveneens op dat het voorstel voorziet in een procedure voor spoedeisende gevallen.

Zij gingen er vanuit dat het hierbij zou kunnen gaan om een groot aantal wetsvoorstellen, afgaande op de aanmelding bij het zomerreces en de jaarwisseling. Deze leden zouden het zeer op prijs stellen welke gevolgen de directe inwerkingtreding van een spoedeisende wet onder de schaduw van een plaatsvindend referendum heeft voor de rechtszekerheid in het algemeen en de belangen van de betrokkenen in het bijzonder, met name indien de uitvoering van de wet met terugwerkende kracht zou moeten worden ingetrokken. Tenslotte vroegen deze leden zich af of dit voorstel niet noopt tot een zodanige herprogrammering van het wetgevingsproces dat de parlementaire behandeling van spoedeisende wetsvoorstellen een maand eerder dan gebruikelijk wordt voltooid en de Kamers ook een maand eerder met reces kunnen gaan.

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie is de regering ingegaan op het vertragend effect van het referendum in het wetgevingsproces. Wat betreft de toepassing van de spoedprocedure van artikel 89e gaan wij ervan uit dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement duidelijk zal worden welke gevolgen er in een concreet geval verbonden zullen worden aan de mogelijke intrekking van een dergelijke wet met terugwerkende kracht, met name met het oog op de rechtszekerheid in het algemeen en de belangen van de betrokkenen in het bijzonder. Overigens gaan wij er vanuit dat dit zich slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal voordoen, gelet op de drempels die in dit voorstel zijn opgenomen. Bij de invoering van het correctief wetgevings-referendum zal worden gezien of het wetgevingsproces zodanig herzien moet worden dat de parlementaire behandeling van spoedeisende voorstellen eerder kan worden voltooid. De Kamers besluiten zelf over hun reces waarbij zij de voortgang van het proces van wetgeving in acht nemen.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het feit dat de regering niet ook een recht van initiatief bij de kiezers heeft willen leggen. Zij beschouwen het volksinitiatief als de positieve keerzijde van het correctief referendum

en willen een betoog vernemen waarom de regering hiertoe niet is overgegaan.

De regering heeft bij het wetsvoorstel het uitgangspunt gehanteerd dat het in te voeren correctief referendum fungeert als een aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Daartoe behoort de zeggenschap van de wetgever over de indiening, formulering en totstandkoming van het wetsvoorstel dat het onderwerp kan vormen van een referendum. Wij zien geen grond voor de opvatting dat het volks-initiatief nodig is om de kiezers in de gelegenheid te stellen een voorstel op de agenda te plaatsen. Ons vertegenwoordigend stelsel kent voldoende elementen die verzekeren dat een kwestie die de burgers raakt ook op korte termijn op de agenda van het parlement en de wetgever verschijnt. Wij wijzen in dit verband op de bevoegdheden van de beide Kamers, het recht van petitie en de lage kiesdrempel.

De genoemde leden vroegen waarom bij het voorstel de toetsing inzake de financiële gevolgen ontbreekt. Deze toetsing ontbreekt omdat het voorstel tot invoering van het referendum als institutionele voorziening geen andere financiële gevolgen kent dan de kosten die gemoeid zijn met de totstandkoming van een wetsvoorstel.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of er sprake is van een de facto tot 2003 bindend regeerakkoord in die zin dat aanvaarding van het op basis van het geldende regeerakkoord ingediende wetsvoorstel een nieuw kabinet geen ruimte meer laat voor een nieuw, inhoudelijke afweging of dat er bij de totstandkoming van een nieuw kabinet ruimte is voor afspraken, in of buiten het regeerakkoord, om de grondwetsbepaling, aler die is uitgewerkt in wetgeving, ongedaan te maken. Zij vroegen voorts of de regering erkent dat de Eerste Kamer(fracties) geheel vrij staat (staan) ten opzichte van het geldende regeerakkoord.

Het regeerakkoord van 1994 kan naar zijn aard alleen betekenis hebben voor de periode waarop dit akkoord betrekking heeft. Dit regeerakkoord is gesloten tussen de fracties van de Tweede Kamer. Wij verwijzen overigens naar de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie over dit punt.

