

Vergaderjaar 2004–2005

**30 174**

## **Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

###### *Aanleiding*

De invoering van het referendum heeft deze en afgelopen eeuw meerdere keren op de politieke agenda gestaan. Het meest prominente voorbeeld is het nationale referendum dat op 1 juni 2005 is gehouden over de goedkeuring van een verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Voor het eerst in de moderne geschiedenis van Nederland werd een landelijk referendum gehouden.

De ervaring met het nationaal referendum op 1 juni 2005, en de daaraan gekoppelde discussie over het wel of niet bindende karakter ervan, is mede aanleiding voor indieners om het referendum helder te regelen en een voorstel in te dienen tot wijziging van de Grondwet, dat er toe strekt een correctief, bindend wetgevingsreferendum mogelijk te maken. Indieners zien in het correctief wetgevingsreferendum een geschikt middel om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten.

Zij sluiten daarmee aan bij de analyse die ten grondslag ligt aan het advies van de commissie-Biesheuvel<sup>1</sup> en het advies van de commissie-De Koning<sup>2</sup>. In het (recente) verleden zijn naast dit grote voordeel desondanks van verschillende kanten mogelijke nadelen gesignaleerd. Deze eventuele nadelen die hieronder besproken worden, wegen naar de mening van de indieners niet op tegen de voordelen, zoals ook de genoemde commissies in hun advies concludeerden. Het correctief wetgevingsreferendum is een welkome aanvulling op de representatieve democratie.

###### *Achtergrond en geschiedenis*

Zoals gezegd heeft de invoering van het referendum deze en afgelopen eeuw meerdere keren op de politieke agenda gestaan. Het meest prominente voorbeeld is het nationale referendum dat op 1 juni 2005 is gehouden over de goedkeuring van een verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Voor het eerst in de moderne geschiedenis van Nederland werd een landelijk referendum gehouden. Daarnaast is er nu een flink aantal jaren ervaring met referendums op gemeentelijk niveau. Beide typen referendums zijn niet bindend voor regering en parlement

<sup>1</sup> Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en volksinitiatief». Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985.

<sup>2</sup> Rapport Tweede Kamer externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing «Het bestel bijgesteld», Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nrs. 36–37, en het vervolgrapport, Kamerstukken II 1993/1994, 21 427, nrs. 64–65.

(dan wel gemeenteraad en provinciale staten). Voor een bindend referendum moet een grondwetswijziging plaatsvinden. Een voorstel daartoe werd in 2004 in tweede lezing verworpen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat de regering had verklaard niet langer achter het wetsvoorstel te kunnen staan.

Over de opneming van een dergelijk referendum in de Grondwet zijn inmiddels de nodige adviezen uitgebracht. De bekendste voorbeelden daarvan op nationaal niveau zijn de rapporten van de commissie-Biesheuvel (1985) en de commissie-De Koning (1993). Laatstgenoemde commissie sloot zich in meerderheid vrijwel geheel aan bij de bevindingen van de commissie-Biesheuvel. De commissie-Biesheuvel heeft voor de toenmalige Kabinetten Kok 1 en 2 belangrijk voorwerk verricht door de presentatie van een uitgewerkt voorstel tot grondwetsherziening. Dit voorstel is door de toenmalige regering grotendeels overgenomen in haar wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. Dit wetsvoorstel, dat in tweede lezing strandde in de Eerste Kamer (tijdens de «nacht van Wiegel»), en nadien opnieuw werd ingediend, samen met de Tijdelijke Referendumwet, is op zijn beurt weer de basis voor het onderhavige wetsvoorstel.

#### *Voordelen en eventuele bezwaren*

Eerder al is ingegaan op de aanleiding voor de indieners om dit wetsvoorstel in te dienen en op de voordelen die het referendum heeft. Zij zien het als een noodzakelijke aanvulling op het huidige representatieve stelsel. Ook kan een referendum ervoor zorgen dat kiezers actief betrokken worden bij de publieke zaak en stimuleert het het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Het recente referendum over de Europese Grondwet heeft hiervoor voldoende aanwijzingen geleverd. Het referendum kende een hoge opkomst (63,3%), wat blijk geeft van een grote betrokkenheid van burgers bij een onderwerp (Europese verdragen) dat doorgaans als «ver van mijn bed» werd beschouwd. Bovendien heeft het referendum geleid tot een geanimeerde en geëngageerde discussie in de media en onder kiezers over de voor- en nadelen van de Europese Grondwet. Ook zorgde het ervoor dat er opnieuw discussie kwam over nut en noodzaak van een nationale referendum. De discussie over en de bewezen voordelen van het nationale referendum van 1 juni 2005 zijn mede aanleiding geweest voor de indieners om dit wetsvoorstel te doen. Naast genoemde voordelen gelden nog andere positieve punten. Zo zorgt deze vorm van directe democratie voor het spreiden van de macht. Tenslotte zouden referendums goede diensten kunnen bewijzen bij onderwerpen, waarover de opvattingen dwars door partijen heen lopen. Bij de reguliere verkiezingen van Tweede Kamer, gemeenteraad en provinciale staten spelen deze issues vaak geen rol in het bepalen van de stem. Referendums zorgen ervoor dat vaste politieke verhoudingen soms worden doorbroken en dat meerderheden ontstaan waar die via de normale vertegenwoordiging niet ontstaan.

