

27 034

Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 mei 2001

Algemeen

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van de reacties op het wetsvoorstel, zoals die zijn opgenomen in het voorlopig verslag. Met genoegen nam zij kennis van de instemming van de leden van de D66-fractie en van de waardering van de leden van de PvdA-fractie voor de inzet van de kant van de regering. Inderdaad ligt nu voor het eerst in de parlementaire geschiedenis uitvoerende wetgeving inzake het referendum voor. De regering heeft goede nota genomen van de gemengde gevoelens die bij de leden van de fracties van het CDA, de SGP en de ChristenUnie leven ten aanzien van het wetsvoorstel, alsmede van de reacties van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks en de OSF. De reacties hebben duidelijk gemaakt dat er bij verschillende leden vragen rijzen over belangrijke aspecten van het wetsvoorstel. In deze memorie van antwoord wordt ernaar gestreefd de vragen van een helder antwoord te voorzien. De regering wil daarbij niet verhelen dat zij er zich van bewust is dat bij sommige leden van de Eerste Kamer ten aanzien van zowel het onderhavige voorstel als ten aanzien van het grondwetsherzieningsvoorstel gemengde gevoelens bestaan, die samenhangen met de gang van zaken rond het vorige grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum in tweede lezing (Kamerstukken 26 156). Dat voorstel heeft, zoals bekend, in de vergadering van 18 mei 1999 in de Eerste Kamer niet de benodigde tweederde meerderheid behaald. In deze memorie van antwoord en in de memorie van antwoord bij het grondwetsherzieningsvoorstel (Kamerstukken 27 033) hoopt de regering, aan de hand van de antwoorden op de gestelde vragen, overtuigend aan te geven dat de gekozen oplossing, hoewel zij in sommige opzichten inderdaad als uniek te kenschetsen is, zonder meer voldoet aan de relevante rechtsstatelijke randvoorwaarden. Unieke situaties vragen om unieke oplossingen, en unieke oplossingen roepen uit de aard der zaak meer vragen op dan standaardoplossingen.

Allereerst wil ik ingaan op de stelling van de leden van de VVD-fractie dat met de voorliggende wetsvoorstellen op het terrein van het referendum, inclusief de proeve voor de uitvoeringswetgeving, zeker voor niet ingewijden een wel heel complex geheel is ontstaan. Ik realiseer me dat

dit het geval is. Om aan de wensen van de leden van de fractie van de VVD tegemoet te komen is in de bijlage dan ook een overzicht gegeven van de verschillen tussen enerzijds de regels in het onderhavige voorstel voor het raadgevend correctief referendum en anderzijds de regels in het grondwetsherzieningsvoorstel en de daarbij horende proeve voor de uitvoeringswetgeving voor het (beslissend) correctief referendum. Terzijde merk ik – in reactie op opmerkingen daarover van de leden van de fractie van de PvdA – op dat uit het overzicht ook duidelijk blijkt dat de wetgevende arbeid die in het onderhavige voorstel is gestoken, te zijner tijd bij de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving voor de grondwettelijke bepalingen inzake het correctief referendum tevens zijn vruchten zal kunnen afwerpen. Ook in dat opzicht meen ik, met de leden van de fractie van D66, dat dit voorstel als een waardevolle voorloper van een beslissend correctief referendum moet worden beschouwd.

Door de leden van de VVD-fractie is de vraag aan de orde gesteld welke betekenis het gegeven heeft dat het onderhavige voorstel in functie en perspectief van de grondwetsherziening staat. Zij stelden in dat verband diverse vragen.

Het wetsvoorstel staat in functie en perspectief van de totstandkoming van wijziging van de Grondwet tot invoering van het correctief referendum, omdat het raadgevend referendum waarvoor het onderhavige voorstel de wettelijke basis biedt, een tijdelijke oplossing is. Inderdaad, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, staat de regering op de wat langere termijn een beslissend correctief referendum voor ogen, zoals ook steeds in de tot nu toe gewisselde schriftelijke stukken is aangegeven. Daaruit mogen echter niet de verkeerde conclusies worden getrokken. Dit voorstel heeft wel degelijk zelfstandige betekenis, maar heeft niettemin een tijdelijk karakter. De in het wetsvoorstel voorziene tijdelijke werking hangt direct samen met het feit dat het voorstel, vooruitlopend op de totstandkoming van de grondwetsherziening, een tussenoplossing biedt. Als overbrugging is het raadgevend referendum naar het oordeel van de regering uitermate geschikt, maar dat neemt niet weg dat op de wat langere termijn – na het volgen van de koninklijke weg van grondwetsherziening – het beslissend referendum de voorkeur van de regering geniet. De karakterisering van het wetsvoorstel met de zin «als het niet kan zoals het moet, moet het maar zoals het kan» kan dezerzijds dan ook niet worden onderschreven. Alleen al uit het gegeven dat de regering tegelijk met het onderhavige voorstel een voorstel tot grondwetsherziening aanhangig heeft gemaakt, kan worden afgeleid dat daarvan geen sprake is.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering de intentie uit te spreken dat de Tijdelijke referendumwet zal worden verlengd indien de grondwetsherziening niet tijdig is gerealiseerd.

In antwoord daarop deel ik mee thans geen behoefte te voelen vooruit te lopen op een situatie die zich naar ik hoop nooit zal voordoen. Wel wijs ik de leden van de fractie van GroenLinks op het gegeven dat in het in juni 1999 gesloten akkoord een verlenging van de tijdelijke wet open is gelaten. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat de regering daar nu anders overdenkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering bereid is om, mede op basis van een evaluatie van de thans voorliggende wetsvoorstellen, op een later tijdstip varianten van het volksinitiatief te overwegen en voor te leggen aan de Tweede en de Eerste Kamer, waarbij kiezers het recht van initiatief krijgen ten aanzien van de indiening van wetsvoorstellen.

De thans voorliggende voorstellen hebben betrekking op de invoering van het correctief referendum. Voor het invoeren van een referendumvariant

waarbij de kiezers het recht van initiatief krijgen ten aanzien van de indiening van voorstellen van wet, is opnieuw een wijziging van de Grondwet vereist. Het is niet uitgesloten dat, indien de evaluatie van de thans voorliggende voorstellen een positief beeld te zien geeft, de burger in de toekomst nog meer mogelijkheden krijgt om de politieke agenda te bepalen. Maar ik acht het enigszins prematuur, reeds thans toezeggingen te doen aangaande afwegingen die door een volgend kabinet terzake moeten worden gemaakt.

De leden van de fractie van GroenLinks gaven een beschouwing over de afbreukrisico's van het raadgevend referendum in verband met de noodzaak bij de stemming in het vertegenwoordigend orgaan over het overnemen van de referendumuitslag meer- en minderheden politiek te vertalen, en vroegen hoe hoog de regering dit afbreukrisico inschat. Het is mij niet in alle opzichten duidelijk waar de vragenstellers op doelen. Bij de stemming in het vertegenwoordigend orgaan over het voorstel van wet dat uitsluitend strekt tot intrekking dan wel inwerkingtreding van de aan het referendum onderworpen wet, kan blijken dat bepaalde politieke partijen tot een ander oordeel komen inzake de wenselijkheid om tot intrekking c.q. inwerkingtreding van de wet over te gaan, dan (het merendeel van) hun achterban. Dit lijkt mij echter in eerste instantie een zaak voor de betreffende politieke groeperingen en hun achterban. Van een afbreukrisico voor het referenduminstrument als zodanig zou pas kunnen worden gesproken, indien dit effect ertoe zou leiden dat de referendumuitslag stelselmatig niet zou worden overgenomen. Daarbij lijkt mij de vraag of kiezers volgens de partijpolitieke lijnen hebben gestemd, wel van betekenis voor de politieke partijen in kwestie, maar niet van doorslaggevend belang voor het instrument referendum. Bij de kiezers zou in een dergelijk geval de indruk kunnen ontstaan dat aan de referendumuitslag geen enkele betekenis wordt gehecht. Ik heb er echter vertrouwen in dat de politieke partijen en hun leden in de vertegenwoordigende organen ook dat effect van hun stellingname in de beschouwingen zullen betrekken. Ik hoop hiermee de vragen van deze leden voldoende te hebben beantwoord.

De leden van de D66-fractie zijn met mij voorstander van de toename van de betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak. Zij vroegen of mijn opvatting op dit punt voortkomt uit zorg over een afnemende belangstelling van de burgers bij het politieke bestuur in de verschillende bestuurslagen, of dat het een logische stap is die samenhangt met de voortschrijdende emancipatie van de burgers. Naar mijn oordeel is hier niet zozeer sprake van een tegenstelling. De relatief lage en dalende opkomstcijfers bij recente verkiezingen – zowel op landelijk als decentraal niveau – illustreren de verminderde belangstelling van burgers voor het politieke bestuur. Daarnaast is een ontwikkeling te ontwaren van een voortschrijdende emancipatie van de burgers, getuige onder meer het veelvuldig gebruik van inspraak- en bezwaarprocedures. Het referendum kan tegen de achtergrond van beide ontwikkelingen worden geplaatst.

Verder vroegen de genoemde leden in dit verband een korte taxatie te geven van de ontwikkeling van de werking van onze parlementaire democratie.

Opgemerkt kan worden dat ons stelsel van parlementaire democratie in algemene zin bevredigend functioneert. Het raadgevend correctief referendum, zoals thans voorgesteld, dient als aanvulling en in zekere zin correctie op het vertegenwoordigend stelsel. Het primaat van het stelsel van representatieve democratie blijft onaangetast. Het referendum is een belangrijk instrument om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Het bevordert een actief en betrokken burgerschap alsmede het

publieke debat over zaken van algemeen belang. Op deze manier kan de belangstelling van burgers voor de politiek worden vergroot en levert het referendum een bijdrage aan het redresseren van de onvermijdelijke onvolkomenheden van de besluitvorming in een vertegenwoordigend stelsel. Concluderend meen ik dat onze parlementaire democratie in het algemeen naar behoren functioneert en dat het stelsel van representatieve democratie het uitgangspunt moet blijven. Het referendum is echter een waardevolle aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel.

Het is mij overigens bekend dat het referendum een langere voorgeschiedenis kent dan de verschijning van het rapport van de commissie-Biesheuvel en wat daarna is gevolgd, zo antwoord ik op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

In dit verband zij verwezen naar de behandeling in de Eerste Kamer van het vorige voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing, waar de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgebreide beschouwing aan die voorgeschiedenis heeft gewijd, waarbij ook het voorstel van de SDAP uit 1903 is gememoreerd (Handelingen I 1998/99, nr. 30, blz. 1373).

Relatie met de in de Grondwet geregelde wetgevingsprocedure

Verschillende leden stelden vragen over de verhouding tussen dit voorstel en de bestaande grondwettelijke bepalingen inzake de wetgevingsprocedure.

De leden van de fractie van het CDA waren niet overtuigd van het feit dat het voorstel niet tegen tenminste de geest van de Grondwet indruist, en wezen in dat verband op verschillende aspecten van het voorstel en op de invoering van een niet-bindende gemeentelijke en provinciale volksraadpleging in België, waarvoor grondwetsherziening nodig was geoordeeld. In België heeft men het noodzakelijk geoordeeld om eerst een grondwetswijziging tot stand te brengen alvorens een niet-bindend referendum (volksraadpleging) op gemeentelijk niveau in te voeren. De Belgische Raad van State achtte zulks noodzakelijk. Algemene opvatting in Nederland is dat gemeentelijke verordeningen op het raadgevend referendum grondwettelijk mogelijk zijn. Ook de Nederlandse Raad van State is een andere opvatting toegedaan dan de Belgische Raad van State. Op de andere vragen van de leden van de CDA-fractie wordt in het onderstaande, mede in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie, ingegaan.

De leden van de fractie van de VVD wierpen de vraag op of met het voorstel op zijn zachtst gezegd artikel 81 van de Grondwet geen geweld wordt aangedaan. De strekking van hun vragen was, samengevat, of, nu een advies van de kiezers in de vorm van een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een wet bij referendum als zeer zwaarwegend moet worden gekenschetst, op die wijze het beslissend referendum niet heel dicht wordt benaderd, waardoor de facto met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd wat door de Eerste Kamer door het verwerpen van wetsvoorstel 26 156 is afgewezen. Daarbij stelden zij aan de orde of de regering, na het stranden van de invoering van het beslissend correctief referendum via de «koninklijke weg» conform artikel 81, niet via een «sluiproute» het beslissend correctief referendum alsnog tracht te realiseren. Tenslotte vroegen zij 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.

