

## 27 034

### Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet)

#### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>

Vastgesteld 27 april 2001

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de onderstaande opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

#### Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met gemengde gevoelens te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 27 034 en de daarbij gevoegde schriftelijke uitleg van de regering. Zij hadden bij wetsvoorstel 27 033 (eerste lezing grondwetsherziening tot opnemings correctief referendum) kort aangegeven welke bezwaren zij hebben met betrekking tot het instituut van het correctief referendum. Nu het voorliggende voorstel «in functie en perspectief» staat van die grondwetsherziening spreekt vanzelf dat die daar geuite bezwaren in hoofdzaak ook gelden ten aanzien van inhoud en strekking van wetsvoorstel 27 034. Daarom verwezen zij naar het door hen ingebrachte bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel met betrekking tot de grondwetsherziening en voor het overige naar de plenaire mondelinge beraadslagingen over beide wetsvoorstellen waar zij hieronder verder op hopen te kunnen ingaan. De leden van het CDA zeiden in het kader van deze schriftelijke voorbereiding behoefte te hebben in te gaan op de wat algemenere thema's: grondwettigheid van het voorstel; de relatie tussen dit wetsvoorstel en decentrale referendumregelingen en het «recht op referendum» dat in dit wetsvoorstel wordt voorondersteld en geproclameerd. Daarnaast hadden deze leden nog een aantal vragen die vooral tot doel hebben de uitleg van het voorgestelde vanwege de regering (verder) verduidelijkt te krijgen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel tot het invoeren van een Tijdelijke referendumwet (Trw). Dit wetsvoorstel is gelijktijdig ingediend met een voorstel tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van een correctief beslissend referendum, welk wetsvoorstel op zijn beurt vergezeld is van een proeve van wetgeving inzake een beslissend correctief referendum.

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv. voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA) (voorzitter).

Zeker voor niet ingewijden is de wetgeving rondom het referendum zo wel heel complex geworden.

Om die reden zouden deze leden het op prijs stellen dat de regering een systematisch en transparant overzicht zou verschaffen van de verschillen tussen beide wetsvoorstellen onderling en tussen de beide wetsvoorstellen en de proeve. Deze leden hadden er goede nota van genomen dat het voorliggende wetsvoorstel in functie en perspectief staat van het voorstel tot grondwetswijziging inzake het correctief referendum. Zij zouden graag van de regering vernemen wat zij beoogt te zeggen met de termen: «In functie» en «perspectief». Betekent dit dat het wetsvoorstel niet als een zelfstandig voorstel kan of mag worden beoordeeld? Bedoelt de regering te zeggen dat zij eigenlijk geen raadgevend correctief referendum wil, maar een beslissend correctief referendum? Indien dit het geval is, ware het dan niet verstandiger en logischer geweest dit wetsvoorstel niet in te dienen? De regering dient thans een wetsvoorstel in dat zij eigenlijk niet wil of waarmee zij mogelijkterwijls op termijn iets anders beoogt. Zou het wetsvoorstel derhalve niet gekarakteriseerd kunnen worden met de uitdrukking: «Als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan»?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie stelden vast dat zelden zoveel energie zal zijn gestoken in omvangrijke wetgevende arbeid waarvan de uitkomst voor een luttel aantal jaren zal gelden, als nu het geval is. Toch waardeerden zij deze inzet – vanuit hun opvatting dat het referendum een positieve bijdrage zal kunnen leveren aan participatie van burgers in beleidsvorming – omdat thans voor het eerst in onze parlementaire geschiedenis uitvoerende wetgeving inzake het referendum voorligt. Dit biedt enerzijds de mogelijkheid om in plaats van over het beginsel ook in bijzonderheden over de praktische uitvoering te spreken, en anderzijds om vast te stellen dat het wel degelijk mogelijk is om voor de praktijk een hanteerbare regeling te maken. De omvang (172 artikelen en een memorie van toelichting van 112 pagina's) vermocht deze leden niet te verbazen. Alles wat het uitoefenen van stemrecht betreft behoeft gedetailleerde regelgeving, opdat de uitslag (zoals onlangs nog in Florida bij de presidentsverkiezingen in de V.S.) haar legitimiteit niet verliest omdat de procedure betwistbaar is geweest.

Deze leden waardeerden ook dat het wetsvoorstel, hoewel een raadgevend correctief referendum op verzoek van burgers regelend, mutatis mutandis ook toepasbaar is op een referendum, zoals in de tevens aan de orde zijnde grondwetswijziging (wetsvoorstel 27 033) tot invoering van een bindend referendum mogelijk zal worden gemaakt, en waarnaar de voorkeur van deze leden uitgaat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie deelden mee de lijn van de regering die beoogt een beslissend correctief referendum in te voeren, waarvoor thans een voorstel tot grondwetswijziging opnieuw is ingediend, te steunen. Dat de tijdelijke regels derhalve echt tijdelijk zijn is ook iets wat deze leden hopen, maar het stellen van de aflooptdatum op 1-1-2005 draagt toch het risico in zich dat er een gat ontstaat indien de grondwetswijziging niet tijdig is gerealiseerd. Hoewel ervaringen altijd moeten worden meegewogen, vermochten de leden van de fractie van GroenLinks niet in te zien waarom een zo door de regering verdedigd wetsvoorstel dit risico moet lopen. Is de regering bereid de intentie uit te spreken dat de tijdelijke wet wordt verlengd indien een desbetreffende grondwetswijziging nog niet is gerealiseerd?

