

## 25 153

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

#### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>2</sup>**

Vastgesteld: 21 oktober 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

#### **1. Algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie zeiden stellen bij dit wetsvoorstel een aantal vragen van politieke, principiële, inhoudelijke en wetstechnische aard te willen stellen.

In de afgelopen jaren, na de totstandkoming van het regeerakkoord waarop dit kabinet is gegrond, is in de Tweede Kamer verschillende keren over dit onderwerp van gedachten gewisseld.

Deze leden wilden het maar onverhuld stellen: zij hebben de stellige indruk dat dit wetsvoorstel hier en daar wordt gezien als de «prijs voor paars» en dat – principiële en inhoudelijk geredeneerd – er feitelijk geen voldoende meerderheid in de Staten-Generaal bestaat om het referendum grondwettelijk mogelijk te maken.

Wat is de mening van de regering hierover? De regering zal begrijpen dat de Eerste Kamer – zoals zij dat altijd pleegt te doen – ook dit wetsvoorstel op inhoudelijke gronden zal beoordelen.

In het op 29 maart 1971 uitgebrachte eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (de zogeheten commissie Cals/Donner), wordt een zeer lezenswaardige paragraaf aan het wetgevingsreferendum gewijd. De commissie wierp vragen op die ook nu nog rechtvereind staan. Zo vroeg de commissie 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 staatscommissie.

De leden van de VVD-fractie zeiden het ook nu nog geheel eens te zijn met deze opvatting. Zij zouden graag zien dat de regering daar in de memorie van antwoord een uitvoerig commentaar op geeft en haar visie kenbaar maakt.

<sup>1</sup> Het eerder verschenen stuk met betrekking tot dit wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 312, vergaderjaar 1996–1997.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

De meerderheid van de staatscommissie concludeerde in 1971 dat in de Grondwet geen bepaling terzake van de invoering van een referendum moest worden opgenomen.

Ook hier gaf ze haar opvattingen helder verwoord weer. De kiezers, aldus de commissie Cals/Donner, krijgen slechts de gelegenheid om, nadat de Staten-Generaal ja hebben gezegd, alsnog een «neen» te doen horen.

En zij schreef: «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». In de memorie van antwoord, ook op deze stelling van de staatscommissie gaarne de visie van de regering.

Op 4 december 1985 verscheen het rapport «relaties kiezer-beleidsvorming», uitgebracht door een commissie onder voorzitterschap van de oud-minister-president Biesheuvel.

De Minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet waaraan mr Biesheuvel zijn naam heeft gegeven, mr W.J. Geertsema, heeft in een essay van zijn hand: «Het referendum, bijl aan de wortels van de democratie», dit rapport besproken.

De leden van de VVD hadden dit, in 1987 verschenen, essay bij het schrijven van hun inbreng voor het verslag over dit wetsvoorstel nog eens ter hand genomen. Mr Geertsema, die zich tijdens zijn politieke en bestuurlijk leven – als lid van de Tweede Kamer, fractievoorzitter aldaar, minister van Binnenlandse Zaken, Commissaris der Koningin en lid van de Eerste Kamer – intensief en met grote kennis van zaken heeft beziggehouden met vraagstukken van staatsrechtelijke en bestuurlijke aard, behandelt in dit essay de staatsrechtelijke nouveauté van wetgeving boeiend en overtuigend.

Mr Geertsema, die geen tegenstander van het referendum als zodanig was, stelt dat het correctief wetgevingsreferendum met beslissende uitslag een «zeer ernstige – ja zelfs onaanvaardbare» inbreuk maakt op het functioneren van de representatieve democratie. In zijn beschouwingen gaat hij in op regeeracCORDen, waarin samenhangende afspraken worden gemaakt over de hoofdlijnen van het te voeren kabinetsbeleid. Hoofdlijnen die stuk voor stuk in wetgeving kunnen worden vertaald. Als één van die wetten – geïsoleerd – door een referendum ongedaan wordt gemaakt, kan dat een hoeksteen uit het uitgewogen regeringsbeleid doen wegslaan.

Lastenverzwaringen, beperkingen op de sociale zekerheid, bezuinigingen, zijn onderwerpen die op zich door de kiezers niet met vreugde zullen worden begroet. Als in een op zich samenhangend regeringsbeleid incidenteel door referendumuitkomsten gaten worden geslagen komt – aldus mr Geertsema – al snel de onbestuurbaarheid van het land om de hoek kijken. Vandaar zijn conclusie: Het referendum; bijl aan de wortels van de democratie.

Gaarne wachten de leden van de VVD-fractie ook hier op een gefundeerd commentaar van de regering.

Het gaat bij de invoering van het referendum niet alleen om vraagstukken van financiële en sociaal-economische aard. Ook aangelegenheden de ruimtelijke ordening rakend: Schiphol, nieuwe wegen en spoorlijnen, stads- en dorpsuitbreiding, industrievestigingen, zullen zich in de speciale belangstelling van (groepen) kiezers bevinden. De leden van

de VVD-fractie hadden door de ervaringen met een aantal lokale «referenda» geen grote voorkeur voor dit stukje staatkundige vernieuwing gekregen. Belangrijk ook achtten zij dat, door de voorwaarden en regelgeving waarmee deze volksraadplegingen waren omgeven, de betrokkenheid van de burgers niet zal zijn vergroot eerder de frustratie over de besluitvorming ter zake.