Allereerst hecht ik eraan te ontkennen dat het onderhavige voorstel de facto beoogt, hetgeen met het verwerpen van wetsvoorstel 26 156 door de

Eerste Kamer is afgewezen. Ook de kwalificatie «sluiproute» werpt de regering verre van zich. Daarvan zou pas sprake zijn, indien de tijdelijke wet regels inzake het *beslissend* correctief referendum zou bevatten, hetgeen, zoals bekend is, niet aan de orde is. Vanwege het feit dat het voorstel in functie en perspectief van het grondwetsherzieningsvoorstel staat, is in de opzet van de procedures, de keuze van de onderwerpen en de voorwaarden waaronder een raadgevend referendum mogelijk is, wel zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de te zijner tijd tot stand te brengen regeling inzake het beslissend referendum, waarbij de grondwettelijke grenzen naar mijn oordeel volledig in acht zijn genomen. Dit oordeel wordt gesteund door de Raad van State, hetgeen niet zonder betekenis is. In het onderstaande zal, mede in reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie, uiteen worden gezet wat de opvattingen van de regering terzake zijn.

Artikel 81 Grondwet bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. In de artikelen 82 tot en met 87 Grondwet wordt de wetgevingsprocedure geregeld en zodoende aan artikel 81 Grondwet invulling gegeven. Artikel 87 Grondwet bepaalt dat een voorstel van wet wordt, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Artikel 88 Grondwet stelt vervolgens dat de wet de bekendmaking en inwerkingtreding van de wetten regelt.

Invoering van het raadgevend referendum in de variant zoals thans voorligt, laat de wetgevingsprocedure onverlet. Het raadgevend referendum kan plaatsvinden na de afronding van de besluitvorming door de wetgevende organen, voorafgaand aan de inwerkingtreding van wetten. Artikel 88 Grondwet draagt de gewone wetgever op regels te stellen inzake de inwerkingtreding van wetten, zonder dat daaraan nadere beperkingen worden gesteld. De Grondwet sluit derhalve niet uit dat door de gewone wetgever een algemene regeling wordt vastgesteld die inhoudt dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van wetten een raadgevend referendum kan plaatsvinden, hetgeen precies de strekking en inhoud van het onderhavige voorstel is.

Minstens zo belangrijk als het gegeven dat het raadgevend referendum *de wetgevingsprocedure* onverlet laat, is dat *de bevoegdheden van de wetgever* op geen enkele wijze worden beperkt. Nog steeds geschiedt de vaststelling van wetten door regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Ook wordt na een raadgevend referendum dat leidt tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet in kwestie door de wetgever bepaald welke gevolgen aan die uitspraak van de kiezers moet worden gegeven. In een dergelijk geval is niet alleen de medewerking van de wetgever nodig voor de intrekking van de wet die aan het referendum was onderworpen, maar ook voor de inwerkingtreding van die wet. Juist dit element van de procedure, dat in het onderhavige voorstel is neergelegd, is bij de vraag naar de grondwettigheid van groot belang. Welke gevolgen men ook wil verbinden aan een raadgevende uitspraak van de kiezers tot afwijzing van de wet, in alle gevallen dient de wetgever als zodanig – en dus niet de regering als onderdeel van de wetgevende macht – zich daarover uit te spreken. Voor de goede orde voeg ik hier nog aan toe dat in het geval het referendum geen raadgevende uitspraak tot afwijzing oplevert, de inwerkingtreding bij koninklijk besluit opnieuw geregeld dient te worden en de gang van zaken derhalve dan in dit opzicht niet verschilt met de gang van zaken als er geen referendum zou hebben plaatsgevonden.

De regering wenst overigens te bestrijden dat het oordeel van de Raad van State dat de gekozen inpassing in de wetgevingsprocedure grondwettig is, alleen wordt afgeleid uit stilzwijgen van de Raad van State op dit punt in zijn advies over het voorliggende voorstel, zoals de leden van de fractie van het CDA suggereren. Dat de Raad van State zich daarover in

het advies over het onderhavige wetsvoorstel niet heeft uitgesproken, behoeft geen verbazing te wekken, nu de Raad al in een eerder stadium advies was gevraagd over de meest wenselijke wijze van inpassing van het raadgevend referendum in de wetgevingsprocedure. In dat advies (d.d. 11 oktober 1999, Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VII, B, zie met name punt 5) heeft de Raad immers uitdrukkelijk uitgesproken dat de inwerkingtredingsvarianten (gedoeld wordt onder andere op de variant dat een algemene wet bepaalt dat wetten voor hun inwerkingtreding aan een raadgevend referendum kunnen worden onderworpen, als hier aan de orde), waarbij de eindbeslissing aan de wetgever is, in beginsel mogelijk zijn. Deze varianten behoren echter te worden gecompleteerd met intrekking van wetten waarvan na referendum is besloten ze niet in werking te laten treden. Ook aan het laatste is in het onderhavige voorstel uitvoering gegeven, in die zin dat zowel intrekking als inwerkingtreding alleen bij wet kan geschieden.

De leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie 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, en of de Grondwet op die wijze niet wordt geforceerd.

Op zichzelf is het niet zo dat uit een raadgevende uitspraak tot afwijzing volgt dat de bekrachtiging door de Koning geen effect heeft. Door de bekrachtiging door de Koning verkrijgt een aangenomen wetsvoorstel de kracht van wet. Vervolgens zal de wet normaal gesproken in werking treden. Duidelijk is dat bekrachtiging van een wet *eo ipso* niet dwingt tot het in werking laten treden van een wet.

De status van wet kan door een raadgevende uitspraak tot afwijzing niet aan die wet worden ontnomen. Wel kan de wetgever, op basis van een heroverweging die inderdaad op grond van de bepalingen van dit voorstel verplicht is na een raadgevende uitspraak tot afwijzing, besluiten tot intrekking van die wet. Dat laatste dient echter bij wet te geschieden. Een wetsvoorstel als hier bedoeld zal ook weer door de Koning moeten worden bekrachtigd om kracht van wet te verkrijgen. Uit deze uiteenzetting moge blijken dat het onderhavige voorstel de bekrachtiging door de Koning respecteert.

De leden van de CDA-fractie achtten de stelling aannemelijk dat het wetsvoorstel beoogt, of tot gevolg heeft, dat het daarin bepaalde op een materieel beduidende wijze intervenueert in het traject dat de formele wetgever volgt, en zij wezen in dat verband op het feit dat een aantal kiezers een raadgevend referendum kan afdwingen, het feit dat een deel van een wet vervalt (te weten de inwerkingtredingsregeling) indien een inleidend verzoek onherroepelijk is toegelaten (artikel 13) en het feit dat na een referendum dat niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing inwerkingtreding opnieuw bij koninklijk besluit geregeld dient te worden (artikel 14). Zij vroegen een beschouwing van de regering over de stelling dat het wetsvoorstel niet indruist tegen de geest van het in hoofdstuk 5, paragraaf 1 van de Grondwet bepaalde. Ook de leden van de fracties van de SGP en van de ChristenUnie, gaven aan dat naar hun oordeel door het wetsvoorstel een wezenlijke verandering in het grondwettelijk geregelde wetgevingsproces tot stand wordt gebracht. In het bovenstaande is aangegeven waarom naar mijn oordeel het wetsvoorstel niet in strijd is met de relevante bepalingen van de Grondwet. Of het wetsvoorstel indruist tegen de geest van de Grondwet, vraagt vanzelfsprekend een bredere beantwoording. Op voorhand moet hierbij worden erkend, dat bij deze beantwoording eerder verschillen van mening aan de orde kunnen zijn, omdat de beoordeling die in dat verband gevraagd wordt sterk verband houdt met verschillen in appreciatie die niet tot de genoemde staatsrechtelijke normen zijn terug te voeren.

Naar mijn opvatting moet de vraag of het onderhavige voorstel ook in overeenstemming is met de geest van de Grondwet, worden beoordeeld aan de hand van de vraag of de gezamenlijke vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal in het gedrang komt (artikel 81 Grondwet).

De bevoegdheid van kiesgerechtigden om om een raadgevend referendum te verzoeken, bestaat pas op het moment dat de bekrachtiging heeft plaatsgevonden, met andere woorden, nadat de wetgevende organen met het wetsvoorstel hebben ingestemd. Deze bevoegdheid zal bovendien door de wetgever zelf, door aanvaarding van het onderhavige voorstel, worden verleend. Mede in aanmerking genomen dat de wetgever zelf beslist over de gevolgen die aan een referendum moeten worden verbonden, van welke aard dan ook, zie ik niet in waarom het voorstel in strijd met de geest van de Grondwet zou zijn. Ook het feit dat op grond van artikel 13 van het voorstel inwerkingtredingsregelingen van aanvaarde en bekrachtigde wetten komen te vervallen en het feit dat op grond van artikel 14 van het voorstel na een referendum dat geen raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet heeft opgeleverd, de inwerkingtreding opnieuw bij koninklijk besluit moet worden geregeld, brengt de regering op dit punt niet tot een ander oordeel. Deze bepalingen hebben hetzelfde karakter als artikel 7 van de Bekendmakingswet, welk artikel ook regelen bevat ten aanzien van de inwerkingtreding van wetten. In dit opzicht komt aan de betreffende artikelen geen verdergaande betekenis toe dan aan algemene wetten in relatie tot bijzondere wetten, waarop in het onderstaande in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie nog nader wordt ingegaan en waarnaar verder wordt verwezen.

Naar de overtuiging van de regering wordt met het onderhavige voorstel aan de gezamenlijke vaststelling van wetten dan ook geen afbreuk gedaan.

In het bovenstaande meen ik overtuigend te hebben weergegeven waar de constitutionele ruimte voor het raadgevend referendum uit bestaat. Een andere vraag is of het raadgevend referendum het beslissend referendum niet zo dicht nadert, dat de facto sprake is van een beslissend referendum, waarvoor, zoals ook de regering meent, grondwetsherziening noodzakelijk is.

Naar mijn oordeel is dit niet het geval, zo antwoord ik de leden van de CDA- en de VVD-fractie. Hoewel, zoals eerder in deze memorie van antwoord is aangegeven, voor de opzet van het voorstel zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de te zijner tijd tot stand te brengen regeling inzake het beslissend referendum, bestaat er een belangrijk – in dit verband doorslaggevend – verschil tussen beide soorten referenda. Een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een wet bij referendum zal naar mijn mening zeer zwaar wegen, maar is niet gelijk te stellen met een afwijzing in een beslissend referendum. In het laatste geval vervalt het wetsvoorstel van rechtswege en heeft de wetgever dus geen zeggenschap over de gevolgen die aan de referendumuitspraak moeten worden verbonden. In het geval van een raadgevend referendum daarentegen leidt een uitspraak tot afwijzing alleen tot de verplichting voor de wetgever de wet te heroverwegen. Ook al zal de uitspraak van de kiezers bij een raadgevend referendum door de wetgever niet makkelijk terzijde kunnen worden geschoven, dit betekent nog niet dat daarmee de facto een beslissend referendum wordt ingevoerd. Uiteindelijk is het de wetgever die moet bepalen op welke wijze met de uitslag van het referendum wordt omgegaan.

Naar mijn mening zal de wetgever zeer wel in staat zijn op een prudente manier met deze verantwoordelijkheid om te gaan. Dat uit de voorbeelden die de leden van de fractie van de PvdA hebben aangehaald blijkt dat de

uitslag van lokale raadgevende referenda altijd is gevolgd, acht ik wel van belang, maar niet doorslaggevend. Ook wens ik de kanttekening te maken dat ingeval van referenda over herindelingen de uitkomst van een gemeentelijk referendum lang niet in alle gevallen heeft geleid tot het afblazen van de herindeling. Met de komst van de Tijdelijke referendumwet zal voor de wetgever, en op het decentrale niveau voor de gemeenteraad en provinciale staten, een nieuwe situatie ontstaan, waarover op basis van enkele voorbeelden uit de huidige gemeentelijke praktijk bij raadgevende referenda moeilijk zekere voorspellingen kunnen worden gedaan. Wel is het vanzelfsprekend zaak dat in de voorlichting aan de kiezers onomstotelijk duidelijk wordt gemaakt dat het hier een raadgevend referendum betreft, in welk geval de wetgever de vrijheid behoudt de uitslag van het referendum niet te volgen.

De leden van de CDA-fractie wezen ook nog op enkele meer specifieke in het wetsvoorstel gebezigde begrippen en constructies, waaruit zij afleidden dat het voorstel de facto een beslissend referendum behelst en derhalve indruist tegen de geest van de Grondwet. Ik kan deze leden daarin niet volgen. Het begrip «kizersuitspraak» heeft niet per se de connotatie van een bindende uitspraak, nu uitspraak in het dagelijkse taalgebruik net zo goed associaties oproept met het naar voren brengen van een mening als met het nemen van besluiten. Bovendien wordt het begrip «uitspraak» in het wetsvoorstel steeds voorzien van het bijvoeglijk naamwoord «raadgevend», zodat van enige verwarring op dit punt naar mijn oordeel geen sprake kan zijn. Vervanging van het begrip «raadgevende uitspraak tot afwijzing» door het begrip «raadgevende uitspraak tot niet in werking laten treden» zou in mijn ogen geen verbetering opleveren, nu kiezers niet kunnen besluiten tot het al dan niet in werking laten treden van een wet, maar een wet wel in politieke zin kunnen afwijzen.