Is de regering bereid, mede op basis van een evaluatie van de thans voorliggende wetsvoorstellen, op een later tijdstip varianten van het volksinitiatief waarbij kiezers het recht van initiatief krijgen ten aanzien van de indiening van wetsvoorstellen, te overwegen en voor te leggen aan de Tweede en de Eerste Kamer?

Eigen aan een raadgevend referendum is dat de volksvertegenwoordiging niet gehouden is een geldige meerderheidsuitspraak te volgen. De stelling kan worden betrokken, dat evenals dat bij gewone verkiezingen het geval is, pluriformiteit eigen is aan het electoraat en dat deze pluriformiteit leidt tot een schakering van politieke partijen. In het geval van een referendum betekent dit dat ook bij een stemming over de overneming van de uitslag in Kamer, staten en raden meer- en minderheid politiek vertaald moet worden. Zeker in gevallen waarin voor- en tegenstemmers elkaar bijna in evenwicht houden, maar ook bij andere uitslagen, is dit een reëel afbreukrisico van het raadgevend referendum, omdat een meerderheid van het aantal volksvertegenwoordigers meent op voor haar plausibele gronden een stem te moeten geven aan de minderheid. Hoe hoog schat de regering dit afbreukrisico in?

Is het de regering bekend dat de invoering van referendum als aanvulling op de representatieve democratie een nóg langere voorgeschiedenis kent dan zij in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 27 034, nr. 5, p. 7) veronderstelt? Deze leden wezen daarbij op het voorstel tot grondwetsherziening dat de SDAP-fractie in 1903 lanceerde, waar het correctief referendum onderdeel van uit maakte, saillant genoeg in onverbreekelijke samenhang met opheffing van de Eerste Kamer.

De fractie van **D66** merkten op met instemming te hebben kennis van genomen van het feit dat wetsvoorstel 27 034 (*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*) is ingediend (opnieuw is ingediend) en in eerste lezing door de Tweede Kamer is aanvaard. Ook waarden de leden van deze fractie het dat als bijlage een proeve van een uitvoeringswet is ingediend, waardoor inzicht wordt geboden in de mogelijkheden die de grondwetswijziging, als die naar deze leden hopen, tot stand zal komen, zullen geven. Het wetsvoorstel met betrekking tot een tijdelijke referendumwet vertoont natuurlijk verschillen met een correctief referendum, maar wordt door de deze leden beschouwd als een waardevolle voorloper op zo'n correctief referendum.

Ons democratische staatsinrichting berust op een vertrouwensmodel, waarin gekozenen voor een bepaalde periode doen wat zij in het landsbelang achten, zonder last of ruggespraak. Dat model is praktisch (niet iedere burger kan over alles meebeslissen) en functioneel (in het algemeen is er een redelijke stabiliteit). De trias politica, hoewel niet altijd optimaal werkend, zorgt voor een redelijke afstand tussen verschillende instituties en daardoor voor bemoeilijking van het ongewenst samenballen van macht.

Niettemin is de minister, evenals de leden van de fractie van D66, er voorstander van dat de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak toeneemt. Komt dat voort uit zorg over een afnemende belangstelling van de burgers bij het politieke bestuur in de verschillende bestuurslagen, of is het een logische stap die samenhangt met de voortschrijdende emancipatie van de burgers? Kan de minister kort meedelen hoe hij in dit opzicht de ontwikkeling van de werking van onze parlementaire democratie taxeert?

De leden van de fracties van de **SGP**, sprekende mede namens die van de fractie van de **ChristenUnie** hadden met uitermate gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Het had deze leden bevreemd dat de regering gekozen heeft voor een raadgevend correctief referendum dat in het teken staat van een echt correctief referendum, dat alleen na grondwetswijziging mogelijk is, en dat in 2005 van rechtswege vervalt, hoewel onzeker is of alsdan de vereiste grondwetswijziging zal hebben plaatsgevonden.

## Relatie met de in de Grondwet geregelde wetgevingsprocedure

De leden van de **CDA**-fractie merken op, dat de regering zich op het standpunt stelt dat «een algemene wettelijke regeling inhoudende dat na een geldige kiezersuitspraak de wetgever beslist over intrekking of inwerkingtreding van de desbetreffende wet op generlei wijze indruist tegen letter of geest van de Grondwet» (Kamerstukken II 27 034, nr. 5, p. 3).