Een veelgehoord bezwaar tegen een correctief referendum is dat referendums niet verenigbaar zijn met het Nederlandse stelsel van een representatieve democratie en dat het een ongewenste vergroting van de invloed van de kiezer zou betekenen. Over de relatie met het vertegenwoordigende stelsel zegt de staatscommissie Cals-Donner: «Ook daar, waar een representatief stelsel bestaat, behoeft de werking ervan niet te worden geschaad en kan deze zelfs worden verbeterd en gesteund door de toelating van een zekere mate van directe invloed»<sup>1</sup>. De indieners delen deze mening en voegen daaraan toe dat zij een grotere directe invloed van de kiezer juist als wenselijk ervaren. Zeker in het licht van de vaak genoemde kloof tussen kiezer en politiek. Tekenen van deze kloof, die mogelijk zijn oorsprong vindt in de ontzuiling van de samenleving, zijn onder andere te zien in de laatste vier Tweede-Kamerverkiezingen (1994, 1998, 2002 en 2003). Hier traden voor Nederlandse begrippen grote verschuivingen in de

---

<sup>1</sup> Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1971.

kiezersgunst op. Het meest genoemde voorbeeld is de opkomst van de beweging rond Fortuyn. De kloof is ook genoemd na de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet. Hier tekende zich een andere stemming af onder de kiezers dan op basis van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer verwacht mocht worden. Hieruit blijkt nog eens dat het niet (meer) vanzelfsprekend is dat de achterban van kiezers, die de verschillende partijen in het parlement vertegenwoordigen, op alle belangrijke punten hetzelfde vinden als de partij waarop ze stemmen of het laatst gestemd hebben. Daarom is er bij een referendum ook zo'n belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen, bewindspersonen en parlementariërs. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de argumenten, die kiezers kunnen gebruiken bij het bepalen van hun keuze. En zij zullen ook moeten aangeven wat de gevolgen zijn van aanneming dan wel verwerping van het voorstel waarover een referendum wordt gehouden. Indieners zien derhalve vormen van directe democratie als een referendum niet als een aantasting van een vertegenwoordigend stelsel, maar een aanvulling daarop. Dat dit in de praktijk een werkbare en wenselijke aanvulling is, blijkt uit de ervaringen met referendums in andere landen met een vertegenwoordigend stelsel.

Er wordt wel eens geopperd dat een opiniepeiling een alternatief is voor een referendum. Dit zien de indieners niet zo. Ten eerste heeft een peiling geen bindend karakter. Bovendien is een peiling een momentopname en is het een instrument van een heel andere zwaarte dan een referendum, waarbij kiezers meer geneigd zullen zijn zich te informeren over het vraagstuk en deze informatie ook wordt verstrekt. Tenslotte vindt een peiling doorgaans plaats op initiatief van de overheid in plaats van een groep kiezers. Dit raadplegende karakter van een peiling maakt het tot een totaal ander instrument dan een raadgevend correctief referendum.

Een ander punt dat wel eens geopperd wordt is dat belangengroepen referendums kunnen initiëren en afdwingen. Op zich is dit geen bezwaar. Het staat iedere substantiële groep kiezers vrij om een verzoek in te dienen, al dan niet in georganiseerd verband. Bovendien betekent het initiëren van een referendum niet automatisch dat de uitslag vaststaat. Ook een initiatiefnemende belangengroep zal in staat moeten blijken om de meerderheid van de kiezers te overtuigen van hun keuze.

Wel moeten we rekenschap geven van het mogelijke nadeel dat een referendum een vertragend effect heeft op de besluitvormingsprocedure. De vraag is echter hoe deze mogelijke vertraging in verhouding staat tot de duur van de gehele wetgevingsprocedure. Deze vertraging weegt volgens de indieners niet op tegen de voordelen van een referendum. Bovendien kent het wetsvoorstel een voorziening voor spoedeisende wetgeving en kan er in de uitvoeringswetgeving gewerkt worden met beperkte duur van termijnen.