Voor wat betreft de afgrenzing van het referendumelectoraat kan worden opgemerkt dat weloverwogen is aangesloten bij het electoraat voor het vertegenwoordigend orgaan wiens besluiten aan een referendum kunnen worden onderworpen. Het referendum is een aanvullend middel op het vertegenwoordigend stelsel. Het leggen van een relatie tussen de populatie die gerechtigd is de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan te bepalen en de populatie die gerechtigd is aan een referendum over besluiten van dat orgaan deel te nemen, ligt in die invalshoek voor de hand, ook als het een raadgevend referendum betreft. Consequentie daarvan is dat niet-Nederlanders niet aan een provinciaal referendum kunnen deelnemen, ondanks het feit dat bij een provinciaal referendum de samenstelling van de Eerste Kamer- in tegenstelling tot bij provinciale verkiezingen – niet aan de orde is. Overigens sluiten deze keuzen aan op het grondwetsherzieningsvoorstel, waar in het voorgestelde artikel 128a voor de afgrenzing van de kiesgerechtigden die aan een referendum kunnen deelnemen, wordt verwezen naar de artikelen 129 en 130 Grondwet. Zoals bekend is, is het grondwetsherzieningsvoorstel richtinggevend geweest voor de regeling in het onderhavige voorstel.

De leden van de fractie van de PvdA wezen ook op het rapport van de commissie-Biesheuvel in relatie tot de vraag naar de grondwettigheid. Ik wijs er op dat in de eerdere schriftelijke stukken al is aangegeven dat in het rapport van de commissie-Biesheuvel geen uitspraken worden gedaan over de grondwettigheid van het raadgevend correctief referendum, omdat de variant die thans aan de orde is, in het rapport van de commissie niet wordt besproken (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5, blz. 4). De leden van de PvdA-fractie memoreerden dat voor de commissie het raadgevend referendum op nationaal niveau vooral betekenis had als een tijdelijk, experimenteel initiatief ter voorbereiding van de invoering

van een bindend referendum. Het voorliggende voorstel kan als zodanig worden beschouwd.

Voorts stelden de leden van de PvdA-fractie enkele vragen over de artikelen 13 en 14 van het voorliggende voorstel in relatie tot de in de Grondwet geregelde wetgevingsprocedure. Zij vroegen of de in de artikelen 13 en 14 van het voorstel gegeven voorschriften op deze manier de in de Grondwet omschreven procedure bij de totstandkoming van een wet op dit punt bindend kan voorschrijven.

Ingevolge artikel 13 van het voorstel vervalt hetgeen in een wet is geregeld omtrent de inwerkingtreding van rechtswege, indien een inleidend verzoek tot het houden van een referendum met betrekking tot die wet onherroepelijk is toegelaten. Uit artikel 14 vloeit de verplichting voort om de inwerkingtreding van een wet bij koninklijk besluit opnieuw te regelen, in het geval onherroepelijk is vastgesteld dat het definitieve verzoek niet wordt toegelaten dan wel dat het referendum niet heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing.

Van belang is hier, zo antwoord ik deze leden, dat de betreffende voorschriften geen afwijking van de grondwettelijke bepalingen bevatten – de Grondwet delegeert het stellen van regels inzake inwerkingtreding in artikel 88 nu juist aan de gewone wetgever – maar daaraan een invulling geven. Met deze nuance heeft de regering overigens met instemming kennis genomen van de opvatting van deze leden dat de wetgever inderdaad de bevoegdheid bezit dergelijke voorschriften te maken. De invulling die in de artikelen 13 en 14 wordt gegeven aan de grondwettelijke taak van de wetgever om voorschriften vast te stellen op het terrein van de inwerkingtreding van wetten, is constitutioneel zonder meer mogelijk, zoals ook al eerder in deze memorie van antwoord is betoogd. De vraag van de leden van de PvdA-fractie raakt echter het punt van de dwingende werking van deze voorschriften. In dit verband is van belang dat het onderhavige voorstel zich tot andere wetgeving verhoudt als een algemene wet tot een bijzondere wet. Nu de algemene en de bijzondere wet formeel gezien van gelijke rangorde zijn, kunnen de regels van de algemene wet in uitzonderlijke gevallen door afwijkende bepalingen in de bijzondere wet opzij gezet worden. In dit opzicht kunnen de voorschriften van de Tijdelijke referendumwet de wetgever in juridische zin niet binden, hetgeen een belangrijk verschil is met de situatie dat dergelijke voorschriften in de Grondwet zouden zijn opgenomen. In het geval dat de bijzondere wet zou afwijken van de Tijdelijke referendumwet dient dat wel in de bijzondere wet expliciet tot uitdrukking te worden gebracht en dient dat ook te worden gemotiveerd (vergelijk aanwijzing 49 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Een in de praktijk denkbare reden voor afwijking zou kunnen zijn gelegen in het belang dat de betreffende wet met spoed in werking treedt. In die situatie is echter al in het onderhavige voorstel (artikel 16), overigens onder de uitdrukkelijke bepaling dat de wet na de inwerkingtreding alsnog aan een referendum kan worden onderworpen, voorzien. Andere redenen voor afwijking van de regeling voor inwerkingtreding zoals neergelegd in dit voorstel zie ik thans niet. Op de problematiek van de verhouding tussen algemene en bijzondere wetten en de positie van de Tijdelijke referendumwet in dat verband is overigens in het nader rapport bij dit voorstel (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, B, onder punt 2) uitgebreid ingegaan. Voor verdere beschouwingen daarover wordt daarnaar verwezen.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden voorts wat de wettelijke grondslag is voor het koninklijk besluit van artikel 14, nu de inwerkingtredingsregeling van de wet op grond van artikel 13 eerder was komen te vervallen.

Het antwoord op deze vraag luidt dat de wettelijke grondslag voor het

koninklijk besluit wordt gegeven door artikel 14 van de Tijdelijke referendumwet zelf.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat artikel 7, onder d, van het voorstel van Tijdelijke referendumwet bepaalt dat wetten tot verandering in de Grondwet niet referendabel zijn, terwijl in artikel IV van het grondwetsherzieningsvoorstel wordt gesteld dat een voorstel tot verandering in de Grondwet alleen referendabel is indien dit voorstel in tweede lezing door de Staten-Generaal is aanvaard. Deze leden vroegen hoe deze artikelen zich tot elkaar verhouden.

Onder de werking van de Tijdelijke referendumwet kunnen wetten tot verandering in de Grondwet niet referendabel zijn, omdat artikel 139 van de Grondwet daaraan in de weg staat. Artikel 139 van de Grondwet bepaalt dat veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, terstond in werking treden nadat zij zijn bekendgemaakt. Zo lang de Grondwet niet zelf de mogelijkheid van een correctief referendum opent, is een correctief referendum, ook indien dat tot een raadgevende uitspraak strekt, over een wet tot verandering in de Grondwet derhalve niet mogelijk. Wordt de Grondwet gewijzigd overeenkomstig het thans aanhangige grondwetsherzieningsvoorstel, dan wordt een grondwetswijziging wel referendabel. Artikel IV van het grondwetsherzieningsvoorstel beperkt de referendabiliteit van een voorstel tot verandering in de Grondwet echter tot de gevallen waarin de grondwetsherziening ook in tweede lezing door de beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard en de parlementaire behandeling dus volledig is afgerond. Met de beperking van de mogelijkheid van een correctief referendum tot de tweede lezing van een grondwetsherziening wordt voorkomen dat er twee maal een correctief referendum over hetzelfde voorstel wordt gehouden. Voor een nadere beschouwing over de beperking tot de tweede lezing wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het vorige grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing (Kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 3, blz. 15).

Deze leden vragen voorts waarom in de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet een andere terminologie wordt gehanteerd dan in het voorstel van een Tijdelijke referendumwet («voorstel tot verandering in de Grondwet» in artikel IV, 27 033, en «wetten tot verandering in de Grondwet» in artikel 7, onder d, 27 034; «voorstellen van wet» in artikel 89b, 27 033, en «wetten» in artikel 7 van 27 034).

Deze verschillen in terminologie vloeien voort uit de wijze waarop het referendum op nationaal niveau wordt ingepast in de wetgevingsprocedure. Het beslissend correctief referendum vindt plaats tussen de aanneming van een voorstel van wet door de Staten-Generaal en de bekrachtiging ervan, terwijl het raadgevend correctief referendum plaatsvindt tussen de bekrachtiging en de inwerkingtreding van de wet.

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

De leden van de PvdA-fractie stelden de hoogte van de drempels voor het toelaten van een inleidend respectievelijk definitief verzoek aan de orde. Zij meenden dat in de memorie van toelichting het rapport van de commissie-Biesheuvel verkeerd was geciteerd.

In de bedoelde passage van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 11) staat dat de aantallen kiesgerechtigden die een inleidend respectievelijk definitief verzoek dienen te ondersteunen – te weten 40 000 respectievelijk 600 000 – hun basis in het rapport van de commissie-Biesheuvel vinden, dat mede is gebaseerd op rechtsvergelijkend onderzoek, en het advies van de commissie-De Koning.

Vervolgens is in deze passage aangegeven dat de daarop gebaseerde aantallen reeds in het grondwetsherzieningsvoorstel zijn verhoogd. Hoewel de eerste zin bij afzonderlijke lezing wellicht de indruk zouden kunnen wekken dat de aantallen van 40 000 respectievelijk 600 000 direct afkomstig zijn uit het rapport van de commissie-Biesheuvel, kan na lezing van het geheel van deze passage dat toch niet zo worden verstaan. Naar mijn mening is er dan ook geen sprake van verkeerd citeren van het rapport van de commissie-Biesheuvel, maar ik erken dat de passage aanleiding kan geven tot misverstand.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een zelfstandig betoog over de hoogte van de drempels voor een bindend referendum. In het kader van het vorige grondwetsherzieningsvoorstel is uitgebreid gediscussieerd over de meest wenselijke hoogte van de drempels. Van die discussie en de manier waarop tot de uiteindelijke hoogte van de drempels is gekomen, kan de regering zich niet zo maar losmaken, omdat er nu eenmaal een belangrijke inhoudelijke relatie bestaat tussen het vorige grondwetsherzieningsvoorstel en het onderhavige voorstel. Een zelfstandig betoog hierover zou deze relatie miskennen. Uitgangspunt bij de keuze van de drempels is geweest dat de drempels op een dusdanig niveau moeten liggen, dat het referenduminstrument alleen als *ultimum remedium* wordt gebruikt. Drempels dus die passen bij de gedachte dat het alleen aangewezen is alle kiesgerechtigden voor een stemming op te roepen, indien een referendumverzoek over steun onder een aanmerkelijk deel van de bevolking beschikt. Voor de exacte bepaling van de hoogte van de drempels heeft de regering het oorspronkelijke voorstel van de commissie-Biesheuvel van 10 000 respectievelijk 300 000 handtekeningen tot uitgangspunt genomen, onder overneming van het advies van de commissie-de Koning om de drempel voor het inleidend verzoek op 20 000 handtekeningen te stellen. Deze aantallen zijn, gelet op een aantal nieuwe ontwikkelingen, verdubbeld. De bedoelde ontwikkelingen, te weten de totstandkoming van de nieuwe media en informatie-communicatietechnologieën, hebben sindsdien alleen maar aan betekenis gewonnen. Burgers communiceren nog meer dan destijds met gebruikmaking van nieuwe media als internet en e-mail met elkaar. Juist door het gebruik van die nieuwe technieken zijn grote groepen burgers makkelijk te bereiken, en zal het mobiliseren van steun nu eenvoudiger zijn dan vroeger. De regering meent dat de huidige drempels in dit licht bezien op een juist niveau liggen, waarbij zij overigens wil erkennen dat het vaststellen van bepaalde aantallen, bijvoorbeeld voor drempels, altijd tot op zekere hoogte een arbitrair karakter heeft. Voor een dergelijke keuze is gelet op het arbitraire karakter dan ook geen sociaal-wetenschappelijk onderbouwde motivering te geven.

De leden van de PvdA-fractie wensten ook een verklaring voor de vraag waarom diezelfde drempels nodig zijn voor een raadgevend referendum, dat een minder vergaande strekking heeft. Hiervoor verwijs ik deze leden naar de eerdere passage in deze memorie van antwoord over de functie en het perspectief van het onderhavige voorstel. Alleen al uit dat enkele gegeven vloeit voort dat niet voor andere drempels is gekozen. Het kiezen van andere drempels voor het raadgevend referendum op basis van de Tijdelijke referendumwet zou de relatie tussen het voorliggende voorstel tot grondwetsherziening en het onderhavige voorstel miskennen. De Tijdelijke referendumwet dient immers slechts als overbrugging van de periode dat er nog geen beslissend referendum is.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom niet is overwogen om te bepalen dat een uitslag van een referendum geldig is, indien de meerderheid ten minste 50% van het opgekomen electoraat bij de laatst

gehouden verkiezingen omvat. Zij meenden dat zodoende een reële verhouding tussen vertegenwoordigend stelsel en referendum zou worden geïntroduceerd.