Zij beroept zich voor deze stellingname op het zwijgen hieromtrent van de Raad van State die anders wel zeker aan de bel zou hebben getrokken. Zij stelt zich aldus nadrukkelijk anders op dan bijvoorbeeld de Belgische regering en volksvertegenwoordiging die van mening waren dat de invoering van een niet-bindende gemeentelijke en provinciale volksraadpleging grondwetsherziening behoeft. Deze herziening is sinds 1 januari 2000 van kracht (artikel 41). Nu het eindoordeel met betrekking tot het wel of niet laten plaatsvinden van de niet-bindende raadpleging in beginsel niet meer bij de gemeenteraad ligt, waren zij van oordeel dat voor die «inbreuk» wel degelijk grondwetsherziening nodig is. Deze leden waren nog niet overtuigd door de opvatting van de Nederlandse regering dat het voorgestelde niet indruist tegen tenminste de geest van de Grondwet. Waarom niet? *Ten eerste* omdat het voorgestelde instrument een werking bezit die de regering in de oorspronkelijke versie van de memorie van toelichting terecht omschreef als een «die vrijwel even bindend zal zijn als de formele binding bij een correctief referendum». De Raad van State oordeelde dat indien deze stelling juist is, wel degelijk grondwetsherziening nodig is. Daarop verdween de tekst van deze passage, maar niet de juistheid van wat werd verwoord. Het blijkt ook uit de steeds maar door de regering herhaalde vaststelling dat dit wetsvoorstel «in functie en perspectief» staat van het bindend referendum in grondwetsherzieningsvoorstel 27 034. Het blijkt ook uit de semantiek in dit voorstel en de toelichting daarop: woorden als «kiezersuitspraak», raadgevende uitspraak tot *afwijzing* (i.p.v. tot «niet in werking laten treden» of vergelijkbare uitdrukkingen) en het woord referendum zelf, dat in menig Europees land gereserveerd blijft voor beslissende referenda. Het blijkt ook uit de omstandigheid dat het referendumelectoraat (anders dan bijvoorbeeld in België) precies samenvalt met dat van de verkiezingen voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraad. Dat leidt tot de merkwaardige situatie, ten aanzien waarvan deze leden een verdergaande argumentatie vroegen, dat niet-Nederlanders zijn uitgesloten van het electoraat van een provinciaal raadgevend correctief referendum. De reden waarom zij zijn uitgesloten van de verkiezing van de Provinciale Staten, namelijk de verkiezing door dat orgaan van de Eerste Kamer, kan hier toch geen rol spelen. Waarom kan een ingezetene – niet-Nederlander uit de stad Groningen wel deelnemen aan een referendum over een subsidieverordening van de gemeente Groningen, maar niet over de subsidieverordening van de provincie Groningen? Deze leden hadden nog een *tweede* reden waarom zij menen dat het voorliggende wetsvoorstel op gespannen voet staat met de Grondwet en waarom men beter, zo men onverhoopt al een dergelijk instrument wil invoeren, de Belgische weg had kunnen kiezen. De minister is blijkens zijn opstelling in de Tweede Kamer van mening dat de Grondwet slechts bevat wat essentieel is. Wat betreft de wetgeving is dat volgens hem de norm dat de wetgever beslist (Handelingen II 2000/01, p. 3282). Deze leden van het CDA meenden dat nu hoofdstuk 5 paragraaf 1 van de Grondwet toch ook bepalingen bevat bijvoorbeeld ten aanzien van indiening, toezending, bekrachtiging, bekendmaking enz. deze opstelling van de minister wat lichtvoetig is. De Grondwet bepaalt in hoge mate het wetgevingstraject. In dit laatste intervenueert het onderhavige wetsvoorstel op niet onbelangrijke punten. Zo kunnen 600 000 kiezers (nationaal) de wetgever dwingen tot het inwerkingstellen en afwachten van een

raadgevend referendum. In het geval van een zogeheten raadgeving tot afwijzing (artikel 15, artikel 17) wordt de rijkswetgever door dat electoraat gedwongen een (rijks)wet in te dienen en te behandelen (strekking tot inwerkingtreding of intrekking).

Overigens kunnen 40 000 resp. 600 000 kiezers de bekendmaking resp. inwerkingtreding van aanvaarde en gesanctioneerde wetsvoorstellen opschorten. Nog enkele voorbeelden:

Artikel 13 stelt vast dat indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum onherroepelijk is toegelaten, een deel van de wet (met betrekking tot inwerkingtreding) van rechtswege vervalt.

Artikel 14 bepaalt dat na een «mislukt» referendum de inwerkingtreding bij koninklijk besluit plaatsvindt.

Dit zijn naar de opvatting van deze leden van het CDA een aantal voorbeelden die toch de stelling aannemelijk maken dat wetsvoorstel 27 033 beoogt, of tot gevolg heeft, dat het daarin bepaalde op een materieel beduidende wijze intervenueert in het traject dat de formele wetgever volgt. Dat is voor deze leden van het CDA dan ook de tweede reden waarom zij een uitgebreidere beschouwing van de regering terzake op prijs zouden stellen met betrekking tot de stelling dat dit wetsvoorstel niet indruist tegen de geest van het in 5 paragraaf 1 van de Grondwet bepaalde.

De leden van de **VVD**-fractie merkten op, dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer door de minister, in navolging van de Raad van State, is betoogd dat het wetsvoorstel niet strijdig is met de letter en de geest van de Grondwet. Eveneens in navolging van de Raad van State, geeft de regering aan dat er een duidelijk onderscheid is tussen het voorgestelde raadgevend correctief referendum en het uiteindelijk beoogde beslissend correctief referendum. Bij het raadgevend correctief referendum heeft de wetgever de uiteindelijke beslissende stem. Maar zowel in de memorie van toelichting, als in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer, alsook bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer liet de minister er geen misverstand over bestaan dat een uitspraak van de kiezer bij het raadgevend referendum wel zeer zwaarwegend moet zijn. Anders gezegd: de wetgever moet wel van zeer goede huize komen om een advies van de kiezers in dit kader naast zich neer te leggen. Is de minister niet van mening dat op deze manier het beslissend referendum wel heel dicht wordt benaderd? Of is dit mogelijkwerijs ook de intentie van de regering? Wordt de facto met het voorliggende wetsvoorstel niet beoogd, wat door de Eerste Kamer met het verwerpen van wetsvoorstel 26 156 is afgewezen? Is het niet zo, dat de regering, na er niet in geslaagd te zijn het beslissend correctief referendum via de «koninklijke weg» conform artikel 81 van de Grondwet gerealiseerd te krijgen, dit thans via een «sluiproute» alsnog tracht te realiseren? Doet de regering daarmee op zijn zachts gezegd artikel 81 van de Grondwet geen geweld aan? De vraag van de leden van de **VVD**-fractie luidt dan ook waarom de regering een zodanige haast heeft met het invoeren van een correctief referendum dat voor een dergelijke gekunstelde en omslachtige methode van wetgeving is gekozen.