Een ander gehoord bezwaar is dat referendums vooruitgang tegenhouden, doordat wetsvoorstellen die veranderingen in gang zetten verworpen kunnen worden. Daar wordt dan dikwijls aan toegevoegd dat kiezers vaker geneigd zijn «nee» te stemmen dan «ja». De vraag is of het instrument hiervan de oorzaak is. Ten eerste kunnen wetsvoorstellen ook door het parlement geblokkeerd worden. Hiervan zijn legio voorbeelden, zoals bijvoorbeeld het tot twee maal toe stranden van het correctief referendum. Daarnaast hangt het natuurlijk ook sterk van het karakter van het wetsvoorstel af of er daadwerkelijk sprake is van conservatisme. Of de kiezer in het algemeen conservatiever is dan de volksvertegenwoordiging, is niet duidelijk. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan kan men hierin desondanks geen rechtvaardiging zien om een referendum dan maar achterwege te laten. Elke correctie die door de kiezer wordt aangebracht is een gerechtvaardigde correctie. Bovendien is in het geval dat de kiezer inderdaad conservatiever is een belangrijke taak weggelegd voor regering en volksvertegenwoordiging om de kiezer te overtuigen van wat naar hun mening nut en noodzaak van de door hun gewenste verandering zijn.

Als laatste dient nog ingegaan te worden op het punt van een veronderstelde polariserende werking. Critici menen dat het kiezen tussen «ja» en «nee» of «voor» en «tegen» leidt tot sterke polarisering in de maatschappij. De indieners zien in dat een referendum deze werking inderdaad kan hebben. De vraag is of deze tijdelijk of voor langere duur is en of deze (mede daarom) wenselijk of onwenselijk is. Allereerst zorgt polarisatie ervoor dat kiezers, partijen en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk stelling moeten nemen en gedwongen zijn keuzes te maken. Dit zorgt volgens de indieners voor een zeer gewenste versterking van de democratie en de democratische legitimatie van de politiek. Ten tweede kan polarisatie ervoor zorgen dat een doorbraak wordt bewerkstelligd op thema's waar consensus leidt tot stagnatie. Ten slotte is de vraag of de polarisatie die eventueel na een referendum optreedt langdurig zal zijn, omdat de uitslag altijd aanleiding zal zijn voor kabinet en parlement om een politiek gevolg te geven aan de uitslag.

## **2. Inhoud wetsvoorstel**

### *Algemeen*

De inhoud van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening komt op belangrijke punten overeen met het wetsvoorstel dat door de kabinetten Kok 1 en 2 is ingediend en daarmee met het voorstel van de commissie-Biesheuvel ten aanzien van het correctief wetgevingsreferendum. Wel hebben indieners enkele wijzigingen aangebracht op het gebied van drempels en uitzonderingen.

In hoofdlijnen komt het wetsvoorstel op het volgende neer. Nadat een wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen, kan een groep van kiesgerechtigden door middel van een inleidend verzoek vragen om een referendum te houden. Binnen een door de wetgever gestelde termijn moet vervolgens de steun worden verworven van een grotere groep kiesgerechtigden. Indien ook dit aantal steunverklaringen is verkregen, wordt overgegaan tot het houden van een referendum. Het aan een referendum onderworpen wetsvoorstel vervalt van rechtswege indien een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden, die tevens een nader te bepalen percentage vormt van alle personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen, tegen het wetsvoorstel stemt.

### *Drempels en uitzonderingen*

Indieners kiezen ervoor om op twee punten af te wijken van de vergelijkbare wetsvoorstellen zoals die eerder door achtereenvolgende kabinetten aan de Kamer zijn voorgelegd.

Indieners kiezer ervoor om drempels en niet-referendabele onderwerpen, met uitzondering van Rijkswetten, niet in de Grondwet op te nemen. Zij zijn van mening dat dergelijke voorwaarden en uitzonderingen door de wetgever bij wet geregeld kunnen en moeten worden en dus niet in de Grondwet moeten worden opgenomen. Regeling in de Grondwet zou betekenen dat voor eventuele aanpassing van deze drempels en uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer er op basis van de evaluatie van gehouden referendums mocht blijken dat daar behoefte aan bestaat, opnieuw de zware procedure van een grondwetsherziening doorlopen zou moeten worden, hetgeen indieners ongewenst vinden. Anderzijds moet voorkomen worden dat de wetgever al te eenvoudig de drempels en uitzonderingen kan wijzigen. Daarom kiezen indieners ervoor dat een voorstel van wet terzake het vaststellen van de drempels en uitzonderingen alleen door het parlement aangenomen kan worden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Dit betekent dat het correctief referendum in principe voor elk wetsvoorstel geldt. Daarbij kunnen er bij wet nadere uitzonderingen worden vast-

gesteld. Indieners maken hierop één uitzondering. Zij menen dat voor Rijkswetten de uitzonderingsbepaling al in de Grondwet opgenomen moet worden, met het oog op onevenredige nadalen van een referendum hierover voor de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba. Hierop wordt later nader ingegaan.

Ten tweede kiezen zij ervoor om ook drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, die benodigd zijn bij het indienen van een (inleidend) verzoek, niet in de Grondwet op te nemen. Zouden deze namelijk in de Grondwet worden opgenomen, dan is een zware en langdurige procedure nodig om deze te wijzingen, mocht blijken dat de drempel voor het houden van een referendum, voor het geldig verklaren van een uitslag of voor het doen van een verzoek te hoog of te laag is.

De commissie Biesheuvel beargumenteerde, dat door te kiezen voor vastlegging bij wet, het risico zou bestaan dat de wetgever in een voor haar welgevallige zin uitzonderingen zou kunnen vaststellen en daarmee «rechter is in eigen zaak». Om toch enigszins aan dit bezwaar tegemoet te komen, kiezen indieners ervoor om in de Grondwet op te nemen dat de wettelijke invulling (of wijziging) van de drempels en uitzonderingen bij tweederde meerderheid vastgesteld dienen te worden. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, ad hoc wetten kan uitzonderen of extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Als uitzonderingen bij wet vastgesteld kunnen worden, kan in theorie aan elk wetsvoorstel, waarvan de wetgever vindt dat een referendum daarover ongewenst is, een slotbepaling worden toegevoegd dat dit wetsvoorstel niet referendabel is, of dat een inleidend verzoek gepaard moet gaan met bijvoorbeeld 1 miljoen handtekeningen. Door te kiezen voor de 2/3-bepaling moet er de facto voor elke vaststelling of wijziging van drempels en uitzonderingen een apart wetsvoorstel ingediend worden, dat ook nog eens door tweederde meerderheid van het parlement gesteund moet worden.

Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden

#### *Financiële gevolgen*

Een voorstel tot invoering van het correctief referendum heeft in zoverre financiële gevolgen dat er aan de organisatie van een referendum kosten verbonden zijn. Deze kosten zijn vergelijkbaar met de kosten van verkiezingen (als het referendum daarmee niet samenvalt). Bij de kosten van het landelijke referendum op 1 juni 2005 is uitgegaan van een bedrag van € 27 miljoen. Hieronder vallen met name de kosten voor de gemeentes (€ 22 miljoen) voor de uitvoering van de raadpleging (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 105 VII, nr. 2). In het kader van de invoeringswet zal bepaald moeten worden in hoeverre de gemeenten ook de kosten voor het correctief referendum op grond van onderhavig wetsvoorstel door het Rijk vergoed krijgen. De cumulatieve kosten zijn uiteraard afhankelijk van het aantal referendums dat daadwerkelijk gehouden zal worden. De exacte financiële gevolgen zijn daarmee afhankelijk van hetgeen in de uitvoeringswetgeving op het punt van drempels en uitzonderingen wordt vastgesteld.

Het vervallen van een wet(svoorstel) als gevolg van de uitslag van een referendum kan in een concreet geval eveneens financiële gevolgen hebben. Op dit punt bestaat er evenwel geen verschil met de bestaande mogelijkheid dat wetsvoorstellen niet worden bekrachtigd of aangenomen, waarbij wel aangekend moet worden dat de onzekerheid of een

wet doorgaat wel van invloed kan zijn op (uitvoerings-)kosten die vooruitlopend op bekrachtiging van de wet gemaakt moeten worden.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel II**

#### **A (artikel 81)**

De voorgestelde toevoeging brengt tot uitdrukking dat de vaststelling van wetten in het geval van een correctief wetgevingsreferendum ook in juridische zin mede wordt bepaald door de uitslag van het referendum. Dit blijkt uit de regeling van de rechtsgevolgen van het referendum ten aanzien van de bekrachtiging van wetsvoorstellen.

### **Artikel II**

#### **B (par. 1A Referendum, de artikelen 89a tot en met 89g)**

##### *Artikel 89a*

De voorgestelde regeling van het correctief referendum omvat de voorstellen van wet die door de Staten-Generaal zijn aangenomen. Het gaat derhalve om een referendum over het resultaat van de werkzaamheden van de wetgever die bestaat uit de regering en de volksvertegenwoordiging in de beide Kamers der Staten-Generaal. In het eerste lid wordt verwezen naar de in artikel 54 omschreven kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer. De bevoegdheid tot beoordeling van wetsvoorstellen, die voortkomen uit het vertegenwoordigend stelsel, komt immers toe aan de kiezers. Zij zijn degenen die, door de uitoefening van het kiesrecht, de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. Indieners kiezen er daarom voor dat het initiatief tot het houden van een bindend referendum ligt bij de kiezer. Zij achten het niet wenselijk dat de regering of een gedeelte van het parlement zelf beslist over de correctie van de eigen werkzaamheden. Daarmee wordt het bestaande proces van wetgeving binnen het vertegenwoordigend stelsel nodeloos doorkruist en gecompliceerd terwijl de invloed van de kiezer op het beleid geringer is dan bij het voorgestelde correctief wetgevingsreferendum.