In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5, blz. 8 e.v.) is uitgebreid ingegaan op alternatieven voor de thans in artikel 5 van het voorstel neergelegde regel dat een referendum tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing leidt, indien een meerderheid van de opgekomenen zich in afwijzende zin uitspreekt en deze meerderheid tevens dertig procent van het electoraat omvat. Daarbij is aangegeven dat het uitgangspunt is dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt gehandhaafd. Dat brengt onder andere mee dat door de vertegenwoordigende organen genomen besluiten niet door een gewone meerderheid van opgekomen kiezers terzijde moeten kunnen worden geschoven, maar dat hogere eisen worden gesteld. Ook de commissie-Biesheuvel was van oordeel dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel meebrengt dat nadere eisen worden gesteld aan de meerderheid die bij referendum een wetsvoorstel kan verwerpen, en stelde om die reden de in het onderhavige voorstel neergelegde regeling voor. De suggesties die de leden van de fractie van GroenLinks doen voldoen naar mijn oordeel niet aan het uitgangspunt dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt gehandhaafd, omdat de omvang van de vereiste meerderheid fluctueert en de afhankelijk wordt van de opkomst bij de laatstgehouden verkiezingen.

Reikwijdte referendum

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de uitzondering van rijkswetten (artikel 7 onder f) wordt verwezen naar de memorie van antwoord bij het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het correctief referendum.

De leden van de CDA-fractie stelden dat de regering met het voorstel de burger een soort recht op referendum lijkt te willen bieden en stelden in dat verband de vraag of de gemeentelijke uitzonderingsbevoegdheid ten aanzien van fiscale besluiten zich hiermee verdraagt.

De bedoeling van dit wetsvoorstel is inderdaad om in alle gemeenten het raadgevend referendum in te voeren en burgers van alle gemeenten een recht op een raadgevend referendum over besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften te geven. Dat behoeft op zichzelf nog niet te betekenen dat dat recht dan ook in alle gemeenten eenzelfde omvang heeft. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen gemeenten de vrijheid te geven om op basis van eigen afwegingen de vraag te laten beantwoorden of belasting- en legesverordeningen en rechtspositieregelingen aan een referendum moeten kunnen worden onderworpen. Ook hebben gemeenten de vrije keuze in de vraag of zij op basis van autonome verordeningen andere besluiten aan een raadgevend referendum willen kunnen laten onderwerpen. Daarmee is het eerder verwoorde doel van dit wetsvoorstel niet ondergraven.

De leden van de SGP-fractie en de fractie van de ChristenUnie vroegen aandacht voor de uitzondering van begrotingswetten en in relatie daarmee de referendabiliteit van belastingwetgeving. Zij meenden dat het wetsvoorstel een ernstige onevenwichtigheid veroorzaakt, nu de kiezers zich niet over de begrotingswetten voor de uitgaven kunnen uitspreken maar wel over de belastingwetten voor de inkomsten.

Ook deze keuze is bij het eerdere grondwetsherzieningsvoorstel gemaakt en is daar uitgebreid aan de orde geweest. Ik wijs erop dat begrotingswetten niet alleen over uitgaven, maar ook over inkomsten gaan. Begrotingswetten betreffen per definitie een veelheid aan onderwerpen op uiteenlopende terreinen. Om die reden leent een begrotingswet zich

naar zijn aard niet voor een referendum. Voor belastingwetten geldt dit bezwaar evenwel niet, nog daargelaten dat het begrip «belastingwet» voor meerdere uitleg vatbaar is. Als alle wetgeving met elementen van belastingen en heffingen – met andere woorden alle wetgeving op grond waarvan inkomsten zouden worden gegeneerd – van het referendum zouden worden uitgezonderd, zou waarschijnlijk het merendeel van de wetgeving onder die uitzondering vallen, terwijl slechts een beperkt deel van de wetgeving als belastingwetgeving in engere zin kan worden beschouwd. Ook om die reden is van uitzondering van belastingwetgeving afgezien.

Gevolgen van het referendumverzoek voor bekendmaking en inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie ontging de logica van de constructie, dat een wetsvoorstel waarvan de invoering niet kan wachten, naar aanleiding van de uitslag van een referendum kan worden ingetrokken. Zij vroegen de regering de wenselijkheid en/of noodzaak van deze constructie te verduidelijken.

Het gaat hier om wetsvoorstellen waarvan invoering volgens de wetgever niet op zich kan laten wachten. Dit zou zich met name kunnen voordoen bij met de begroting samenhangende aanpassingen in de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid en de belastingen, in het bijzonder ingeval de toekenning van terugwerkende kracht uitgesloten moet worden geacht. Ik begrijp de vraag van de VVD-fractie tevens als vraag naar de reden waarom dergelijke spoedeisende wetten niet in hun algemeenheid worden uitgezonderd van referendabiliteit. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel beoogt *onderwerpen* referendabel te maken. Een algemene uitzonderingsgrond voor spoedeisende wetten zou afbreuk doen aan dit uitgangspunt. Dat klemt te meer als het gaat om een belangrijk onderwerp waarover een uitgebreide en langdurige discussie heeft plaatsgevonden, zowel voorafgaand aan als tijdens de behandeling in het parlement. In zijn algemeenheid zou het voorts minder wenselijk zijn wanneer bij de beoordeling of een wet voor spoedshalve inwerkingtreding in aanmerking komt de wenselijkheid van referendabiliteit een rol kan spelen.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regeling van nadeelcompensatie in het onderhavige voorstel ertoe zal leiden dat eerder of juist minder gauw de rechter zal worden ingeschakeld bij verzoeken van belanghebbenden om schadevergoeding. Tevens verzochten zij mij op basis van ervaringen op dit gebied een taxatie te geven. Vooropgesteld dient te worden dat de mogelijkheid van spoedshalve inwerkingtreding slechts in bijzondere gevallen gebruikt zal worden. Het geval van een referendum over een op basis van de spoedregeling in werking getreden wet zal binnen deze categorie van bijzondere gevallen een uitzondering zijn. Het aantal schadeclaims zal derhalve vermoedelijk beperkt blijven. Verder valt het niet precies te zeggen wat voor consequenties de vastlegging van de mogelijkheid tot nadeelcompensatie zal hebben voor het aantal beroepen op de rechter. Geconstateerd kan echter worden, dat het aantal schadeclaims tegen de overheid de laatste jaren is toegenomen. Het feit dat hier al dan niet een uitdrukkelijke wettelijke basis voor is, lijkt er in dit verband weinig toe te doen. De nadeelcompensatie is vooral in de jurisprudentie tot ontwikkeling gekomen op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name op grond van de zogenaamde *égalité devant les charges publiques*. Dit evenredigheid-beginsel is gecodificeerd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op dit artikel worden claims voor nadeelcompensatie in het algemeen gebaseerd, voor zover daar geen uitdrukkelijke wettelijke basis voor is. Geconcludeerd kan derhalve worden dat ook in geval het

onderhavige voorstel niet zou voorzien in een specifieke regeling van nadeelcompensatie, het mogelijk zou zijn geweest op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht een schadeclaim in te dienen.

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

Het gaat hier om wetten (en besluiten) die dermate spoedeisend zijn dat de inwerkingtreding ervan niet langer op zich kan laten wachten. Zoals reeds in de memorie van toelichting beschreven, betekent dit dat de wet in werking zal treden gedurende de fase van het inleidende verzoek dan wel in de fase van het definitieve verzoek of in de fase van het referendum. Als het referendum over de spoedshalve reeds in werking getreden wet resulteert in een raadgevende uitspraak tot afwijzing ervan, moet de regering een beslissing nemen over de vraag of er al dan niet een wetsvoorstel tot intrekking wordt ingediend. Indien de wetgever beslist tot intrekking van de wet, zal onder meer de vraag onder ogen moeten worden gezien of belanghebbenden schade hebben geleden, die mogelijk voor vergoeding in aanmerking komt.

Het voorgaande geldt *mutatis mutandis* ook voor besluiten op het decentrale niveau. Provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad moeten een beslissing nemen over de intrekking van het besluit. Bij intrekking van het besluit, zullen zij moeten bezien of er reden is om eventuele schade van belanghebbenden te vergoeden.

Voor het verloop van het referendumproces verantwoordelijke organen

Het lid van de OSF-fractie vroeg 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, waar 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 1998/99, nr. 30, blz. 1386).

Mijn ambtsvoorganger, toenmalig minister Peper, gaf in de door het lid van de OSF-fractie aangehaalde passage aan dat de regering bereid was de mogelijkheid van het neerleggen van de toetsing van referendumverzoeken bij een onafhankelijke instantie te betrekken bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving betreffende het destijds aan de orde zijnde voorstel tot wijziging van de Grondwet. Bij de voorbereiding van het thans aanhangige voorstel voor een Tijdelijke referendumwet is opnieuw overwogen in hoeverre de beoordeling van de referendabiliteit aan een onafhankelijke instantie dient te worden opgedragen. Hoewel in beginsel de objectieve oordeelsvorming bij een onafhankelijke instantie beter gewaarborgd is dan bij een bestuursorgaan, is er toch voor gekozen om de beoordeling van de referendabiliteit onder te brengen bij de betrokken bestuursorganen. Voor bestuurlijke beïnvloeding van de besluitvorming omtrent referendabiliteit bestaat in de praktijk weinig gevaar, daar de besluitvorming een gebonden karakter heeft. Bovendien kunnen de besluiten van de bestuursorganen ter zake van de referendabiliteit ter toetsing worden voorgelegd aan de onafhankelijke rechter. Met de instelling van een nieuw orgaan dat belast zou worden met de beoordeling van de referendabiliteit, zou de referendumprocedure worden gecompliceerd en meer tijd gaan kosten – met alle gevolgen voor de duur van de wetgevingsprocedure van dien –, zonder dat het nieuwe orgaan in de referendumprocedure een duidelijke toegevoegde waarde heeft.

Het lid van de OSF-fractie vroeg vervolgens of er nog mogelijkheden zijn om de instelling van een onafhankelijke referendumkamer binnen de grenzen van het voorliggende wetsontwerp alsnog op te nemen. Gelet op het voorgaande en mede gelet op het feit dat een motie van het lid-Halsema, strekkende tot instelling van een onafhankelijke referendumkamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 033 en 27 034, nr. 15), door de Tweede Kamer werd verworpen, zie ik geen aanleiding om de instelling van een onafhankelijke referendumkamer alsnog in de Tijdelijke referendumwet op te nemen, nog daargelaten dat wijzigingen van het wetsvoorstel in dit stadium van de wetgevingsprocedure niet aan de orde zijn.

De voorfasen van het referendum

Inderdaad bevat het wetsvoorstel, zoals de leden van de fractie van de PvdA constateerden, een gedetailleerde regeling van de procedures. Met de leden van de PvdA is de regering van oordeel dat alles dat het uitoefenen van het stemrecht raakt, evenals alles dat het uitoefenen van het recht om referendumverzoeken in te dienen betreft, gedetailleerde regeling behoeft.

De leden van de PvdA-fractie waardeerden dat de mogelijkheid om het afgeven van een ondersteuningsverklaring per brief mogelijk te maken (artikel 80) per amendement Scheltema is geïntroduceerd. Wel hadden de leden van de PvdA-fractie een vraag bij artikel 76, derde lid: de aanwijzing door burgemeester en wethouders 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. Deze leden vroegen of de bedoelde verplichting, en mutatis mutandis ook de bevoegdheid, bedoeld in artikel 45, derde lid, niet in nadere regelgeving geobjectiveerd dient te worden. In artikel 76, derde lid, van het voorstel van wet is vastgelegd dat burgemeester en wethouders naast de gemeentesecretarie zoveel andere plaatsen binnen de gemeente aanwijzen waar ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd als met het oog op de redelijke bereikbaarheid daarvan voor de kiezers wenselijk is. Het door de leden van de PvdA-fractie veronderstelde risico dat gemeentebesturen door middel van het al of niet in ruime mate aanwijzen van plaatsen waar ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd (respectievelijk referendumverzoeken kunnen worden ingediend) daadwerkelijk invloed zouden gaan uitoefenen op de bereidheid daartoe van de kiesgerechtigden, acht ik niet bij voorbaat aanwezig. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 50) is overigens aangegeven, dat het niet mogelijk is de verplichting tot het aanwijzen van andere locaties in een nadere norm te concretiseren, maar dat deze zal moeten worden ingevuld aan de hand van de plaatselijke omstandigheden. Welke spreiding van locaties in het concrete geval tot een redelijke bereikbaarheid ervan leidt, zal onder meer samenhangen met de bevolkingsdichtheid en de ter plaatse aanwezige infrastructuur. De beoordeling daarvan kan uitsluitend op decentraal niveau plaatsvinden. In de fase van het inleidend verzoek bestaat niet de verplichting, maar een bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om naast de gemeentesecretarie ook andere plaatsen aan te wijzen, waar een verzoek tot het houden van een referendum kan worden ingediend (artikel 45, derde lid). De redenen voor dit onderscheid tussen de beide voorfasen van het referendum zijn in de memorie van toelichting uiteengezet (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 45 en 50).