Reeds in de beraadslagingen van de staatscommissie Biesheuvel, thans bijna twintig jaar geleden, bleek enige aarzeling te bestaan over de vraag of een raadgevend referendum op nationaal niveau toelaatbaar was met het oog op de in de Grondwet geregelde attributie van bevoegdheden, zo merkten de leden van de **PvdA**-fractie op. Daarbij rees de vraag in hoeverre een raadgevend referendum niet in de praktijk bindend zal zijn, omdat het voor de wetgever wel buitengewoon moeilijk is om een mogelijk afwijzende raadgeving door een grote groep kiezers te negeren. In feite zou er dan toch sprake zijn van een bindend referendum. De

praktijk op gemeentelijk niveau heeft inmiddels ook laten zien dat – voorzover deze leden hebben kunnen nagaan – er geen voorbeeld is geweest van een gemeenteraad die een heldere afwijzing van het voorgestelde beleid naast zich neerlegde (zo Amsterdam inzake het stadsgewest ROA enige jaren geleden, onlangs Groningen inzake het stadscentrum). Voorts was de negatieve uitslag van het lokale referendum in Enschede tegen Twentestad ongetwijfeld van invloed op het feit dat het wetsvoorstel is ingetrokken. Voor de staatscommissie, die invoering van een bindend referendum aanbeval, had een raadgevend referendum op nationaal niveau vooral betekenis als een tijdelijk, experimenteel initiatief ter voorbereiding van de invoering van een bindend referendum. Zij wees in meerderheid het raadgevend referendum dan ook niet af.

Het feit dat een aanvaard wetsvoorstel volgens het voorliggende voorstel niet in werking kan treden totdat op een aangevraagd referendum is beslist (art. 13), waarna – bij een negatieve uitslag – een nieuw wetsvoorstel de inwerkingtreding opnieuw moet regelen (artt. 14 e.v.) roept voorts nog inderdaad een vraag op. Kan de onderhavige wet op deze manier de in de Grondwet omschreven procedure bij de totstandkoming van een wet op dit punt bindend voorschrijven? De leden behorende tot de PvdA-fractie meenden dat de wetgever inderdaad bevoegd is tot het maken van afwijkende regelingen inzake in werking treden. Zij zagen daarover echter nog graag een samenvattend, gemotiveerd betoog van de regering tegemoet.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hadden nog een vraag over artikel 7, onder d, waarin wordt bepaald dat wetten tot verandering in de Grondwet niet referendumbaar zijn. In artikel IV van wetsvoorstel 27 033 wordt gesteld dat een voorstel tot verandering in de Grondwet alleen referendumbaar is indien dit voorstel is tweede lezing door de Staten-Generaal is aanvaard. Hoe verhouden deze twee artikelen zich tot elkaar? Vanwaar deze verschillende terminologieën («voorstel tot verandering in de Grondwet» in artikel IV, 27 033 en «wetten tot verandering in de Grondwet» in artikel 7d, 27 034, «voorstellen van wet» in artikel 89b van 27 033 en «wetten» in artikel 7 van 27 034)?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** koesterden ook ernstige twijfels of het onderhavige wetsvoorstel wel verenigbaar is met de huidige Grondwet. Ook al zou de Grondwet ruimte bieden om een wettelijke regeling te treffen over de inwerkingtreding van een wet – daar beroept de regering zich op – dan bleven deze leden van mening dat er door het wetsvoorstel een wezenlijke verandering in het grondwettelijk geregelde wetgevingsproces tot stand wordt gebracht. Deze leden vroegen of zij het juist zagen dat een afwijzende uitspraak bij referendum verhindert dat de bekrachtiging door de Koning effect heeft en dat de wetgever verplicht wordt tot heroverweging van de reeds bekrachtigde wet. Indien zij dit goed zagen, riep dat gegeven bij hen de vraag op of de Grondwet op deze wijze niet wordt geforceerd.

### **Getalsmatige vereisten voor geldigheid van een referendumverzoek en van de uitslag van een referendum**

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verbaasden zich dat de hoge getalsmatige drempels die zijn opgeworpen om een verzoek tot het houden van een referendum ingewilligd te krijgen bij een raadgevend referendum even hoog worden gesteld als bij een bindend referendum in het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet zijn voorgesteld. Zij waren reeds van mening dat deze drempels (resp. 40 000 en 600 000 kiesgerechtigden bij een nationaal referendum) veel te hoog lagen – immers het dubbele van hetgeen de staatscommissie Biesheuvel destijds voorstelde. Op pagina 11 van de memorie van toelichting beroept de regering zich

terzake ten onrechte op de staatscommissie Biesheuvel ter rechtvaardiging van haar keuze. Waarom citeert de regering de commissie verkeerd, zo vroegen deze leden. Zou de regering nu eens een zelfstandig, objectiverend, en sociaal-wetenschappelijk beredeneerd betoog kunnen opbouwen waarom deze hoge drempels nodig zijn voor een bindend referendum? En zou de regering willen verklaren waarom dezelfde drempels nodig zijn voor een raadgevend referendum, dat toch immers een minder vergaande strekking heeft. Deze leden achtten het argument dat daarmee ervaring zou kunnen worden opgedaan voor later, zodra het bindend referendum mogelijk is geworden, niet overtuigend. Juist in zo'n experimentele fase zou de drempel niet te hoog moeten worden gelegd, opdat in feite ervaring met het verschijnsel referendum kan worden opgedaan, zo meenden deze leden.