3. Artikelsgewijs

Artikel 81

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd of het juist is dat de inhoud van een wet in juridische zin mede kan zijn bepaald door de uitslag van een referendum. Zij wezen erop dat een wetsvoorstel dat in een referendum door een meerderheid wordt gesteund, blijft zoals het door regering en Staten-Generaal was vastgesteld terwijl een in een referendum verworpen wetsvoorstel nooit wet is geworden. Deze leden meenden dat de toevoeging aan artikel 81 overbodig lijkt. Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat in de gevallen waarin een referendum is gehouden de exclusieve verantwoordelijkheid voor de vaststelling van wetten niet uitsluitend berust bij regering en Staten-Generaal.

Artikel 89a

De leden van de PvdA-fractie betreurden de forse verhoging in het wetsvoorstel van de drempelgetallen vergeleken met het advies van de commissie-Biesheuvel. Zij vroegen of de regering zich bewust is dat een zo hoge drempel ontmoedigend en contraproductief kan werken en of hier onderzoek naar is verricht. Voorts vroegen zij of het niet beter was geweest de drempels van de commissie-Biesheuvel te hanteren en deze eventueel te verhogen indien er sprake zou zijn van frivool gebruik van dit democratisch middel (hetgeen deze leden overigens niet verwachten).

Verder vroegen zij welke verwachting de regering heeft van het effect van deze hoge drempels. De genoemde leden verwezen naar het betoog inzake nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken en de passage in de nota naar aanleiding van het verslag over gericht adverteren, commerciële en lokale omroepen, aansluitingen op Internet en het ledenaantal van belangengroepen. Zij vroegen of er sprake is geweest van een empirische onderbouwing van deze punten. Tenslotte vroegen zij waarom gekozen is voor absolute drempels in plaats van relatieve drempels omdat wijzigingen in de omvang van de bevolking ook de drempels onbedoeld wijzigen.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd de verhoging van de drempels ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel nader te onderbouwen. Enkel de constatering dat deze tijd nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken hun intrede hebben gedaan, vinden deze leden wat mager. Zij vroegen hoe de gestelde norm zich verhoudt tot de normen die zijn gesteld bij de recente lokale referenda. Voorts waren zij niet overtuigd van de juistheid om drempels vast te leggen in de Grondwet zelf omdat de waarde van een bepaald aantal handtekeningen nogal aan tijd onderhevig is (al was het maar vanwege wijzigingen in het aantal kiesgerechtigden). Zij wezen erop dat andere normen, zoals de periode waarin een referendum kan worden aangevraagd, in een wet worden geregeld en dat de norm voor handtekeningen voor een lokaal referendum niet in de Grondwet wordt opgenomen.

De verhoging van de drempels is gelegen in de ontwikkelingen die zijn gesignaleerd in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag, namelijk nieuwe communicatiestrategieën, marketingtechnieken, gericht adverteren, commerciële en lokale omroepen, aansluitingen op Internet en de rol van belangengroepen. Gelet op deze ontwikkelingen zijn wij van oordeel dat de drempels niet zodanig hoog zijn dat zij ontmoedigend of contraproductief werken. Tevens nemen wij de betekenis van de genoemde ontwikkelingen zo ernstig dat wij geen reden hebben gezien om met deze verhoging te wachten totdat er sprake zou zijn van een al te frequent gebruik van het referendum, temeer niet omdat de door de leden voorgestelde evaluatie alleen gevolgen zou kunnen krijgen door de zware en langdurige procedure van grondwetsherziening. Er is geen onderzoek verricht naar een eventueel ontmoedigend effect van deze verhoging omdat wij, gelet op de genoemde ontwikkelingen, niet verwachten dat een dergelijk effect zal optreden. De ontwikkeling in de informatietechnologie heeft de bereikbaarheid van de burgers naar ons oordeel aanmerkelijk vergroot. De regering acht het geen bezwaar dat wijzigingen in de omvang van de bevolking tevens wijzigingen brengen in de drempels die in absolute getallen zijn geformuleerd. Wij menen dat dit noodzakelijk is om op deze wijze grondwettelijk te verzekeren dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel gehandhaafd blijft. Het zou niet juist zijn indien de wetgever als rechter in eigen zaak zelf de hoogte van de drempels kan vaststellen voor het instrument dat dient ter correctie van de wetgever. Dit geldt niet in diezelfde mate voor andere aspecten van het correctief referendum die wel bij wet geregeld kunnen worden. De bepaling van het vereiste aantal handtekeningen voor een lokaal referendum wordt evenmin in handen van de lokale regelgevers gelegd om te voorkomen dat zij zelf de grenzen bepalen van het instrument dat hun handelen kan corrigeren en daarom vastgesteld door een ander, hoger orgaan, namelijk de wetgever. Indien op het punt van de absolute getallen in de Grondwet een duidelijk probleem mocht ontstaan door wijzigingen in de omvang van de bevolking, zal zich dat zo geleidelijk ontwikkelen dat de duur van de grondwetsherzieningsprocedure geen argument van betekenis vormt om een wijziging in de absoluut geformuleerde drempels aan te brengen. Wij