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts aandacht voor tussentijdse peilingen van ingebrachte verzoeken c.q. ondersteuningsverklaringen. Deze leden zagen geen redelijke reden om niet steekproefsgewijs inzicht te verschaffen in de voortgang. Zij vroegen zich af 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.

In reactie op deze vraag merk ik in de eerste plaats op, dat het voorstel van wet voorlichting over de participatie van kiesgerechtigden niet verbiedt. Het opnemen van een wettelijke verplichting tot het openbaar maken van (al dan niet steekproefsgewijs bepaalde) tussenstanden acht ik echter om een aantal redenen minder gewenst. Het geven van officiële tussenstanden of indicaties die als zodanig kunnen worden opgevat, kan het proces van steunverwerving voor een referendum beïnvloeden. De overheidsorganen die met de organisatie van (de voorfasen van) een referendum zijn belast, dienen naar mijn mening daarbij geen al te actieve rol te vervullen. Dit meer principiële argument voor terughoudendheid bij het geven van tussenstanden kan nog worden aangevuld met andere argumenten van praktische aard. Zo kunnen tussenstanden en steekproefsgewijze indicaties een vertekend beeld geven, aangezien pas bij de officiële beslissing omtrent de toelating van het inleidend, respectievelijk definitieve verzoek duidelijk wordt hoeveel verzoeken of ondersteuningsverklaringen geldig zijn. Een betrouwbare tussenstand is derhalve gedurende de indieningstermijn niet te geven. Bij provinciale en nationale referenda kan voorts niet worden volstaan met de cijfers van één gemeente, maar dient informatie van veel meer gemeenten te worden verkregen om een tussenstand te kunnen berekenen. Dit zal enige tijd in beslag nemen, waardoor de cijfers op het moment van bekendmaking al weer achterhaald zijn. Het verzamelen van de benodigde informatie zal bovendien een extra werkbelasting voor de betrokken overheidsinstanties betekenen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het moment waarop de algemene maatregel van bestuur kan worden verwacht op grond van de artikelen 51 en 83, waarbij het mogelijk wordt dat referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen op elektronische wijze kunnen worden ingediend, respectievelijk afgelegd.

In het tweede lid van de genoemde artikelen is vastgelegd, dat slechts kan worden overgegaan tot het openen van de mogelijkheid van elektronisch indienen van referendumverzoeken, respectievelijk elektronisch afleggen van ondersteuningsverklaringen, indien verzekerd is dat die wijze van indienen of afleggen geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Zoals onder meer in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer betreffende het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven, is er in dit verband sprake van een sterke samenhang met de ontwikkelingen op het gebied van verkiezingen (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5, blz. 34 e.v.). In het kader van het project «Kiezen op Afstand» wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om verkiezingen eenvoudiger en toegankelijker te maken door toepassing van informatie- en communicatietechnologie, met inachtneming van de eisen van betrouwbaarheid en het beginsel van geheime verkiezingen. Dit jaar en volgend jaar zullen proeven plaatsvinden met voorzieningen die noodzakelijk zijn om de kiezer in staat te stellen, zijn stem desgewenst uit te brengen in een stemlokaal naar keuze – waar ook in Nederland – of via een stemzuil die in een openbaar gebouw is geplaatst. Het voornemen bestaat om, indien de proeven succesvol verlopen, deze voorzieningen in 2003 tijdens de verkiezing van de leden van provinciale staten in een aantal gemeenten daadwerkelijk toe te passen. Stemmen vanuit een willekeurige locatie, zoals bijvoorbeeld de woning van de kiesgerechtigde, zal echter in 2003 naar verwachting nog niet mogelijk zijn. Uit onderzoek

is gebleken, dat de aan die modaliteit verbonden risico's (onder meer op het gebied van beveiliging) dan waarschijnlijk nog niet geëlimineerd zijn. Een en ander is uitgebreider toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 4 oktober 2000 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 6). Het onderzoek naar de mogelijkheden voor een eventuele toekomstige invoering van voorzieningen om vanuit iedere willekeurige locatie te kunnen stemmen, wordt in het kader van het project «Kiezen op Afstand» voortgezet, mede vanwege de toepassing van de desbetreffende voorzieningen in de voorfasen van de referendumprocedure. De artikelen 51 en 83 van het voorstel van wet voorzien er in, dat de invoering van voorzieningen op het gebied van informatie- en telecommunicatietechnologie in de voorfasen van de referendumprocedure kan worden voorbereid zonder dat daarvoor de procedure van een wijziging van een wet in formele zin behoeft te worden doorlopen. De toe te passen (technische) voorzieningen voor het op elektronische wijze indienen van referendumverzoeken en afleggen van ondersteuningsverklaringen dienen echter vooraf te zijn beproefd en in orde bevonden, zodat verzekerd is dat die wijze van indienen of afleggen geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid. Gelet op het voorgaande is een en ander vóór 2003 nog niet te verwachten.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom een ingediend verzoek niet kan worden ingetrokken (artikel 46, tweede lid). Een verzoek tot het houden van een referendum en een verklaring ter ondersteuning van het inleidend verzoek tot het houden van een referendum (artikel 77, tweede lid) kunnen beide niet worden ingetrokken. Deze bepalingen zijn noodzakelijk om meningsverschillen omtrent de geldigheid van verzoeken en ondersteuningsverklaringen zo veel mogelijk te voorkomen. Dergelijke meningsverschillen zouden de tijdige en juiste vaststelling van de totale aantallen geldige en ongeldige verzoeken en verklaringen kunnen hinderen. De Kieswet bevat een overeenkomstige bepaling met betrekking tot de ondersteuning van kandidatenlijsten (artikel H 4, zesde lid, van de Kieswet). Uiteraard zal degene die het verzoek indient, of de ondersteuningsverklaring aflegt, door middel van de tekst van het formulier worden gewezen op het feit dat het niet mogelijk is het verzoek, respectievelijk de verklaring, in te trekken.

Stemming en vaststelling van de uitslag

De leden van de CDA-fractie vreesden 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 behoorlijk scheeftrekken, aldus de leden van de CDA-fractie. Zij vroegen of de regering empirisch buitenlands onderzoek kent over de effecten van zo een samenloop. In het voorstel van wet is geregeld op welke wijze de datum wordt vastgesteld, waarop het referendum wordt gehouden, nadat is vastgesteld dat aan de vereisten voor het definitieve verzoek is voldaan. Deze regeling komt hierop neer, dat het referendum niet eerder dan de vijftigste dag, en niet later dan vier maanden na de dagtekening van het koninklijk besluit waarin de datum wordt bepaald, moet worden gehouden. (De zomerperiode telt voor het bepalen van deze termijnen niet mee). Vindt in deze periode een verkiezing plaats voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, de provinciale staten of de gemeenteraad, dan wordt de stemming voor het referendum op dezelfde dag gehouden als die verkiezing. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is uiteengezet, welke overwegingen aan deze keuze voor een combinatie van stemmingen ten grondslag liggen (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr.

3, blz. 55 en 56). Deze overwegingen zijn voornamelijk praktisch van aard. Het gevaar van het overschaduwen van het lokale door het nationale debat acht ik bij een combinatie van een (lokale) verkiezing met een (nationaal) referendum aanzienlijk minder groot dan bij een combinatie van verkiezingen. Veel zal afhangen van de wijze waarop de politieke partijen campagne voeren. Als er al sprake zou zijn van het overschaduwen van de ene stemming door de andere, rijst overigens de vraag of dat wordt weggelaten door een verbod op combinatie van twee stemmingen. In dat geval zullen de stemmingen immers niet gelijktijdig, maar wel vlak na elkaar plaatsvinden, zodat de campagnes ook dan grotendeels zullen samenvallen.

In andere landen is een combinatie van referenda met verkiezingen meestal eveneens mogelijk (zie hierover de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5, blz. 61). Of er – al dan niet in het buitenland – specifiek empirisch onderzoek is gedaan naar effecten van de samenloop van *referenda en verkiezingen*, zoals bedoeld door de leden van de CDA-fractie, is mij niet bekend. De onderzoeken die mij wel bekend zijn, betreffen uitsluitend de voor- en nadelen van de combinatie van twee of meer *verkiezingen*.

Voorlichting van de kiezers

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het niet onderhand tijd wordt de mededelingen, bedoeld in artikel 11 van het voorstel van wet, niet uitsluitend in de Staatscourant, die slechts een geringe oplage kent, te doen, maar tevens door middel van een voor een veel grotere groep burgers toegankelijk medium, een internetsite.

Het algemeen gebruikelijke medium voor het doen van mededelingen als hier bedoeld is nog steeds de Staatscourant. De officiële publicaties in de Staatscourant zijn ook via internet (www.overheid.nl) eenvoudig te raadplegen. Dit laat onverlet dat in het kader van de voorbereiding van de invoering van de Tijdelijke referendumwet tevens wordt onderzocht of het opzetten en onderhouden van een speciale internetsite zinvol en mogelijk is.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden de vraag 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 desbetreffende wet. Zal het naar verwachting van de regering gewoon worden dat de overheid een actieve campagne voert voor haar eigen standpunt, c.q. voor de wet in kwestie?

Het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet bevat in artikel 114 de verplichting om de tekst van een aan een referendum onderworpen wet of besluit kosteloos ter beschikking te stellen en een samenvatting ervan bij de kiezers te bezorgen. Naast deze verplichte informatie kan de overheid de burger aanvullende informatie verstrekken over bijvoorbeeld de te volgen procedures en de gang van zaken bij de stemming. Het staat de overheid voorts vrij om ook haar eigen standpunt toe te lichten. Uit de manier waarop de laatstbedoelde informatie wordt gepresenteerd, zal het de kiezer evenwel zonder meer duidelijk moeten zijn dat het de weergave van een standpunt betreft, en niet de wettelijk voorgeschreven neutrale informatie.

Overgangsbepalingen en autonome decentrale referendumverordeningen

De leden van de fractie van het CDA vroegen of artikel 165 van het wetsvoorstel betekent dat deze bepaling geldt totdat de verklaringsfase na bekendmaking als bedoeld in artikel 137, derde lid, van de Grondwet heeft plaatsgevonden.

Artikel 165 bepaalt kort weergegeven dat de in dat artikel omschreven provinciale en gemeentelijke verordeningen in stand kunnen blijven tot het tijdstip waarop een voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, overeenkomstig het grondwetsherzieningsvoorstel, tot wet is verheven. Dat betekent dat deouverende werking met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke verordeningen waar het genoemde artikel betrekking op heeft, voortduurt tot het tijdstip waarop het voorstel tot grondwetswijziging na behandeling in tweede lezing wordt bekrachtigd.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen hoe het begrip raadgevend correctief referendum moet worden begrepen. Zij veronderstelden dat de volgende drie karakteristieken dit begrip mee constitueren: niet-bindendheid, het onderwerp is een besluit (wet) en de totstandkoming geschiedt door ingezetenen waarbij de overheid, indien bij de totstandkoming de wettelijke voorschriften zijn gevolgd, dit referendum moet toestaan. Met verwijzing naar het inmiddels gepubliceerde onderzoek van mr. W. Van der Woude stelden deze leden dat de meeste referendumverordeningen niet aan deze eisen voldoen. Zij merkten op dat artikel 166, dat betrekking heeft op posterieure verordeningen, niet spreekt over raadgevende correctieve referenda, maar over raadgevende referenda. Is het bereik van dit artikel in dat opzicht groter dan artikel 165, zo vroegen deze leden. Vanwege deze voor hen nog onduidelijke zaken stelden deze leden een beschouwing die dieper ingaat op de relatie tussen de artikelen 165 en 166 en de decentrale referenda op prijs.