Voor het houden van een referendum is het verder een vereiste dat een groep kiesgerechtigden een inleidend verzoek doet. Deze groep moet vervolgens de steun verwerven van een groter aantal kiesgerechtigden. De exacte hoogte van deze aantallen kiesgerechtigden wordt in uitvoeringswetgeving vastgelegd. Dergelijke «drempels» zijn nodig om zeker te stellen dat het verzoek tot referendum wordt gesteund door een substantieel deel van de bevolking. In de uitvoeringswetgeving kan dan tevens ingegaan worden op andere procedurele aspecten, zoals de termijn waarbinnen een (inleidend) verzoek gedaan moet worden en de manier waarop geregistreerd wordt wie het (inleidend) verzoek steunt. Indieners vinden de tweefasestructuur van inleidend verzoek en verzoek van cruciaal belang voor de feitelijke werking van het correctief wetgevingsreferendum. Dit hoort dan ook thuis in de Grondwet. De taak van de wetgever beperkt zich niet tot de regeling van het referendum tot aan het moment van de stemming. Hij is ook verantwoordelijk voor alle relevante uitvoeringsaspecten van het referendum. Daarom krijgt de wetgever de grondwettelijke opdracht om nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de organisatie van de stemming en de bepaling van de uitslag. Maar ook het vaststellen van de termijn waarbinnen steunverklaringen verzameld moeten worden, eventuele beroepsprocedures, het ter beschikking stellen van zendtijd aan initiatiefnemers en anderen en

het bepalen van de datum van de stemming. Een wetsvoorstel waarin deze elementen nader zijn uitgewerkt, zal kunnen worden ingediend parallel aan de grondwetsherziening of na aanvaarding van dit grondwetsherzieningvoorstel in tweede lezing door de Eerste Kamer. In het tweede lid wordt bepaald dat de onthouding van de bekrachtiging ertoe leidt dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven. De onthouding van de bekrachtiging vormt een van de gronden om geen gevolg te geven aan het inleidend verzoek. Andere gronden zijn gelegen in het vereiste aantal kiesgerechtigden, de overschrijding van termijnen en de grondwettelijk en wettelijk geregelde uitzonderingen. Deze weigeringsgronden vinden hun basis in de Grondwet.

#### *Artikel 89b*

Indieners zien in dat er redenen kunnen zijn om bepaalde onderwerpen uit te zonderen van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Daartoe achten zij de benadering van een limitatief stelsel van algemene uitzonderingen in de uitvoeringswet het meest geschikt. Hierop maken zij echter een uitzondering. Dit betreft voorstellen van rijkswet. Indieners zijn van oordeel dat voorstellen van rijkswet al in de Grondwet uitgezonderd dienen te worden. In formele zin zou de invoering van het correctief wetgevingsreferendum zonder meer geen wijziging brengen in de situatie dat het laatste woord in de procedure van rijkswetgeving bij Nederland berust en dat de Nederlandse Antillen en Aruba beschikken over een vetorecht bij voorstellen van rijkswet tot wijziging van het Statuut. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook een nieuwe situatie. De Nederlands bevolking krijgt namelijk de mogelijkheid om alle voorstellen van rijkswet te verwerpen, terwijl het om aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel gaat. Daarbij speelt ook dat bepaalde aangelegenheden die bij rijkswet geregeld worden van groter belang kunnen zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan voor Nederland. Per saldo zou de invoering van het correctief wetgevingsreferendum als onderdeel van de rijkswetgevingsprocedure resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van het gewicht van Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. Een dergelijke verandering achten de indieners niet in overeenstemming met het karakter van de bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut voor het Koninkrijk. Met deze bepaling inzake rijkswetten wordt de mogelijkheid uitgesloten om een referendum te houden over bepaalde (Europese) verdragen die op het Koninkrijk als geheel van toepassing zijn. Overigens is het wel mogelijk om over dergelijke internationale verdragen een niet-bindend raadplegend referendum te houden. Ook een niet-bindend correctief referendum, zoals tot voor kort gold ingevolge de Tijdelijke Referendumwet, behoort tot de mogelijkheden, mits de wetgever weer een dergelijke Tijdelijke Referendumwet instelt.

In het tweede lid wordt bepaald dat een wetsvoorstel over onderwerpen die niet referendabel zijn alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds voorkomt dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden. Ten aanzien van de uitzonderingsgronden of andere onderdelen van het referendum kan in een concreet geval verschil van mening ontstaan. In dergelijke gevallen zullen rechtsgeschillen beslecht worden door de bevoegde instanties volgens de geldende regels van bezwaar en beroep.

#### *Artikel 89c*

De voorgestelde regeling van het correctief wetgevingsreferendum noopt

tot een nadere bepaling van de procedure en de bevoegdheid tot (onthouding van de) bekrachtiging van wetsvoorstellen. In artikel 89a, tweede lid, wordt aan de onthouding van de bekrachtiging het rechtsgevolg verbonden dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven. Volgens artikel 87, eerste lid, van de Grondwet wordt een voorstel pas wet zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Bij het correctief wetgevingsreferendum moet deze gebruikelijke wijze van bekrachtiging van het aangenomen wetsvoorstel in elk geval wachten tot het moment dat vaststaat dat er al of niet een referendum wordt gehouden. Zodra vaststaat dat er geen referendum wordt gehouden over het voorstel, kan de bekrachtiging daarvan op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Dit moment kan worden bepaald nadat de gestelde termijn voor het inleidend verzoek of het beroep tegen een afwijzing daarvan is verstreken. In een uitvoeringswet zullen deze procedurele momenten nader bepaald moeten worden. Indien er wel een volksstemming wordt gehouden, wacht de bekrachtiging op de uitslag daarvan. De procedure van artikel 89d is in dat geval van toepassing. De bevoegdheid tot bekrachtiging van wetsvoorstellen op grond van artikel 87 is dan beperkt tot een verplichting tot bekrachtiging van de wetsvoorstellen waartegen niet een meerderheid zich heeft uitgesproken. Voorts moet deze verplichte bekrachtiging terstond plaatsvinden. Indien de vereiste meerderheid wel is behaald maar, het in de invoeringswet bepaalde opkomstpercentage niet is gehaald, kan de bekrachtiging alsnog op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

#### *Artikel 89d*

Bij wet bepaald wordt welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een wetsvoorstel in een referendum. Om er zeker van te zijn dat de meerderheid in de stemmingsuitslag ook overeenkomt met een meerderheid of aanzienlijke minderheid van het totaal aan kiesgerechtigden, kan niet volstaan worden met een enkelvoudige meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden. Dit zou opgelost kunnen worden door het opnemen in het wetsvoorstel van een bepaald opkomstpercentage als nader vereiste. Dit heeft echter als bezwaar dat dit bevordert dat de voorstanders van de wet niet zullen deelnemen aan het referendum. Indieners geven daarom de voorkeur aan een stelsel waarbij wordt vereist dat de enkelvoudige meerderheid van de deelnemers aan het referendum tevens tenminste een bepaald percentage van de personen moet vertegenwoordigen die gerechtigd waren om deel te nemen aan het referendum. In de bepaling wordt niet uitgegaan van de kiesgerechtigden maar van de personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen. Dit onderscheid is aangebracht omdat onbekend is hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders zich in het buitenland bevinden. Het is wel bekend hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland zich hebben laten registreren om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer die direct vooraf gingen aan het referendum. Deze categorie wordt als uitgangspunt genomen bij de bepaling van het totale aantal personen dat gerechtigd is om deel te nemen aan het referendum. Indien aan het dubbele vereiste van de enkelvoudige meerderheid en het percentage van kiesgerechtigden wordt voldaan bij het referendum, vervalt het voorstel van rechtswege. Het komt niet zinnig voor om in dit geval te bepalen dat er een verplichting bestaat om de bekrachtiging te onthouden. Het tweede lid bevat de regeling van de rechtsgevolgen indien niet een meerderheid zich tegen het voorstel uitspreekt. Het wetsvoorstel moet in dat geval terstond bekrachtigd worden. Deze verplichting omvat dus ook het geval dat de vereiste meerderheid niet is gehaald maar het aantal opgekomen tegenstanders wel tenminste het vastgestelde percentage omvat van het aantal personen dat gerechtigd was om aan het referendum deel te nemen. In het geval dat wel een meerderheid is behaald



maar niet tevens het voorgeschreven quorum, heeft het referendum niet tot een uitspraak met rechtsgevolg geleid. Dan kan op de gebruikelijke wijze worden beslist omtrent de bekrachtiging.

In het derde lid wordt bepaald dat een wetsvoorstel waarin het vereiste deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen wordt vastgelegd, alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden

#### *Artikel 89e*

In bepaalde gevallen kan de inwerkingtreding van de wet niet wachten op het tijdstip waarop vast komt te staan dat er een referendum zal worden gehouden maar moet de bekrachtiging terstond plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de uit de begroting voortvloeiende aanpassingen in de wetgeving inzake sociale zekerheid en belastingen. Deze wetsvoorstellen worden veelal tegen het einde van het kalenderjaar aanvaard en treden per 1 januari van het nieuwe jaar in werking. Artikel 89e voorziet in een bijzondere regeling voor deze gevallen. Het eerste lid beperkt de spoedregeling tot de wetsvoorstellen die zelf de bepaling bevatten dat de bekrachtiging terstond dient plaats te vinden. In dit geval kan het voorstel van wet niet worden onderworpen aan een referendum maar kan het na de bekrachtiging tot wet geworden voorstel wel worden onderworpen aan een referendum. Deze bepaling kan niet gemist worden als waarborg tegen een mogelijk misbruik van de spoedregeling als uitzonderingsgrond. Krachtens het tweede lid vervalt de bedoelde wet van rechtswege als daarover een referendum wordt gehouden en de in artikel 89d, eerste lid, voorgeschreven meerderheid aanwezig is. In de overige gevallen blijft de wet natuurlijk van kracht. Verder biedt de tweede volzin de mogelijkheid aan de wetgever om zo nodig de gevolgen te regelen van het vervallen van de wet. Deze wet kan zowel de algemene wet zijn die bedoeld is in artikel 89g als een bijzondere wet indien de genoemde algemene wet niet (volledig) voorziet in de noodzakelijke regeling van de gevolgen. In de desbetreffende wet zal een algemene of bijzondere regeling worden getroffen voor de rechten die ontleend zijn aan de wet die na de bekrachtiging is vervallen als gevolg van de uitslag van het referendum.

In het derde lid wordt bepaald dat een voorstel van wet terzake van het vereiste deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goed referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden

#### *Artikel 89f*

Het eerste lid verruimt de werking van het correctief wetgevingsreferendum tot de goedkeuring van verdragen. Dit heeft praktisch alleen betekenis voor de stilzwijgende goedkeuring van verdragen omdat de uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt bij wet. Artikel 91 van de Grondwet verplicht evenwel niet tot goedkeuring bij wet. Daarom moet de Grondwet verzekeren dat de goedkeuring van verdragen het onderwerp kan vormen van een referendum omdat de gevolgde procedure overeenkomt of sterke gelijkenis vertoont met het proces van wetgeving en de uitvoering van

verdragen wordt opgenomen onder de door de Grondwet uitgezonderde onderwerpen.

#### *Artikel 89g*

In artikel 89g wordt de wetgever, overeenkomstig artikel 59 Grondwet over het kiesrecht, opgedragen om alles te regelen wat verder het referendum betreft. Op grond van deze bepaling is grondwettelijk verzekerd dat de wetgever de gang van zaken tot aan het moment van het referendum regelt alsmede zaken als de organisatie van het referendum zelf en de bepaling van de uitslag. Hier wordt eveneens verwezen naar de toelichting bij artikel 89a.

#### **Artikel III**

Indieners menen dat hetgeen geldt voor invoering van het correctief referendum op nationaal niveau eveneens zou moeten gelden voor gemeenteraad en provinciale staten. De verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen staat er niet aan in de weg dat een correctief referendum kan worden gehouden over datgene waarover men op decentraal niveau kan beslissen. Hoewel er op dit punt geen fundamenteel verschil bestaat tussen de, overigens moeilijk scherp te onderscheiden, sferen van medebewind en autonomie, kiezen de indieners ervoor de regeling te beperken tot provincies en gemeenten. Ten aanzien van de waterschappen zien zij af van de invoering van een correctief referendum omdat de verkiezing van deze organen op een wezenlijk andere wijze is geregeld.

#### *Artikel 128a*

Deze nieuwe bepaling bevat de hoofdlijnen van het correctief referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het ruime begrip «besluit» fungeert daarbij als uitgangspunt van de regeling zoals het begrip «wetsvoorstel» dat doet op nationaal niveau. Verder worden de organen aangegeven die de besluiten nemen waarover een referendum kan worden gehouden alsmede de personen die een referendum kunnen laten houden en daaraan kunnen deelnemen. Tenslotte krijgt de wetgever de bevoegdheid om nadere regels te stellen omtrent het correctief referendum.

Het begrip «besluit» komt overeen het besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 Awb en wordt als uitgangspunt van de regeling genomen. De werkingssfeer van het correctief referendum zou te veel beperkt worden als gekozen zou worden voor «verordening» of «algemeen verbindend voorschrift». Anderzijds heeft het begrip «besluit» betrekking op meer zaken dan wetgeving op het nationale niveau. Het begrip «besluit» omvat niet alleen algemene regelingen maar eveneens beschikkingen. Daarom moet er een nadere regeling komen van soorten besluiten en onderwerpen die uitgezonderd moeten worden van het correctief referendum. Daarbij gaat het om een langere reeks van uitzonderingen dan bij wetgeving op nationaal niveau. De wetgever zal op dit punt de hoofdlijnen moeten aangeven. De wetgever kan op dit punt enige ruimte te laten aan de gemeenten en provincies, Wel mogen de verschillen in het toepassingsbereik niet leiden tot onaanvaardbare ongelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten en provincies ten aanzien van hun mogelijkheden met betrekking tot het referendum als instrument. De wetgever zal ook een regeling dienen te treffen voor de samenloop van procedures bij inspraak en rechtsbescherming.