In dat verband vroegen de leden van de VVD-fractie de visie van de regering op de opvattingen van de voormalige Hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Mr K.G. de Vries, dat als de bevolking op gemeentelijk niveau een besluit onderuit haalt, ze ook het gemeentelijk huishoudboekje onderuit haalt. Op de vraag: tegen het correctieve referendum dus?, antwoordde Mr De Vries, in een interview met het blad «Forum» van 30 november 1995: «Ja, er zitten schadelijke effecten aan. Het Nimby-effect bijvoorbeeld .... Je mobiliseert alleen maar mensen die zeggen: «niet hier». Van een belangenafweging is dan geen sprake ». Aldus Mr De Vries die ten principale over het gemeentelijk referendum hetzelfde oordeelt als Mr Geertsema, met betrekking tot het referendum op nationaal niveau.

De leden van de VVD-fractie zeiden te hopen dat de regering er enig begrip voor heeft dat zij zich enige moeite hebben moeten getroosten goed zicht op het thans voorliggende wetsvoorstel te verkrijgen. Het wetsvoorstel is vele keren in de Tweede Kamer besproken en heeft in het verloop van de gedachtenwisselingen nogal wat aanpassingen ondergaan.

Vooral nalezing in de Handelingen van de laatste discussies in de Tweede Kamer, op 25 juni van dit jaar, leidde niet altijd tot verheldering. Pas op een vergevorderd moment werd, nadat de regeringsfracties achter de schermen koortsachtig overleg hadden gevoerd, een wijzigingsvoorstel op tafel gebracht.

De laatste aanpassing kwam in de plaats van wat het SGP-Tweede Kamerlid Van den Berg noemde: «een bijna onleesbare bepaling met allerlei beperkingen, uitzonderingen en nieuwigheden». «Zo moeten we echter niet met onze grondwet omgaan», oordeelde de heer Van den Berg.

De leden van de VVD-fractie konden niet anders concluderen – de discussie op 25 juni van dit jaar in de Tweede Kamer nalezend – dan dat zij het met deze hartekreet eens zijn.

Zij onderschreven dan ook volledig de beoordeling die de minister van Binnenlandse Zaken van de gang van zaken tijdens het betreffende Kamerdebat vlak voor het zomerreces der Tweede Kamer. De Minister zei: «ik moet zeggen dat ook ik zeer onaangenaam verrast ben door de wijze waarop de Kamer met dit wetsontwerp aan de gang gaat».

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

Verheldering van dat wat nu voorligt, achtten deze leden onontbeerlijk voor een afgewogen openbare discussie over dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Aan haastwerk zeiden zij geen behoefte te hebben en zij zeiden zich dan ook niet te laten overhaasten.

Daarom wensten zij een uitvoerig en sluitend antwoord op de volgende vragen.

Zowel in het rapport van de staatscommissie Cals/Donner, als in dat van de Commissie-Biesheuvel wordt een tekstvoorstel gedaan voor een bepaling in de Grondwet met betrekking tot het referendum, indien de wetgever tot de invoering daarvan zou besluiten. De leden van de VVD-fractie zouden graag in of bij de memorie van antwoord een systematische vergelijking van deze ontwerpbepalingen met het voorstel dat thans voorligt zien. Zij vroegen een beoordeling door de regering van de eerder ingebrachte suggesties, het ingaan op de verschillen in formulering en op de inhoudelijke consequenties daarvan.

Voorts zouden de leden van de VVD-fractie uiteengezet willen hebben welke (onderdelen van) wetgeving, verordeningen, besluiten en verdragen nu wel, en welke niet referendabel zijn. Zij wilden daar zicht op hebben, zodat niemand later voor verrassingen zal komen te staan, mocht deze Grondwetswijziging het Staatsblad halen. Zo is het oorspronkelijke wetsvoorstel zo geamendeerd dat Rijkswetten, die betrekking hebben op de goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden, ook referendabel zijn. Kan de regering daar enige voorbeelden van noemen?

Zijn – na aanvaarding van het amendement Scheltema op stuk nr 18 – ook verdragen als die van Maastricht en van Amsterdam referendabel? Deze leden hadden begrepen dat dat het geval is.

Ook zullen algemene verbindende voorschriften en besluiten, die – zo begrepen de leden van de VVD-fractie – in de nader op te stellen wetgeving zullen worden opgesomd, referendabel zijn. Tijdens de discussie in de Tweede Kamer werd namens de fractie van D66 gesteld dat het daarbij om beluiter zou moeten gaan die veel burgers raken. En namens de VVD-fractie aldaar werd gezegd dat die besluiten die later nader bij wet bepaald zullen moeten worden, besluiten dienen te zijn van algemene strekking en in aanmerkelijke mate het belang van de burger dienen te raken: «Zij betreffen bijvoorbeeld de opstelling van een nieuw verkeerscirculatieplan». Wat voor andere plannen zou dit verder kunnen betreffen?

Wat wordt daar precies mee bedoeld? Inzicht daarin achtten deze leden, voordat het huidige wetsvoorstel plenair wordt behandeld, dienstig.