wijzen erop dat de belangrijke drempel die is opgenomen in artikel 89d wel relatief is geformuleerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen binnen hoeveel tijd na de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer een verzoek tot het houden van een referendum door tenminste 40 000 kiesgerechtigden moet worden gedaan.

De preciese afbakening van deze periode komt aan de orde bij de uitvoeringswetgeving.

Hierbij zal het belang van een spoedige inwerkingtreding van aangenomen wetsvoorstellen moeten worden afgewogen tegen het belang van de initiatiefnemers om een referendumprocedure te starten. In aansluiting bij het advies van de commissie-Biesheuvel ligt een periode van drie weken in de rede.

Artikel 89b

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV hebben gevraagd of het argument dat het referendabel maken van bepaalde wetten grote spanningen zal opleveren met andere doelstellingen ook geldt voor het niet uitzonderen van belastingwetten van het referendum.

In het debat met de Tweede Kamer is uiteengezet dat de uitzondering voor de begroting noodzakelijk is vanwege het bijzondere karakter van de begroting, met name de machtiging om diverse uitgaven te doen en het directe verband met de uitgaven voor voorgenomen of reeds aangenomen wetsvoorstellen, terwijl dit niet geldt voor belastingwetten.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke (onderdelen van) wetgeving nu wel en welke niet referendabel zijn en daarvan enige voorbeelden te noemen. Zij vroegen of door de aanvaarding van het amendement-Scheltema-De Nie ook verdragen als die van Maastricht en Amsterdam referendabel zijn. Zij begrepen van wel. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of besluiten in het kader van de vorming van een Europese Unie referendabel zijn. Zij vroegen of het verdrag van Amsterdam referendabel zou zijn geweest indien het wetsvoorstel tijdig voor dat doel kracht van wet had gehad. De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen waarom de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie niet referendabel is.

Zij vroegen naar het verschil met referendabele besluiten op lokaal niveau ten opzichte van wetgeving die verplichtingen op decentraal niveau bevat.

De wetsvoorstellen over de onderwerpen die zijn uitgezonderd in artikel 89b zijn niet referendabel. Hiertoe behoren de begrotingswetten. Wel referendabel zijn bijvoorbeeld de belastingwetten. Volgens dit voorstel zouden de voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag van Maastricht en het verdrag van Amsterdam inderdaad referendabel zijn geweest. Het betreft immers de goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden.

De implementatie van richtlijnen van de Europese Unie door middel van wetgeving is niet referendabel omdat het daarbij vrijwel uitsluitend gaat om de uitvoering van internationale verplichtingen. De referendabiliteit van besluiten op lokaal niveau die gebaseerd zijn op wettelijke verplichtingen komt aan de orde bij de uitvoeringswetgeving van artikel 128a.

De leden van de VVD-fractie bezagen de formulering van het voorstel zo dat wetten een referendabel en een niet-referendabel deel bevatten. Zij verwezen naar de bevestiging in de stukken dat een wetsvoorstel tijdig moet worden gesplitst in verschillende wetsvoorstellen en dat dit vooral een kwestie van techniek is. De genoemde leden vroegen of dit niet wat al te beperkt gezien is omdat splitsing ertoe kan leiden dat het ene voorstel

het politiek haalt terwijl het andere wordt verworpen hetgeen gevolgen heeft voor de samenhang die bij het leveren van wetgevende arbeid wordt beoogd.