Op de pagina's 8 en 9 van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 27 034, nr. 5) gaat de regering in op drempels en aantallen. De eis dat de meerderheid in ieder geval 30% van de kiesgerechtigden moet omvatten impliceert dat in al die gevallen waarin de opkomst bij verkiezingen lager dan 60% is – en dat is bij zeer veel gemeenten het geval – de lat bij een referendum hoger ligt dan bij de «vertaalde» kiezersteun die nodig is om in het betreffende vertegenwoordigende lichaam een meerderheid achter een voorstel te krijgen. Als de opkomst bij de raadsverkiezingen in een gemeente immers 50% is, heeft 25% +1 van de kiezers de meerderheid van het aantal zetels, weliswaar meestal verdeeld over meerdere partijen. Waarom is niet overwogen daadwerkelijk een reële verhouding tussen vertegenwoordigend stelsel en referendum te introduceren, namelijk dat een uitslag van een referendum geldig is, wanneer de meerderheid minimaal 50% omvat van de opgekomen electoraat bij de laatstgehouden verkiezing, dan wel bij de verkiezing die het vertegenwoordigende orgaan samenstelde ten tijde van het referendabele besluit, zo vroegen de leden van de **GroenLinks**-fractie.

### **Reikwijdte referendum**

De leden van de **CDA**-fractie hadden een specifieke vraag met betrekking artikel 7, onder f, doch hiervoor verwezen zij naar de vragen welke zij hadden gesteld over de opvattingen van Prof. C.J.A.M. Kortmann terzake, bij het verslag over wetsvoorstel 27 033.

De leden van de **PvdA**-fractie was het opgevallen dat tijdens de behandeling «aan de overzijde» toch nog verwarring bestond over de vraag in hoeverre, als wetsvoorstel 27 033 in tweede lezing zal zijn aanvaard – en op grond daarvan een wet op het bindend correctief referendum van kracht zal worden – ook nog een raadgevend referendum mogelijk zal blijven. Het kwam deze leden voor dat dit op nationaal niveau niet meer het geval zal zijn, maar dat dat op decentraal niveau anders zal liggen. De autonomie zou op decentraal niveau, naar het hen voorkwam, nog vormen van raadgevend referendum mogelijk maken, mits deze niet tot voorwerp zouden hebben verordeningen die algemeen bindende voorschriften bevatten, daar in dit onderwerp dan zal zijn voorzien in de wet, en daarnaast niet ook nog raadgevende referenda over dit onderwerp mogelijk zouden zijn. Deze leden vroegen de regering nog eens uiteen te zetten hoe in elke fase van de totstandkoming van de voorliggende wetsvoorstellen, en daarna, de situatie er precies uitziet.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hadden grote moeite met de referendabiliteit van belastingwetten. Zij stelden de regering de vraag of zij het niet hoogst onwenselijk vindt dat burgers zich niet over begrotingswetten voor de uitgaven kunnen uitspreken, maar wel

over de belastingwetten voor de inkomsten. Veroorzaakt het wetsvoorstel in dit opzicht niet een ernstige onevenwichtigheid?

### **Gevolgen van het referendumverzoek voor bekendmaking en inwerkingtreding**

De leden van de **VVD**-fractie hadden uit het wetsvoorstel begrepen dat spoedeisende wetsvoorstellen van kracht kunnen worden zonder dat de termijn, benodigd voor het aanvragen van een referendum, in acht wordt genomen. Afhankelijk van de uitslag van een referendum kunnen deze wetten dan later eventueel weer ingetrokken worden. Een wetsvoorstel waarvan de invoering niet kan wachten, kan wel weer ingetrokken worden. De logica van een dergelijke constructie ontging deze leden ten enenmale. Kan de regering de wenselijkheid en/of noodzaak van deze constructie verduidelijken?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden nog een vraag ten aanzien van art. 14, dat het in werking treden regelt van een wet waarover een referendum is gehouden dat niet heeft geleid tot een voor de wet negatieve uitslag. In dit geval «wordt de inwerkingtreding bij koninklijk besluit opnieuw geregeld». In art. 13 wordt bepaald dat wanneer vaststaat dat een referendum zal worden gehouden «vervalt hetgeen in die wet omtrent de inwerkingtreding is geregeld van rechtswege.» Daarmee vervalt de wettelijke grondslag voor inwerkingtreding. Hoe kan, zo vroegen deze leden, daarin dan bij koninklijk besluit «opnieuw» worden voorzien. Welke wettelijke grondslag heeft dat koninklijk besluit dan, zo vroegen deze leden.