De minister van Binnenlandse Zaken zei tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer: «Het is de coalitiepartners, noch de andere fracties in de Kamer niet gelukt om een lijst op te stellen waarin precies is aangegeven welke besluiten wel of juist niet referendabel zouden zijn». Vandaar de hierboven door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Deze leden zouden graag zien dat deze «lijst» thans wordt gemaakt en bij de memorie van antwoord overlegd. Ook, zo bezagen de leden van de VVD-fractie de gekozen formuleringen, kunnen wetten een referendabel deel en een niet-referendabel deel bevatten. De minister van Binnenlandse Zaken bevestigt in de stukken deze opvatting. Hij merkte terzake op dat zo nodig een wetsvoorstel tijdig moet worden gesplitst in verschillende wetsvoorstellen en dat dit vooral een kwestie van techniek is. Is dat niet wat al te beperkt gezien? Als een wetsvoorstel wordt gesplitst, kan dit er toch toe leiden dat het ene voorstel het politiek haalt en het andere wordt verworpen? Dient dat de samenhang die bij het leveren van wetgevende arbeid wordt beoogd?

De leden van de **CDA**-fractie hadden 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 was hen opgevallen 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.

De bewindslieden leunen hier sterk op de aanbevelingen van de commissies Biesheuvel en De Koning. Deze leden vroegen zich af of adviezen die (niet technisch maar) conceptueel van zo grote betekenis zijn geweest bij de totstandkoming van een belangrijke wet als deze niet dienen te worden opgenomen of toegevoegd aan de toelichting van het wetsvoorstel.

Deze leden zouden tenminste bredere informatie willen hebben over het al of niet bestaan van vergelijkbare instrumenten in de andere landen van Europa en Noord Amerika en van de ervaringen die daar zijn opgedaan. Bevestigen die ervaringen dat het instrument aantoonbaar «onvermijdelijke onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel redresseert» (en wat is de aard van die onvolkomenheden) en leidt het tot «actief en betrokken burgerschap» zoals de bewindslieden verwachten? Welke grond hebben zij voor de stelling dat er van uitgegaan mag worden «dat de belangen van minderheden..... niet in het gedrang komen»? (memorie van toelichting stuk nr. 3, blz. 2 en 3).

Het was deze leden eveneens opgevallen dat de bewindslieden het instrument met enige hardnekkigheid typeren als «een beperkte aanvulling van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel waarin niet wordt getornd aan het primaat van dat stelsel». De Raad van State gaf een wat andere typering: «weliswaar behoeft het geen afbreuk te doen ..... maar in de gevallen waarin een correctief referendum is gehouden, kan niet worden gesproken van behoud van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel». Naar de mening van deze leden zou dan ook beter gesproken kunnen worden van een partiële vervanging van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel door het primaat van een directe volksuitspraak. Hoe vaak het instrument zal worden gebruikt doet daarbij niet terzake. Temeer omdat in beginsel bijna alle wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen en bij een positieve uitslag, zonder verdere afweging door de Kroon, terstond moeten worden bekrachtigd.

Voortaan zal ons land twee soorten wetten kennen: wetten die door een volksuitspraak zijn bevestigd en wetten die zo'n bevestiging ontberen.

Deze leden vroegen zich af of in de ogen van burgers de eerste niet een sterkere legitimiteit zullen hebben dan de tweede. Zij waren deze mening overigens zelf niet toegedaan.

De bewindslieden rechtvaardigden het voorliggende wetsvoorstel op grond van «de behoefte van burgers om op directe en democratische wijze deel te nemen aan de besluitvorming in bepaalde gevallen». Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen hoe groot die behoefte is en waaruit dat blijkt.

De meest recente verkiezingen leverden geen aanwijzingen van een grote behoefte op. Rekening houdend met het inhoudelijk oordeel van de VVD leverden de verkiezingen van 1994 nauwelijks een meerderheid ten gunste van het referendum in de Tweede Kamer op (76 vs 74) en die van 1995 in het geheel geen meerderheid in de Eerste Kamer. Maar wellicht beschikken de bewindslieden over andere aanwijzingen waaruit een sterke behoefte van de burger zou blijken.

Naar de mening van deze leden kon door de bewindslieden geen bevredigend antwoord worden gegeven op de vraag wie naar verwachting het meest gebaat zouden kunnen zijn bij de invoering van een correctief referendum c.q. daarvan het meest gebruik zullen maken. De veronderstelling ligt voor de hand dat goed georganiseerde pressiegroepen of belangenorganisaties, die in korte tijd vele mensen kunnen mobiliseren, over ruime middelen beschikken en toegang hebben tot de media, een ruime voorsprong hebben. De bewindslieden weerleggen dit bezwaar door o.m. te wijzen op «het optreden van andere belangen-

groepen die het tegenovergestelde standpunt verdedigen» (nota n.a.v. het verslag stuk nr. 5, blz. 3–4). Dit antwoord lijkt ervan uit te gaan dat er wel een zeker evenwicht bestaat in de maatschappij tussen organisaties die zich sterk maken voor onderscheiden, vaak tegengestelde belangen. Het is de vraag of een dergelijke veronderstelling ergens op berust.

In dit verband zouden deze leden ook gaarne de mening van de bewindslieden vernemen over de rol die politici en politieke partijen zouden kunnen spelen bij het initiëren en beïnvloeden van een referendum. Benoemde en gekozen politieke ambtsdragers hebben daartoe, als kiesgerechtigden, naar zij aannamen zeker het recht. Politieke ambtsdragers die het wetsvoorstel steunen zullen, naar mag worden verwacht, geen initiatief ontwikkelen. Maar wat belet volksvertegenwoordigers, die het bij de parlementaire besluitvorming moesten afleggen, zichzelf een herkansing te geven door (met inschakeling van het partij-apparaat) het initiatief te nemen tot een referendum? Waarna ook de anderen zich genoopt zouden kunnen voelen zich in de strijd te werpen. Zouden de bewindslieden een dergelijke ontwikkeling wenselijk achten? Is ooit overwogen, omwille van de zuiverheid van de verhoudingen, een dergelijke ontwikkeling uit te sluiten?

Naar de mening van deze leden hebben de bewindslieden onduidelijkheid laten bestaan over de taak van de overheid voor een goede voorlichting. Zien zij het als een onderdeel van die taak de juistheid en evenwichtigheid van de informatie die de burger krijgt aangereikt te beoordelen en te bewaken?

Zal de overheid, bij gebleken onevenwichtigheid, veel anders kunnen doen dan de feiten, afwegingen en argumenten die het wetsvoorstel ondersteunen (d.w.z. het eigen standpunt) naar voren te brengen? Kan zulke voorlichting ooit «neutraal» (en niet: «beïnvloedend») zijn?

Deze leden voorzagen dat de duiding van een negatieve uitslag van een referendum grote problemen zou kunnen opleveren. Toch zal de regering consequenties moeten trekken uit de verwerping van een wetsvoorstel die verder gaan dan de constatering dat het voorstel vervallen is. Anders dan bij een verwerping in de Tweede of Eerste Kamer zijn de bij een referendum uitgebrachte stemmen ongemotiveerd en ongenueanceerd; ze geven op zichzelf geen antwoord op de vraag welke alternatieven van het voorstel wel aanvaardbaar zouden zijn. Deze leden achtten het niet uitgesloten dat een (onbekend) aantal tegenstemmers hun stemgedrag laten bepalen door overwegingen die niets met het voorstel te maken hebben, bijv. een afkeuring van het overheidsbeleid in het algemeen of meer specifieke grieven. Voorts kan het niet worden uitgesloten dat bij sterk gepolariseerde kwesties de uitersten elkaar ontmoeten in een «neen» tegen een voorstel dat een middenkoers vaart. Ook levert de wetgevingspraktijk van de laatste jaren nogal wat voorbeelden op van verzamelwetsvoorstellen waarin zaken bijeen zijn gebracht die niet zoveel met elkaar te maken hebben (bijv. belastingplan; gemeentelijke herindelingsvoorstellen). Zullen we straks moeten gissen tegen welke onderdelen het «neen» was gericht of, omgekeerd, moeten constateren dat het kind met het badwater werd weggegooid?

In het licht van bovenstaande onvolkomenheden zouden deze leden graag vernemen of de bewindslieden overwegen bij de bepaling van de vraagstelling, in voorkomende gevallen, naast de keuze uit «voor» of «tegen» ook vragen op te nemen waarvan de beantwoording enig licht zou kunnen werpen op de motieven voor de uitgebrachte stem. En voorts dat het indienen van verzamelwetsvoorstellen voortaan achterwege zou moeten blijven?

Naar de mening van deze leden bestaat het gevaar dat het hier geboden instrument afbreuk zou kunnen doen aan de samenhang van het

overheidsbeleid. Er zullen maar weinig wetten zijn die geheel op zichzelf staan en geen verband houden met andere onderdelen van het gebouw. Het voorliggende wetsvoorstel levert direct al een in het oog springend voorbeeld op. De begrotingswet in engere zin kan niet aan een referendum worden onderworpen. Maar wetsvoorstellen die beogen uitvoering te geven aan de begroting wel. Hiermee wordt de mogelijkheid geschapen dat de begroting kracht van wet heeft gekregen maar het daarop berustende belastingplan of wetsvoorstellen ter uitvoering van in de begroting opgenomen beleidsintensiveringen of bezuinigingen bij referendum worden verworpen.

Er zijn daarnaast zeker nog andere gevallen van tegenstrijdigheid tussen het uiteindelijk oordeel over met elkaar samenhangende wetten/ wetsvoorstellen denkbaar. Deze leden zouden graag vernemen waar in zulke gevallen het primaat van de wetgeving ligt.

Deze leden wilden vervolgens nog stilstaan bij het vertragend effect op de bekrachtiging en uitvoering van door de Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstellen. Allereerst de vertraging van alle (behalve de weinige uitgezonderde) wetsvoorstellen waarvan bekrachtiging zal moeten wachten tot duidelijk is dat geen inleidend verzoek om een referendum te houden kan worden verwacht. De toelichting maakt niet duidelijk hoeveel tijd men potentiële initiatiefnemers zal geven om hun voornemen kenbaar te maken. Deze leden gingen ervan uit dat (vrijwel) het gehele wetgevingsproces in deze fase een vertraging van omstreeks een maand zou kunnen oplopen. Aanzienlijk groter zal de vertraging zijn in het van kracht worden van wetsvoorstellen ten aanzien waarvan wel een inleidend verzoek is gedaan – een vertraging die toeneemt met elke fase waarin zulk verzoek succesvol is.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om in spoedeisende gevallen een wetsvoorstel wel meteen te doen bekrachtigen en bij een negatieve uitslag van een terzake gehouden referendum weer te doen vervallen. Afgaande op het aantal wetsvoorstellen dat de regering bij het naderen van het zomerreces en de jaarwisseling aanmeldt als «spoedeisend» zou het hierbij om grote aantallen wetsvoorstellen kunnen gaan. De bewindslieden onthielden zich zorgvuldig van een beoordeling van de situatie die zou (kunnen) intreden als een wet rechtskracht krijgt voordat het wetgevingsproces is voltooid. Deze leden zouden het zeer op prijs stellen als deze bewindslieden toch een (wellicht voorlopig) inzicht zouden geven in de gevolgen die een dergelijke schemertoestand zou kunnen hebben voor de rechtszekerheid in het algemeen en voor de belangen van betrokkenen in het bijzonder. Om de gedachten te bepalen: wat zouden die gevolgen kunnen zijn als wetten op het terrein van de belastingen, de sociale zekerheid of de bestuurlijke organisatie meteen tot uitvoering worden gebracht (het zijn immers spoedeisende gevallen) onder de schaduw van een plaatsvindend referendum en na dat referendum weer zouden moeten worden ingetrokken – naar deze leden meenden: met terugwerkende kracht.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich tenslotte af of dit wetsvoorstel 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.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden met instemming kennisgenomen van het feit dat thans eindelijk een voorstel van wet tot invoering van het referendum de Kamer bereikt heeft. Reeds de hele twintigste eeuw, vanaf het initiatiefvoorstel van de toenmalige SDAP-fractie in 1903, is het al dan niet invoeren van dit middel om de

burgers meer invloed te geven op de besluitvorming van de overheid voorwerp van politiek discussie geweest, vooral naar Zwitsers voorbeeld.

Reeds meteen na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917, bezon de staatscommissie Ruijs de Beerenbrouck zich op deze vraag, en kwam tot een negatief advies. Wel brachten de leden Schaper (SDAP) en Limburg (VDB) ieder een minderheidsadvies uit gericht op invoering van een wetgevingsreferendum. Een amendement-Oud bij de behandeling van de grondwetsherziening 1922 wordt met 71 tegen 14 stemmen verworpen. In de discussie werd een verband gelegd met afschaffing van de Eerste Kamer...

Bij de Grondwetsherzieningen 1946 en 1953 werd het referendum alleen aangevoerd als een alternatief voor het bestaande stelsel van Grondwetswijziging, waarbij immers – zoals George van den Bergh het uitdrukte – «de Heren Zeventien», te weten eenderde plus één van de toen vijftig leden tellende Eerste Kamer, in staat waren een wijziging van de Grondwet tegen te houden.

Na de adviezen van de staatscommissie Cals-Donner (1968–1971) – een grote minderheid waarvan invoering van een correctief wetgevingsreferendum bepleitte – bleek de nota van de regering inzake het grondwetsherzieningsbeleid uit 1974 geen voorstel in die richting te bevatten. Een motie-Jurgens (PPR) om het voorstel van de minderheid van de commissie Cals-Donner over te nemen vermocht in 1974 slechts de stemmen te verwerven van PPR, PSP, D66 (minus het lid Van Mierlo) en mevrouw Kappeyne van de Coppello (VVD).

Toch leidde het debat tijdens de tweede lezing van de grondwetsherziening 1983 tot de instelling van de staatscommissie-Biesheuvel, omdat met deze algehele grondwetswijziging geen einde mocht zijn gekomen aan het denken over staatkundige vernieuwing.

Tot de beperkte opdracht van deze commissie behoorde ook het adviseren over het referendum.

Nadat deze commissie in 1985 unaniem had geadviseerd tot invoering van het referendum, sprak het kabinet-Lubbers zich daartegen uit, met steun van de regeringsfracties CDA en VVD.

In het kader van de discussies inzake staatkundige vernieuwing in de Tweede Kamer (1991–1994) gaf deze aan een commissie-De Koning opnieuw de opdracht om het onderwerp te onderzoeken. In haar eindrapport sloot deze commissie zich grotendeels aan bij de staatscommissie-Biesheuvel.

Het debat over dit advies in de Tweede Kamer in 1994 wees nog niet in de richting van invoering van het referendum. Een motie-Jurgens (PvdA) inzake referendum en volksinitiatief werd verworpen, een motie-Wolffensperger (D66) werd echter welbewust aangehouden, opdat de kwestie tijdens de kabinetsformatie 1994 voorwerp van onderhandeling zou kunnen blijven. Tijdens de vorming van de regeringscoalitie in 1994 besloten PvdA, VVD en D66 inderdaad tot het doen van voorstellen van grondwetsherziening op dit punt.

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden behoefte aan bovenstaand historisch relaas om aan te geven dat de regering met het voorliggende wetsvoorstel niet bepaald over één nacht ijs is gegaan. De regering blijkt het woord van Rousseau «à l'instant qu'un Peuple se donne des Représentants il n'est plus libre, il n'est plus»<sup>1</sup> zeer wel te hebben begrepen. Met invoering van het referendum krijgt het volk een deel van zijn vrijheid terug.

«Datgene wat terugverwezen moet worden», de letterlijke vertaling van referendum, is daarom wellicht inderdaad een betere naam dan volksstemming. De kiezer vraagt immers dat een kwestie toch nog aan zijn oordeel wordt onderworpen (in het Romeins recht ging het om terugverwijzing van de Senaat naar de volksvergadering).

<sup>1</sup> Geciteerd bij Jacobus Cort van der Linden, Referendum en Volksinitiatief in Zwitserland, proefschrift Groningen, 1908.



Deze leden konden instemmen met het feit dat de regering de grondwetstekst zoals voorgesteld door de commissie-Biesheuvel als grondslag heeft genomen voor haar voorstel. Op een aantal punten is daarvan afgeweken.

De toevoeging van begrotingswetten aan de uitzondering kwam deze leden voor als minder wezenlijk, nu deze wetten ook maar een machtiging voor een enkel jaar inhouden.

De toespitsingen op het punt van de rechtsgevolgen van een volkstemming, op het punt van de stilzwijgende goedkeuring van verdragen, en op het punt van uitvoering van internationale verplichtingen en van het Statuut kwam deze leden als een verbetering voor.

De leden behorende tot de PvdA-fractie betreurden echter de forse verhoging in het wetsvoorstel van de drempelgetallen vergeleken met het rapport-Biesheuvel. Dit rapport – waarvan de regering met recht op blz. 13 van de Nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 5) zegt dat het «na een grondige en zorgvuldige afweging» tot stand is gekomen vroeg 10 000 handtekeningen voor een inleidend verzoek, en 300 000 voor een aanvraag voor een referendum. Het wetsvoorstel wil resp. 40 000 en 600 000.

Is de regering zich bewust dat een zo hoge drempel ontmoedigend en contraproductief kan werken? Is hier onderzoek naar verricht?

Was het niet veel beter geweest de drempels te hanteren die de commissie-Biesheuvel heeft voorgesteld, en om eventueel – als inderdaad sprake zou blijken te zijn van frivool gebruik van dit democratisch middel (hetgeen deze leden overigens niet verwachtten) – de drempels te verhogen? Welke verwachting heeft de regering zelf van het effect van deze hoge drempels?

Het viel deze leden op dat de regering onvoldoende is ingegaan op de redenen die de commissie-Biesheuvel brachten tot haar voorstel (vergelijking met landen waar het referendum al is ingeburgerd), en dat de regering een wel heel oppervlakkig betoog houdt over nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken welke sinds 1985 zouden zijn ontwikkeld (memorie van toelichting, blz. 6 onder). In haar antwoord op vragen van de GroenLinks-fractie voegt de regering (nota n.a.v. het verslag, 25 153, nr 5, blz.15) daar nog enige zinnen aan toe:

- over meer gerichte methoden van adverteren;
- over meer commerciële en lokale omroepen;
- over aansluitingen op Internet;
- over toeneming van het aantal belangengroepen en van hun ledental.

Dat doet de regering zonder enige onderbouwing met empirisch vastgesteld feitenmateriaal. Moeten de leden behorende tot de PvdA-fractie hieruit opmaken dat de regering dergelijk materiaal, dat te vinden zou moeten zijn in de sfeer van de communicatiewetenschappen en de politicologie, ook niet heeft kunnen vinden? Zo ja, mogen deze leden daaruit concluderen dat de regering haar betoog over nieuwe communicatietechnieken om politieke redenen uit haar duim heeft gezogen? Zo nee, wil de regering deze empirische onderbouwing dan ter toetsing aan de Kamer voorleggen?

Daarbij rees bij de leden de vraag waarom de regering, nu toch van het voorstel van de commissie-Biesheuvel zo sterk wordt afgewezen, niet gekozen heeft voor relatieve in plaats van absolute drempelgetallen. Bij wijziging van de omvang van de bevolking, c.q. van het aantal kiesgerechtigden, zal deze drempel immers in feite onbedoeld hoger c.q. lager worden.

Nu het voorgestelde beslissende referendum slechts een corrigerende bevoegdheid bij de kiezers legt, betreuren de leden behorende tot de PvdA-fractie het feit dat de regering niet ook een recht van initiatief bij de

kiezers heeft willen leggen. Het volksinitiatief is immers slechts de positieve keerzijde van het correctieve referendum. Deze leden zouden een betoog willen vernemen van de regering (waarom zij hiertoe niet is overgegaan) dat meer is onderbouwd dan mogelijk was in haar mondelinge reactie op de motie-Rehwinkel van 25 juni 1997 (25 153, nr 20).

De leden behorende tot de fractie van de PvdA vroegen waarom bij het wetsvoorstel de toetsing inzake de financiële gevolgen voor de overheid ontbreekt.

Met genoegen hadden de leden van de fractie van **D66** kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet om te komen tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum. D66 ziet het correctief referendum als een nuttige aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. De leden van deze fractie hadden nog wel enkele vragen.

De Raad van State constateerde in haar advies dat de commissie-Biesheuvel het aantal benodigde handtekeningen voor het aanvragen van een referendum op de helft stelde van wat de regering nu voorstelt, omdat anders in de ogen van de commissie het referendum in de praktijk geen betekenis zou hebben. De regering stelt hier tegenover dat de tijden zijn veranderd en dat de drempels van de commissie-Biesheuvel nu veel sneller gehaald zouden kunnen worden en dat dus een verdubbeling van het aantal benodigde handtekeningen gerechtvaardigd is. Kan deze stelling nader worden onderbouwd? Enkel de constatering dat in deze tijd nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken hun intrede hebben gedaan, vonden deze leden wat mager. In hoeverre verhoudt de voorgestelde norm zich tot de normen die gesteld zijn bij de recente lokale referenda?

De leden van de fractie van D66 waren niet overtuigd van de juistheid om het aantal handtekeningen dat nodig is voor het aanvragen van een referendum vast te leggen in de Grondwet zelf en niet in een organieke wet, nu de regering zelf constateert dat de waarde van een bepaald aantal handtekeningen nogal aan tijd onderhevig is (al was het maar vanwege wijzigingen in het aantal kiesgerechtigden). Het leek de leden van deze fractie niet goed om in de Grondwet normen op te nemen die zo aan tijd onderhevig zijn. Het standpunt van de regering bevreemdt des te meer nu zij op andere punten, normen wel in een aparte wet wil regelen zoals de periode waarin een referendum aangevraagd kan worden. Ook heeft de regering het voor de lagere overheden niet nodig gevonden de norm voor handtekeningen vast te leggen in de Grondwet. Deze leden wilden de regering vragen nader in te gaan op het hierboven gestelde.

De leden van de fractie van D66 hadden met teleurstelling kennis genomen van het standpunt van de regering de pkb's op dit moment niet referendabel te maken. De ervaringen met referenda op lokaal niveau hebben geleerd dat de kiezer juist planologische onderwerpen via het referendum ter discussie wil stellen. Nu de pkb's in toenemende mate rechtsgevolg hebben voor de burger, wilden de leden van deze fractie ervoor pleiten pkb's uiteindelijk ook referendabel te maken.

De leden van de fractie van **GroenLinks** beperkten zich in dit stadium tot het stellen van enkele vragen.

Besluiten in het kader van de vorming van een Europese Unie zijn van ingrijpende betekenis voor de Nederlandse bevolking. Vallen dergelijke besluiten volgens artikel 89b onder het regime van een referendum?

Zou het Verdrag van Amsterdam referendabel zijn geweest, indien het onderhavige wetsvoorstel tijdig voor dat doel kracht van wet had gehad?

Binnen hoeveel tijd na aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer moet een verzoek tot het houden van een referendum door

tenminste 40 000 kiesgerechtigden worden gedaan?

De leden van de **SGP**-, **RPF**- en de **GPV**-fracties hadden met belangstelling evenwel niet met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Ofschoon zij niet allen tegen een correctief wetgevingsreferendum als zodanig waren, konden zij dit voorstel niet steunen. Het wetsvoorstel moge dan door de regering eerder als (slechts) een aanvulling op dan als een uitbreiding van het bestaande representatieve stelsel worden gepresenteerd, zulks neemt niet weg dat deze leden, met de Raad van State, van oordeel waren dat de invoering van een wetgevingsreferendum wijzigingen in ons constitutionele bestel, o.a. wat betreft de vrijheid van de constitutionele koning om bekrachtiging te onthouden na een referendum, introduceert.

Ondanks hun standpunt ten principale zouden deze leden het op prijs stellen een antwoord op de navolgende vragen te mogen ontvangen.

Wat betreft de totstandkomingsgeschiedenis van het voorstel vroegen deze leden of er de facto sprake is van een tot 2003 (indirect) 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 nieuwe, inhoudelijke afweging. Of is er bij de totstandkoming van een nieuw kabinet de ruimte voor afspraken, in of buiten het regeerakkoord, om de grondwetsbepaling, aler die is uitgewerkt in wetgeving, ongedaan te maken?

Erkent de regering dat de Eerste Kamer(fracties) geheel vrij staat (staan) ten opzichte van het geldende regeerakkoord?

Door de minister van Binnenlandse Zaken is bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gesproken over arbitrage door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wat betreft de beslechting van geschillen inzake de vraag of een deel van een wet wel of niet referendabel is (Handelingen II, 12 juni 1997, blz. 93-6419 I.k.). Acht de regering het reëel dat de Raad van State op korte termijn in staat is tot het doen van een bindende uitspraak? Is daartoe wijziging van de Wet op de Raad van State nodig?

Belastingwetten worden niet uitgezonderd van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Geldt hier niet het door de minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer (Handelingen II, 12 juni 1997, blz. 93-6419 I.k.) gebezigde argument vóór uitzondering, namelijk dat het referendabel maken van deze wetten grote spanningen zal kunnen opleveren met andere doelstellingen?

Waarom wordt de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie niet referendabel geacht? Wat is het verschil met referendabele besluiten op gemeentelijk en provinciaal niveau ten opzichte van wetgeving op rijksniveau welke verplichtingen op decentraal niveau behelst?

## **2. Artikelen**

### *ARTIKEL II*

A

Dit artikel geeft in zijn nieuwe versie, zoals de memorie van toelichting, blz. 6 stelt, aan dat de inhoud van een wet in juridische zin mede kan zijn bepaald door de uitslag van een referendum. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen zich af of deze stelling wel juist is.

Immers, wordt een wetsvoorstel bij een referendum door een

meerderheid gesteund, dan blijft het besluit van regering en Staten-Generaal zoals het was. Wordt echter een wetsvoorstel bij referendum verworpen dan is dat wetsvoorstel nooit wet geworden, en was het referendum daar dus ook geen deel van. Hier ligt dus het verschil met de regering, de Tweede en de Eerste Kamer. Hun medewerking aan een wetsvoorstel is onvoorwaardelijk nodig wil het een wet worden. De nieuwe tekst doet af aan de oorspronkelijke kernachtige tekst van artikel 81, en de toevoeging «behoudens de mogelijkheid van een referendum met toepassing van § 1A» lijkt overbodig. Deze leden zouden gaarne de visie van de regering hierop willen vernemen.

B

#### *Artikel 89c/Artikel 89e*

Een wetsvoorstel kan pas worden bekrachtigd wanneer is komen vast te staan dat daarover geen referendum zal worden gehouden. De leden van de **PvdA**-fractie vroegen welke vaste termijn, na aanvaarding door de Eerste Kamer, op grond hiervan behoudens toepassing van artikel 89e zal moeten worden aangehouden alvorens een aangenomen wetsvoorstel kan worden bekrachtigd. Verwacht de regering dat vaak een beroep op artikel 89e zal moeten worden gedaan?

#### *Artikel 89g*

In hoeverre bevat deze bepaling een verbod van delegatie, zoals deze toch weer wel is opgenomen in artikel 128a (nieuw), zo vroegen de leden van de **PvdA**-fractie.

### *ARTIKEL III*

#### *Artikel 128a*

Gaarne zouden de leden behorende tot de **PvdA**-fractie een uitgebreide toelichting ontvangen op de tekst van dit artikel. Deze leden vroegen dit omdat de tekst van artikel 128a, naar uit de Handelingen van de Tweede Kamer van 25 juni blijkt, daags tevoren was ontstaan in een overleg van tot de regeringscoalitie behorende fracties, en als tweede nota van wijzigingen (25 153, nr 19) is ingediend. Had deze tekst immers in het oorspronkelijk wetsvoorstel gestaan, er zou in het advies van de Raad van State en in de memorie van toelichting consistentere aandacht aan zijn besteed.

Gezien het niet op alle punten concludente debat dat op 25 juni in de Tweede Kamer terzake is gevoerd, is daarbij met name ook van belang de vraag in hoeverre besluiten van gemeenteraden en provinciale staten onderworpen zullen kunnen worden aan een referendum, nu onderscheid wordt gemaakt tussen algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten. Waarom, zo vroegen deze leden, is niet volstaan met een delegatie aan de wetgever om te bepalen welke besluiten van raden en staten referendabel zullen zijn? Welke is de betekenis van het nu gemaakte onderscheid voor bijvoorbeeld beleidsregels en plannen?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen in hoeverre, naar de mening van de regering, bestaande gemeentelijke en provinciale verordeningen ter regeling van een raadplegend referendum in stand kunnen blijven na invoering van artikel 128a.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op dat volgens dit artikel bij «de wet» wordt geregeld welke besluiten en algemeen verbindende voorschriften op provinciaal en gemeentelijk niveau aan een

referendum worden onderworpen, indien een bij de wet te bepalen aantal van kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maakt. Er wordt niet gerept van een inleidend verzoek, zoals in artikel 89a.

Betekent dat, dat er op provinciaal en gemeentelijk niveau geen eisen worden gesteld aan het aantal kiesgerechtigden dat een inleidend verzoek kan indienen?

In het onderhavige artikel, dat de voorwaarden voor het houden van een referendum op decentraal niveau regelt, is geen verwijzing opgenomen naar de eisen die in artikel 89a worden gesteld t.a.v. het landelijke niveau. Waarom niet? Is de bepaling van het aantal kiesgerechtigden op decentraal niveau volstrekt willekeurig?

#### *ARTIKEL V*

#### *ARTIKEL XXXI*

De regering acht dit artikel nodig als overgangswetgeving bij dit voorstel tot wijziging van de Grondwet, «als opdracht aan de wetgever om tijdig uitvoering te geven aan de nieuwe grondwettelijke bepalingen». De leden behorende tot de **PvdA**-fractie vroegen zich af waarom dit additionele artikel nodig is nu reeds artikel 89g zulk een opdracht verstrekt. Welke waarde voegt artikel XXXI toe?

De leden van de fractie van **GroenLinks** wilden weten wat het vroegst mogelijke tijdstip is van inwerkingtreding van het referendum. Wat is de laatst mogelijke datum dat een referendum kan worden gehouden?

De voorzitter van de commissie,  
Grewel

De griffier van de commissie,  
Hordijk