De besluitvorming over de samenhang of splitsing van wetsvoorstellen waarop deze leden doelen, vindt plaats door de regering voorafgaande aan de indiening van een wetsvoorstel. Ten aanzien van de implementatie van Europese regelgeving verwijzen wij naar de hierboven reeds aangehaalde aanwijzing nr. 337 van de aanwijzingen voor de regelgeving. Splitsing van wetsvoorstellen tijdens de parlementaire behandeling is grondwettelijk slechts mogelijk bij wetsvoorstellen tot grondwetsherziening (artikel 137, vijfde lid, van de Grondwet). Wij verwijzen naar de hiervoor genoemde toezegging inzake een notitie over de splitsing van wetsvoorstellen.

De leden van de fractie van D66 hadden er met teleurstelling kennis van genomen dat de pkb's niet referendabel zijn. Zij brachten naar voren dat de ervaringen met lokale referenda leerden dat de kiezer juist planologische onderwerpen via het referendum ter discussie wil stellen. Zij wezen erop dat de pkb in toenemende mate rechtsgevolgen heeft voor de burger en zij wensten de pkb uiteindelijk ook referendabel te maken.

De regering is van oordeel dat de pkb (planologische kernbeslissing) belangrijke waarborgen bevat voor de inspraak van burgers. Wij zijn tevens van opvatting dat invoering van het correctief referendum over pkb's leidt tot onzekerheden en vertraging in de procedure van de pkb. De regering ziet daarom geen aanleiding om het toepassingsbereik van het correctief referendum uit te breiden tot de pkb.

Artikelen 89c en 89e

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke termijn een wetsvoorstel wordt bekrachtigd nadat is komen vast te staan dat daarover geen referendum wordt gehouden, behoudens toepassing van artikel 89e. Voorts vroegen zij of de regering verwacht dat vaak een beroep op artikel 89e zal worden gedaan.

De bekrachtiging zal, zodra is komen vast te staan dat over een wetsvoorstel geen referendum wordt gehouden, plaatsvinden binnen de termijn die thans gebruikelijk is na de aanneming van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer. Op dit moment is nog onbekend wanneer een beroep op artikel 89e zal worden gedaan. Hierboven gaven wij reeds aan dat de wetgever die toepassing van artikel 89e overweegt, zich reeds tijdens de procedure van wetgeving rekenschap zal moeten geven van de mogelijkheid van het vervallen van de wet met terugwerkende kracht indien deze wet na de inwerkingtreding in een referendum wordt verworpen.

Artikel 89g

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre deze bepaling een verbod van delegatie bevat zoals dit is opgenomen in artikel 128a.

Artikel 89g bevat geen verbod van delegatie zoals opgenomen in artikel 128a.

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV vroegen of de regering het reeël acht dat de Raad van State op korte termijn in staat is tot het doen van een bindende uitspraak bij geschillen over de vraag of een wet wel of niet referendabel is. Zij vroegen of daartoe wijziging van de Wet op de Raad van State nodig is.

Wij achten de Raad van State zeer wel in staat om op korte termijn uitspraak te doen over geschillen inzake de referendabiliteit van wetsvoorstellen. Bij geschillen inzake het kiesrecht is de Raad daartoe ook in staat.

Bij de uitvoeringswetgeving zal aan de orde komen welke wettelijke regelingen daarvoor vereist zijn.

Artikel 128a

De leden van de fractie van de VVD willen weten welke (onderdelen van) verordeningen en besluiten nu wel en welke niet referendabel zijn. Zij begrepen dat algemeen verbindende voorschriften en besluiten die worden opgesomd in de uitvoeringswetgeving referendabel zullen zijn. Zij verwezen daarbij naar de uitlatingen van de leden van de fracties van D66 en VVD in de Tweede Kamer, met name ten aanzien van de opstelling van een nieuw verkeerscirculatieplan, en vroegen welke andere plannen dit verder zou kunnen betreffen en wat daar precies mee wordt bedoeld. Zij zouden graag zien dat deze «lijst» thans wordt overgelegd door de regering.

Voor wat betreft het decentrale niveau kan deze vraag op dit moment niet uitputtend worden beantwoord omdat de concrete reikwijdte van het correctief referendum op lokaal en provinciaal niveau afhangt van de wijze waarop de wetgever invulling zal geven aan het voorgestelde artikel 128a van de Grondwet. Met inachtneming van deze beperking beantwoorden wij de gestelde vraag als volgt. Centraal in artikel 128a staan «besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften». Artikel 128a bepaalt enerzijds dat deze categorie van besluiten voor wat betreft de referendabiliteit beperkt kan worden bij of krachtens de wet, anderzijds bepaalt het artikel dat de wet andere besluiten als referendabel kan aanwijzen. Voor alle categorieën besluiten geldt dat het besluiten moeten zijn die door het algemeen vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad of provinciale staten) zijn genomen. De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat algemeen verbindende voorschriften en besluiten die in de uitvoeringswetgeving worden opgenomen, referendabel zullen zijn, is niet geheel juist. Besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten zijn in beginsel referendabel. Deze worden niet in de uitvoeringswetgeving opgesomd. Bij of krachtens de uitvoeringswetgeving kunnen wel uitzonderingen op deze referendabiliteit worden vastgesteld. Alle overige besluiten zijn slechts referendabel voor zover de uitvoeringswetgeving bepaalt dat zulks het geval is.

De vraag of plannen en beleidsregels referendabel zijn – dit in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie – kan thans niet concreet worden beantwoord omdat dit afhankelijk is van de uitvoeringswetgeving. In algemene zin wijzen wij erop dat beleidsregels en plannen niet geheel op dezelfde lijn met algemeen verbindende voorschriften gesteld kunnen worden.

Dat betekent dat de beleidsregels en plannen die geen algemeen verbindende voorschriften inhouden alleen referendabel zij als de wetgever dit bepaalt. Het genoemde voorbeeld van het verkeerscirculatieplan is overigens geen juridisch begrip. Als een verkeerscirculatieplan algemeen verbindende voorschriften bevat is het besluit tot vaststelling daarvan referendabel, behalve voor zover bij of krachtens de wet bepaalt zou worden dat dat niet zo is. Als ene verkeerscirculatieplan louter een algemene omschrijving van voornemens bevat, komt het ons voor dat van referendabiliteit geen sprake is, alleen al niet omdat dan geen sprake is van ene besluit in de zin van de Awb. Het verkeerscirculatieplan is dan immers niet op rechtsgevolg gericht. Dat rechtsgevolg ontstaat pas bij het concreet vaststellen van uitvoeringsmaatregelen.

In het kader van de uitvoeringswetgeving zullen deze kwesties aan de orde komen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een uitgebreide toelichting op artikel 128a, verwijzend naar de wijze van totstandkoming van deze bepaling.

Zij vroegen waarom niet is volstaan met een delegatie aan de wetgever om te bepalen welke besluiten van raden en staten referendabel zullen zijn. Zij vroegen welke de betekenis van het nu gemaakte onderscheid is voor bijvoorbeeld beleidsregels en plannen. Tenslotte stelden zij de vraag in hoeverre bestaande gemeentelijke en provinciale verordeningen ter regeling van een raadgevend referendum in stand kunnen blijven na invoering van artikel 128a.

Voor de gevraagde beschouwing over artikel 128a en de relatie met plannen en beleidsregels verwijzen wij naar de hierboven opgenomen antwoorden. De reden waarom wij voorstellen om in de Grondwet voorwaarden op te nemen waar de wetgever rekening mee dient te houden, is dat wij het gewenst vinden dat de wetgever beoordeelt welke gemeentelijke en provinciale besluiten referendabel zijn. De betekenis van de bestaande verordeningen met betrekking tot raadgevende referenda zal eveneens bij de uitvoeringswetgeving aan de orde komen.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen waarom artikel 128a niet verwijst naar de eisen die artikel 89a voor het landelijk niveau stelt. In het bijzonder vroegen zij of dit inhoudt dat er op decentraal niveau geen eisen worden gesteld aan het aantal kiesgerechtigden dat een inleidend verzoek kan indienen.

Wij menen dat de Grondwet niet meer moet bepalen dan noodzakelijk is. Het is van wezenlijk belang dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de grenzen van de referendabiliteit van zijn besluiten bepaalt. Deze grenzen moeten worden getrokken door een ander, hoger orgaan. Voor de wetgever is dit de Grondwet, voor de lokale en provinciale regelgever is dit de wetgever. Het is derhalve niet noodzakelijk dat de Grondwet op dezelfde wijze de grenzen bepaalt van de referendabiliteit van de besluiten van de lokale en provinciale regelgever als dit ten aanzien van de wetgever gebeurt. Het ligt in de rede dat de wetgever bij de bepaling van de grenzen voor de referendabiliteit van de besluiten van de lokale en provinciale regelgever aansluiting zoekt bij de grenzen die de Grondwet trekt bij het referendum over wetsvoorstellen, inclusief het aantal kiesgerechtigden dat een inleidend verzoek kan indienen.

Artikel XXXI

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of dit additionele artikel nodig is naast artikel 89g en welke waarde het additionele artikel toevoegt.

De regering acht het additionele artikel noodzakelijk voor de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving die een onmisbare voorwaarde vormt voor het functioneren van het referendum. Bovendien biedt de bepaling de mogelijkheid om een verschillend tijdstip van inwerkingtreding te kiezen voor de verschillende artikelen van het voorstel.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen naar de vroegst mogelijke datum en de laatst mogelijke datum dat een referendum kan worden gehouden.

Een referendum kan op zijn vroegst worden gehouden als de grondwetsherziening in tweede lezing is afgerond en de uitvoeringswetgeving in werking is getreden. Dit moment ligt op zijn vroegst na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 6 mei 1998. De laatst mogelijke datum wordt eveneens bepaald door de afronding van de grondwetsherziening in tweede lezing en de inwerkingtreding van de uitvoeringswetgeving met

dien verstande dat er ten hoogste een periode van tien jaar gelegen kan zijn tussen beide tijdstippen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Overzicht

Cals/Donner	Biesheuvel	De Koning	Wetsvoorstel	Toelichting
<p>Wetsontwerpen, welke door de Staten-Generaal zijn aangenomen, worden behouden bij algemene wet te bepalen uitzonderingen, aan een referendum onderworpen, wanneer zulks binnen een bepaalde termijn door een bepaald aantal kiezers wordt verlangd.</p>	<p>In artikel 81 wordt aan het slot ingevoegd; behoudens de mogelijkheid van een referendum met toepassing van het bepaalde in par. 1A</p> <p>Art. 89a 1. Een voorstel van wet dat door de Staten-Generaal is aangenomen, wordt aan een volksstemming onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen, indien na een inleidend verzoek van ten minste 10 000 kiesgerechtigden ten minste 300 000 kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maken, een en ander volgens bij de wet te stellen regels. 2. Aan het inleidend verzoek wordt geen gevolg gegeven, indien de Koning de Staten-Generaal kennis heeft gegeven van zijn besluit waarbij aan het voorstel de bekrachtiging is onthouden.</p>	<p>Als Biesheuvel</p> <p>Als Biesheuvel, met dien verstande dat in artikel 89a, eerste lid, het aantal van 10 000 kiesgerechtigden wordt vervangen door 20 000 kiesgerechtigden</p>	<p>Als Biesheuvel</p> <p>Als Biesheuvel, met dien verstande dat: a. het begrip «volksstemming» wordt vervangen door «referendum»; b. in artikel 89a, eerste lid, het aantal van 10 000 kiesgerechtigden wordt vervangen door 40 000 kiesgerechtigden en c. het aantal van 300 000 kiesgerechtigden wordt vervangen door 600 000 kiesgerechtigden. d. de zinsnede «een en ander volgens bij de wet te stellen regels» is vervangen door artikel 89g.</p> <p>Vergelijk artikel 89g.</p>	<p>Ongewijzigd overgenomen.</p> <p>In de memorie van antwoord is aangegeven dat de drempels in de Grondwet zijn opgenomen omdat het niet juist is dat de wetgever zelf de grenzen van het middel tot correctie van de wetgever bepaalt. Hetzelfde geldt voor de bepaling van de uitzonderingen. De memorie van antwoord noemt als argumenten voor de verhoging van de drempels o.a. nieuwe communicatie- en marketingtechnieken, zoals gericht adverteren, nieuwe commerciële en lokale media, de rol van belangengroepen en de aansluitingen op Internet. Ook wordt in de memorie aangegeven dat het niet noodzakelijk is om de termijn in de Grondwet op te nemen. Een uitzondering voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers is niet noodzakelijk naast de bijzondere waarborg van artikel 63 Grondwet. Voor de begroting is een uitzondering gemaakt op grond van het bijzondere karakter van een dergelijke wet die machtigt tot het doen van diverse uitgaven. De uitzondering voor de uitvoering van internationale verplichtingen is aangevuld met het Statuut omdat statutaire verplichtingen eveneens voorrang hebben boven de Grondwet. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die alleen in Nederland gelden omdat de statutaire verhoudingen daarbij niet wezenlijk in het geding zijn.</p>
	<p>Artikel 89b 1. Een voorstel van wet kan niet aan een volksstemming worden onderworpen, indien dit betreft: a. het koningschap of het koninklijk huis; b. uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties; c. de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeven van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden. 2. Een voorstel tot verandering in de Grondwet kan alleen aan een volksstemming worden onderworpen, nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen.</p>	<p>Als Biesheuvel</p>	<p>Artikel 89b Niet aan een referendum kan worden onderworpen een voorstel van wet inzake het koningschap, het koninklijk huis of de begroting bedoeld in artikel 105, eerste lid, dan wel een voorstel van wet dat uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen, besluiten van volkenrechtelijke organisaties of het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, met uitzondering van de goedkeuring van verdragen ter zake die alleen voor Nederland gelden.</p> <p>Vergelijk artikel 137, zesde lid.</p>	

Overzicht

Cals/Donner	Biesheuvel	De Koning	Wetsvoorstel	Toelichting
	Artikel 89c De bekrachtiging van een voorstel van wet kan eerst plaatsvinden nadat over dit voorstel een volksstemming is gehouden of nadat is komen vast te staan dat daarover geen volksstemming wordt gehouden.	Als Biesheuvel	Als Biesheuvel, met dien verstand dat «volksstemming» wordt vervangen door «referendum».	Vrijwel ongewijzigd overgenomen.
	Artikel 89d 1. Spreekt bij de volksstemming een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uit en omvat deze meerderheid ten minste dertig procent van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen, dan vervalt het voorstel van rechtswege. 2. Indien bij de volksstemming niet een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt, wordt het voorstel terstond bekrachtigd.	Als Biesheuvel	Artikel 89d 1. Indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan een referendum deel te nemen, dan vervalt het voorstel van rechtswege. 2. Indien bij het referendum niet een meerderheid die ten minste dertig procent omvat van en die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, zich tegen het voorstel van wet uitspreekt, wordt het voorstel van wet terstond bekrachtigd.	De verplichte bekrachtiging is uitgebreid om het primaat van het vertegenwoordigend stelsel aan te scherpen en geen onduidelijkheid te laten bestaan over de rechtsgevolgen van de uitslag
Tenzij de bekrachtiging van het wetsvoorstel geen uitstel kan lijden, wordt deze door de Koning eerst verleend na de uitslag van de stemming. Spreekt de meerderheid van degenen, die aan het referendum deelnemen, welke ten minste 30% der stemgerechtigden omvat, zich tegen het ontwerp uit, dan vindt geen bekrachtiging plaats en wordt een reeds bekrachtigde wet zo spoedig mogelijk ingetrokken.	Artikel 89e 1. Indien de bekrachtiging van een voorstel van wet geen uitstel kan lijden, kan, mits het voorstel dit bepaalt, de bekrachtiging terstond plaatsvinden nadat de Staten-Generaal het voorstel hebben aangenomen. Het tot wet geworden voorstel kan overeenkomstig de artikelen 89a en 89b aan een volksstemming worden onderworpen. 2. Indien bij de volksstemming een meerderheid als bedoeld in artikel 89d, eerste lid, zich tegen de wet uitspreekt, vervalt de wet van rechtswege. De wet regelt zo nodig de gevolgen hiervan.	Als Biesheuvel	Als Biesheuvel, met dien verstande dat «volksstemming» wordt vervangen door «referendum».	Vrijwel ongewijzigd overgenomen.
De wet regelt al hetgeen het aanvragen en houden van een referendum betreft, alsmede, voor zoveel nodig, de gevolgen daarvan.	Vergelijk artikel 89a, eerste lid.	Als Biesheuvel	Artikel 89f Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de goedkeuring die stilzwijgend is verleend aan verdragen. Artikel 89g Alles wat verder het referendum betreft, wordt bij de wet geregeld.	Deze aanvulling is opgenomen omdat de wetgever verdragen goedkeurt. Vrijwel ongewijzigd overgenomen.

Overzicht

Cals/Donner	Biesheuvel	De Koning	Wetsvoorstel	Toelichting
	<p>Artikel 128a</p> <p>1. Een besluit dat door provinciale staten of de gemeenteraad is genomen, wordt, behoudens bij de wet te stellen uitzonderingen, aan een volksstemming onder de in de artikelen 129 en 130 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen voor provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad onderworpen, volgens bij de wet te stellen regels.</p> <p>2. Het bepaalde in het eerste lid, is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot een besluit, genomen door een door provinciale staten of de gemeenteraad ingestelde commissie waaraan bestuursbevoegdheden zijn toegekend en waarvan de leden rechtstreeks zijn gekozen.</p> <p>Artikel 132 wordt als volgt gewijzigd:</p> <p>1. Ingevoegd wordt een nieuw vijfde lid, luidende:</p> <p>5. Het bepaalde bij of krachtens het tweede, derde en vierde lid, geldt eveneens voor besluiten bij volksstemming ingevolge het bepaalde in artikel 128a.</p> <p>2. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot onderscheidenlijk het zesde en zevende lid. Vergelijk artikel 89b, tweede lid.</p>	<p>Als Biesheuvel</p>	<p>Artikel 128a</p> <p>1. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen, worden besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften, die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen en andere bij de wet aan te wijzen besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad, aan een beslissend referendum onderworpen onder de in de artikelen 129 en 130 bedoelde kiesgerechtigden voor provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad, indien een bij de wet te bepalen aantal van deze kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maakt, een en ander volgens bij of krachtens de wet te stellen regels.</p> <p>2. Indien bij het referendum een meerderheid zich tegen het besluit van provinciale staten of de gemeenteraad uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, dan vervalt het besluit van rechtswege.</p>	<p>De bepaling van het aantal kiesgerechtigde initiatiefnemers is voorbehouden aan de wetgever omdat het niet juist is dat de lokale regelgever zelf de grens van het mechanisme tot correctie van de lokale regelgever bepaalt. Dit geldt ook voor de rechtsgevolgen die aan de uitslag worden verbonden. De reikwijdte van het lokaal referendum strekt zich niet uit tot de commissies waaraan bestuursbevoegdheden zijn toegekend en waarvan de leden rechtstreeks zijn gekozen. Ook zonder wijziging van artikel 132 geldt deze bepaling voor de besluiten die in een referendum worden vastgesteld.</p>
		<p>Als Biesheuvel</p>	<p>Aan artikel 137 van de Grondwet wordt een nieuw lid toegevoegd, dat luidt:</p> <p>6. Een voorstel tot verandering in de Grondwet kan alleen aan een referendum worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen.</p>	<p>Vrijwel ongewijzigd overgenomen.</p>

Overzicht

Cals/Donner	Biesheuvel	De Koning	Wetsvoorstel	Toelichting
	Advies tot opneming van een additioneel artikel dat bepaalt dat de grondwettelijke regeling in werking treedt bij de inwerkingtreding van de wettelijke uitvoeringsregeling.	Als Biesheuvel	Additioneel artikel XXXI De wijziging van artikel 81 alsmede de artikelen 89a tot en met 89g, 128a en 137, zesde lid, treden eerst na vijf jaren of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking. Deze termijn kan bij de wet voor ten hoogste vijf jaren worden verlengd. Het tijdstip van inwerkingtreding kan voor de artikelen 89a tot en met 89g en 137, zesde lid, alsmede voor artikel 128a verschillend worden gesteld.	De bepaling opent de mogelijkheid om verschil te maken tussen de tijdstippen van inwerkingtreding van de verschillende bepalingen.