Artikel 165 bevat een (tijdelijke) voorziening zonder welke de in dat artikel genoemde provinciale en gemeentelijke verordeningen van rechtswege zouden vervallen op het moment dat het onderhavige voorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt. Artikel 166 regelt uitdrukkelijk in welke mate provincie- en gemeentebesturen bevoegd blijven om op autonome basis raadgevende referenda te regelen. Artikel 166 spreekt inderdaad niet over raadgevende correctieve referenda maar over «raadgevende referenda». De verklaring hiervoor is dat het onderhavige wetsvoorstel alleen het raadgevend referendum met betrekking tot besluiten regelt. Het voorstel heeft geen betrekking op ontwerp-besluiten en andere beslissingen. Niet-correctieve raadgevende referenda vallen daarom onder de reikwijdte van artikel 166; provincie- en gemeentebesturen blijven bevoegd om op autonome basis dergelijke referenda te regelen. Een overgangsregeling is hier niet nodig nu alle provincies en gemeenten hier volledig de eigen hand in hebben. Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een raadgevend referendum (dat is immers van belang om vast te stellen of de artikelen 165 en 166 van toepassing zijn) zal van geval tot geval moeten worden bekeken. Indien gewerkt wordt met drempels en handtekeningenlijsten, maar het bestuur zelf een zekere beoordelingsvrijheid heeft bij de toelating van het referendum zoals in bestaande verordeningen veelal het geval is, zal in het algemeen niettemin van een raadgevend referendum kunnen worden gesproken. Het begrip raadgevend in de artikelen 165 en 166 moet ruim worden opgevat, te weten als een niet-bindend, op initiatief van de kiezers gehouden referendum. Met het voorgaande is tevens ingegaan op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de betekenis van de desbetreffende artikelen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of nieuwe verordeningen ook voor een gedeelte onderwerp kunnen worden van een referendum. Op grond van artikel 8 geldt als hoofdregel dat besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften referendabel zijn. Het in een concreet geval genomen besluit is – mits uiteraard aan de eisen van de Tijdelijke referendumwet wordt voldaan – altijd in zijn geheel, dus integraal referendabel. Als een verordening bij één besluit wordt vastgesteld is dat besluit en dus de gehele verordening referendabel. Als een deel van een verordening wordt vastgesteld, gewijzigd of ingetrokken is dát besluit referendabel. In alle gevallen gaat het dus om het integrale besluit *zoals het genomen is*. De leden van de fractie van het CDA vroegen met verwijzing naar de opvatting van de regering dat het intrekken van verordeningen referendabel is, of ook de intrekking van delen van verordeningen referendabel is.

De referendabiliteit van de intrekking van verordeningen vloeit voort uit artikel 8, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel. Als de vaststelling van een besluit referendabel is, is het niet meer dan logisch dat de wenselijkheid van intrekking ook door middel van een referendum aan de kiesgerechtigden voorgelegd moet kunnen worden. Datzelfde geldt voor het laten vervallen van delen van verordeningen. Overigens is het laten vervallen van een deel van een verordening een wijziging van die verordening. Volgens vaste jurisprudentie is de wijziging van een algemeen verbindend voorschrift zelf ook een algemeen verbindend voorschrift. De wijziging is dus op dezelfde voet als het oorspronkelijke besluit referendabel.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen in welke situaties deelgemeenten raadgevende referenda kunnen invoeren of in stand houden indien dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de referendabiliteit van besluiten van gemeenteraden en van provinciale staten. Raadgevende referenda van deelraden blijven na de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet mogelijk, mits vanzelfsprekend de gemeentelijke regelgeving zulks toelaat. Datzelfde geldt overigens voor raadgevende referenda.

De leden van de fractie van het CDA kwamen terug op de uitleg van artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie die de regering naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer had gegeven. De regering betoogde dat uit artikel 5 van het Handvest geen plicht tot het houden van een referendum voortvloeit.

Artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie luidt:

«Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum waar dit wettelijk is toegestaan».

Uit de woorden «zo mogelijk» blijkt dat het Handvest het houden van een referendum niet voorschrijft. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het Handvest blijkt dat het horen van de plaatselijke gemeenschappen rechtstreeks of indirect kan geschieden. Nederland voldoet aan dat vereiste doordat het horen van de plaatselijke gemeenschappen bij herindeling indirect plaatsvindt door de inschakeling van de gemeenteraden. Het zogeheten explanatory report bij het Handvest spreekt over «prior consultation, either directly or indirectly». Enkele rechterlijke uitspraken (gepubliceerd in Gemeentestem 7004, en nader aangeduid in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 22 februari 1999, Kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 9) bevestigen dat de Nederlandse situatie voldoet aan de eisen

van artikel 5 van het Handvest. Ik betreur dat de leden van de fractie van het CDA zich door deze argumenten niet hebben laten overtuigen.

Vervolgens vroegen de leden van de CDA-fractie of over een besluit dat volgens de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt een referendum kan worden gehouden.

Deze vraag wordt bevestigend beantwoord.

Ten slotte vroegen de aan het woord zijnde leden of het besluitbegrip dat het wetsvoorstel hanteert hetzelfde is als dat van de Algemene wet bestuursrecht, of dat het een dichter bij het spraakgebruik liggende betekenis heeft, zoals die ook wel in het gemeenterecht wordt gehanteerd. Als dit laatste het geval is zo vroegen deze leden, kunnen gemeenten dan op grond van artikel 166 raadgevende referenda houden over voornemens, plannen, moties e.d.?

De vraag of het besluitbegrip van het voorstel van een Tijdelijke referendumwet overeenkomt met dat van de Algemene wet bestuursrecht wordt bevestigend beantwoord.

Waar in het wetsvoorstel het woord «besluit» voorkomt, wordt gedoeld op het besluitbegrip van de Algemene wet bestuursrecht. Overigens zij erop gewezen dat een wetsvoorstel om op dit punt de terminologie van onder meer de Gemeentewet beter in overeenstemming te brengen met de Algemene wet bestuursrecht inmiddels bij uw kamer aanhangig is (Kamerstukken II, 2000/01, 27 547, nrs. 1–3). De vraag of autonome raadgevende referenda over voornemens e.d. mogelijk zijn kan bevestigend worden beantwoord. Artikel 166 hanteert het begrip besluit niet.

De leden van de VVD-fractie hadden er kennis van genomen dat een zestigtal gemeenten en een provincie de thans bij hen in gebruik zijnde referendumverordeningen kunnen handhaven, doch dat er voor andere gemeenten en provincies geen mogelijkheden bestaan referendumverordeningen in te voeren buiten het kader van de Tijdelijke referendumwet. Deze leden vernamen graag waarom voor deze constructie is gekozen, en of deze constructie niet leidt tot rechtsongelijkheid in de samenleving.

De veronderstelling van de aan het woord zijnde leden dat de «overige» decentrale overheden geen referendumverordeningen in kunnen voeren buiten de Tijdelijke referendumwet om is in zijn algemeenheid niet juist. Autonome raadgevende referenda blijven in beginsel mogelijk.

Bovendien blijven ingevolge artikel 166 van het voorstel autonome raadgevende referenda mogelijk behoudens ten aanzien van onderwerpen waarover uit hoofde van de Tijdelijke referendumwet een referendum kan worden gehouden of ten aanzien van onderwerpen die de Tijdelijke referendumwet juist uitdrukkelijk uitsluit.

De vraag of de sauverende werking met betrekking tot verordeningen die op 15 februari 2001 van kracht waren leidt tot rechtsongelijkheid, beantwoord ik als volgt.

Inderdaad is het zo dat ingevolge de slot- en overgangsbepalingen bij de Tijdelijke referendumwet een aantal decentrale overheden wat het raadgevende referendum betreft meer ruimte heeft tot autonome invulling in vergelijking met andere decentrale overheden. Het betreft hier een overgangssituatie, die als achtergrond heeft het respecteren van de beleidskeuzen die sommige decentrale overheden eerder met betrekking tot het raadgevende referendum hebben gemaakt. Het wetsvoorstel gaat voor deze gevallen uit van eerbiedigende werking. In de overige situaties is het regime van de Tijdelijke referendumwet (inclusief de beleidsvrijheid die de Tijdelijke referendumwet laat voor autonome referenda) van toepassing. Bovendien bepalen de artikelen 106 van de Provinciewet en 109 van de Gemeentewet dat bij of krachtens de wet zo nodig onderscheid kan worden gemaakt tussen provincies respectievelijk gemeenten.

De leden van de fractie van de PvdA was het opgevallen dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer toch nog verwarring bestond over de vraag in hoeverre, als het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing zal zijn aanvaard, ook nog een (autonoom) raadgevend referendum mogelijk zal blijven. 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.

Bij de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet blijven provinciale en gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op raadgevende correctieve referenda over onderwerpen uit de Tijdelijke referendumwet die op 15 februari 2001 van kracht waren in stand totdat het grondwetsherzieningsvoorstel (uiteraard na behandeling in tweede lezing) tot wet is verheven. (Het wetsvoorstel zal dan nog niet in werking zijn getreden omdat eerst de wetgeving ter uitvoering van het correctief referendum tot stand dient te komen). Dit vloeit voort uit artikel 165. Het gaat om verordeningen met betrekking tot besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad houdende algemeen verbindende voorschriften en andere in de Tijdelijke referendumwet genoemde besluiten. Het van kracht blijven van deze verordeningen betekent niet dat deze verordeningen niet gewijzigd of ingetrokken zouden mogen worden. De in artikel 165 bedoelde verordeningen die niet voldoen aan de eis dat zij op 15 februari 2001 van kracht waren, vervallen van rechtswege op het moment dat de Tijdelijke referendumwet in werking treedt.

Artikel 166 regelt uitdrukkelijk in welke mate autonome raadgevende referenda na de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet mogelijk blijven. De bevoegdheid van provincieën gemeentebesturen om te voorzien in de mogelijkheid van autonome raadgevende referenda blijft bestaan, behalve voor zover het gaat over onderwerpen waarover uit hoofde van de Tijdelijke referendumwet een referendum kan worden gehouden of waarover een referendum op grond van artikel 8, derde lid, is uitgesloten. Artikel 166 staat toe dat autonome raadgevende referenda worden gehouden over andere besluiten dan in de Tijdelijke referendumwet genoemd (daarbij is irrelevant door welke bestuursorganen die besluiten worden genomen). Besluiten die door andere organen dan provinciale staten of de gemeenteraad worden vastgesteld mogen altijd aan een autonoom raadgevend referendum onderworpen worden. Voor zover het gaat om besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad zijn autonome raadgevende referenda alleen mogelijk als het gaat over onderwerpen die niet in de Tijdelijke referendumwet genoemd worden.

De volgende besluiten – voor zover die door provinciale staten of de gemeenteraad worden vastgesteld – mogen *niet* aan een autonoom raadgevend referendum worden onderworpen:

- algemeen verbindende voorschriften of de intrekking daarvan;
- besluiten tot oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen;
- besluiten tot wijziging van provincie- of gemeentenaam;
- besluiten tot het treffen, wijzigen, toetreden tot en treden uit gemeenschappelijke regelingen;
- gemeentelijke grenscorrectiebesluiten.

Het verbod op het autonome raadgevende referendum geldt ook voor zover het Trw-referendum (referendum onder de Tijdelijke referendumwet) op grond van het derde of vierde lid van artikel 8 van de Tijdelijke referendumwet niet mogelijk is (bij voorbeeld bestemmingsplan) c.q. daarvan uitgezonderd is.

Artikel 166 staat voorts alle autonome raadgevende referenda anders dan over besluiten (dus ontwerp-besluiten, beleidsvoornemens, feitelijke handelingen) toe.

De betekenis van artikel 122 van de Gemeentewet in dit verband is de volgende. Uit artikel 122 van de Gemeentewet volgt dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet wordt voorzien, van rechtswege vervallen. De Provinciewet kent een soortgelijke bepaling met betrekking tot bepalingen van provinciale verordeningen. Het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel betreft *het raadgevende correctieve referendum met betrekking tot de in het voorstel genoemde besluiten (hetzij door die besluiten referendabel te verklaren, hetzij door die besluiten juist van het referendum uit te zonderen) voor zover die besluiten door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen*. Alle bestaande referendumverordeningen die voldoen aan bovenstaande onderwerpsomschrijving vervallen van rechtswege op het moment dat het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, *met uitzondering van de verordeningen die op 15 februari 2001 van kracht waren*. Dit laatste vloeit voort uit artikel 165 van het voorstel. Alle verordeningen die buiten bovenstaande onderwerpsomschrijving vallen, vallen onder artikel 166 van het wetsvoorstel. De verordenende bevoegdheid met betrekking tot die verordeningen blijft in stand. Van een eventueel van rechtswege vervallen van die verordeningen is geen sprake.