In de artikelen 16, 20 en 25 wordt bepaald dat, indien een belanghebbende schade lijdt doordat een wet al in werking is getreden voordat er een raadgevend referendum over is gehouden en op grond daarvan de wet wordt ingetrokken, de minister hem een schadevergoeding kan toekennen. Tijdens het debat in de Tweede Kamer bleek de minister het onnodig te vinden een dergelijke bepaling in de wet vast te leggen, omdat de overheid in zo'n geval altijd zal nagaan wat een billijke vergoeding is en die ook zal geven. Indien de overheid anders zou handelen zou dat, aldus de minister, een zweepslag van de betrokkene in de richting van de rechter zijn. De leden van de fractie van **D66** merkten op de opvatting van de minister, dat zoveel mogelijk moeten worden voorkomen dat in gevallen als deze de rechter wordt ingeschakeld, te delen. Gebeurt dat eerder of juist minder gauw als de mogelijkheid tot schadevergoeding in de wet is vastgelegd? Beide mogelijkheden zijn denkbaar. Kan de minister op basis van ervaringen op dit gebied een taxatie geven?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** stelden de vraag hoe de regering zich praktisch een referendum voorstelt over (zeer) spoedeisende wetten en besluiten.

### **Voor het verloop van het referendumproces verantwoordelijke organen**

Het lid van de fractie van **OSF** vroeg zich af of de toezegging van toenmalig minister Peper op 19 mei 1999 ter zake van een onafhankelijke referendumkamer aan de Eerste Kamer gedaan nog steeds geldt; hij stelde: «Een goede mogelijkheid is inderdaad om deze taak neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Dat zou passen binnen de Nederlandse traditie rond verkiezingen, met een onafhankelijk centraal stembureau, zeer veel ervaring en zeer veel jurisprudentie» (Handelingen I 1999/2000, p. 1386). Zo niet, zijn er nog mogelijkheden om dit binnen de grenzen van het voorliggende wetsvoorstel alsnog op te nemen?



## De voorfasen van het referendum

De leden van de **PvdA**-fractie waardeerden het dat de mogelijkheid per amendement-Scheltema c.s. is geïntroduceerd om het afgeven van een ondersteuningsverklaring per brief mogelijk te maken (art. 80). Daarmee wordt de loodzware eis dat kiezers zich naar de gemeentesecretarie moeten begeven om een handtekening te stellen enigszins verlicht. Wel hadden deze leden een vraag bij artikel 76, lid 3, inzake de aanwijzing door B&W van andere plaatsen waar ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd. Deze leden meenden dat daarmee het betrokken college invloed zou kunnen uitoefenen op de bereidheid een verklaring te komen afgeven door hetzij een zeer ruime, hetzij een zeer geringe toepassing te geven aan deze verplichting. Behoort deze verplichting niet in nadere regelgeving geobjectiveerd te worden? Mutatis mutandis geldt deze vraag ook voor artikel 45, lid 3.

Voorts vroegen deze leden aandacht voor tussentijdse peilingen van ingebrachte verzoeken c.q. ondersteuningsverklaringen. Het is duidelijk dat het beschikken daarover van grote betekenis is voor hen die een referendum hebben aangevraagd: moeten zij nog blijven ijveren om meer burgers naar de gemeentesecretarie te laten komen of een brief te sturen, of is het aantal reeds gehaald? Deze leden zagen geen redelijke reden om niet steekproefsgewijs inzicht te verschaffen in de voortgang. Zij vroegen zich af waarom welke objectieve gronden de regering kan aanvoeren om informatie tussentijds, over de mate van participatie van de burgers aan een verzoek om een referendum, niet te willen geven.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen nog naar het moment waarop de algemene maatregel van bestuur kan worden verwacht op grond van artt. 51 en 83, waarbij het mogelijk wordt dat verzoeken c.q. ondersteuningsverklaringen op elektronische wijze kunnen worden ingediend c.q. afgelegd.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen waarom een ingediend verzoek niet kan worden ingetrokken (art. 46, lid 2)?

## Stemming en vaststelling van de uitslag

De leden van het **CDA** zeiden te vrezen dat nationale referenda die gelijk worden gehouden met de verkiezing voor de provinciale staten of de gemeenteraad deze beide laatste verkiezingen behoorlijk overschaduwden. Zeker indien politieke partijen zich sterk met de referendumcampagne hebben beziggehouden kan dit het lokale debat tussen de lokale afdelingen van die partijen «scheef trekken». Kent de regering empirisch buitenlands onderzoek over de effecten van zo een samenloop?

## Voorlichting aan de kiezers

Wordt het niet onderhand tijd de mededelingen in de Staatscourant (artikel 11), die slechts een geringe oplaag kent, mede te doen in door een veel grotere groep burgers toegankelijk medium: een internetsite, die speciaal hiervoor wordt opgetuigd (suggestie: [www.referendabelewet-ten.nl](http://www.referendabelewet-ten.nl)) die een aparte vermelding krijgt op de homepage van [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) en alle sites van ministeries en van de Eerste en de Tweede Kamer, zo vroegen de leden van de **GroenLinks**-fractie.

Verder vroegen deze leden hoe de regering aankijkt tegen het voeren van een campagne door de overheid ten faveure van een wet, waarover een referendum wordt gehouden, anders dan het formuleren van een samenvatting van de inhoud van de betreffende wet? Zal het naar verwachting van de regering gewoon worden dat de overheid een actieve campagne voert voor haar eigen standpunt, cq. voor het voorstel van wet in kwestie?

## Overgangsbepalingen en autonome decentrale referendumverordeningen

Artikel 165 van het wetsvoorstel bepaalt dat anterieure provinciale en gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op raadgevende correctieve referenda die op 15 februari 2001 van kracht waren, in stand blijven (onder enkele voorwaarden) totdat wetsvoorstel 27 033 tot wet is verheven. Betekent dit, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, dat deze bepaling geldt totdat de verklaringsfase na bekendmaking als bedoeld in artikel 137 lid 3 Grondwet is bekend gemaakt. Dat lijkt toch nauwelijks de bedoeling te kunnen zijn? Maar lezing van artikel 165 lijkt, wellicht onbedoeld, toch tot zo een vaststelling te leiden.