Voor correctieve referendums op landelijk niveau beperken indieners zich tot wetsvoorstellen die door het parlement zijn aangenomen. Het ligt dan

ook hiermee in lijn om de regeling beperkt tot provinciale staten en de gemeenteraad. Met de commissie-Biesheuvel zijn indieners van oordeel dat de besluiten van de burgemeester, de commissaris van de Koning, het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten buiten deze regeling blijven.

Bij de kring van personen die bij het referendum betrokken zijn, verwees het voorstel van de commissie-Biesheuvel voor een grondwetsbepaling uitsluitend naar de kring van deelnemers aan het correctief referendum, namelijk de kiesgerechtigden van provinciale staten en gemeenteraden. Op grond van de inhoud van het advies van de commissie-Biesheuvel en de overeenkomstige bepaling op nationaal niveau, achten indieners het echter noodzakelijk dat de Grondwet op dit punt ook de kring van kiesgerechtigde personen aanwijst die de procedure voor het houden van een referendum in gang kunnen zetten. De wetgever zal daarbij moeten bepalen op welke wijze de omvang van deze kring van personen wordt vastgesteld en welke procedure wordt gevolgd om te bepalen of de vereiste steun bestaat voor het houden van een referendum. Dit is van belang als waarborg voor het recht van de burgers om deel te nemen aan een correctief referendum.

Tevens biedt een wettelijke regeling die geldt voor alle gemeenten en provincies de waarborg voor een zuivere en uniforme vormgeving van het instrument, inclusief een spoedregeling, waarbij niet alleen wezenlijke verschillen op decentraal niveau worden voorkomen maar ook gezien kan worden of de afstemming tussen de referendums van gemeenten en provincies over soortgelijke onderwerpen geregeld dient te worden. Ook zal de wetgever moeten aangeven welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een genomen besluit.

De voorstellen van de commissie-Biesheuvel houden in dat er ook op decentraal niveau wordt onderscheiden tussen een inleidend verzoek en een daarop volgende fase van steunverwerving bij een grotere groep kiesgerechtigden. Ook hier geldt dat bij wet het aantal kiesgerechtigden in de twee fases vastgelegd moet worden.

De hoofdlijnen van de regeling van het correctief referendum op decentraal niveau zullen hun grondslag moeten vinden in de wet. Daarnaast dient er de nodige ruimte overblijven voor gemeenten en provincies om recht te doen aan hun eigen opvattingen en situatie. Indieners vinden dat de Grondwet de gemeenten en provincies de ruimte moet laten om de door de wetgever uitgezonderde onderwerpen aan te vullen en om zelf belangrijke elementen van de procedure (bepaling tijdstip, organisatie en faciliteiten campagne etc.) vast te stellen. Daarom is in de formulering van het grondwetsartikel gekozen voor een ruime mogelijkheid van delegatie.

#### **Artikel IV**

Wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing worden uitgezonderd van het correctief wetgevingsreferendum. Een correctief referendum over de eerste lezing is niet wenselijk omdat dit de mogelijkheid opent dat er twee maal een correctief referendum over hetzelfde voorstel wordt gehouden. De voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening is op dit punt niet in alle opzichten te vergelijken met een correctief grondwetgevingsreferendum omdat daarbij ook andere overwegingen een rol spelen. Bij een referendum over een grondwetswijziging gelden geen andere eisen, zoals een 2/3 meerderheid in de uitslag, dan voor een referendum over een voorstel van wet. De combinatie van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure met een facultatief, correctief grondwetgevingsreferendum biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over veranderingen in de Grondwet.

## **Artikel V**

Het is van belang dat er na het van kracht worden van dit wetsvoorstel voldoende tijd is voor de wetgever om een invoeringswet van kracht te laten worden. De wetgever moet tijdig uitvoering kunnen geven aan de nieuwe grondwettelijke bepalingen. Gelet op de tijd die in het algemeen nodig is voor de totstandkoming van een wettelijke regeling, is een termijn van vijf jaar als uitgangspunt genomen, minder mag ook. Deze termijn sluit aan bij de termijn die in andere additionele bepalingen werd opgenomen. Deze overwegingen gelden ook voor de opgenomen mogelijkheid van een eenmalige verlenging van uiterlijk vijf jaar. Deze termijnen kunnen verschillen per artikel met dien verstande dat daarbij de logische samenhang tussen bepaalde artikelen blijft gehandhaafd.

Duyvendak  
Dubbelboer