De vraag of bestaande verordeningen (die bijvoorbeeld zowel het raadgevende als het raadplegende referendum regelen of betrekking hebben op correctieve en niet-correctieve referenda) gesplitst kunnen worden in een gedeelte dat van kracht blijft en een gedeelte dat van rechtswege vervalt, kan als volgt beantwoord worden. Hier kunnen twee situaties onderscheiden worden. In de eerste plaats kan het gaan om *bepalingen* in verordeningen die *deels* betrekking hebben op het onderwerp van een latere hogere regeling. Louter gelet op artikel 122 van de Gemeentewet zou de conclusie moeten zijn dat die bepalingen van rechtswege in hun geheel vervallen. Artikel 166 van het onderhavige voorstel handhaaft echter uitdrukkelijk de verordenende bevoegdheid met betrekking tot andere dan Tijdelijke referendumwet-onderwerpen, zodat «gemengde» bepalingen van kracht blijven voor zover die betrekking hebben op andere dan Tijdelijke referendumwet-onderwerpen. In de tweede plaats kan het gaan om andere bepalingen in eenzelfde verordening die betrekking hebben op andere dan Tijdelijke referendumwet-onderwerpen. Deze bepalingen kunnen ingevolge artikel 122 van de Gemeentewet van kracht blijven. De vraag of in een concreet geval sprake is van een regeling van hetzelfde onderwerp staat in laatste instantie ter beoordeling aan de rechter (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3 blz. 119 en nr. 10 blz. 190).

Artikel 170 bevat nog een specifieke overgangsbepaling met betrekking tot autonome referendumprocedures die zich al in een vergevorderd stadium bevinden op het moment dat de Tijdelijke referendumwet in werking treedt. Lopende referendumprocedures kunnen gewoon doorgaan op basis van de autonome regeling, mits voor de inwerking-treding van de Tijdelijke referendumwet onherroepelijk is komen vast te staan dat het referendum zal worden gehouden. De vraag of dat zo is dient uiteraard aan de hand van de desbetreffende verordening beantwoord te worden. Een soortgelijke regeling is in artikel 165, tweede lid, opgenomen voor de verordeningen waarvan de *sauverende werking* als in dat artikel bedoeld vervalt. Wanneer de grondwetsherziening onverhoopt niet tot stand zou komen, en de Tijdelijke referendumwet op grond van artikel 171 op 1 januari 2005 expireert, herleeft de thans bestaande situatie met betrekking tot de bevoegdheid voor het decentrale bestuur om referendumverordeningen vast te stellen.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de overgangs- en slotbepalingen niets regelen met betrekking tot autonome raadplegende referenda. Dergelijke referenda blijven mogelijk mits zij de Tijdelijke referendumwet niet doorkruisen. Zo zal een autonoom raadplegend referendum over een Trw-besluit eerst mogelijk zijn als vaststaat dat daar geen referendum ingevolge de Tijdelijke referendumwet over wordt gehouden.

De vraag in welke mate autonome raadgevende referendumverordeningen onder de vigeur van het bindende referendum mogelijk zijn, zal in het kader van de uitvoeringswetgeving aan de orde komen. Daarbij zal in ieder geval de motie Te Veldhuis c.s. (Kamerstukken II, 2000/01, 27 033 en 27 034, nr. 18) richtinggevend zijn. Bij deze motie sprak de Tweede Kamer uit dat geen raadgevende referenda moeten kunnen worden gehouden over onderwerpen ten aanzien waarvan een beslissend correctief referendum mogelijk is op grond van artikel 128a van de Grondwet, en dat dit beginsel expliciet moet worden verankerd in de uitvoeringswetgeving van dit nieuwe grondwetsartikel.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de minister inmiddels weet welke decentrale referendumverordeningen vervallen als de onderhavige wet van kracht verkrijgt. Concreet inzicht daarin is niet voor handen. Deze vraag dient in elke betrokken gemeente afzonderlijk onder ogen te worden gezien. Uiteraard zal in voorlichtingsmateriaal (circulaires) worden voorzien in informatie in de richting van de decentrale overheden. Daarin zal onder meer in algemene zin worden ingegaan op de gevolgen van de Tijdelijke referendumwet voor bestaande verordeningen.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat artikel 166 onder meer bepaalt 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. Dit leek hen vanzelfsprekend. Op grond van welke overweging is dit deel van het betreffende artikel opgenomen, zo vroegen zij. Het artikel regelt in welke mate autonome raadgevende referenda naast het Trw-referendum mogelijk zijn. Zo bepaalt het artikel uitdrukkelijk dat autonome raadgevende referenda over onderwerpen die op grond van het derde lid van artikel 8 van het Trw-referendum zijn uitgesloten niet toegestaan zijn. Zonder het bedoelde element van het artikel kan het zodanig uitgelegd worden dat alle andere autonome raadgevende referenda wel toegestaan zijn.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de bevolking, gelet op artikel 166, een raadgevend referendum kan afdwingen over een grenscorrectie. Ook vroegen zij of het denkbaar is dat een raadgevend referendum over een grenscorrectie in twee gemeenten wordt gecombineerd. Bij grenscorrecties zijn immers twee gemeenten betrokken. De aan het woord zijnde leden verwezen naar artikel 166. Voor zover deze leden met hun vraag bedoelden of een autonoom raadgevend referendum over een grenscorrectiebesluit mogelijk is, luidt het antwoord ontkennend. Het wetsvoorstel voorziet immers in artikel 8, tweede lid, zelf in een referendum over grenscorrectiebesluiten. Grenscorrectiebesluiten komen tot stand na gelijklopende raadsbesluiten van de betrokken gemeenten. Daarbij doet het er niet toe of een of meer van die besluiten na een referendum tot stand is gekomen. Uitgangspunt is dat in elke betrokken gemeente een referendum over het grenscorrectiebesluit kan worden gehouden. Niet uitgesloten is dat die referenda gelijktijdig in de afzonderlijke gemeenten gehouden worden, waarna elke betrokken gemeenteraad

de uitslag van het referendum in zijn verdere besluitvorming betreft. Een gecombineerd referendum in de zin van een gezamenlijk georganiseerd referendum dat tot *één gezamenlijke uitslag* leidt is niet mogelijk.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie stelden 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 te doen zijn van het belang van een overheidsbesluit voor de burgers.

Het onderhavige voorstel staat als gezegd in functie en in perspectief van het grondwetsherzieningsvoorstel. Het grondwetsherzieningsvoorstel heeft betrekking op een beslissend correctief referendum. In dat kader heeft steeds voor ogen gestaan de invoering van de mogelijkheid van een correctief *wetgevings*referendum op centraal en decentraal niveau. Vertaald naar het decentrale niveau gaat het dan vooral om besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften (verordeningen). Daar zijn wat het decentrale niveau betreft aan toegevoegd enkele (andere) besluiten die materieel met algemeen verbindende voorschriften gelijk zijn te stellen, danwel aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kunnen raken.

De leden van de SGP-fractie en van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kan voorkomen dat aan een referendabel besluit op decentraal niveau de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de afdelingen 3.4 en 3.5 Algemene wet bestuursrecht is voorafgegaan. Tevens vragen deze leden of de regering deze «samenloop» wenselijk acht uit een oogpunt van het regeringsstreven naar dejuridisering.

Het kan inderdaad voorkomen dat een referendabel besluit op decentraal niveau wordt voorafgegaan door de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4. en 3.5 Algemene wet bestuursrecht. De uitgebreide voorbereidingsprocedures en het referendum dienen echter verschillende doelen en kunnen derhalve niet als alternatieven worden gezien. De procedure van de afdelingen 3.4 en 3.5 Algemene wet bestuursrecht is bedoeld om ter voorbereiding van het nemen van een besluit kennis te kunnen nemen van mogelijke bedenkingen van belanghebbenden en deze mee te kunnen nemen bij de uiteindelijke besluitvorming. Het referendum maakt een correctie op de uitslag van deze belangenafweging mogelijk in het geval dat een belangrijk deel van de burgers van oordeel is dat een genomen besluit moet worden afgewezen. Een dergelijke stapeling van procedures valt, net als op het nationale niveau, niet geheel uit te sluiten. Een dergelijke samenloop zal zich echter op decentraal niveau niet snel voordoen, nu de uitgebreide voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht niet vaak zal worden toegepast bij algemeen verbindende voorschriften. Het ligt meer voor de hand dat de voorbereidingsprocedure zal worden toegepast bij het nemen van beschikkingen, zoals een milieuvergunning, maar deze besluiten zijn niet referendabel. Overigens kunnen de nadelen van een eventuele samenloop enigszins worden beperkt door vroeger te beginnen met de voorbereidingsprocedure of, indien dit niet mogelijk is, zonedig gebruik te maken van de mogelijkheid van spoedshalve inwerkingtreding van het besluit. In dit verband is vermeldenswaard dat in het kader van het streven naar dejuridisering een wetsvoorstel tot samenvoeging van de procedures van de afdelingen 3.4 en 3.5 Algemene wet bestuursrecht tot één openbare voorbereidingsprocedure bij uw kamer aanhangig is (Kamerstukken I, 2000/01, 27 023, nr. 177).

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe te verdedigen is dat burgers in geval van een gemeentelijke grenscorrectie zich wel daarover bij

referendum kunnen uitspreken wanneer de grenscorrectie bij gelijk-luidend besluit van gemeenteraden is vastgesteld en niet wanneer op provinciaal niveau tot dezelfde grenscorrectie wordt besloten. Wanneer op provinciaal niveau tot een grenscorrectie wordt besloten betreft het uiteraard een provinciaal besluit. Een referendum over een dergelijk provinciaal besluit zou dan ook moeten worden gehouden onder alle referendumgerechtigden binnen de provincie, en is niet beperkt tot de betrokken gemeenten. Een provinciaal grenscorrectiebesluit met betrekking tot gemeenten is daarom van relatief beperkte betekenis binnen de provincie. Dergelijke besluiten zijn daarom niet referendabel uit hoofde van de Tijdelijke referendumwet.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vroegen tot welke consequenties een raadgevende uitspraak tot afwijzing van een medebewindsverordening kan leiden.

Medebewindsverordeningen kunnen in de regel met de nodige beleidsvrijheid worden vastgesteld. Na een raadgevende uitspraak tot afwijzing zal het bestuur moeten besluiten hetzij tot vaststelling van het oorspronkelijke besluit hetzij tot intrekking daarvan. Na een intrekking zal een nieuwe verordening vastgesteld worden die op haar beurt ook weer referendabel is. Besluiten die uitsluitend gebonden elementen bevatten (waar dus geen sprake is van beleidsvrijheid) zijn op grond van artikel 8, derde lid, niet referendabel.

Deze leden betreurden het zeer dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot codificatie van het verschijnsel referendum op lokaal niveau. Hoe wordt voorkomen dat op lokaal niveau een wildgroei aan referendumverordeningen zal plaatsvinden, zo vroegen deze leden.

In de huidige situatie is van algehele codificatie geen sprake. De Tijdelijke referendumwet codificeert het raadgevende referendum gedeeltelijk. Voor zover er onder de Tijdelijke referendumwet sprake zal zijn van een wildgroei aan referendumverordeningen zal dat daarom beperkter zijn dan onder de huidige situatie. Overigens mag verwacht worden dat gemeenten er zelf voor zullen waken dat binnen één gemeente geen wildgroei zal ontstaan.

Voorts vroegen zij of het mogelijk is of blijft dat een gemeentebestuur zelf een raadplegend referendum organiseert over onderwerpen die ook onder de Tijdelijke referendumwet vallen, waardoor de reikwijdte van de tijdelijke wet niet in formele zin maar wel in feitelijke zin kan worden ingeperkt.

Als algemeen uitgangspunt geldt uiteraard dat raadplegende referenda de Tijdelijke referendumwet niet mogen doorkruisen. Zo zal met betrekking tot een besluit dat onder de Tijdelijke referendumwet valt eerst afgewacht moeten worden of dat tot een Trw-referendum zal leiden. Pas wanneer vaststaat dat dat niet het geval is, is er ruimte voor een autonoom raadplegend referendum met betrekking tot dat besluit.

Het lid van de OSF-fractie vroeg waarom er niet voor gekozen is alle gemeenten de inhoud van de eigen verordening te laten bepalen. Wanneer alle decentrale overheden op autonome basis verordeningen op het raadgevende referendum over Tijdelijke referendumwet-onderwerpen zouden mogen vaststellen, zou de Tijdelijke referendumwet, die alle burgers onder voorwaarden de mogelijkheid van een raadgevend referendum biedt, worden aangetast.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

In deze bijlage wordt ter uitvoering van de vraag van de leden van de VVD-fractie, die aan de orde komt in de algemene paragraaf van deze memorie van antwoord, een overzicht gegeven van de verschillen tussen het voorstel van wet inhoudende Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum en de proeve van de wetgeving ter uitvoering van de grondwetsbepalingen inzake het beslissend referendum. Om het overzicht zo duidelijk mogelijk te houden, zullen overeenkomstige verschillen, welke meerdere malen voorkomen, worden aangehaald met een letter. Allereerst zullen de overeenkomstige verschillen met de gebruikte letters worden verklaard, waarna in het overzicht deze en de overgebleven verschillen zullen worden aangegeven. Voor enkele algemene beschouwingen over verschillen tussen de proeve en de Tijdelijke referendumwet wordt verwezen naar de toelichting bij de proeve (Kamerstukken II 1999/2000, 27 033, nr. 4, blz. 41–47).

- A** Het betreft hier een verschil in aard van de regelingen. De Tijdelijke referendumwet is, zoals de naam al aangeeft een tijdelijke wet. Er is hier uitgegaan van de gedachte dat in een tijdelijke wet wijziging van andere wetgeving moet worden vermeden. In plaats daarvan is in de Tijdelijke referendumwet zelf het voorwerp van het decentrale referendum geregeld. Hierdoor wordt materieel hetzelfde bereikt. De proeve daarentegen schetst mogelijke definitieve wetgeving. Het ligt dan ook voor de hand om de betreffende bijzondere wetten te wijzigen, Kamerstukken II 1999/2000, 27 033, nr. 4, blz. 42 en 43 en Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 7.
- B** Het betreft hier een verschil in rechtsgevolg. Het raadgevend referendum onder de Tijdelijke referendumwet heeft een adviserend karakter en kan uiteindelijk resulteren in een raadgevende uitspraak tot afwijzing. Het correctief referendum van de proeve kan uiteindelijk resulteren in een uitspraak tot afwijzing. Voor een uitgebreide beschouwing wordt verwezen naar Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 4 en 5.
- C** In de Tijdelijke referendumwet gaat het om een raadgevend referendum, welke plaats vindt na de bekrachtiging, maar voor de inwerkingtreding van een wet. Het onderwerp van een raadgevend referendum is derhalve een «wet». In de Proeve wordt uitgegaan van een correctief referendum, welke plaatsvindt nadat een voorstel van wet door de Staten-Generaal is aangenomen, maar voor de bekrachtiging van het voorstel van wet. Het onderwerp van een correctief referendum is derhalve een door de Staten-Generaal aangenomen «voorstel van wet». Voor een uitgebreide beschouwing wordt verwezen naar Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 5 en 6.
- D** Het verschil betreft hier het startpunt van de referendumprocedure. In de Tijdelijke referendumwet vangt de procedure aan na de bekrachtiging, maar voor de inwerkingtreding van een wet. Bij de proeve begint de procedure te lopen nadat een voorstel van wet door de Staten-Generaal is aangenomen, maar voor de bekrachtiging van het voorstel van wet. Door verschillen in startmoment van de referendumprocedure in het wetgevingstraject zijn verschillende bepalingen met betrekking tot inwerkingtreding noodzakelijk geworden. Voor een uitgebreidere beschouwing wordt verwezen naar de Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr.3, blz. 31–37.
- E** Dit verschil is ontstaan door aanvaarding van het amendement Rehwinkel, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 29, op grond waarvan een vierde lid is toegevoegd, waarin de belanghebbende er uitdrukkelijk op wordt gewezen dat hij de mogelijkheid heeft om schadever-

goeding te vragen voor schade welke niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven.

- F** Dit verschil is ontstaan na de eerste nota van wijziging, en houdt verband met de taken die in plaats van door het plaatselijk stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau door de voorzitters van deze organen worden verricht, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 6. Bij de omzetting van de proeve in uitvoeringswetgeving zal deze wijziging in de Tijdelijke referendumwet in de uitvoeringswetgeving kunnen worden opgenomen.
- G** Dit verschil is ontstaan na de tweede nota van wijziging. De indiening van een verzoek tot het houden van een referendum, respectievelijk het afleggen van een verklaring ter ondersteuning van het inleidende verzoek alléén ten overstaan van een door de burgemeester aangevozen ambtenaar, bleek bij nadere overweging te stringent, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 7. Bij de omzetting van de proeve in uitvoeringswetgeving zal deze wijziging in de Tijdelijke referendumwet in de uitvoeringswetgeving kunnen worden opgenomen.
- H** Dit verschil is ontstaan na de eerste nota van wijziging. Het komt voort uit een precisering in de Tijdelijke referendumwet naar welk tijdstip de beoordeling van de kiesgerechtigdheid ten behoeve van de deelneming aan de voorfasen van het referendum moet plaatsvinden, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 6. Bij de omzetting van de proeve in uitvoeringswetgeving zal deze wijziging in de Tijdelijke referendumwet in de uitvoeringswetgeving kunnen worden opgenomen.
- I** Dit verschil is ontstaan na de in de nota naar aanleiding van het verslag aangekondigde wijziging om voor de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur, inzake deelneming aan de voorfasen van het referendum met gebruikmaking van indiening op elektronische wijze, een voorhangprocedure op te nemen, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nrs. 6 en 7. Bij de omzetting van de proeve in uitvoeringswetgeving zal deze wijziging in de Tijdelijke referendumwet in de uitvoeringswetgeving kunnen worden opgenomen.
- J** Dit verschil is ontstaan na de eerste nota van wijziging, en betreft de vaststelling van het aantal kiesgerechtigden in de gemeente 's-Gravenhage, waarbij tevens de voor deelneming aan het referendum geregistreerde kiezers buiten Nederland dienen te worden meegeteld, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 6. Bij de omzetting van de proeve in uitvoeringswetgeving zal deze wijziging in de Tijdelijke referendumwet in de uitvoeringswetgeving kunnen worden opgenomen.

Tijdelijke referendumwet	Proeve	Verschillen tussen de Tijdelijke referendumwet en Proeve toegelicht
1	1	Het betreft hier een verschil in rechtsgevolg. Het referendum onder de Tijdelijke referendumwet heeft een adviserend karakter en is derhalve raadgevend. Het referendum in de proeve is correctief van aard. Voor een uitgebreide beschouwing wordt verwezen naar Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 4 en 5.
2	2	–
3	3	A.
4	4	A.
5	5	B.
6	6	C.

Tijdelijke referendumwet	Proeve	Verschillen tussen de Tijdelijke referendumwet en Proeve toegelicht
7	7	C. De onderdelen d, g, h en i zijn bij de Tijdelijke referendumwet ingevoegd op grond van het verschil in karakter met de proeve. Voor een uitgebreide toelichting over de achterliggende motieven voor invoeging van deze onderdelen wordt verwezen naar Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 16–18 en blz. 73 en 74.
8 144a lid 1, 2 en 3, 155 lid 3, 158 lid 4, 283 lid 5 Gemeentewet en 103n lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen	140a lid 1, 2 en 3, 151 lid 3, 156 lid 4 Provinciewet, A. Voor het derde lid, onderdeel d, wordt verwezen naar het amendement Te Veldhuis, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 26.	Deze schakelbepaling is aan de Tijdelijke referendumwet toegevoegd na advies van de VNG, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 75.
9		C.
10	8	C.
11	9	D.
12+ 13	10	B, D.
14	11	B, D.
15	12	D, E.
16	13	Dit artikel is toegevoegd met betrekking tot de inwerkingtreding van een rijkswet tot goedkeuring van een verdrag dat binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland geldt, opdat deze niet eerder in werking kan treden dan nadat onherroepelijk is vastgesteld dat daarover geen referendum wordt gehouden of de uitslag van het referendum onherroepelijk is vastgesteld, Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 33.
17		–
18	14	B.
19	15	B, D, E .
20	16	C.
21	17	
22	140b Provinciewet,	
144b Gemeentewet	A.	
23	140c Provinciewet,	
144c Gemeentewet	A.	
24	140d Provinciewet,	
144d Gemeentewet	A.	
25	140e Provinciewet,	
144e Gemeentewet	A, E.	
26	151 lid 3 en 4 Provinciewet,	
155 lid 3 en 4 Gemeentewet	A.	
27	156 lid 4, 5 en 6 Provinciewet,	
158 lid 4,5 en 6 Gemeentewet	A.	
28	103o Wet gemeenschappelijke	
regelingen	A.	
29	18	–
30	19	–
31	20	–
32	21	–
33	22	–
34	23	F.
35	24	–
36	25	–
37	26	–
38	27	–
39	28	–
40	29	–
41	30	–
42	31	–
43	32	C.
44	33	–
45	34	G.
46	35	–
47	36	G.
48	37	H.
49	38	–
50	39	–
51	40	I.

Tijdelijke referendumwet	Proeve	Verschillen tussen de Tijdelijke referendumwet en Proeve toegelicht
52	41	F.
53	42+43	F.
54	44	F.
55	45	-
56	46	F.
57	47	F.
58	48	-
59	49	F.
60	50	F.
61	51	-
62	52	F.
63	54	F.
64	55	-
65	56	F.
66	57+58	F.
67	59	F.
68	60	F.
69	61	F.
70	62	C, F.
71	63	F.
72	64	F.
73	65	F.
74	66	-
75	67	F.
76	68	G.
77	69	-
78	70	G.
79	71	H.
80		Dit artikel is door het amendement Scheltema-de Nie, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 18, aan de Tijdelijke referendumwet toegevoegd. Dit artikel betreft de mogelijkheid om naast aflegging van ondersteuningsverklaringen in persoon op de gemeentesecretarie, tevens de indiening per brief mogelijk te maken.
81	72	-
82	73	-
83	74	I.
84	75	-
85	76	-
86	77	-
87	78	-
88	79	-
89	88	-
90	81	-
91	82	-
92	83	-
93	84	-
94	85	-
95	86	H.
96	87	-
97	88	-
98	89	-
99	90	-
100	91	-
101	92	-
102	93	-
103	94	-
104	95	-
105	96	-
106	97	-
107	98	-
108	99	-
109	100	-
110	101	-
111	102,	
J 6a Kieswet	A.	
112	103	-
113	J 6a Kieswet	A.
114	104	C.

Tijdelijke referendumwet	Proeve	Verschillen tussen de Tijdelijke referendumwet en Proeve toegelicht
115	105	C.
116	106	–
117	107	–
118	108	–
119	109	–
120	110	C.
121	111	–
122	112	C. Dit artikel is bij de tweede nota van wijziging gewijzigd opdat de burgemeester van 's-Gravenhage ingevolge artikel artikel 125, derde lid, van de Tijdelijke referendumwet, het aantal kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland vaststelt. Hierdoor dient een vaststelling door het briefstembureau achterwege te blijven, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 7.
123	113	C.
124	114	–
125	115	J.
126	116	–
127	117	Het verschil betreft een verduidelijking van de van toepassing verklaring van artikel N 12 van de Kieswet, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 6.
128	118	–
129	119	J.
130	120	–
131	121	–
132	122	–
133	123	–
134	124	–
135	125	–
136	126	C.
137	127	C.
138	128	–
139	129	–
140	130	–
141	131	–
142	132	–
143	8:4 Awb	A.
144	133	C, F.
145	134	–
146	135	C, F.
147	125 Wsr	A.
148	126a Wsr	A.
149	126b Wsr	A.
150	126 Wsr	A.
151	127 Wsr	A.
152	128 Wsr	A.
153	129 Wsr	A.
154	136	–
155	137	–
156	138	–
157	139	–
158	140	–
159	141	–
160	142	–
161	143	–
162	144	–
163	145	–
164	146	–
165		Dit artikel is door het amendement Rehwinkel c.s., Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 32, aan de Tijdelijke referendumwet toegevoegd. Dit artikel voorziet in een overgangsbepaling, om bestaande autonome verordeningen inzake het raadgevend referendum te sauveren totdat de grondwetsherziening in tweede lezing is aanvaard en bekrachtigd.

Tijdelijke referendumwet	Proeve	Verschillen tussen de Tijdelijke referendumwet en Proeve toegelicht
166		Dit artikel is door het amendement Scheltema-de Nie c.s., Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 31, aan de Tijdelijke referendumwet toegevoegd. Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van provincies en gemeenten om raadgevende referenda in stand te houden, als het gaat om onderwerpen die niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen onderscheidelijk daarvan niet expliciet zijn uitgezonderd.
167	147	–
168		Dit artikel is door het gewijzigd amendement Rehwinkel, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 30, aan de Tijdelijke referendumwet toegevoegd. Dit artikel voorziet in een evaluatiebepaling, op basis waarvan gedurende de periode tussen invoering van de wet en 2005 ervaringen kunnen worden geanalyseerd.
169		Het gaat hier om een overgangsbepaling, welke bij de derde nota van wijziging is gewijzigd, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 8.
170		De toevoeging van dit artikel sterkt ertoe een overgangsbepaling op te nemen, die erin voorziet dat een autonoom provinciaal of gemeentelijk referendum, waarvan vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet al onherroepelijk is vastgesteld dat het zal worden gehouden, op de voor dat referendum geregelde wijze doorgang kan vinden, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 9.
171		Het gaat hier om het verschil in werkingsduur. De Tijdelijke referendumwet is, zoals de naam al aangeeft een tijdelijke wet. Dit artikel regelt de inwerkingtreding en voorziet in een vervaldatum van deze tijdelijke wet. Dit artikel is bij de derde nota van wijziging nog gewijzigd, Kamerstukken II 2000/01, 27 034, nr. 8.
172	148	Het gaat hier om verschillende citeertitels. De Tijdelijke referendumwet is, zoals de naam al aangeeft een tijdelijke wet. De proeve daarentegen stelt mogelijke definitieve wetgeving voor.