Verder rees de vraag bij deze leden van de CDA-fractie hoe hier het begrip raadgevend correctief referendum moet worden begrepen. Dit begrip wordt immers in het voorliggende wetsvoorstel niet omschreven onder de paragraaf begripsbepalingen.

Wel blijkt uit de tekst van het wetsvoorstel dat in ieder geval de volgende drie karakteristieken dit begrip mee constitueren: 1. niet-bindendheid, 2. het onderwerp is een besluit (wet) en 3. de totstandkoming geschiedt door ingezetenen waarbij de overheid indien bij de totstandkoming de wettelijke voorschriften zijn gevolgd dit referendum moet toestaan. Deze laatste beide elementen ontbreken in veruit de meeste decentrale referendumverordeningen zoals onderzoek van mr. W. van der Woude, dat ook in de Gemeentestem wordt gepubliceerd, aantoon. Het gaat in de meeste gemeentelijke verordeningen over concept-besluiten. Mede op grond van nog tot voor kort geldende (kroon)jurisprudentie kunnen gemeentebesturen volgens de meeste decentrale regelingen referendum-aanvragen afwijzen, ook wanneer deze voldoen aan eisen daaraan gesteld in de referendumverordening.

Alleen de referendumverordening Amsterdam lijkt in overeenstemming met het voorliggende wetsvoorstel. Artikel 166, dat betrekking heeft op posterieure verordeningen, spreekt niet over raadgevende correctieve referenda maar over raadgevende referenda. Is het bereik van dit artikel in dat opzicht groter dan artikel 165?

Deze leden van het CDA stellen vanwege deze voor hen nog onduidelijke zaken. een beschouwing van de regering die dieper ingaat op de relatie tussen de artikelen 165 en 166 en de decentrale referenda op prijs.

De regering lijkt in dit wetsvoorstel voornemens de burger een soort recht op referendum te bieden. Zo wordt de vrije aanvullingsbevoegdheid van decentrale besturen bestreden met de opvatting dat «die niet strookt met de bedoeling om de burger centraal en decentraal een in beginsel gelijk recht te bieden op het initiëren van een raadgevend referendum» (Kamerstukken II 27 034, nr. 5, p. 13). Het wetsvoorstel moet ook «zo dicht mogelijk» blijven bij de voorgestelde grondwetsherziening, zo voegt de regering daar aan toe.

Binnen gemeenten zijn belastingverordeningen een belangrijke categorie van algemeen verbindend voorschriften. Zij emotioneren soms ook sterk; vooral de (tarieven bij de) onroerend zaakbelasting, baatbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting bijvoorbeeld.

Wie nu uitgaat van een aanspraak op referendum, dat kennelijk wettelijk en in de toekomst grondwettelijk, moet worden vastgelegd als een soort participatie (grond)recht, zou de beperking daarvan niet afhankelijk moeten maken van gemeentelijke besluitvorming.

Het lijkt toch moeilijk te verdedigen dat over een OZB-verordening in de ene gemeente burgers wel een referendum kunnen aanvragen en in de buurgemeente niet. Teneinde misverstanden te voorkomen wezen deze leden van het CDA erop dat zij, als gezegd, zeer grote reserves bezitten tegen een soort (grond)recht op referendum. Zij menen echter dat de opzet in dit wetsvoorstel in het bovenverhaalde geval van fiscale besluitvorming door de gemeente niet consistent lijkt met de kennelijk

door de regering aangehangen opvatting dat dit recht op referendum een soort participatiegrondrecht is van burgers niet geheel ongelijk aan het kiesrecht uit artikel 4 Grondwet. (Zie ook de reeds gememoreerde één op één relatie, zelfs bij provinciale referenda, van het electoraat voor de verkiezing van de leden van de drie volksvertegenwoordigingen en dat van de 3 types (nationaal, provinciaal, gemeentelijk) referenda). Tenslotte zeiden deze leden nog een aantal meer specifieke vragen met betrekking tot voorstel en toelichting te willen voorleggen. Kunnen nieuwe verordeningen ook voor een gedeelte onderwerp worden van een referendumverordening? Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat in de lokale samenleving vooral discussie is over een onderdeel van de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening (bijvoorbeeld sluitingstijden horeca) maar de overige onderdelen breed draagvlak bezitten in raad en samenleving?

Op pagina 28 memorie van toelichting schrijft de regering dat het intrekken van verordeningen in beginsel referendabel is.

Geldt dit ook voor de situatie waarin delen van verordeningen worden ingetrokken (bijvoorbeeld aanlijngedod honden uit APV)?

In welke situaties kunnen deelgemeenten raadgevende referenda invoeren of in stand houden, indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt?

De uitleg van artikel 5 Europees Handvest inzake lokale autonomie in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer bleef de leden van de CDA-fractie intrigeren. De regering stelt dat uit de woorden «zo mogelijk» blijkt dat het Handvest geen referendum voorschrijft. Het artikel wordt niet geheel geciteerd. Er staat: «zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.» In de opvatting van de regering bevatten in ieder geval deze laatste vijf woorden kennelijk een gratuite en overbodige mededeling. De hele bepaling dient kennelijk in haar opvatting als een geheugensteuntje waarbij de verdragsluitende landen er aan worden herinnerd dat zij voor raadpleging ook nog het referendum kunnen gebruiken. Deze leden waren vooralsnog niet tot dit inzicht bekeerd.

Kan over een besluit (bijvoorbeeld over de naam van de gemeente) dat volgens de burgemeester in aanmerking komt voor vernietiging (artikel 273 Gemeentewet) een referendum worden gehouden?

Is het besluitbegrip dat het onderhavige wetsvoorstel gebruikt hetzelfde als dat van de Algemene wet bestuursrecht of veronderstelt het een ruimer, dichter bij het spraakgebruik liggende betekenis die in het gemeenterecht ook wel voorkomt? Zouden in dat laatste geval gemeenten op grond van artikel 166 wetsvoorstel raadgevende referenda kunnen houden over voornemens, plannen, moties (bijvoorbeeld de raadsnotie waarin opgeroepen wordt tot fusie van de gemeenten met de buurgemeenten) e.d.?

De leden van de **VVD**-fractie hadden er kennis van genomen dat een zestigtal gemeenten en één provincie de thans bij hen in gebruik zijnde referendumverordeningen kunnen handhaven, doch dat er voor andere gemeenten en provincies geen mogelijkheden bestaan referendum verordeningen in te voeren buiten het kader van dit wetsvoorstel. Zij zouden graag van de minister vernemen waarom gekozen is voor deze constructie. Geeft het bestaan van deze tweedeling onder gemeenten en provincies niet aanleiding tot een rechtsongelijkheid in de samenleving?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie waardeerden dat de Tweede Kamer nieuwe teksten voor de artikelen 167 en 168 heeft vastgesteld. Ten gevolge hiervan kunnen de zestig gemeenten die gepioneerd hebben met het verschijnsel referendum hun werk voortzetten op grond van de per 15 februari 2001 bestaande verordeningen. Deze leden vroegen om een nadere toelichting op deze beide artikelen, nu deze later zijn ingevoegd en dus niet in de memorie van toelichting zijn toegelicht. Zij stelden zich voor

om hier op terug te komen naar aanleiding van het antwoord van de regering.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de minister inmiddels weet welke decentrale referendumverordeningen vervallen als de onderhavige wet van kracht wordt vanwege strijdigheid.

In artikel 166 wordt o.a. bepaald dat besturen van provincies en gemeenten niet bevoegd zijn om te voorzien in de mogelijkheid van raadgevende referenda ten aanzien van onderwerpen waarover uit hoofde van de onderhavige wet een referendum kan worden gehouden. Dat lijkt vanzelfsprekend. Een bevoegdheid op grond van een landelijke wet moet niet door een lokale verordening worden ontkracht en hoeft niet door een lokale verordening te worden geregeld. De leden van de **D66**-fractie vroegen zich af, op grond van welke overweging is dit deel van het betreffende artikel opgenomen.

Op grond van het wetsvoorstel kan een raadgevend referendum over een gemeentelijke herindeling alleen worden gehouden op landelijk niveau, het niveau waar over een wettelijke regeling dienaangaande wordt besloten. Een gemeente kan wel een raadplegend referendum houden over een voornemen tot herindeling. Kan de bevolking een raadgevend referendum afdwingen op grond van het wetsvoorstel, met name artikel 166, over een grenscorrectie? Bij grenscorrecties zijn minstens twee gemeenten betrokken. Is het denkbaar dat een raadgevend referendum in de twee gemeenten wordt gecombineerd?

Ingaande op de materie van het wetsvoorstel, stelden de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** de vraag, wat de regering ertoe heeft gebracht om op decentraal niveau de referendabiliteit van een besluit afhankelijk te doen zijn van de rechtsvorm waarin dat besluit is gegoten (algemeen verbindende voorschriften en bepaalde besluiten) en niet afhankelijk is van het belang van een overheidsbesluit voor de burgers. Verder vroegen deze leden of het kan voorkomen dat aan een referendabel besluit op decentraal niveau door de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo ja, vindt de regering deze «samenloop» wenselijk uit een oogpunt van het regeringsstreven naar de juridisering?

Deze leden vroegen de regering hoe het te verdedigen is dat burgers in geval van gemeentelijke grenscorrectie zich wel daarover bij referendum kunnen uitspreken wanneer de grenscorrectie bij gelijkkluidend besluit van gemeenteraden is bepaald en niet wanneer op provinciaal niveau tot dezelfde grenscorrectie wordt besloten.

Deze leden hadden begrepen dat ook een medebewindsbesluit referendabel is. Zij vroegen tot welke consequenties een raadgevende uitspraak tot afwijzing van zulk een besluit kan leiden.

De leden van genoemde fracties betreurden het overigens zeer dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot codificatie van het verschijnsel referendum op lokaal niveau. Zij vroegen de regering hoe voorkomen wordt dat op decentraal niveau een wildgroei aan referendumverordeningen zal plaatsvinden. Voorts vroegen zij of het mogelijk is/blijft dat een gemeente-bestuur zelf een raadplegend referendum organiseert over onderwerpen die ook onder de Trw vallen, waardoor de reikwijdte van de tijdelijke wet niet in formele zin maar wel in feitelijke zin kan worden ingeperkt?

Het lid van de fractie van **OSF** vroeg waarom er niet voor is gekozen om alle gemeenten, i.p.v. slechts een zestigtal, de inhoud van de eigen verordening te laten bepalen? Waarom is wat in de ene gemeente acceptabel is dat in de andere gemeente niet?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen