

510

CBM
509

F
372

Relatie kiezers – beleidsvorming

Referendum en volksinitiatief

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage

Eindrapport van
de staatscommissie van advies inzake
de relatie kiezers-beleidsvorming

Relatie kiezers – beleidsvorming

Referendum en volksinitiatief



S. nr. 889203
Sig. ~~40 XPSAKB 1985~~
UDC 342.57(070.7)X4

BIBLIOTHEEK KATHOLIEKE HOGESCHOOL Hogeschoollaan 225, Tilburg					
Dit werk terug te bezorgen uiterlijk op:					
18/10	20/10	21/10	21/11	17/12	17/12
26/2	10/6	30/6	22/7	20/12	1/12
24/6	24/11	3/11	12/6	27/11	9/10
- 8 APR. 1992					
0-2 JULI 2008					
- 6 MAART 2009					
12 SEP 2011					
BEPALING UIT HET REGLEMENT					
Een werk, dat iemand in bruikleen heeft, mag door hem in geen geval worden uitgeleend.					

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985

Aan de regering

Namens de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 mei 1982, nr. 85, bied ik u hierbij het eindrapport van de staatscommissie aan.

In haar eerste rapport, dat u op 7 maart 1984 is aangeboden, is de commissie ingegaan op de drie onderwerpen die in het instellingsbesluit zijn genoemd, te weten de kabinetsformatie, het referendum en volksinitiatief en de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. Het onderdeel daarin over referendum en volksinitiatief, waarin enkele voorlopige standpunten waren geformuleerd, was door de commissie bedoeld als interimrapport. Als vervolg op dit interimrapport heeft de commissie thans haar eindrapport voltooid. Daarin spreekt zij zich nader uit over referendum en volksinitiatief, alsmede de mogelijke vormgeving van beide instituten.

Een democratisch bestel dient telkens opnieuw bereid te zijn het eigen functioneren met een open geest kritisch te bezien en naar mogelijkheden tot verbetering te speuren. Zowel het interimrapport van 1984 als het thans gereed gekomen eindrapport geven naar mijn oordeel blijk van een dergelijk open instelling.

Indien bepaalde voorstellen van de commissie niet worden overgenomen vind ik dat uiteraard onverstandig. Een ramp zou het echter niet zijn, als het tenminste zou gebeuren op grond van weloverwogen argumenten en steekhoudende bezwaren tegen onze aanbevelingen.

Ik zou het bedenkelijk vinden, als regering en volksvertegenwoordiging onze kritische analyses van het politieke bestel als waardevol aanmerken om vervolgens op de oude voet verder te gaan. Wie de kritische beschouwingen in onze rapporten prijst en vervolgens onze aanbevelingen verwerpt, zou naarstig moeten zoeken naar alternatieven om de politieke besluitvorming te verbeteren. Immers dan zou men er blijk van geven echt oog te hebben voor de soms ernstige tekortkomingen van het politieke bestel in ons land.

Nu de commissie haar werkzaamheden heeft beëindigd, spreek ik de hoop uit dat regering en volksvertegenwoordiging de kiezers in elk geval de mogelijkheid zullen bieden hun invloed op de besluitvorming in Den Haag en elders enigermate te doen toenemen. Wie onze samenleving die mogelijkheid onthoudt, loopt de niet geringe kans de kiezers van zich te vervreemden en onze democratische instellingen te laten verstarren.

Namens de staatscommissie advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming,

de voorzitter,

mr. B. W. Biesheuvel

INHOUD

	Blz.		Blz.
1. Inleiding	7	4.3.5 Conclusie	48
1.1 Taak en samenstelling van de staatscommissie	7	4.4 Spoedeisende gevallen	51
1.2 Werkwijze van de commissie	8	4.4.1 De wenselijkheid van een bijzondere regeling voor spoedeisende gevallen	51
1.3 Opzet van het rapport	9	4.4.2 Regelingen in andere landen	51
2. Algemene overwegingen	11	4.4.3 Een regeling voor Nederland	52
2.1 Uitgangspunten	11	4.5 De procedure	53
2.2 Reactie op reacties	15	4.5.1 Algemeen	53
2.2.1 Onverenigbaarheid met een vertegenwoordigend stelsel	15	4.5.2 Eerste fase: het inleidend verzoek	56
2.2.2 Weinig vergroting kiezersinvloed	16	4.5.3 Tweede fase: de steunverwerving	58
2.2.3 Plebiscitair misbruik	16	4.5.4 Derde fase: de volksstemming	59
2.2.4 Ondoelmatig middel	17	4.6 Samenvatting	61
2.2.5 Positie politieke partijen	17	5. Volksinitiatief op nationaal niveau	63
2.2.6 Isolering van vraagstukken	18	5.1 Algemene overwegingen ten aanzien van het volksinitiatief	63
2.2.7 Simplificatie van problemen	18	5.2 Essentiële elementen	64
2.2.8 Te machtig wapen in handen van bepaalde groepen	18	5.3 Onderwerpen voor een volksinitiatief	65
2.2.9 Uitslag scheidt geen duidelijkheid	19	5.4 De procedure	67
2.2.10 Verdragend effect	19	5.4.1 Algemeen	67
2.2.11 «Conserverende» werking	20	5.4.2 Eerste onderdeel: het inleidend verzoek	70
2.2.12 Zwijgende meerderheid	20	5.4.3 Tweede onderdeel: de steunverwerving	71
2.2.13 Polariserende werking	21	5.4.4 Derde onderdeel: parlementaire behandeling en bekrachtiging	72
3. Beschrijving buitenlandse stelsels	23	5.4.5 Vierde onderdeel: volksstemming en bekrachtiging	75
3.1 Algemeen	23	5.4.6 Bijzondere procedure-voorschriften	76
3.2 België	24	5.4.6.1 Volksinitiatief ten aanzien van wetsvoorstellen die het parlement met een gekwalificeerde meerderheid dient aan te nemen	76
3.3 Denemarken	24	5.4.6.2 Volksinitiatief tot grondwetsherziening	77
3.4 Frankrijk	25	5.5 Samenvatting	78
3.5 Griekenland	26	6. Raadplegend referendum op nationaal niveau	81
3.6 Ierland	27	6.1 Inleiding	81
3.7 Italië	27	6.1.1 Argumenten pro een raadplegend referendum	81
3.8 Liechtenstein	29	6.1.2 Argumenten contra een raadplegend referendum	82
3.9 Noorwegen	29	6.1.3 Afweging	83
3.10 Oostenrijk	30	6.2 Grondwettigheid van een raadplegend referendum	85
3.11 Spanje	31	6.3 Twee stadia van invoering	85
3.12 Het Verenigd Koninkrijk	32	6.3.1 Eerste stadium van invoering	86
3.13 Zweden	32	6.3.2 Tweede stadium van invoering	86
3.14 Zwitserland	32	6.3.2.1 Het initiatief tot het houden van een raadplegend referendum	87
3.15 Australië	34	6.3.2.2 Vraagstelling bij een raadplegend referendum	88
3.16 Slotopmerkingen	35	6.3.2.3 De procedure	88
Bijlage A Gebruikte literatuur	37	6.4 Samenvatting	89
Bijlage B Herziening Zwitserse Constitutie	38	7. Referendum en volksinitiatief op decentraal niveau	91
4. Beslissend referendum op nationaal niveau	39	7.1 Inleiding	91
4.1 De keuze voor een correctief wetgevingsreferendum	39	7.2 Provincies, gemeenten en andere bestuurslichamen	92
4.2 Het initiatief tot het houden van een referendum	39	7.3 Medebewind, toezicht en beroep	92
4.3 Wetsvoorstellen waarover een referendum mogelijk is	40	7.3.1 Algemeen	92
4.3.1 Inleiding	40	7.3.2 Medebewindstaken	93
4.3.2 Regelingen in andere landen	41	7.3.3 Toezicht	93
4.3.3 Mogelijke regelingen voor Nederland	41	7.3.3.1 Repressief toezicht	93
4.3.4 Mogelijke generieke uitzonderingen in Nederland	43		
4.3.4.1 Generieke uitzonderingen van wetsvoorstellen op basis van een inhoudelijke omschrijving	44		
4.3.4.2 Generieke uitzonderingen van wetsvoorstellen waarvoor een bijzondere procedure is voorgeschreven	46		

7.3.3.2	Preventief toezicht	95
7.3.4	Rechtsbescherming	96
7.4	De rol van de nationale wetgever	98
7.5	Beslissend referendum	100
7.5.1	Algemene overwegingen	100
7.5.2	De grondwettigheid van een beslissend referendum op decentraal niveau	101
7.5.2.1	Beslissend referendum bij aangelegenheden in de medebewindsfeer	101
7.5.2.2	Beslissend referendum bij aangelegenheden in de autonome sfeer	102
7.5.2.3	Conclusie	103
7.5.3	Onderwerpen voor een beslissend referendum op decentraal niveau	103
7.5.4	Spoedeisende gevallen	105
7.5.5	De procedure	105
7.5.5.1	Algemeen	105
7.5.5.2	Aantal kiezers dat een beslissend referendum kan uitlokken; vereiste meerderheid voor een beslissing bij referendum	106
7.5.6	Samenvatting	108
7.6	Volksinitiatief	109
7.6.1	Algemene overwegingen	109
7.6.2	De noodzaak tot wijziging van de Grondwet	110
7.6.3	Onderwerpen voor een volksinitiatief	110
7.6.4	De procedure	110
7.6.4.1	Algemeen	110
7.6.4.2	De verschillende fasen	111
7.6.5	Samenvatting	112
7.7	Raadplegend referendum	113
7.7.1	Algemene overwegingen	113
7.7.2	Onderwerpen voor een raadplegend referendum op decentraal niveau	114
7.7.3	Procedurele aspecten	114
7.7.4	Samenvatting	115
Bijlage	bij paragraaf 7.5.5.2	116
8.	Wetgeving	117
8.1	Inleiding	117
8.2	Beslissend referendum op nationaal niveau	118
8.2.1	Grondwettelijke regeling	118
8.2.2	Elementen voor een wettelijke regeling	122
8.3	Volksinitiatief op nationaal niveau	125
8.3.1	Grondwettelijke regeling	125
8.3.2	Elementen voor een wettelijke regeling	130
8.4	Raadplegend referendum op nationaal niveau	131
8.4.1	Grondwettelijke regeling	131
8.4.2	Elementen voor een wettelijke regeling	132
8.5	Referendum en volksinitiatief op decentraal niveau	133
8.5.1	Grondwettelijke regeling	133
8.5.2	Elementen voor de wettelijke regelingen van het beslissend referendum, het volksinitiatief en het raadplegend referendum op decentraal niveau	134
8.5.2.1	Elementen voor een wettelijke regeling van het beslissend referendum	134
8.5.2.2	Elementen voor een wettelijke regeling van het volksinitiatief	136
8.5.2.3	Elementen voor een wettelijke regeling van het raadplegend referendum	137
Bijlage	Overzicht van in het rapport opgenomen voorstellen	138

1. Inleiding

1.1. Taak en samenstelling van de staatscommissie

De staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, ingesteld bij koninklijk besluit van 17 mei 1982, nr. 85, heeft op 7 maart 1984 haar eerste rapport uitgebracht. Dat rapport bevatte drie deelrapporten. In het eerste deelrapport heeft de commissie voorstellen gedaan om tot een verbetering van de procedure van kabinetsvorming te komen. In het tweede deelrapport is de commissie ingegaan op de problematiek van het referendum en het volksinitiatief. Het derde deelrapport tenslotte behandelde de vraag of wijziging wenselijk is van de regelingen met betrekking tot de benoeming van burgemeesters en commissarissen der Koningin.

Het deelrapport over referendum en volksinitiatief was door de commissie uitdrukkelijk bedoeld als een interimrapport. In dat rapport heeft zij haar voorlopige bevindingen over de wenselijkheid van de invoering van bepaalde vormen van referendum en volksinitiatief geformuleerd. Door publikatie van het rapport wilde de commissie deze voorlopige bevindingen ter discussie stellen. Zij stelde zich voor om na kennisneming van de reacties in een nadere rapportage tot een meer definitieve standpuntbepaling te komen.

Inmiddels heeft de commissie zich – mede aan de hand van de reacties op het interimrapport – nader beraden over de wenselijkheid van de invoering van bepaalde vormen van referendum en volksinitiatief. Dit heeft geresulteerd in het thans voorliggende eindrapport.

Ten tijde van het uitbrengen van dit rapport was de staatscommissie als volgt samengesteld:

Voorzitter, tevens lid:

- mr. B. W. Biesheuvel

Vice-voorzitter, tevens lid:

- prof. mr. L. Prakke

Leden¹:

- M. de Bruijne
- mr. H. Franken
- mr. P. C. Gilhuis
- drs J. P. A. Gruijters
- prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin
- mr. E. C. M. Jurgens
- mr. C. F. G. de Menthon Bake
- prof. dr. A. B. Ringeling
- prof. mr. J. J. Vis
- drs. J. P. de Vries

Adviserende leden:

- mr. C. Borman (ministerie van Binnenlandse Zaken)
- mr. H. Gritter (ministerie van Binnenlandse Zaken)
- mr. R. J. Hoekstra (ministerie van Algemene Zaken)
- mr. F. Plate (ministerie van Binnenlandse Zaken)

Secretaris:

- mr. H. G. de Jong

¹ Met ingang van 11 juli 1984 werd op diens verzoek eervol ontslag verleend aan H. A. van Wijnen, onder gelijktijdige benoeming van mr. P. C. Gilhuis. Met ingang van 31 oktober 1984 werd op diens verzoek eervol ontslag verleend aan prof. mr. C. A. J. M. Kortmann, onder gelijktijdige benoeming van prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin.

Adjunct-secretarissen²:

- mw. drs. M. J. Scholl
- mr. P. H. J. Smeets
- mr. J. J. Stam
- mr. drs. R. K. Visser
- drs. C. J. W. Wilmer

Na het uitbrengen van haar eerste rapport heeft de staatscommissie enige wijzigingen in haar samenstelling ondergaan, welke in voetnoten zijn aangegeven.

De heer Franken moet, gezien het feit dat hij tijdens de werkzaamheden van de staatscommissie lid is geworden van de Raad van State, een voorbehoud maken ten aanzien van de conclusies van de commissie die in enigerlei vorm aan de Raad van State worden voorgelegd.

De regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, prof. mr. H. D. Tjeenk Willink, heeft, conform artikel 5 van het instellingsbesluit, een aantal malen de vergadering van de commissie bijgewoond.

1.2 Werkwijze van de commissie

Na het uitbrengen van haar eerste rapport heeft de staatscommissie zich beraden over de verdere werkwijze ten behoeve van haar eindrapport. Op voorstel van een werkgroep, bestaande uit de leden Franken, De Menton Bake, Prakke en De Vries en het adviserend lid Borman, werd besloten de werkzaamheden voor het eindrapport te verdelen over vier subcommissies en een werkgroep.

Een van de subcommissies had als taak nader in te gaan op de grondslagen van de keuze voor een referendum en een volksinitiatief. Zij was laatstelijk als volgt samengesteld: mr. E. C. M. Jurgens (voorzitter), mr. H. Franken, prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin, mr. R. J. Hoekstra (adviserend lid), mr. P. H. J. Smeets (secretaris).

De overige subcommissies hebben zich beziggehouden met de uitwerking van de voorstellen uit het interimrapport. Zij waren laatstelijk als volgt samengesteld:

Subcommissie beslissend referendum op nationaal niveau: mr. B. W. Biesheuvel (voorzitter), mr. H. Franken, mr. P. C. Gilhuis, drs. J. P. A. Gruijters, drs. J. P. de Vries, mr. H. Gritter (adviserend lid), mr. drs. R. K. Visser (secretaris).

Subcommissie volksinitiatief op nationaal niveau: prof. mr. L. Prakke (voorzitter), mr. P. C. Gilhuis, mr. E. C. M. Jurgens, prof. mr. J. J. Vis, mr. C. Borman (adviserend lid), drs. C. J. W. Wilmer (secretaris).

Subcommissie referendum en volksinitiatief op decentraal niveau: prof. dr. A. B. Ringeling (voorzitter), M. de Bruijne, mr. C. F. G. de Menton Bake, prof. mr. J. J. Vis, mr. F. Plate (adviserend lid), mw. drs. M. J. Scholl (secretaris).

Ten slotte heeft een werkgroep de voorstellen die in dit eindrapport worden gedaan, uitgewerkt in wettelijke regelingen. Deze werkgroep bestond uit: mr. C. F. G. de Menton Bake (voorzitter), prof. mr. E. M. H. Hirsch Ballin, prof. mr. J. J. Vis, mr. C. Borman (adviserend lid), mr. J. J. Stam (secretaris).

Daarnaast heeft de staatscommissie wederom bezien of op nationaal niveau invoering van een raadplegend referendum is aan te bevelen. De voorstanders van deze vorm van referendum, te weten de leden Biesheuvel, Franken, Gilhuis, Hirsch Ballin, Jurgens en Ringeling, hebben in een subcommissie hun standpunt uitgewerkt.

De secretaris van de staatscommissie mr. H. G. de Jong heeft de vergaderingen van alle subcommissies bijgewoond.

De bevindingen van de verschillende subcommissies en de werkgroep werden op gezette tijden aan de staatscommissie in plenaire samenstelling voorgelegd. Sinds het uitbrengen van haar eerste rapport is de commissie tien keer in plenaire vergadering bijeen geweest.

² Met ingang van 1 april 1984 werd eervol ontslag verleend aan mw. mr. H. M. Gautier-Schevers, mr. R. Luchtenveld, mw. drs. L. G. A. Mischgofsky-Smit en mw. mr. E. Stolk als adjunct-secretarissen van de staatscommissie, onder gelijktijdige benoeming van mw. drs. M. J. Scholl, mr. P. H. J. Smeets en mr. drs. R. K. Visser.

1.3. Opzet van het rapport

De staatscommissie heeft aan haar eindrapport de volgende opzet gegeven.

Na deze inleiding wijdt de commissie in hoofdstuk 2 een algemene beschouwing aan de vormen van referendum en volksinitiatief, zoals de commissie die in haar interimrapport heeft voorgesteld. In deze beschouwing gaat de commissie, na een terugblik op het interimrapport en een uitwerking van daarin opgenomen gedachten, nader in op reacties die op dat rapport zijn verschenen.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de regeling en werking van het referendum en het volksinitiatief in een aantal andere landen. Dit overzicht beperkt zich tot die landen die qua politiek systeem zich in voldoende mate met Nederland laten vergelijken.

In hoofdstuk 4 gaat de commissie nader in op de door haar voorgestane vorm van beslissend referendum op nationaal niveau, het facultatief correctief wetgevingsreferendum. In dat kader bespreekt zij eerst een aantal onderwerpen van meer inhoudelijke aard die met deze vorm van referendum verband houden. Vervolgens geeft zij aan hoe een facultatief correctief wetgevingsreferendum in haar ogen procedureel zou kunnen verlopen.

De commissie bespreekt in hoofdstuk 5 een mogelijke vorm van volksinitiatief op nationaal niveau. Evenals in hoofdstuk 4 gaat zij eerst in op een aantal hoofdpunten en geeft zij vervolgens aan hoe aan het volksinitiatief op nationaal niveau vorm zou kunnen worden gegeven.

In hoofdstuk 6 bespreekt de commissie de wenselijkheid om op nationaal niveau te komen tot invoering van een raadplegend referendum. Hierbij komt ook de vraag aan de orde of invoering van een raadplegend referendum zonder wijziging van de Grondwet kan geschieden. Vervolgens geven de voorstanders van het raadplegend referendum aan op welke wijze en in welke vorm een dergelijk referendum kan worden ingevoerd.

Het referendum en het volksinitiatief op decentraal niveau komen in hoofdstuk 7 aan bod. Ook in dit hoofdstuk worden eerst enige meer principiële vraagstukken behandeld. Vervolgens worden het beslissend referendum, het volksinitiatief en het raadplegend referendum elk nader uitgewerkt.

Tenslotte geeft de commissie in hoofdstuk 8 aan hoe de verschillende voorstellen zouden kunnen worden verwerkt in de Grondwet en nader uitgewerkt in overige wetgeving. De grondwettelijke regelingen die de commissie nodig acht, heeft zij uitgewerkt in concrete tekstvoorstellen. Wat betreft de regelingen in de gewone wetgeving, heeft de commissie zich beperkt tot het geven van elementen waaruit deze regelingen zouden moeten worden opgebouwd. Voor zover dat na de voorgaande hoofdstukken nog nodig is, zijn de tekstvoorstellen voor de Grondwet en de elementen van de wetgeving kort toegelicht.

2. Algemene overwegingen

2.1. Uitgangspunten

In het interimrapport heeft de commissie als haar oordeel uitgesproken, dat bij de beschouwing van het referendum en het volksinitiatief twee gezichtspunten van fundamenteel belang zijn. Het eerste gezichtspunt is de noodzaak dat de burger in voldoende mate betrokken is bij het overheidsbeleid. Het tweede is het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Beide punten zijn in het interimrapport nader toegelicht. Mede met het oog op de reacties die op het interimrapport zijn verschenen, acht de commissie het wenselijk aan deze uitgangspunten opnieuw aandacht te besteden.

In het interimrapport werd ingegaan op de participatie als middel om de voor een democratie essentiële betrokkenheid van de burger te vergroten. Wanneer de burger de mogelijkheid heeft om in voldoende mate te participeren in de besluitvorming, kan hiermee bereikt worden dat daarin beter rekening wordt gehouden met alle betrokken belangen en dat het begrip voor de te nemen besluiten en daarmee de aanvaarding van die besluiten wordt bevorderd. De commissie heeft geconstateerd dat de participatie in de praktijk van ons bestuurlijk systeem steeds vastere voet heeft gekregen en ook op verschillende terreinen wettelijk is erkend. Zij stelde daarbij vast dat thans de mogelijkheden tot participatie veelal ophouden bij het punt waar directe invloed wordt uitgeoefend, namelijk bij het nemen van besluiten. Echte invloed door middel van participatie blijft dikwijls ontbreken, ondanks de schijn van het tegendeel die wordt gewekt. Hierdoor kunnen er gevoelens van frustratie ontstaan en kan de motivatie om aan het participatieproces deel te nemen gaan ontbreken. Een beslissend referendum kan naar het oordeel van de commissie een middel zijn waarmee de participatie wordt doorgevoerd tot op het punt waar de beslissing genomen wordt en waardoor reële invloed ontstaat die de betrokkenheid van de burger bij de politiek ten goede komt. Ook het volksinitiatief verdient naar het oordeel van de meerderheid van de commissie vanuit de participatiegedachte aanbeveling. Het volksinitiatief kan de betrokkenheid bij het politieke besluitvormingsproces zeer bevorderen. De burger kan op een actieve manier participeren in de besluitvorming zonder dat hij een besluit van regering en parlement hoeft af te wachten. Mogelijke gevoelens van vervreemding van het politieke proces kunnen worden verminderd wanneer de burgers zelf een gewenste zaak op de politieke agenda kunnen plaatsen. Het huidig petitierecht vervult in zekere mate ook deze rol, maar deze rol zou door middel van het volksinitiatief in belangrijke mate versterkt kunnen worden.

Wat betreft het tweede gezichtspunt, het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, hecht de commissie eraan nogmaals haar stelling te benadrukken dat dit stelsel als vorm van democratie in Nederland als een onomstreden bezit is te beschouwen. De keuze voor een vertegenwoordigend stelsel vindt, zoals in het interimrapport reeds werd gesteld, een overduidelijke rechtvaardiging in een argumentatie vanuit de kwaliteit van de democratische besluitvorming. De grondslag van de democratie is naar de mening van de commissie hierin gelegen dat, naast het feit dat in de inhoud van de besluitvorming de mensen als mondig burgers worden gerespecteerd, dit ook tot uitdrukking komt in de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt. Dit leidt tot twee vereisten die aan een democratische besluitvorming gesteld kunnen worden.

Het eerste vereiste is dat de inzichten en de belangen van alle rechtsgenoten

moeten kunnen meetellen. Het zou niet aanvaardbaar zijn wanneer sommigen genegeerd kunnen worden in de besluitvorming. Dit betekent dat in het democratisch besluitvormingsproces ruimte aanwezig dient te zijn voor discussie en participatie waaraan alle groepen in de samenleving kunnen deelnemen.

Het tweede vereiste dat gesteld kan worden aan de democratische besluitvorming is dat de uitkomsten van de besluitvorming beantwoorden aan de overtuiging van de meerderheid van de bevolking. Althans zou zoveel mogelijk een blijvende en diepgaande afwijking tussen de uitkomst van de besluitvorming en de gevoelens van de meerderheid van de bevolking moeten worden voorkomen.

Deze twee vereisten kunnen in een enigszins omvangrijke en complexe gemeenschap slechts worden gerealiseerd door een systeem van representatie bij de besluitvorming. Aan deze beide vereisten te voldoen valt in een ingewikkelde samenleving als de onze niet mee. Ligt de beslissing bij volksvertegenwoordigers in vergadering bijeen, dan geeft dit de mogelijkheid om de meerderheden te vormen door het vinden van compromissen tijdens de beraadslaging. Minderheden vinden dan bescherming enerzijds door een beroep op de verdraagzaamheid van de meerderheid, anderzijds door uitruil in een situatie van wisselende meerderheden. Het vertegenwoordigend stelsel geeft daartoe de beste mogelijkheden.

De commissie meent dat deze algemene overwegingen het uitgangspunt moeten vormen van een nadere analyse van de voor- en nadelen van de invoering van een vorm van referendum en/of volksinitiatief. De commissie is zich er overigens van bewust dat invoering van referendum en volksinitiatief niet alleen aan de orde kan komen om daarmee tekortkomingen in het vertegenwoordigend stelsel te verhelpen, maar ook meer in het algemeen in het licht van de politieke besluitvorming in ons land. Immers, aan de politieke besluitvorming wordt door meer mensen en niet alleen door gekozenen deelgenomen. Naast de gekozen vertegenwoordigers dragen bestuurders, ambtelijke organisaties, belangen- en pressiegroepen en adviesorganen aan de beleidsvorming bij. Het proces van beleidsvorming in ons land is complex van aard geworden. Dat kan in een enkel geval tot beleid leiden dat zich niet verdraagt met wat een belangrijk deel van de bevolking te prefereren acht. Referendum en volksinitiatief kunnen een correctie vormen op dat beleid. Deze instrumenten richten zich daarbij niet tegen het vertegenwoordigend stelsel, maar tegen sommige besluiten die een ingewikkeld politiek systeem heeft voortgebracht of besluiten die dat systeem juist niet produceert. Wie de redenering reduceert tot tekortkomingen van het vertegenwoordigend stelsel alleen, ziet daarbij andere factoren over het hoofd. Beleidsvorming houdt in de moderne verzorgingsstaat immers meer in dan dat daar uitsluitend een vertegenwoordigend stelsel bij zou zijn betrokken. Daar de commissie echter het referendum en het volksinitiatief vooral heeft bekeken vanuit het functioneren van de volksvertegenwoordiging, wil zij zich in haar analyse concentreren op het corrigeren van mogelijke onvolkomenheden in dat stelsel.

Een van de onvolkomenheden van het huidige vertegenwoordigend stelsel is gelegen in de mogelijkheid dat er bij de besluitvorming een situatie ontstaat waarbij er in onvoldoende mate sprake is van representativiteit van het parlement. Een dergelijke situatie kan onder meer ontstaan, wanneer er tijdens een parlementaire periode politieke tegenstellingen aan het licht komen die niet samenvallen met de scheidslijnen tussen de politieke partijen. Pas na afloop van de periode kunnen de kiezers oordelen over de genomen besluiten. Tevens kan het voorkomen dat er in een dergelijke situatie in het geheel geen besluiten tot stand komen. Dit probleem is tegenwoordig klemmender dan voorheen, omdat een politieke partij minder dan vroeger een groepering is die een min of meer ideologisch en cultureel bepaalde richting vertegenwoordigt en die van haar aanhang een meer algemeen mandaat heeft toevertrouwd gekregen. De kiezer richt zich vaak tot die partij die de grootste gemene deler van de door hem van belang geachte standpunten

nmigen
et
or
ien
besluit-
in de
in de
J
lexe
representatie
volks-
heid om
ns de
een
r uitruil
nd
punct
de
missie is
initiatief
iet
meen in
politieke
nen
rders,
ien aan
complex
zich niet
n acht.
leid.
digend
systeem
rt. Wie de
nd stelsel
houdt in
nd een
sie echter
et functio-
concentre-
l.
nd stelsel
tie
riteit van
nneer er
licht
e partijen.
enomen
ie in het
dig
vroeger
aalde
meen
it die partij
andpunten

propageert. Dit betekent dat de partij van zijn keuze ten aanzien van bepaalde vragen anders kan besluiten dan de betreffende kiezer wenselijk oordeelt.

Het parlementair stelsel heeft zich steeds meer ontwikkeld in een richting waarin een kamermeerderheid het als haar taak ziet de regering te ondersteunen, ondanks het bestaan van meningsverschillen over concrete beleidspunten. De binding tussen het kabinet en de kamermeerderheid waaraan het kabinet zijn bestaan te danken heeft, is steeds wezenlijker geworden voor het functioneren van het huidige parlementaire stelsel. Onder meer door de opkomst van het moderne partijwezen en de bijzondere vertrouwensrelaties tussen ministers en geestverwante fracties is de opstelling van de volksvertegenwoordiging tegenover het kabinet minder «dualistisch» geworden. De in de Nederlandse politieke verhoudingen aanwezige noodzaak om coalities aan te gaan, kan tot gevolg hebben dat, wanneer eenmaal coalitie-afspraken gemaakt zijn, de partijen in het parlement zich zodanig hebben vastgelegd dat er een afwijking kan ontstaan tussen de beslissingen van het parlement en de wil van de meerderheid van de bevolking. Een andere uit het oogpunt van representativiteit ongewenste situatie ontstaat wanneer er een excessieve uitruil van standpunten plaatsvindt over twee niet of nauwelijks met elkaar verband houdende onderwerpen, zodat er voor beide onderwerpen in het parlement een meerderheid ontstaat, die geen voldoende draagvlak in de maatschappij kan vinden.

Een tweede onvolkomenheid van het huidige vertegenwoordigend stelsel is dat coalitievorming ertoe kan leiden dat vraagstukken waarbij over de oplossing geen overeenstemming tussen de coalitiepartners mogelijk lijkt, terzijde worden gesteld. De problemen worden wel gesignaleerd, maar duidelijke oplossingen blijven achterwege. Deze vraagstukken die zaken kunnen betreffen waaraan door veel kiezers grote waarde wordt gehecht, worden dan voor onbepaalde tijd van de politieke agenda afgevoerd totdat op een later tijdstip de politieke verhoudingen zodanig zijn gewijzigd dat een oplossing mogelijk lijkt.

De genoemde onvolkomenheden kunnen bij de besluitvorming tot uiting komen enerzijds in betwisting van de legitimiteit van de genomen besluiten en anderzijds in het ontstaan van politieke impasses inzake belangrijke kwesties. Voor beide gevallen zou er naar de mening van de commissie een oplossing gevonden kunnen worden door in incidentele gevallen een mogelijkheid voor toetsing van de representativiteit van de uitkomst van de besluitvorming (c.q. van het uitblijven van besluitvorming) aan het huidige stelsel toe te voegen. Een dergelijke incidentele toetsing zou gevonden kunnen worden in de invoering van vormen van referendum en volksinitiatief.

Alvorens hierop in te gaan wil de commissie echter nagaan of andere buiten het normale besluitvormingsproces in de relatie parlement-regering gelegen referentiepunten uitkomst kunnen bieden. Zij richt enerzijds de aandacht op de mogelijkheid via (tussentijdse) verkiezingen een uitspraak van de bevolking uit te lokken en anderzijds op de in andere landen bekende mogelijkheid van constitutionele rechtspraak.

Verkiezingen en in het bijzonder de verkiezingen die volgen na tussentijdse kamerontbinding, zijn volgens de commissie geen doelmatig middel om de hier bedoelde toetsing uit te voeren. Zoals hierboven al is uiteengezet, wordt er met het kiezen van personen door de kiezers eerder een uitspraak gedaan over een verzameling standpunten dan over één bepaalde kwestie. Dit heeft tot gevolg dat met de uitslag van de verkiezingen na tussentijdse kamerontbinding niet aanstonds vaststaat wat de opvatting van de kiezers is over het vraagstuk dat tot de verkiezingen heeft geleid. Hierbij komt nog dat verkiezingen ter toetsing van de representativiteit ten aanzien van één onderwerp een te zwaar middel is. Een goed functioneren van het vertegenwoordigend stelsel is ook niet gebaat bij een vaak ontbinden van het parlement. Ten slotte zijn verkiezingen naar de mening van de commissie geen voldoende middel om de geschetste problemen op te lossen, omdat de beslissing om

verkiezingen te houden ligt bij de organen die zelf bij de besluitvorming zijn betrokken. Essentieel voor een oplossing is naar de mening van de commissie dan ook dat in die situaties waarin het bestaande politieke besluitvormingssysteem niet tot een oplossing kan komen, op een andere wijze een uitweg uit de impasse gevonden wordt.

Het is denkbaar dat een oplossing voor de geschetste problemen in de besluitvorming wordt gevonden doordat een constitutionele rechter een uitweg biedt. Dit is slechts mogelijk op grond van een Grondwet die veel materiële richtsnoeren inhoudt. In de actuele verhoudingen in Nederland acht de commissie invoering van zo'n stelsel niet reëel. Bij de totstandkoming van de grondwetsherziening in 1983 is deze gedachte immers uitdrukkelijk verworpen, omdat het een vèrgaande wijziging van het staatsbestel waarin toetsing aan de Grondwet nu door de wetgever zelf plaatsvindt, zou vereisen. Voorts wordt de mate waarin constitutionele rechtspraak een toetsing biedt van de uitkomst van de besluitvorming beperkt door de ruimte die de Grondwet in het betreffende geval biedt, en door de taakopvatting van de rechter.

Gelet op het voorgaande is de commissie van mening dat nagegaan moet worden of er een aanvaardbare vorm van referendum en/of volksinitiatief gevonden kan worden, waardoor de participatie van de burgers in de beleidsvorming wordt versterkt en tegelijkertijd de geschetste tekortkomingen van het vertegenwoordigend stelsel kunnen worden weggenomen of althans gereduceerd.

Ervan uitgaande dat het referendum geen aantasting mag betekenen van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, is de commissie van mening dat het beslissend referendum zich moet beperken tot de vraag of door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen al dan niet kracht van wet moeten krijgen. Een dergelijke vorm van referendum kan worden aangeduid als een correctief wetgevingsreferendum. De keuze voor de beperking van het referendum tot wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard, is een consistente uitwerking van het uitgangspunt dat het parlement niet gepasseerd mag worden. Hiermee wordt voorkomen dat bij referendum aan de kiezers beslissingen worden gevraagd over vraagstukken waarover het parlement zich niet heeft uitgesproken. In een reactie van de Commissie Binnenlandse Zaken van de VVD op het interimrapport, is de vraag opgeworpen of het ook niet wenselijk zou zijn wetsvoorstellen die verworpen zijn, maar die wel een zekere mate van steun in het parlement hebben gehad, aan een referendum te kunnen onderwerpen. De commissie heeft dit overwogen, doch is hiervan geen voorstander, in het bijzonder niet omdat daarmee een wapen in handen zou komen van een minderheid in het parlement dat wellicht misbruikt kan worden. Verder brengt het uitgangspunt van de commissie dat recht wordt gedaan aan het vereiste van parlementaire behandeling van wetsvoorstellen met zich mee dat een eventuele volksstemming pas na behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zou moeten plaatsvinden. Ook dit punt is door de Commissie Binnenlandse Zaken van de VVD naar voren gebracht. De commissie is van mening dat het de voorkeur verdient de bestaande wetgevingsprocedure, inclusief de behandeling door de Eerste Kamer, te handhaven en niet – zoals door de genoemde VVD-commissie is gesuggereerd – de mogelijkheid te openen van een referendum dat direct na de behandeling in de Tweede Kamer gehouden zou worden. Hier komt bij dat, althans in de ogen van die leden van de commissie die voorstander zijn van invoering van het volksinitiatief, dit instituut de mogelijkheid van een referendum over door het parlement verworpen wetsvoorstellen overbodig maakt. In het geval dat een wetsvoorstel door het parlement wordt verworpen zou het immers langs de weg van het volksinitiatief wederom bij het parlement aanhangig kunnen worden gemaakt, waar bij de behandeling rekening zal worden gehouden met een eventueel volgende volksstemming. Ten slotte valt op te merken dat het niet ondenkbaar is dat, wanneer de mogelijkheid bestaat een referendum te houden over door het parlement verworpen wetsvoorstellen, een meerderheid in het parlement de behandeling van het wetsvoorstel zal gaan vertragen om een referendum zolang mogelijk te voorkomen.

Bovenstaande overwegingen hebben bij de voorstanders van het volksinitiatief ook een rol gespeeld bij de vormgeving van dit instituut. Het uitgangspunt dat ook bij het volksinitiatief recht wordt gedaan aan het vereiste van parlementaire behandeling van wetsvoorstellen leidt ertoe dat het recht van volksinitiatief zo moet worden uitgewerkt dat een er uit voorkomend voorstel niet anders tot wet kan worden dan nadat het parlement de gelegenheid heeft gehad het voorstel te behandelen en dat van enige steun in het parlement sprake moet zijn alvorens het voorstel aan een volksstemming kan worden onderworpen.

2.2. Reactie op reacties

Een staatscommissie die zich ter zake van referendum en volksinitiatief in eerste instantie positief uitspreekt over de invoering in ons land van bepaalde vormen van directe volksraadpleging heeft van nature de neiging kritiek die op dat voorstel wordt uitgeoefend bij voorbaat te bestrijden. De commissie is zich van die neiging bewust. Maar zij is zich tevens bewust van het feit dat over het referendum (en over zijn complement, het volksinitiatief) de stellingen zowel pro als contra in eerdere discussies, met name die in deze eeuw, zo krachtig zijn betrokken dat het niet eenvoudig is om het onderwerp toch weer vrij te maken voor een open discussie. Toch streeft de commissie dit na, al was het slechts omdat een democratisch staatsbestel bereid moet zijn om telkens opnieuw met een open geest zijn eigen functioneren kritisch te bezien om naar mogelijke verbeteringen te zoeken. Een resultaat van een dergelijke geestesinstelling zien wij in onze dagen bijvoorbeeld in de herleving van de waardering voor het parlementair enquêterecht, dat sinds 1886 in feite een sluimerend bestaan had geleid.

Het is met die geestesinstelling dat de commissie een woord wil wijden aan een aantal punten van kritiek van meer algemene aard die zijn geuit van diverse zijden naar aanleiding van het voorstel van de commissie.

De commissie volgt in de volgende punten niet de argumenten pro en contra in de literatuur zoals die reeds zijn opgenomen in de bijlage op de bladzijden 158 tot 160 van het interimrapport van maart 1984. Zij volgt eerder de opmerkingen sindsdien gemaakt in de media en in wetenschappelijke kring. Vergelijking van de argumenten uit de bestaande literatuur met die in reactie op het rapport geeft echter een treffende overeenkomst te zien. Hieruit trekt de commissie de voorzichtige conclusie dat een open discussie ter zake nog niet helemaal op gang is gekomen en dat voor nieuwe invalshoeken in de reacties nog weinig ruimte is geweest. Wellicht dat het voorliggende rapport daartoe zal kunnen leiden.

2.2.1. Onverenigbaarheid met een vertegenwoordigend stelsel

Tegen invoering van vormen van directe democratie wordt soms gesteld dat dit in wezen niet verenigbaar zou zijn met een vertegenwoordigend stelsel. Degenen die dit stellen gaan er dan blijkbaar van uit dat een stelsel waarin een representatief systeem met vormen van directe democratie wordt aangevuld, niet mogelijk is. De commissie is, zoals al eerder is uiteengezet, van oordeel dat deze stelling in zijn algemeenheid niet juist is. Zij meent dat het mogelijk en gewenst kan zijn om een vertegenwoordigend stelsel te corrigeren waar dit onvolkomenheden vertoont, door middel van rechtstreekse uitspraken van de kiezers.

De commissie ziet zich in deze opvatting gesteund door ervaringen die in vele landen met het referendum en het volksinitiatief zijn opgedaan. In een groot aantal westerse landen met een vertegenwoordigend democratisch staatsbestel kent men als aanvulling hierop een vorm van referendum of volksinitiatief (zie hiervoor hoofdstuk 3). Ondanks het feit dat de vormen van referendum en volksinitiatief en het gebruik ervan van land tot land zeer uiteenlopen, wordt hiermee toch aangetoond dat in principe een vertegenwoordigend stelsel aangevuld kan worden met vormen van directe democratie.

De commissie is zich er wel van bewust dat, gegeven de keuze voor een vertegenwoordigend stelsel, er een spanningsveld kan ontstaan tussen dit stelsel en het referendum en volksinitiatief. Zij is er echter van overtuigd dat de in haar voorstellen neergelegde vormen van referendum en volksinitiatief voldoende waarborgen bevatten voor een goed blijven functioneren van het vertegenwoordigend stelsel. Ook al gaat in incidentele gevallen de laatste beslissingsbevoegdheid van het parlement over naar de kiezers, dan betekent dit op zichzelf nog niet dat het vertegenwoordigende stelsel hiermee in gevaar wordt gebracht. Wanneer als correctiemiddel de beslissingsbevoegdheid in incidentele gevallen direct bij de kiezer komt te liggen, dan zal dit ertoe kunnen leiden dat er een grotere mate van betrokkenheid van de kiezer bij de politiek ontstaat en vervreemding ervan wordt tegengegaan. Als gevolg hiervan zal naar het oordeel van de commissie, het vertegenwoordigend stelsel in het algemeen eerder versterkt dan verzwakt worden. De stelling dat het referendum en het volksinitiatief de beslissingsbevoegdheid van het parlement nooit mag aantasten, acht de commissie dan ook niet juist.

2.2.2. Weinig vergroting van de kiezersinvloed

Merkwaardigerwijs staat een ander punt van kritiek daar juist lijnrecht tegenover. Invoering van referendum en volksinitiatief zou juist te weinig betekenen voor de vergroting van «de invloed van de kiezers op de beleidsvorming». Er zouden immers maar weinig volksstemmingen worden gehouden. De critici zouden in dit geval juist méér directe democratie willen. Zo dreigen degenen die zeggen «het gaat te ver» en degenen die zeggen «het gaat niet ver genoeg» elkaar te kunnen vinden in de verwerping van voorstellen tot invoering van referendum en volksinitiatief. De commissie heeft in paragraaf 2.2.1 reeds uiteengezet dat zij dat bestaande vertrouwen in ons vertegenwoordigend stelsel deelt, en dat zij referendum en volksinitiatief slechts ziet als een correctie op onvolkomenheden in dat stelsel; en niet als een algemene vergroting van de directe invloed van de kiezers.

De commissie verwacht inderdaad niet dat er een frequent gebruik van deze vormen van directe democratie zal worden gemaakt. Maar dat kan ook een goed teken zijn, namelijk dat de besluitvorming die via representatie geschiedt volgens de meerderheid van de kiezers weinig wezenlijke correcties behoeft.

Daar komt bij dat de commissie ook een preventieve werking verwacht. De regering en het parlement zullen bij de besluitvorming steeds rekening moeten houden met de mogelijkheid van een referendum of volksinitiatief. Wanneer er bij het tot stand komen van een wet een mogelijkheid van een referendum bestaat, dan zal dit de discussie en besluitvoering beïnvloeden in die zin, dat getracht zal worden zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bij de kiezers levende opvattingen. De mogelijkheid van een volksinitiatief kan tot gevolg hebben dat regering en parlement een onderwerp dat om politieke redenen anders niet of met veel vertraging zou worden behandeld, eerder ter hand nemen.

2.2.3. Plebiscitair misbruik

Een enkele maal wordt in de discussies gewezen op het gevaar van plebiscitair misbruik dat aan de instituten referendum en volksinitiatief kleeft. Hiermee wordt bedoeld dat, terwijl er formeel over een bepaalde zaak wordt gestemd, er in feite een stemming plaatsvindt over een persoon of groep personen. Een dergelijk geval doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een kabinet voor de te houden stemming aankondigt te zullen aftreden wanneer het voorliggend wetsvoorstel bij een referendum wordt verworpen. De kiezer zal zijn stem dan wellicht meer van zijn oordeel over de wenselijkheid van het al dan niet aanblijven van het kabinet laten afhangen, dan over de inhoud van het wetsvoorstel.

Ofschoon dit gevaar bij de voorstellen van de commissie niet uitgesloten is, zijn naar de mening van de commissie de omstandigheden in Nederland zodanig dat het gevaar niet al te groot moet worden geacht. Het kabinet zou, naar het oordeel van de commissie, niet juist handelen wanneer het aan de uitslag van een referendum of van een volksinitiatief uitmondend in een volksstemming politieke gevolgen zou verbinden. Daarmee zou het kabinet de volksstemming tot een plebisciet maken. Dit acht de commissie in strijd met ons parlementaire stelsel, waarin het voortbestaan van het kabinet afhangt van voldoende steun in het parlement.

Bij het gevaar van plebiscitair misbruik speelt ook de mate van volwassenheid van de Nederlandse democratie een rol. Vooral in landen met een instabiele politieke situatie zullen machthebbers behoefte hebben om door middel van een volksstemming hun macht te verstevigen. Naast het feit dat in de voorstellen van de commissie niet het kabinet, maar alleen de kiezers een volksstemming kunnen initiëren, is van belang dat in Nederland de democratische traditie en politieke praktijk van dien aard zijn dat het gevaar van plebiscitair misbruik van een referendum om de eigen positie te verstevigen miniem kan worden geacht.

2.2.4. *Ondoelmatig middel*

Gesteld wordt wel dat met de moderne methoden van opinie-onderzoek het referendum een ouderwets en ondoelmatig middel is geworden. Een opinie-onderzoek zou veel sneller en goedkoper dan een referendum gehouden kunnen worden. De commissie erkent dit laatste punt. Zij is evenwel van mening dat het referendum niet op één lijn gesteld kan worden met een hoe betrouwbaar ook uitgevoerd opinie-onderzoek. De legitimerende werking van een dergelijk opinie-onderzoek zal nooit zo groot kunnen zijn dat er aan het resultaat van het onderzoek directe politieke gevolgen zullen worden verbonden. Dat een referendum deze legitimerende werking wel heeft vindt zijn oorzaak onder meer in het feit dat bij een referendum alle kiezers worden geraadpleegd. Ook de kiezers die niet zijn opgekomen hebben bij een referendum, net als bij verkiezingen, de gelegenheid gehad zich uit te spreken.

Een andere reden waarom aan een referendum wel een legitimerende werking kan worden toegekend en aan een opinie-onderzoek niet, is gelegen in de omstandigheid dat een referendum altijd gehouden zal worden nadat er uitvoerige discussies over het voorliggende onderwerp hebben plaatsgevonden. De discussies zullen, onder meer omdat er gevolgen aan de uitslag van de volksstemming verbonden zullen zijn, gehouden en ondersteund worden door de pers, radio en TV, politieke partijen etc. Door deze discussies zal iedere kiezer de tijd hebben en zal het voor hem mogelijk zijn zich een goed oordeel te vormen over de voorliggende zaak. De kiezer zal dit ook doen omdat hij in de wetenschap verkeert, dat hij zijn stem zal kunnen uitbrengen. Het gewicht dat aan een bij een volksstemming uitgebrachte stem wordt toegekend is ook groter dan de meer vrijblijvende uitspraak van een onderzochte bij een opinie-onderzoek.

2.2.5. *Positie politieke partijen*

Als een mogelijk nadeel van het referendum en het volksinitiatief is wel genoemd, dat deze instituten de positie van de politieke partijen zouden kunnen aantasten. De commissie erkent dat referenda en volksinitiatieven binnen de politieke partijen tot verschil van mening over het door de partij in te nemen standpunt kunnen leiden. Hiertegenover staat dat een referendum of volksinitiatief een partij ook kan verlossen van een vraagstuk waarover binnen de partij de meningen zijn verdeeld. Verder kan opgemerkt worden dat het voor de politieke partijen niet ongunstig hoeft te zijn wanneer een kiezer de gelegenheid heeft met betrekking tot een bepaald onderwerp een stem uit te brengen die afwijkt van de opvatting van zijn partij. Het onderwerp

waarover gestemd is zal voor de kiezer in zo'n geval geen rol meer hoeven te spelen bij het bepalen van zijn stem bij de eerstvolgende verkiezingen.

Bij de rol van de politieke partijen kan voorts bedacht worden, dat deze door hun achterban gevraagd zullen worden naar hun standpunt ten aanzien van het voorliggende onderwerp. De partijen zullen ongetwijfeld het voortouw in de discussies nemen om hun eigen standpunt zo goed mogelijk tot uitdrukking te brengen. Op deze wijze zullen de politieke partijen een leidende rol kunnen spelen bij het referendum en het volksinitiatief.

2.2.6. Isolering van vraagstukken

Tegen het nemen van beslissingen bij referendum of volksinitiatief is wel aangevoerd dat bij volksstemmingen beslissingen geïsoleerd, los van een samenhang met ander gevoerd beleid, worden genomen. Hierbij kan allereerst worden aangetekend dat het in voorkomende gevallen soms wel mogelijk zal zijn om het betreffende vraagstuk los van ander beleid te bezien. Indien dit niet het geval is, zal overigens de eenheid van het beleid in de praktijk geen groot probleem behoeven te zijn. Wanneer er een volksstemming wordt gehouden zal de continuïteit en de samenhang van het beleid als een van de argumenten benadrukt worden in de aan de stemming voorafgaande discussies en campagnes. De campagne ter verkrijging van voldoende handtekeningen om een referendum of volksinitiatief te initiëren, én de campagne bij de volksstemming zelf vallen niet in een politiek vacuüm. Dit is iets wat in de kritieken naar de mening van de commissie te weinig naar voren komt. De kiezers zullen ook bij de volksstemming leiding verwachten van hun politieke leiders.

2.2.7. Simplificatie van problemen

Samen met het vraagstuk van de continuïteit van het beleid, wordt soms gewezen op het risico dat bij een volksstemming ingewikkelde problemen op onaanvaardbare wijze gesimplificeerd zouden worden. De commissie wil er op wijzen dat er twee vormen van simplificatie kunnen worden onderscheiden.

De eerste vorm van simplificatie kan worden toegepast door de verschillende partijen in de campagne met het doel zo veel mogelijk kiezers achter zich te krijgen, bijvoorbeeld door het hanteren van bepaalde leuzen. Ten aanzien van deze vorm van simplificatie is de commissie van mening dat dit probleem niet groter zal zijn dan in de huidige situatie bij verkiezingen.

De tweede vorm van simplificatie zou naar voren kunnen treden bij de besluitvorming zelf wanneer op een vraag een meer genuanceerd antwoord dan ja of nee gewenst zou zijn. In het voorstel van de commissie is dit ten aanzien van het referendum evenwel geen groot probleem. Bij de in het voorstel vervatte parlementaire behandeling kunnen de benodigde nuances worden aangebracht, of in ieder geval in de discussie worden besproken. Bij de voorgestelde vorm van het volksinitiatief is de parlementaire behandeling niet van doorslaggevende aard. In dit geval zal de «oversimplificatie» door de tegenstanders kunnen worden aangevoerd bij de campagne voorafgaande aan de volksstemming.

2.2.8. Te machtig wapen in handen van bepaalde groepen

Referendum en volksinitiatief zouden volgens sommige commentaren een te machtig wapen in de handen van belangengroepen en ad hoc actiegroepen vormen.

De commissie erkent dat deze groepen door middel van de voorgestelde vormen van directe democratie aan hun eisen kracht kunnen bijzetten. De commissie beoordeelt dit gegeven op zichzelf niet negatief. Dit is ingegeven door de gedachte dat wanneer de genoemde groepen een meerderheid bij een volksstemming achter zich hebben gekregen, er toch geen bezwaar aan verbonden kan zijn dat de belangen- en actiegroepen de kans hebben

gekregen om aan te tonen dat zij daadwerkelijk gesteund worden door een meerderheid van de bevolking.

Voorts is de commissie van mening dat belangen- en actiegroepen niet dikwijls van het middel van referendum of volksinitiatief gebruik zullen maken. Zij moeten er namelijk zeer van overtuigd zijn dat zij erin kunnen slagen een voor hen positieve uitslag van de volksstemming te bewerkstelligen, omdat, wanneer zij daarin niet slagen, de invloed die zij vóór de stemming hadden, voor een deel verloren zal gaan. Bij een ongunstige uitslag zal komen vast te staan dat zij ter zake ten onrechte hebben gesteld namens een meerderheid te opereren. Dit zal de pretentie van sommige ad hoc actiegroepen kunnen «indammen», terwijl grote, permanente belangengroepen met dit gevaar voor ogen niet al te snel naar het middel van referendum en volksinitiatief zullen (durven te) grijpen.

2.2.9. *Uitslag schept geen duidelijkheid*

Wanneer er gesteld wordt dat er bij het referendum en het volksinitiatief geen duidelijkheid ontstaat waarom een voorstel niet is aangenomen, wordt waarschijnlijk bedoeld op het feit dat degenen die vinden dat het voorstel te ver gaat, samen met degenen die van mening zijn dat het voorstel juist niet ver genoeg gaat, tegen het voorliggende voorstel zullen stemmen, waardoor het compromis tussen beide standpunten niet wordt aangenomen. In een dergelijk geval zou niet duidelijk zijn hoe een eventueel volgend voorstel eruit zou moeten zien. Naast het feit dat dit ook bij de parlementaire besluitvorming kan voorkomen, wil de commissie hierover nog drie opmerkingen maken.

Ten eerste is de commissie van mening dat wanneer een voorgelegd voorstel met een compromiskarakter om diverse uiteenlopende redenen niet wordt aangenomen, de belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat het voorgelegde compromis in elk geval niet voldoende gedragen wordt in de samenleving. De vraag naar de redenen hiervoor is een secundaire, zij het zeker niet onbelangrijke, vraag. Ten tweede wil de commissie opmerken dat met betrekking tot dit vraagstuk opinie-onderzoeken een nuttige dienst zouden kunnen bewijzen. Met behulp van stembusonderzoeken zou in zekere mate vastgesteld kunnen worden welke de motieven waren van de kiezers die tegen het voorstel hebben gestemd. De derde opmerking die gemaakt kan worden is dat bij de aan een volksstemming voorafgaande parlementaire behandeling en discussie de verschillende standpunten naar voren zullen zijn gekomen. In een ter gelegenheid van een volksstemming te voeren campagne zal door de voorstanders van het voorstel worden gewezen op de gevolgen van een eventueel verwerpen van het voorstel, in de zin dat gesteld zal worden dat tegenstemmen als resultaat zal hebben dat de bestaande situatie gehandhaafd blijft en dat dan derhalve in het geheel niet het beoogde doel wordt bereikt, in plaats van mogelijk een gedeelte ervan.

2.2.10. *Vertragend effect*

Een vertragend effect zoals dat vaak aan het referendum wordt toegeschreven, is inderdaad in zekere mate ook in het voorstel van de commissie aanwezig. De verlenging van de wetgevingsprocedure zal het grootst zijn in de gevallen dat er daadwerkelijk een volksstemming zal worden gehouden. Juist in deze gevallen zal de vertraging evenwel niet als een belangrijk probleem worden ervaren. In het voorstel van de commissie zal immers een referendum waarschijnlijk worden gehouden over onderwerpen waarover zeer uiteenlopende opvattingen bestaan en die ook nu al dikwijls een besluitvormingsprocedure van jaren kennen. De toegevoegde periode die nodig is voor het referendum zal derhalve in het algemeen relatief onbelangrijk zijn.

In het voorstel van de commissie zal in de meeste gevallen de bekrachtiging van een wet drie weken na de aanneming van het wetsvoorstel in de Eerste

Kamer mogen plaatsvinden. De commissie wil erop wijzen daar zij voor de situatie dat de inwerkingtreding van de wet geen uitstel kan verdragen, een spoedprocedure voorstelt (zie par. 4.4).

2.2.11. «Conserverende» werking

Een wel gehoorde stelling is – althans tegenover het correctief referendum – dat het referendum een «conserverende werking» zou hebben. Met het begrip conserverende werking zou bedoeld worden dat het referendum de mogelijkheden om tot vernieuwing en verandering in de wetgeving te komen zou beperken.

Vooropgesteld kan worden dat, alleen al door het feit dat een referendum alleen een negatieve werking heeft (er kan geen wetsvoorstel door tot stand komen, een voorstel kan slechts worden verworpen) niet ontkend kan worden dat een zekere mate van conserverende werking aanwezig is, in de zin dat het wellicht moeilijker wordt de bestaande situatie te veranderen. Daar staat tegenover dat om een voorstel tegen te houden een groot percentage tegenstemmers vereist is.

Of met de conserverende werking het referendum ook een «conservatieve werking» kan hebben, hangt ook af van de inhoud van het desbetreffende wetsvoorstel. In het geval dat een wetsvoorstel een stap «terug» betekent, zal het referendum juist het tegenovergestelde van een conservatieve werking kunnen hebben. Dat de kiezers in het algemeen behoudender zouden denken dan (een gedeelte van) de volksvertegenwoordigers, kan, gesteld dat deze stelling juist zou zijn, naar de mening van de commissie geen argument zijn tegen de invoering van het referendum. Er is immers sprake van een gerechtvaardigde correctie op het vertegenwoordigend stelsel wanneer de meerderheid van de kiezers een door de volksvertegenwoordiging gewenst wetsvoorstel niet aanneemt. Hierbij wil de commissie, wellicht ten overvloede, opmerken dat in een land als Zwitserland het referendum niet in de weg heeft gestaan aan noodzakelijke vernieuwingen.¹

2.2.12. Zwijgende meerderheid

Als gevaar verbonden aan het referendum en volksinitiatief wordt in kritieken soms genoemd dat bij volksstemmingen een minderheid een grote zwijgende meerderheid zijn wil op zou kunnen leggen. Er wordt dan op geduid dat een tamelijk kleine gepassioneerde groepering door bij de stemming massaal op te komen, een tamelijk grote groep die zich niet zo direct bij het onderwerp betrokken voelt, maar wel voorstander is van het voorliggende wetsvoorstel, zou kunnen «wegstemmen».

Een eerste opmerking hierover kan zijn, dat dit gevaar kan worden onderzocht door de eis te stellen dat de benodigde meerderheid om een wetsvoorstel te kunnen verwerpen minimaal bestaat uit een bepaald percentage van het electoraat. Ten tweede wil de commissie er op wijzen dat het niet vanzelfsprekend onaanvaardbaar is, wanneer langs deze weg de intensiteit van een uitgebrachte stem enig gewicht in de schaal legt. Ten derde is de commissie van mening dat in elke democratie in laatste instantie het formele democratiebeginsel dat de meerderheid bij de stemming beslist, moet worden gehanteerd.

Dit laatste geldt ook ten aanzien van de stelling anderzijds dat bij een volksstemming geen of niet voldoende rekening zou worden gehouden met de belangen van een (grote) minderheid. Naast het feit dat in de voorstellen van de commissie, bij de steeds aan een volksstemming voorafgaande parlementaire behandeling de bescherming van minderheden een belangrijke plaats zal hebben ingenomen, is de commissie er van overtuigd dat de Nederlandse democratie zo volwassen is en dat het aan de kiezers is toevertrouwd, dat de rechtsstaat aantastende voorstellen bij een volksstemming geen kans van slagen zullen hebben.

¹ Zie P. C. Gilhuis, Pleidooi voor het referendum. Wiardi Beckman Stichting, Staatkundige notities nr. 2 (Amsterdam, 1984) blz. 27.

2.2.13. *Polariserende werking*

Een argument dat in de literatuur over het referendum en volksinitiatief omstreden is, houdt in dat deze instituten polariserend zouden werken. Degenen die van mening zijn dat het referendum en volksinitiatief een polariserend effect zouden hebben, achten het waarschijnlijk dat over kwesties waarover een referendum of volksinitiatief dreigt de verschillende partijen in het parlement niet of minder geneegen zouden zijn compromissen te sluiten, omdat deze partijen verwachten in een later stadium door middel van een volksstemming hun eigen ideeën geheel gerealiseerd te krijgen. Anderen zijn er echter van overtuigd dat de partijen in het parlement zoveel mogelijk een volksstemming zullen willen voorkomen. Zij zullen door middel van een voor alle belanghebbenden aanvaardbaar compromis zoveel mogelijk van hun eigen ideeën veilig gesteld willen zien. In deze optiek zouden referendum en volksinitiatief juist een compromisbevorderende werking kunnen hebben. Een indirect effect van het referendum en volksinitiatief zou dan zijn dat bij de voorbereiding van wetgeving invloed zal uitgaan van de opvattingen van belangrijke organisaties en groeperingen.

De commissie meent dat nauwelijks in algemene zin voorspellingen kunnen worden gedaan over een mogelijk polariserende dan wel compromisbevorderende werking in de parlementaire besluitvorming. Een en ander zal ten eerste afhangen van het onderwerp in kwestie. Wanneer er een volksstemming over een bepaald vraagstuk zal worden gehouden, dan zal dit bij de kiezers een polariserend effect op dat onderwerp hebben. Zij worden immers genoodzaakt een standpunt voor of tegen het wetsvoorstel in te nemen. De commissie is van mening dat de Nederlandse democratie veerkrachtig genoeg is om een dergelijke polarisatie met betrekking tot één vraagstuk te kunnen verdragen.

3. Beschrijving buitenlandse stelsels

3.1. Algemeen

Bij de bestudering van mogelijke vormen van referendum en volksinitiatief, leek het de commissie nuttig over een overzicht van de hoofdlijnen van het instituut referendum en volksinitiatief in buitenlandse stelsels te beschikken. In aanmerking genomen dat er in vele landen ervaringen met het referendum en – in mindere mate – met het volksinitiatief zijn opgedaan (volgens een overzicht van Butler en Ranney is er tussen 1945 en 1978 in 60 landen tenminste één volksstemming gehouden¹), was de commissie van mening dat de in het buitenland van toepassing zijnde regelingen en opgedane ervaringen behulpzaam kunnen zijn bij het afwegen van verschillende mogelijke vormen van referendum en volksinitiatief en bij het opstellen van regelgeving over dit onderwerp. Hierbij kan worden opgemerkt dat in veel landen volksstemmingen voorkomen over onderwerpen als onafhankelijkheid en het bevestigen van een staats- of regeringshoofd. Ook komt dikwijls een verplicht referendum bij wijziging van de constitutie voor. Het betreft hier veelal referenda die naar het oordeel van de commissie niet het meest aangewezen voor Nederland zullen zijn. Toch heeft de commissie bij de bestudering van buitenlandse stelsels ook hieraan aandacht besteed. Het is namelijk mogelijk dat ook deze volksstemmingen nuttige informatie kunnen geven over de werking van de instituten referendum en volksinitiatief in het algemeen.

Het was niet doenlijk alle landen waar tenminste éénmaal een volksstemming is gehouden, te bestuderen. Daarom heeft de commissie zich beperkt tot een veertiental landen die qua politiek systeem en verhoudingen zich voor dit overzicht in voldoende mate laten vergelijken met Nederland. De commissie heeft gemeend de Verenigde Staten van Amerika niet bij haar beschouwingen te moeten betrekken. Terwijl de Verenigde Staten op federaal niveau geen enkele vorm van referendum en volksinitiatief kennen, komen verschillende vormen van deze instituten wel in een groot aantal deelstaten voor. De commissie zou zich, gezien de onmogelijkheid alle deelstaten te bestuderen, bij een bestudering van referendum en volksinitiatief in de Verenigde Staten genoodzaakt zien een arbitraire keuze te maken uit de verschillende deelstaten.

In paragraaf 3.2 tot en met 3.15 wordt van de veertien bestudeerde landen de regeling van de daar voorkomende vormen van referendum en volksinitiatief beschreven. Voorts worden gegevens over het gebruik van deze instituten genoemd en worden, zo mogelijk, aanvullende opmerkingen over de praktijk gemaakt. Het overzicht beoogt slechts de hoofdlijnen van het instituut referendum en in voorkomende gevallen het volksinitiatief te geven. Beperkte beschikbaarheid van informatie is er de oorzaak van dat niet voor alle beschreven landen steeds dezelfde soort gegevens kunnen worden verschaft. Ook hangt dit soms samen met de verschillende wijze waarop referendum en volksinitiatief in de besproken landen zijn geregeld. Soms is in de constitutie een algemene regeling opgenomen die in een wet of besluit is uitgewerkt. In andere gevallen bestaat er slechts een beperkte wettelijke regeling en is veel meer overgelaten aan de bestaande, veelal historisch gegroeide, praktijk.

Voor de teksten van de constitutionele regelingen is in het algemeen gebruik gemaakt van de Engelse teksten zoals deze zijn opgenomen in de verzameling van constituties van Blaustein en Flanz. Waar evenwel oorspronkelijke Duitse of Franse teksten van constituties beschikbaar waren zijn deze gebruikt. Verder is gebruik gemaakt van wetgeving die door de Nederlandse ambassades in de bestudeerde landen is verzameld.

¹ Een lijst van de literatuur die voor dit gedeelte van het rapport is gebruikt, is opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk.

3.2. België

België kent geen algemene regeling voor referendum en volksinitiatief. Er is in dit land slechts éénmaal een referendum gehouden en wel in 1950 over de terugkeer van koning Leopold III. Dit raadplegend referendum werd geregeld bij een speciale wet (de wet van 11 februari 1950). De uitslag was dat 57,68% van de kiezers voor de terugkeer van de koning was bij een opkomst van 93%. «Het betrekkelijke van de meerderheid der ja-stemmen, hun ongelijke verdeling over de twee landsgedeelten en de zeer bijzondere status van het erfelijk Staatshoofd van een parlementaire monarchie, hadden tot gevolg dat de uitkomst van de volksraadpleging aan het gestelde probleem geen oplossing heeft kunnen geven.»²

In België wordt wel gesteld dat artikel 40 van de Belgische grondwet waarin aan beide kamers van het parlement het recht van onderzoek wordt toegekend, de mogelijkheid tot het houden van een raadplegend referendum opent. Voor een aantal specifieke onderwerpen zijn voorstellen tot het houden van een referendum bij het parlement aanhangig. Verder kan nog worden opgemerkt dat op decentraal niveau verschillende malen raadplegende referenda zijn gehouden.

3.3. Denemarken

Denemarken kent al sinds lange tijd het instituut referendum. Tussen 1916 en 1979 zijn er veertien referenda gehouden.

Artikel 88 van de Deense constitutie schrijft voor dat een wijziging van de constitutie na in tweede lezing door het Deense parlement, het Folketing, te zijn aanvaard, binnen zes maanden moet worden onderworpen aan een beslissend referendum. De wijziging is aangenomen, indien een meerderheid van de kiezers, bestaande uit ten minste 40% van het electoraat, vóór het voorstel heeft gestemd. Er is dus een positieve uitspraak van de kiezers nodig om de constitutie te wijzigen. De eis dat ten minste 40% van het electoraat zich voor een wijziging van de constitutie moet uitspreken, lijkt in de praktijk een aanzienlijke drempel te zijn en daardoor een conserverend effect te hebben.

Over gewone wetsontwerpen kan onder bepaalde voorwaarden een referendum worden gehouden. Artikel 42 van de constitutie bepaalt dat ten minste een derde van de leden van het Folketing binnen drie werkdagen na aanvaarding van een wetsontwerp een verzoek kan richten aan de voorzitter om over het wetsontwerp een referendum uit te schrijven. Daarna kan het Folketing binnen vijf werkdagen na aanvaarding van het wetsontwerp besluiten het wetsontwerp te laten vervallen. Wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt, dan wordt het wetsontwerp gepubliceerd samen met een verklaring dat er een referendum over zal worden gehouden. Dit referendum moet dan plaatsvinden tussen twaalf en achttien werkdagen na de publikatie. Bij het referendum kan slechts voor of tegen het wetsontwerp worden gestemd. Het ontwerp is verworpen, indien de meerderheid van de kiezers heeft tegengestemd, met dien verstande dat deze ten minste 30% van de kiesgerechtigden moet vormen. Dit systeem is dus tegengesteld aan dat van het referendum voor wijziging van de constitutie. Bij gewone wetgeving is het referendum duidelijk als een correctie van de volksvertegenwoordiging bedoeld. Slechts indien er bij de kiezers sterke bezwaren leven tegen een wetsontwerp dat door het parlement is aanvaard, kan dit bij referendum worden verworpen. Een aantal onderwerpen is van de mogelijkheid om aan een wetgevingsreferendum te worden onderworpen uitgesloten, namelijk: begrotingswetten, suppletore begrotingswetten, tijdelijke machtigingswetten (in geval er niet tijdig een begrotingswet is aangenomen), wetten terzake van de staatsleningen, wetten waarbij vastgesteld wordt hoeveel ambtenaren er bij de overheid werkzaam mogen zijn, loon- en pensioenwetten, naturalisatiewetten, onteigeningswetten, wetten terzake van directe en indirecte belastingen, alsmede wetten ter uitvoering van bestaande verdragsverplichtingen.

² Mast, Belgisch grondwettelijk recht, blz. 119.

Verder is een aantal wetten betreffende de positie van de koning en de buitenlandse betrekkingen aan de werkingssfeer van het wetgevingsreferendum onttrokken. Over wetten terzake van de buitenlandse betrekkingen kan echter toch een wetgevingsreferendum worden gehouden, indien dit bij een speciale wet is bepaald.

Mocht een wetsontwerp een bijzonder spoedeisend karakter hebben dan kan het direct na aanvaarding door het parlement worden bekrachtigd, indien in het wetsontwerp een bepaling is opgenomen die dat mogelijk maakt (art. 42, zevende lid, constitutie). Een referendum blijft echter mogelijk volgens de normale procedure. Wordt een wet bij referendum verworpen, dan is deze wet vanaf het ogenblik van bekendmaking van de uitslag van het referendum vervallen. In de praktijk komt de hele procedure voor een referendum bij spoedeisende gevallen neer op slechts een tijdwinst van ongeveer één maand waardoor de behoefte aan toepassing van deze regeling beperkt is.

Voor een tweetal onderwerpen kent de constitutie nog een bijzondere regeling. De leeftijdsgrens voor de uitoefening van actief en passief kiesrecht kan bij wet worden gewijzigd, maar moet vervolgens aan een beslissend referendum worden onderworpen (art. 29 constitutie). Een goedkeuringswet voor een verdrag dat overdracht van bevoegdheden aan een internationale organisatie inhoudt, moet bij beslissend referendum aan de kiezers worden voorgelegd, indien de goedkeuringswet in het parlement is aanvaard door minder dan vijf zesden van de leden (art. 20 constitutie). Ook bij deze referenda is het wetsontwerp verworpen, indien de meerderheid van de opgekomen kiezers heeft tegengestemd, met dien verstande dat deze meerderheid ten minste 30% van de kiesgerechtigden moet vormen. Artikel 20 is tot nu toe slechts eenmaal toegepast, namelijk bij de toetreding van Denemarken tot de EG. De goedkeuringswet behaalde in het parlement niet de vereiste gekwalificeerde meerderheid en op 2 oktober 1972 werd over deze wet een referendum gehouden, waarbij de kiezers met een vrij ruime meerderheid voor de toetreding stemden. Hier is sprake van een legitimerende functie van het referendum.

Hoewel Denemarken een redelijk uitgebreide regeling voor referenda kent, blijkt dat er toch in de praktijk weinig gebruik van is gemaakt. Van de veertien referenda waren er drie een verplicht grondwetsreferendum. Tot slot valt nog op te merken dat de uitslagen van referenda in Denemarken voor het zittende kabinet nooit aanleiding zijn geweest om zijn eigen positie in het geding te brengen.

3.4. Frankrijk

Artikel 11 van de Franse constitutie geeft de president de bevoegdheid een beslissend referendum uit te schrijven over: «tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tenant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.».

Achtergrond bij de totstandkoming van dit artikel in 1958 was dat de president op deze wijze de invloed van de politieke partijen, die vooral als oorzaak werden gezien van de onbestuurbaarheid van de IIIe en IVe republiek, zou kunnen beperken en door een rechtstreeks beroep op de kiezers politieke crises zou kunnen oplossen. Het besluit tot het doen houden van een referendum kan alleen worden genomen op voorstel van de regering of op gezamenlijk voorstel van beide kamers. De president hoeft hierop echter niet in te gaan. In de praktijk is het initiatief tot het houden van een referendum tot nu toe steeds van de president zelf uitgegaan. Het voorstel van de regering is tot slechts een vormvereiste geworden. Bovendien is aan de zinsnede «organisation des pouvoirs publics» een zeer ruime interpretatie gegeven. Sinds 1958 is vijf maal een referendum gehouden. De referenda onder president De Gaulle

droegen een duidelijk plebiscitair karakter omdat hij, voordat het referendum werd gehouden, aankondigde dat hij zou aftreden wanneer de uitslag voor hem negatief zou zijn, hetgeen in 1969 gebeurde. Bij het in 1972 gehouden referendum over de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de EG was er minder sprake van een plebiscitair karakter. President Pompidou vermeed bij de discussie plebiscitaire elementen te betrekken. Dat deze elementen in de referendumcampagne toch een belangrijke rol speelden lag onder meer aan de opstelling van de oppositie.

Naast de in artikel 11 van de constitutie neergelegde mogelijkheden om een referendum te houden, kan in Frankrijk ook een referendum worden gehouden bij een wijziging van de constitutie. Dit is geregeld in artikel 89 van de constitutie. Nadat een wetsvoorstel tot wijziging van de constitutie door de Assemblée en door de Senaat is aangenomen zijn twee procedures mogelijk:

1. Het wetsvoorstel wordt aan een referendum onderworpen;
2. Het wetsvoorstel wordt aan het Congres (de verenigde vergadering van Assemblée en Senaat) voorgelegd. Voor goedkeuring van het voorstel geldt in dit geval het vereiste dat een meerderheid van drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen voor het voorstel is.

Naast de procedure neergelegd in artikel 89 van de constitutie heeft president De Gaulle voor wijziging van de constitutie ook enkele malen gebruik gemaakt van de procedure neergelegd in artikel 11 van de constitutie. In de doctrine is de grondwettigheid van dit gebruik van artikel 11 hoogst omstreden.

De Conseil Constitutionnel brengt verplicht advies uit aan de regering over de organisatorische aspecten van een referendum (artikel 46 van de ordonnance van 7 november 1958). In de praktijk wordt de Conseil gehoord over de constitutionnalité van het referendum en de formulering van de vraag. Het advies is niet openbaar. De Conseil waakt over het regelmatig verloop van het referendum, stelt de uitslag vast en beslist op ingestelde beroepen (art. 66 constitutie). In Frankrijk moeten organieke wetten en reglementen van het parlement ter constitutionele toetsing aan de Conseil worden voorgelegd. Een gewone wet kan ter toetsing aan de Conseil worden voorgelegd door de president, de eerste minister, de voorzitter van de Assemblée of de Senaat en door zestig leden van de Assemblée of de Senaat. Bij referendum aangenomen wetten worden daarentegen niet door de Conseil getoetst. Dit volgt uit een uitspraak van de Conseil zelf.

In 1984 heeft president Mitterand een voorstel gedaan om de mogelijkheden voor het houden van een referendum op grond van artikel 11 van de constitutie te verruimen. Hij stelde voor om ook een referendum te kunnen houden over zaken die de «openbare vrijheden» betreffen. Dit gebeurde naar aanleiding van een omstreden schoolwet waarbij de oppositie de president aantasting van de «vrijheden» verweet. In de Senaat werd het voorstel van de president om de mogelijkheden voor het houden van referenda te verruimen, verworpen. De oppositie die in de Senaat de meerderheid vormde, zag in de uitbreiding van de referendummogelijkheden vooral een middel tot versterking van de presidentiële macht.

3.5. Griekenland

In Griekenland is in de afgelopen honderd jaar de regeringsvorm een aantal malen door referenda gewijzigd van monarchie in republiek en vice versa. De laatste maal was op 8 december 1974 toen bij referendum tot afschaffing van het koningshuis werd besloten. De Griekse constitutie van 1975 geeft aan de president de mogelijkheid om bij decreet een (raadplegend) referendum uit te schrijven over belangrijke nationale vraagstukken (art. 44 constitutie). Tot op heden is hiervan nog geen gebruik gemaakt. In 1985 is door de in 1981 aangetreden PASOK-regering onder leiding van premier Papandreou, een voorstel gedaan om de constitutie te wijzigen. Door middel van deze wijziging wil de regering de macht van de president beperken en

het ambt terugbrengen tot voornamelijk ceremoniële functies. Onderdeel van de voorstellen tot wijziging van de constitutie is het aan de president het recht ontnemen om referenda uit te schrijven. Het argument van de regering hiervoor is dat dit recht meer zou passen bij een semi-presidentieel stelsel, zoals bijvoorbeeld Frankrijk dat kent. De voorstellen moeten nog door een in juni 1985 nieuw gekozen parlement worden goedgekeurd.

3.6. Ierland

Ierland kende in de eerste jaren na het verkrijgen van zijn onafhankelijkheid in 1922 een regeling voor het referendum onder meer op verzoek van een bepaald aantal kiezers en voor het volksinitiatief. De instabiele politieke situatie in die jaren maakte dat nooit van deze instituten gebruik is gemaakt. Bij de wijziging van de constitutie in 1937 werd de mogelijkheid van een volksinitiatief en van een verzoek door de kiezers voor het houden van een referendum, geschrapt.

Voor een beslissend wetgevingsreferendum is sindsdien een gezamenlijk verzoek van de meerderheid van de Seannad Éireann (senaat) en ten minste een derde van de leden van de Dáil Éireann (huis van afgevaardigden) aan de president nodig om een wetsontwerp dat door het parlement is aanvaard, op grond van het nationaal belang aan een referendum te onderwerpen (art. 27 constitutie). Een dergelijk verzoek moet binnen vier dagen na aanvaarding van het desbetreffende wetsontwerp door het parlement worden gedaan. De president beslist binnen tien dagen na aanvaarding van het wetsontwerp. Indien hij besluit tot het houden van een referendum zal dit binnen achttien maanden moeten plaatsvinden. In dit geval mag de president pas de wet ondertekenen, wanneer de wet bij het referendum niet is verworpen. Het is echter ook mogelijk dat er verkiezingen worden uitgeschreven. De nieuw samengestelde Dáil Éireann kan dan door een resolutie het wetsontwerp nogmaals aanvaarden waarop bekrachtiging moet volgen. Indien de president beslist dat er geen sprake is van zodanig nationaal belang dat een referendum of nieuwe verkiezingen moeten worden gehouden, deelt hij dit mee aan de voorzitters van de beide kamers van het parlement. Hij moet dan binnen elf dagen, gerekend vanaf de aanvaarding door het parlement, het wetsontwerp ondertekenen. Een wetsontwerp is door een referendum verworpen, indien de meerderheid van de kiezers zich heeft uitgesproken tegen het voorstel en deze ten minste 33% van de kiesgerechtigden vormt. Van de nogal zware procedure om tot een wetgevingsreferendum te komen is tot nu toe nog nimmer gebruik gemaakt.

Voor wijziging van de constitutie is een beslissend referendum voorgeschreven (art. 46 constitutie). Het wijzigingsvoorstel moet eerst door beide kamers van het parlement zijn goedgekeurd en kan daarna door een meerderheid van de uitgebrachte stemmen bij referendum worden aangenomen. Deze bepaling heeft een aantal malen tot een referendum geleid. In 1959 en in 1968 zijn door de regering voorstellen gedaan om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals dat in de constitutie was opgenomen, te wijzigen. Beide keren werden deze wijzigingen bij referendum verworpen. In 1972 vond een referendum plaats over een wijziging van de constitutie om de toepassing van EG-wetgeving in Ierland mogelijk te maken. In feite werd dit referendum echter tot een algemene raadpleging over het EG-lidmaatschap. De grote opkomst en de zeer grote meerderheid waarmee de wijziging werd aanvaard, betekende een belangrijke politieke legitimatie van het Ierse EG-lidmaatschap. In 1983 is bij referendum een anti-abortusartikel in de Ierse grondwet opgenomen. Voor de grondwetswijziging stemde 69% van de opgekomen kiezers, tegen 31%. De (voor Ierland hoge) opkomst bedroeg 55%.

3.7. Italië

In Italië kan men beslissende referenda onderscheiden over zogenaamde constitutionele wetgeving, over een voorstel tot gehele of gedeeltelijke

afschaffing van een reeds van kracht zijnde wet in formele zin of een besluit met kracht van wet, over wijziging van de gewestelijke indeling en over de overgang van provincies en gemeenten naar een ander gewest.

Een constitutionele wet is vereist bij wijziging van de constitutie en bij wetten over een aantal in de constitutie genoemde onderwerpen. Wanneer in de vereiste tweede lezing de constitutionele wet in beide kamers van het parlement met een tweederde meerderheid is aangenomen, gaat de president over tot afkondiging van de wet. Wanneer de wet in tweede lezing wel is aangenomen, maar niet met een tweederde meerderheid, dan publiceert de minister van gratie en justitie de wet, onder vermelding dat binnen drie maanden een vijfde deel van één van de twee kamers, 500 000 kiezers of vijf gewestelijke raden om een referendum kunnen verzoeken. Indien een dergelijk verzoek wordt ingediend, dan wordt een referendum gehouden waarbij het wetsontwerp bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen kan worden aangenomen of verworpen.

Volgens artikel 75 van de constitutie kent Italië het zogenaamde «referendum abrogativo», een referendum waarbij kan worden gestemd over een voorstel tot gehele of gedeeltelijke afschaffing van een reeds van kracht zijnde wet in formele zin of een besluit met kracht van wet. Dit referendum, evenals het referendum over constitutionele wetgeving, is geregeld bij de wet op de referenda van 25 mei 1970, nr. 352. Vijf gewestelijke raden of 500 000 kiezers kunnen een «referendum abrogativo» initiëren. Artikel 75 van de constitutie zondert van deze mogelijkheid uit wetgeving inzake belasting en begrotingswetten, wetten tot verlening van amnestie en collectieve gratie en wetten ter goedkeuring van de ratificatie van internationale overeenkomsten. Om een wet of een besluit met kracht van wet geheel of gedeeltelijk af te schaffen is het nodig dat aan de stemming over een voorstel daartoe ten minste de helft van het aantal kiesgerechtigden deelneemt en dat een meerderheid van het aantal geldige stemmen voor het voorstel is uitgebracht. De verzoeken voor een referendum kunnen jaarlijks van 1 januari tot 1 oktober worden ingediend bij het hof van cassatie. Het indienen van een verzoek is echter niet mogelijk een jaar voor en een half jaar na periodieke verkiezingen voor een van beide kamers van het parlement. In geval van vervroegde kamerontbinding is de procedure tot het houden van een referendum van rechtswege geschorst tot een jaar na de verkiezingen. Wanneer een voorstel tot gehele of gedeeltelijke afschaffing van een wet of besluit met kracht van wet is aangenomen, dan verklaart de president bij presidentieel besluit dat de wet c.q. het besluit dan wel enkele bepalingen ervan zijn afgeschaft. Het presidentiële besluit wordt op dezelfde wijze als een wet gepubliceerd. De afschaffing treedt in werking op de dag na de publikatie van het presidentiële besluit, tenzij de president op voorstel van de ministerraad een andere datum, hoogstens zestig dagen na de publikatie, bepaalt. Indien het voorstel niet is aanvaard, kan over een overeenkomstig voorstel de volgende vijf jaren geen referendum worden gehouden. Sinds in 1970 de mogelijkheid van een «referendum abrogativo» werd geopend, is er 25 maal een poging gedaan tot een dergelijk referendum te komen. Negen maal is het daadwerkelijk tot een volksstemming gekomen. Opmerkelijk is dat in geen van deze volksstemmingen het voorstel tot (gedeeltelijke) afschaffing van een wet is aangenomen. In zes gevallen was een volksstemming niet nodig, aangezien het parlement tijdens de referendumprocedure overging tot wijziging of intrekking van de desbetreffende wet. In de overige tien gevallen was niet voldaan aan één van de vereisten of betrof het verzoek een wet die van de mogelijkheid van een referendum was uitgezonderd.

Voorts kent Italië nog het referendum op gewestelijk niveau. Bij splitsing, samenvoeging of grenswijziging van gewesten maakt een referendum deel uit van de procedure. Artikel 123 van de Italiaanse constitutie schrijft voor dat de statuten van de gewesten het volksinitiatief en referendum ten aanzien van gewestelijke wetten en besluiten moeten regelen.

besluit
ver de

1 bij
anneer in
het
president
vel is
eert de
lrie
rs of vijf
:n
uden
nen kan

ferendum
voorstel
le wet in
als het
p de
00 kiezers
nstitutie
egrotings-
wetten ter
Om een
haffen is
e de helft
l van het
ken voor
i ingediend
: mogelijk
van beide
ng is de
chorst tot
deeltelijke
en, dan
esluit dan
uit wordt
n werking
president
ig dagen
over een
vorden
rogativo»
referendum
j gekomen.
l tot
illen was
e referen-
reffende
vereisten of
endum was

j splitsing,
idum deel
rijft voor dat
1 aanzien

Ten slotte kan van Italië worden vermeld dat artikel 71 van de constitutie het recht van initiatief toekent aan de regering, aan de kamers van het parlement, aan ten minste 50 000 kiezers en aan organen aangewezen bij constitutionele wet. Wanneer een volksinitiatiefvoorstel wordt verworpen, volgt geen volksstemming. Begrotingswetten en wetten tot vaststelling van de rekeningen de gewone dienst betreffende kunnen slechts op initiatief van de regering tot stand komen (art. 81 constitutie). Een volksinitiatief moet worden gepresenteerd als een uitgewerkt voorstel. De verdere procedure van behandeling van een volksinitiatiefvoorstel is gelijk aan de procedure van andere wetsvoorstellen, uitgezonderd het feit dat de behandeling niet wordt onderbroken bij ontbinding van het parlement. Opgemerkt kan worden dat, wanneer een wetsvoorstel is ingediend, dit door de initiatiefnemers weer kan worden ingetrokken. Tot op dit moment is er geen sprake geweest van enig gebruik van betekenis van het volksinitiatief.

3.8. Liechtenstein

Liechtenstein kent zowel het beslissend referendum als het volksinitiatief. Beide zijn geregeld in de constitutie en uitgewerkt bij wet. Elke wet en algemene financiële regeling die niet spoedeisend zijn verklaard en waarvan de financiële gevolgen de 50 000 francs te boven gaan of per jaar meer dan 20 000 francs bedragen, kan worden onderworpen aan een referendum, indien het parlement hiertoe besluit, of op verzoek van ten minste 600 kiesgerechtigden of drie gemeenten (art. 66 constitutie). Een dergelijk verzoek moet worden gedaan binnen dertig dagen na publikatie van het door het parlement aanvaarde ontwerp. Voor een wijziging van de constitutie of een referendum over ontbinding van het parlement, moet de aanvraag worden ingediend door ten minste 900 kiesgerechtigden of vier gemeenten (artt. 48 en 66 constitutie). De uitslag van een referendum wordt bepaald door de meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen. Een recent voorbeeld van een bij referendum gewijzigde regeling is de toekenning in 1984 van kiesrecht aan vrouwen in nationale aangelegenheden.

Een volksinitiatief voor de invoering, wijziging of intrekking van een wet, vindt plaats in de vorm van een verzoek aan het parlement dat moet worden ondersteund door ten minste 600 kiesgerechtigden of drie gemeenten. Indien het voorstel overheidsuitgaven tot gevolg heeft, moet ook de financiële dekking worden aangegeven. Voor een volksinitiatief ten aanzien van wijziging van de constitutie is ten minste de steun van 900 kiesgerechtigden of vier gemeenten vereist. Het verzoek moet in de eerstvolgende zitting van het parlement worden behandeld. Wanneer het parlement een wetsvoorstel dat door middel van een volksinitiatief is ingediend, verwerpt, dan wordt dit voorstel aan een beslissende volksstemming onderworpen.

3.9. Noorwegen

Noorwegen kent geen algemene regeling van het referendum. Er bestaat in het land echter politieke consensus over dat in gevallen van groot nationaal belang een referendum kan worden gehouden. Sinds 1945 is één maal een raadplegend referendum gehouden en wel in 1972 over de eventuele toetreding tot de EG. Het wetsvoorstel tot toetreding tot de EG was in het parlement met een meerderheid van drie vierden aangenomen. Tijdens de referendumcampagne verdedigde de regering-Bratteli de toetreding krachtig: aansluiting bij de EG was een hoeksteen van haar beleid. Pas in een latere fase van de campagne verklaarde de regering dat zij bij een «nee» bij het referendum zou aftreden. Veel effect had dit dreigement niet; bij de besluitvorming heeft het nauwelijks gewicht in de schaal gelegd. De uitslag was dat een kleine meerderheid van de kiezers (53,9%) tegen toetreding tot de EG stemde. Een plebiscitair element heeft dus een, zij het zeer ondergeschikte, rol gespeeld.

3.10. Oostenrijk

Oostenrijk kent drie verschillende vormen van volksstemming. Artikel 60 van de constitutie bepaalt dat, wanneer de Bundesversammlung (de verenigde vergadering van de Nationalrat en Bundesrat) daarom verzoekt, er een volksstemming wordt gehouden door middel waarvan de president tussentijds kan worden afgezet. Voorts bepaalt artikel 43 van de constitutie dat een beslissend referendum over een door de Nationalrat aangenomen wetsvoorstel (de Bundesrat kan een wetsvoorstel niet definitief tegenhouden) wordt gehouden, wanneer de Nationalrat daartoe besluit op voorstel van de regering. Ook kan een meerderheid van de Nationalrat op eigen initiatief om een referendum verzoeken. Wanneer een dergelijk verzoek wordt gedaan, wordt dit beschouwd als een uiting van wantrouwen ten opzichte van de regering.

Tot op heden heeft er slechts één referendum op grond van artikel 43 van de constitutie plaatsgevonden. Op 5 november 1978 werd er een referendum gehouden over het «Bundesgesetz über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf)». De opkomst bij dit referendum bedroeg 64,1%. De uitslag was 49,5% van de uitgebrachte stemmen voor inwerkingtreding van de wet, 50,5% tegen inwerkingtreding.

Bij algehele wijziging van de constitutie is een referendum verplicht, bij gedeeltelijke wijziging moet alleen op voorstel van ten minste een derde van de leden van de Nationalrat of Bundesrat een referendum worden gehouden (art. 44 constitutie). Voor wijziging van de constitutie is in de Nationalrat een meerderheid van twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen vereist, terwijl ten minste de helft van de leden aanwezig moet zijn. Bij het eventueel daarop volgend referendum is de meerderheid beslissend.

De vraagstelling bij referenda over wetsvoorstellen is of het besluit van de Nationalrat kracht van wet moet krijgen. Er kunnen eventueel meerdere referenda tegelijkertijd worden gehouden. Binnen één week na de bekendmaking van de uitslag kan deze worden aangevochten bij het Verfassungsgerichtshof. Dit beroep moet door een per kieskring verschillend aantal personen worden ondersteund (variërend van 200 tot 500 personen).

Op grond van artikel 41 van de constitutie kan door middel van een volksinitiatief een wetsvoorstel via de regering aan de Nationalrat worden gepresenteerd. De verdere behandeling van het wetsvoorstel is gelijk aan die van een wetsvoorstel van de kant van de regering of de Nationalrat zelf. Er vindt derhalve bij verwerping van het voorstel door het parlement geen volksstemming plaats. Een volksinitiatief moet ondersteund worden door 100 000 kiesgerechtigden of door een zesde van de kiesgerechtigden in drie Länder. Het voorstel moet worden gepresenteerd in de vorm van een uitgewerkt wetsvoorstel. De procedure van een volksinitiatief begint met een inleidend verzoek gericht aan de minister van binnenlandse zaken. Het verzoek moet het wetsvoorstel bevatten waarop het gewenste volksinitiatief betrekking heeft. Bij de behandeling is amendering van het voorstel mogelijk. Ten minste 10 000 personen, of acht leden van de Nationalrat dan wel ten minste telkens vier leden van de parlementen van drie Länder moeten het verzoek ondersteunen. De gedachte achter de mogelijkheid dat ook acht leden van de Nationalrat een inleidend verzoek kunnen ondersteunen, is dat de leden van de Nationalrat langs deze weg de mogelijkheid hebben om een initiatiefvoorstel dat via de normale procedure weinig kans maakt aangenomen te worden, te versterken met steun uit de bevolking. Verder moet het verzoek de namen van een gevolmachtigde en plaatsvervanger bevatten, die de ondersteuners van het verzoek kunnen vertegenwoordigen. Een memorie van toelichting samen met eventuele bescheiden moet bij het verzoek zijn gevoegd. Binnen drie weken moet de minister op het verzoek beslissen. Wanneer aan de vereisten is voldaan moet hij in het verzoek toestemmen en moet hij daarbij bepalen gedurende welke week de kiezers hun instemming met het volksini-

tief door middel van het zetten van een handtekening kunnen doen blijken. De handtekeningen moeten worden geplaatst op bij de wet geschreven lijsten bij daarvoor aangewezen autoriteiten. De termijn van een week moet ten minste acht weken na de publikatie van de beslissing van de minister liggen. Bij de beslissing moet ook een peildatum voor de kiesgerechtigdheid worden bepaald. De minister van binnenlandse zaken draagt ervoor zorg dat de benodigde handtekeningenlijsten en exemplaren van het wetsvoorstel worden verspreid. De initiatiefnemer of de gevolmachtigde is hiervoor een bijdrage in de kosten van 30 000 Schilling (ongeveer f4800) verschuldigd.

De «Hauptwahlbehörde» maakt de uitslag bekend. Binnen een week na de uitslag kan door de gevolmachtigde, door vier leden van de Nationalrat of van een parlement van een Land bij het Verfassungsgerichtshof beroep tegen de uitslag worden aangetekend.

Wanneer aan de vereisten van een volksinitiatief is voldaan, moet de «Hauptwahlbehörde» het wetsvoorstel samen met de memorie van toelichting en eventuele bescheiden aan de regering overdragen. Sinds 1964 zijn er zeven volksinitiatieven tot stand gekomen. Slechts in twee gevallen heeft het initiatief geleid tot de aanvaarding van een wetsvoorstel in de zin van het initiatief. Bij het grootste volksinitiatief, in mei 1982, waarbij 25,74% van de kiesgerechtigden het initiatief steunden, was dit niet het geval. Bij het laatste volksinitiatief in maart 1985, gericht tegen de bouw van een elektriciteitscentrale, werd er geen wetsvoorstel aangenomen, maar werd wel de bouw van de centrale uitgesteld. Opmerkelijk is voorts dat in 1980 is gepoogd tot twee volksinitiatieven te komen over de Zwentendorf-kerncentrale (waarover in 1978 al een referendum was gehouden). Eén volksinitiatief beoogde het verbod uit 1978 op kernenergie ongedaan te maken (Pro-Zwentendorf-Volksbegehren), terwijl het tweede beoogde de kerncentrale om te bouwen tot een conventionele centrale (Anti-Zwentendorf-Volksbegehren).

3.11. Spanje

Algehele wijziging van de constitutie of wijziging van bepaalde grondrechten is onderworpen aan het vereiste van goedkeuring door een referendum (art. 168 constitutie).

Een voorstel tot gedeeltelijke wijziging van de constitutie kan aan een referendum worden onderworpen, indien dit na voltooiing van de parlementaire behandeling, binnen vijftien dagen door ten minste een tiende van de leden van één van beide kamers van het parlement wordt verzocht (art. 167 constitutie).

Artikel 92 van de Spaanse constitutie bepaalt dat de koning op voordracht van de minister-president na toestemming van het huis van afgevaardigden een raadplegend referendum kan uitschrijven over politieke beslissingen van speciaal belang. Op regionaal niveau is een beslissend referendum voorgeschreven bij de totstandkoming en wijziging van de statuten van de verschillende autonome regio's.

Een volksinitiatief op nationaal niveau is mogelijk, indien dit door ten minste 500 000 geldige handtekeningen wordt ondersteund (art. 87 constitutie). Van het volksinitiatief zijn uitgesloten organieke wetten, belastingwetgeving, internationale aangelegenheden, herziening van de constitutie en het recht van gratie. In de uitvoeringswetgeving zijn voorts nog uitgesloten begrotingswetgeving en algemeen economische plannen. Die uitvoeringswet bepaalt tevens de procedure voor het volksinitiatief. Bij het bureau van het huis van afgevaardigden moet een gedetailleerd wetsvoorstel met toelichting en een lijst met de namen van de leden van de initiatiefcommissie worden ingediend. Indien het bureau positief beslist over de ontvankelijkheid, staat een termijn van zes maanden open voor het verzamelen van het vereiste aantal handtekeningen. Dat wordt gecontroleerd door de kiesraden en na afloop van de periode wordt het totaal aantal handtekeningen vastgesteld door de centrale kiesraad. Indien dit aantal voldoende is, geeft deze kiesraad hiervan kennis

aan het huis van afgevaardigden. Vervolgens geldt het wetsvoorstel als ingediend en wordt de normale wetgevingsprocedure gevolgd. Wanneer het volksinitiatief wordt verworpen, vindt er geen volksstemming plaats. Aangezien de uitvoeringswet nog maar sinds kort in werking is getreden (medio 1984), is er nog geen praktijkervaring op dit gebied opgedaan.

3.12. Het Verenigd Koninkrijk

In 1975 werd in het Verenigd Koninkrijk een raadplegend referendum gehouden over de voortzetting van het lidmaatschap van de EG. Een ruime meerderheid van het electoraat (67,2%) sprak zich daarbij voor het lidmaatschap uit, waardoor een omstreden politieke kwestie voorlopig tot rust kwam. De opkomst bedroeg 63,2%. Andere referenda op nationaal niveau zijn er in het Verenigd Koninkrijk niet gehouden. Op regionaal niveau hebben wel referenda plaatsgevonden, met name in 1973 in Noord-Ierland over de voortzetting van de banden met Groot-Brittannië en in 1979 in Schotland en Wales over het verkrijgen van eigen bevoegdheden door die regio's (over de zogenaamde devolution-acts).

3.13. Zweden

De Zweedse «Regeringsform», dat de status van constitutioneel document heeft, bepaalt in artikel 4 dat een raadplegend referendum mogelijk is en nader wordt uitgewerkt bij wet. In dit land zijn in de vijftiger jaren twee referenda gehouden. In 1955 over het links dan wel rechts houden in het verkeer en in 1957 over pensioenregelingen. Voorts is op 23 maart 1980 een referendum gehouden over de wenselijkheid van het gebruik van kernenergie. Tot het houden van dit referendum werd besloten door een liberaal minderheidskabinet, nadat over de kwestie een coalitiekabinet, bestaande uit conservatieven, het centrum en de liberalen, was gevallen. In het regeerakkoord van een vervolgens geformeerd coalitiekabinet werd gesteld dat de oplossing van het kernenergievraagstuk zou afhangen van de uitslag van het referendum. Aan de kiezers werden drie mogelijkheden voorgelegd. De eerste werd door de conservatieven ondersteund en hield in dat het programma van geplande kernreactoren zou worden afgewerkt. Daarna zou verdere uitbreiding onmogelijk moeten zijn. De tweede mogelijkheid werd gesteund door de (intern verdeelde) sociaal-democraten en liberalen. Deze mogelijkheid was praktisch gelijk aan de eerste, met dien verstande dat erbij een aantal suggesties werd gedaan om kernenergie tot een minimum te beperken. Eén van de suggesties was nationalisatie van elektriciteitsbedrijven, iets waar de conservatieven zeer tegen gekant waren. De derde mogelijkheid voor de kiezers werd gesteund door het centrum en de communisten en hield een volledige stopzetting van het kernenergieprogramma in. De opkomst was voor Zweedse begrippen laag: 74,3%. De uitslag was dat 18,7% van de kiezers zich uitsprak voor de eerste mogelijkheid, 39,5% voor de tweede en 38,6% voor de derde mogelijkheid. Daaruit werd geconcludeerd dat ruim 58% van de kiezers zich uitsprak voor voltooiing van het kernenergieprogramma.

3.14. Zwitserland

Zwitserland is het land van de directe democratie bij uitstek. Referendum en volksinitiatief nemen op het niveau van de bondsstaat, op kantonaal en lokaal niveau een zeer belangrijke plaats in.

Bekend is dat al in de dertiende eeuw in Zwitserland vormen van directe democratie, die als voorlopers van het huidige referendum kunnen worden beschouwd, bestonden. Toen in 1848 Zwitserland van een statenbond een bondsstaat werd, moesten de kantons zich uitspreken over de nieuwe constitutie. In een groot aantal kantons werd de constitutie door middel van een referendum aan het volk voorgelegd. Het beslissend referendum, dat in die constitutie op bondsniveau beperkt was tot een verplicht gebruik ervan

Ter verduidelijking van de procedure bijlage B een s

als
neer het
angezien
(1984), is

dum
ruime
maatschap
am. De
er in het
referenda
etting van
ver het
aamde

ocument
k is en
twee
in het
1980 een
ernenergie.
al minder-
uit
jeerakkoord
e oplossing
referendum.
werd door
n geplande
ding
door de
heid was
ntal
erken. Eén
ts waar de
voor de
ield een
omst was
in de kiezers
en 38,6%
n 58% van
ramma.

referendum
tonaal en
van directe
en worden
bond een
ieuwe
r middel van
dum, dat in
bruik ervan

Ter verduidelijking van de procedure van herziening van de Zwitserse constitutie is in bijlage B een schematisch overzicht van de procedure bijgevoegd.

bij wijziging van de constitutie, kan sinds 1874 ook worden gehouden bij gewone wetten en besluiten van algemene strekking. Sinds de wijzigingen van de constitutie in 1921 en 1977 kunnen ook verdragen aan een referendum worden onderworpen. Ook nu nog kunnen evenwel niet alle verdragen aan een referendum worden onderworpen.

Het volksinitiatief kon oorspronkelijk alleen worden gebruikt om een algehele wijziging van de constitutie te bewerkstelligen. Sinds 1891 kan de constitutie ook gedeeltelijk door een volksinitiatief worden gewijzigd.

Op kantonaal en lokaal niveau komen verschillende vormen van referendum en volksinitiatief voor. De mogelijkheden hiervoor gaan vaak verder dan op bondsniveau. In het kader van dit hoofdstuk is het evenwel niet doenlijk de verschillende stelsels op decentraal niveau te bespreken. De beschrijving van het referendum en volksinitiatief in Zwitserland zal derhalve beperkt blijven tot het bondsniveau.

Bij gehele of gedeeltelijke wijziging van de constitutie moet er altijd een volksstemming plaatsvinden.³ Wanneer via een parlementair initiatief door de beide kamers van het parlement tot een algehele herziening van de constitutie wordt besloten, is voor het tot stand komen van de herziening nodig dat deze wordt aangenomen door de kiezers en door de kantons wordt aanvaard. Aanvaarding door de kantons betekent dat in meer dan de helft van de kantons de meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor het voorstel moet zijn. Is een van de twee kamers van het parlement het niet eens met de algehele herziening, dan wordt het geschil tussen die kamers door middel van een referendum door het volk beslist. Indien het resultaat is dat de herziening wordt doorgezet, beslissen het volk en de kantons over het uiteindelijke voorstel dat door de nieuw gekozen kamers is vastgesteld. In tegenstelling tot de procedure bij algehele herziening, is bij gedeeltelijke herziening van de constitutie het voorstel definitief verworpen wanneer een van beide kamers tegen het voorstel is.

Zoals hierboven al is vermeld kan een herziening van de constitutie ook via een volksinitiatief tot stand komen. 100 000 kiezers kunnen een verzoek om algehele herziening van de constitutie doen. Over dit verzoek beslist het volk in een volksstemming. Wanneer dit tot resultaat heeft dat de constitutie moet worden herzien, moeten nieuw gekozen kamers de herziening ter hand nemen. Over het uiteindelijke voorstel beslissen het volk en de kantons bij referendum. Ook kan bij wijze van volksinitiatief om een gedeeltelijke wijziging van de constitutie worden gevraagd. Dit verzoek kan worden gepresenteerd in de vorm van een aansporing of in de vorm van een uitgewerkt wetsvoorstel.

Indien het volksinitiatief wordt gepresenteerd in de vorm van een aansporing, werken beide kamers van het parlement het voorstel uit indien zij hiermee instemmen, en wordt het resultaat bij referendum aan het volk en de kantons voorgelegd. Stemmen de kamers niet in met de aansporing, dan wordt de vraag of tot gedeeltelijke herziening moet worden overgegaan beantwoord door middel van een volksstemming. Indien het volk positief beslist, concipieert het parlement een voorstel in overeenstemming met de aansporing. Ook dit voorstel wordt ter goedkeuring aan het volk en de kantons voorgelegd.

Indien het volksinitiatief als een uitgewerkt voorstel wordt gepresenteerd en de kamers van het parlement ermee instemmen, wordt het voorstel in een volksstemming aan het electoraat en de kantons voorgelegd. Stemmen de kamers niet in met het voorstel, dan kunnen zij een tegenvoorstel ontwerpen dat tegelijkertijd met het volksinitiatiefvoorstel aan het electoraat en de kantons wordt voorgelegd. In Zwitserland is in discussie of dit laatste handhaving van de bestaande regeling in de hand zou werken. Het kan namelijk voorkomen dat wanneer twee voorstellen aan een volksstemming worden onderworpen, geen van beide voorstellen een absolute meerderheid behaalt, maar dat het totaal aantal stemmen dat is uitgebracht op een van de twee voorstellen (derhalve voor verandering van de bestaande regeling) meer dan

de helft van de uitgebrachte stemmen bedraagt. Ondanks dat in een dergelijk geval de meerderheid zich heeft uitgesproken voor verandering van de constitutie, wordt deze niet gewijzigd. Er zijn in Zwitserland voorstellen gedaan om hierin verandering te brengen.

Op grond van artikel 89 van de Zwitserse constitutie kunnen wetten en besluiten met een algemene strekking aan een facultatief beslissend referendum worden onderworpen. Het initiatief voor zo'n referendum ligt bij ten minste 50 000 kiezers of acht kantons. In de praktijk is alleen het initiatiefrecht van kiezers van belang gebleken. Gedurende 90 dagen na publikatie van de wet of het besluit kan door middel van handtekeningenlijsten een referendum worden aangevraagd. Indien aan de vereisten is voldaan, moet een referendum worden gehouden. Ten minste drie weken voor de stemming ontvangen de kiesgerechtigden de tekst van het wetsvoorstel of besluit waarop het referendum betrekking heeft. De beslissing over al dan niet aannemen van een wet of besluit wordt genomen bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Hier wordt dus niet, zoals bij herziening van de constitutie, daarnaast het vereiste van een meerderheid van de stemmen in meer dan de helft van de kantons gesteld.

In het geval dat inwerkingtreding van besluiten geen uitstel kan verdragen, kan gebruik worden gemaakt van de dringendheidsclausule van artikel 89 bis van de constitutie. Besluiten genomen met gebruikmaking van dit artikel mogen slechts een beperkte geldingsduur hebben. De dringendheidsclausule kan slechts ten aanzien van besluiten en niet ten aanzien van wetten worden toegepast. Artikel 89 bis maakt een onderscheid tussen besluiten waarvan de inhoud in overeenstemming is met de constitutie, en besluiten die niet op grond van de constitutie zijn genomen. De eerste categorie besluiten moet binnen een jaar door het volk zijn goedgekeurd wanneer ten minste 50 000 kiezers of acht kantons daarom verzoeken. Is een dergelijk verzoek gedaan en heeft binnen een jaar geen stemming plaatsgevonden of is het besluit bij referendum niet aangenomen, dan vervalt het besluit na de periode van een jaar. Het besluit mag in dit geval niet worden vernieuwd. Besluiten waarvan de inhoud niet op grond van de constitutie is genomen moeten binnen een jaar door de kiezers en de kantons worden goedgekeurd. Gebeurt dit niet, dan vervalt het besluit na verloop van de periode van een jaar.

Ten aanzien van de werking van de instituten referendum en volksinitiatief is bekend dat deze in Zwitserland zeer frequent worden toegepast. In de periode 1951-1983 is er op bondsniveau 78 maal een verplicht referendum gehouden, 37 maal een facultatief referendum en 42 maal een volksinitiatief.⁴

Een opmerkelijk feit is dat het aantal volksinitiatieven dat wordt ingediend de laatste jaren sterk stijgt, ondanks het feit dat er in de periode 1949-1979 geen enkel volksinitiatief is aangenomen. Een verklaring hiervoor kan onder andere zijn gelegen in de indirecte werking van het volksinitiatief. Wanneer namelijk het parlement een tegenvoorstel opstelt, heeft dit tegenvoorstel dikwijls een redelijke kans om aangenomen te worden. Langs deze weg zien de initiatiefnemers toch een gedeelte van hun wensen vervuld.

Over de wijze waarop het referendum en volksinitiatief in de praktijk functioneren en de gevolgen van deze vormen van directe democratie op het Zwitsers staatsbestel zijn al vele publikaties verschenen. Hiervoor moge verwezen worden naar de bijgevoegde literatuurlijst en het bij het interim-rapport van de staatscommissie verschenen literatuurrapport «referendum».

3.15. Australië

Australië wordt dikwijls gezien als een land waar veel gebruik wordt gemaakt van het instituut referendum. Het land heeft een federale staatsvorm en bestaat, naast de zogenaamde «territories», uit zes deelstaten. Op federaal niveau (the Commonwealth of Australia) kent Australië een verplicht referendum bij wijziging van de constitutie. In artikel 128 van de constitutie wordt

⁴ De cijfers zijn ontleend aan: Gilhuis, Pleidooi voor het Referendum, blz. 26; Het Referendum, blz. 75.

bepaald dat voor een wijziging van de constitutie een absolute meerderheid in beide kamers van het parlement vereist is. Na aanneming in het parlement moet na ten minste twee maanden, doch binnen zes maanden, een referendum over het wijzigingsvoorstel worden gehouden. Het voorstel is bij referendum aangenomen, wanneer de meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen voor het voorstel is en het voorstel in ten minste vier van de zes deelstaten van Australië bij absolute meerderheid is aangenomen. Wanneer een van de kamers van het parlement een voorstel tot wijziging van de constitutie aanneemt en de andere kamer het voorstel verwerpt of aanneemt met een amendement waarmee de eerstgenoemde kamer niet akkoord gaat, en wanneer beide kamers na een periode van drie maanden hun ingenomen standpunt bevestigen, kan de gouverneur-generaal het voorstel aan een referendum onderwerpen.

In de praktijk is het een moeilijke opgave gebleken om tot een wijziging van de constitutie te komen. Sinds de constitutie in 1901 van kracht werd zijn er tot 1978 in het parlement meer dan 80 voorstellen tot wijziging behandeld. Daarvan zijn er 36 aan een referendum onderworpen. Slechts acht wijzigingsvoorstellen zijn aangenomen. Een belangrijke reden waarom een voorstel tot wijziging van de constitutie maar zelden aangenomen wordt bij een referendum, is gelegen in het zware vereiste dat in ten minste vier van de zes deelstaten het voorstel een meerderheid van de stemmen moet verkrijgen. Een voorstel om deze eis te verminderen tot drie van de zes deelstaten, werd in 1974 door de kiezers afgewezen. Voorts wordt als een reden gezien het nogal behoudende stemgedrag van de kiezers, waarvan als een oorzaak de dikwijls ingewikkelde en onduidelijke vraagstelling wordt gezien. Het voorstel bestaat vaak uit een aanpassing, schrapping of toevoeging van woorden of zinnen, waarvan de consequenties voor de kiezers onduidelijk zijn. Voorzichtigheidshalve (de kiezer weet wat hij heeft, niet wat hij krijgt) wordt er dan maar tegengestemd.

Op Commonwealth-niveau zijn er naast de referenda over voorstellen tot wijziging van de constitutie ook drie andere referenda gehouden. In 1916 en 1917 over de dienstplicht en in 1977 over de keuze van een volkslied.

3.16. Slotopmerkingen

Uit het hiervoor gegeven overzicht blijkt dat de mogelijkheid om een referendum of volksinitiatief te houden bestaat in een groot aantal westerse landen. Hierbij moet echter direct worden opgemerkt dat het referendum in de bestudeerde landen, met uitzondering van Zwitserland, niet een frequent gebruikt instituut is. Het dient derhalve in deze landen als een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel en niet als een vervanging daarvan. Dit is ook wat de staatscommissie voor ogen staat. Een mogelijkheid van misbruik van het referendum blijkt te kunnen ontstaan, indien de beslissing tot het houden van een referendum in handen is van de regering. Deze speelt immers al eerder bij het besluitvormingsproces een rol en kan belang hebben bij het al of niet doen plaatsvinden van een volksraadpleging. De Franse praktijk geeft voorbeelden van een dergelijk misbruik. Bij een andere vorm van referendum waarbij het initiatief tot het houden van een referendum uitgaat van de kiezers, is een dergelijk misbruik minder goed denkbaar.

Veel landen blijken bij wijziging of herziening van de constitutie de mogelijkheid van, of verplichting tot het houden van een referendum te hebben. De commissie heeft in het interimrapport uiteengezet waarom invoering van het verplicht referendum in Nederland geen aanbeveling verdient. Het referendum moet beperkt worden tot de mogelijkheid voor de burgers om zo nodig een correctie toe te passen op wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard. Zo kan het referendum tot een zinnige aanvulling van het vertegenwoordigend stelsel worden, die het ook in een aantal andere westerse landen is.

Het volksinitiatief komt slechts in enkele van de bestudeerde landen voor. In Zwitserland en Liechtenstein maakt een eventuele volksstemming deel uit

van dit instituut. Ook in Italië, Oostenrijk en Spanje komt het volksinitiatief voor. In deze landen wordt het echter niet door een volksstemming gevolgd. Voorzover er in de genoemde landen met het volksinitiatief ervaring is opgedaan, is gebleken dat dit instituut verenigbaar is met het aldaar vertegenwoordigend stelsel.

Ter verduidelijking van hetgeen in dit hoofdstuk aan de orde is gesteld, is in onderstaand schema aangegeven welke landen een bepaalde vorm van referendum en/of volksinitiatief kennen. Hierbij kan worden aangetekend dat enkele bijzondere aspecten, zoals spoedprocedures en uitgezonderde onderwerpen, nog bij de hoofdstukken over de vormgeving van referendum en volksinitiatief in Nederland zullen worden behandeld.

	België	Denemarken	Frankrijk	Griekenland	Ierland	Italië	Liechtenstein	Noorwegen	Oostenrijk	Spanje	Verenigd Koninkrijk	Zweden	Zwitserland	Australië
<i>Referendum</i> verplicht		■			■		■		■				■	
facultatief beslissend:	■ ⁵	■	■	■		■		■ ⁴	■	■	■ ³		■	
facultatief raadplegend:														■
<i>Volksinitiatief</i> met (evt.) volksstemming						■	■		■	■				
zonder (evt.) volksstemming														

⁵ heeft slechts eenmaal plaatsgevonden. Er bestaat geen algemene regeling.

GEBRUIKTE LITERATUUR

- Blaustein, A. P. en Flanz, H. Constitutions of the countries of the World. New York.
- Butler, D. en Ranney, A., ed. Referendums, A Comparative Study of Practice and Theory. Washington, 1978.
- Delpérée, F., ed. Référendums. Bruxelles, 1985.
- Gilhuis, P. C. Het Referendum, een rechtsvergelijkende studie. Alphen aan den Rijn, 1981.
- Gilhuis, P. C. Pleidooi voor het Referendum, Staatkundige notities nr. 2, Wiardi Beckmanstichting. Amsterdam, 1984.
- International Encyclopedia of Comparative Law, Volume I, National Reports.
- Keesings Historisch Archief. Amsterdam.
- Lijphart, A. Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven en London, 1984.
- Mast, A. Belgisch Grondwettelijk Recht. Zevende druk, Gent, 1983.
- Ørvik, N., ed. Norway's no to Europe. Pittsburgh, 1975.
- Prakke, L. en Kortmann, C. A. J. M., ed. Het staatsrecht van de landen der Europese Gemeenschappen. Deventer, 1981.
- Ranney, A., ed. The Referendum Device. Washington en London, 1981.

Herziening Zwitserse constitutie

algeheel			gedeeltelijk				
parlementair initiatief		volksinitiatief 100.000 kiezers	parlementair initiatief		volksinitiatief 100.000 kiezers		
					algemene aansporing		uitgewerkt voorstel
aanvaard door beide kamers	één van de kamers ver- werpt het voorstel	volksstem- ming onder volk	één van de ka- mers verwerpt het voorstel	aanvaard door beide kamers	parlement positief	parlement negatief	parlement kan tegenvoorstel ontwerpen
referendum onder volk en kantons	referendum onder volk	indien uitslag positief: ont- binding parle- ment	geen herziening	referendum onder volk en kantons	parlement ont- werpt voorstel	volksstem- ming onder volk	volksstem- ming onder volk en kan- tons
	indien uitslag positief: ont- binding parle- ment	parlement ont- werpt voorstel			referendum onder volk en kantons	indien uit- slag positief: parlement ontwerpt voorstel	
	parlement ontwerpt voorstel	referendum onder volk en kantons				referendum onder volk en kantons	
	referendum onder volk en kantons						

In reactie op de
e Comm
VD deze
villen uit
oorkeur
pzet wa
iezers liç
ch af of
zeggen
belangrij
amer ee

4. Beslissend referendum op nationaal niveau

4.1. De keuze voor een correctief wetgevingsreferendum

De commissie heeft zich in haar interimrapport unaniem uitgesproken voor een beperkte vorm van een beslissend referendum, aangeduid als een correctief wetgevingsreferendum. Een dergelijk referendum zou bovendien facultatief moeten zijn, d.w.z. niet dwingend voorgeschreven. De kiezers zouden aldus in de gelegenheid worden gesteld zich uit te spreken over door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen.

Voor deze keuze pleiten naar het oordeel van de commissie argumenten van principiële en praktische aard. De commissie acht het van essentieel belang dat in haar voorstel een referendum slechts mogelijk is over een wetsvoorstel dat tevoren door het parlement is behandeld en aanvaard. In deze opzet blijft het vertegenwoordigend stelsel primair. Een niet te onderschatten voordeel ziet de commissie verder in het feit dat op deze wijze een oplossing wordt geboden voor het probleem van de vraagstelling bij een referendum: tevoren staat vast over welke vraag de kiezers zich kunnen uitspreken. Dit brengt mee dat het door de commissie voorgestane wetgevingsreferendum niet ook op bestaande wetten betrekking kan hebben. Daar komt bij dat, indien het door haar voorgestelde volksinitiatief wordt ingevoerd, bestaande wetten kunnen worden betwist via een volksinitiatief.

Invoering van een correctief wetgevingsreferendum behoeft niet tot grootschalige wijzigingen in ons constitutioneel bestel te leiden. Het bestaande wetgevingsproces kan zoveel mogelijk in tact blijven, aangevuld met de mogelijkheid van een corrigerende uitspraak van de kiezers. Het creëren van nieuwe instanties of het toedelen van nieuwe taken aan bestaande instanties ter zake van de vraagstelling voor een volksstemming behoeft niet plaats te vinden. De commissie beschouwt het als een voordeel dat, nu het gaat om de invoering van een nieuw instituut in ons staatsbestel, deze introductie niet noodzakelijk gepaard hoeft te gaan met ingrijpende wijzigingsvoorstellen voor procedures of instanties die in ons constitutioneel bestel algemeen aanvaard zijn. Ook bij de hierna volgende uitwerking van haar voorstel voor een correctief wetgevingsreferendum heeft de commissie deze overweging in aanmerking genomen.

4.2. Het initiatief tot het houden van een referendum

In het interimrapport sprak de commissie als haar oordeel uit dat het voorstel tot het houden van een beslissend wetgevingsreferendum van de kiezers moet uitgaan. Twee leden van de commissie, in haar toenmalige samenstelling, tekenden hierbij aan dat zij de mogelijkheid van een beslissend wetgevingsreferendum op initiatief van een kamerminderheid niet bij voorbaat wilden uitsluiten.¹

De commissie meent er goed aan te doen opnieuw aandacht te besteden aan de vraag aan wie het recht zou moeten toekomen om een referendum te initiëren. In dat kader heeft de commissie de volgende drie mogelijkheden bezien:

1. Het initiatief ligt bij de regering of de meerderheid in het parlement. Deze vorm van referendum komt onder meer voor in Ierland en Oostenrijk.
2. Het initiatief ligt bij een bepaalde minderheid in het parlement. Deze vorm bestaat bijvoorbeeld in Denemarken.
3. Het initiatief ligt bij een bepaald aantal kiezers. Een dergelijke vorm kent men onder meer in Italië en Zwitserland.

¹ In reactie op het interimrapport heeft ook de Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal deze mogelijkheid niet bij voorbaat willen uitsluiten. Zij stelt dat zij zich de voorkeur van de staatscommissie voor een opzet waarin het initiatief uitsluitend bij de kiezers ligt, wel kan voorstellen, maar vraagt zich af of er daarnaast toch ook niet veel valt te zeggen voor de mogelijkheid dat een (relatief belangrijke) minderheid in de Tweede Kamer een referendum kan aanvragen.

Als argument voor de eerste mogelijkheid kan aangevoerd worden dat daardoor de regering of de meerderheid in het parlement in staat wordt gesteld de invoering van een belangrijke wet door middel van een uitspraak van de kiezers bij een referendum een sterkere legitimatie te geven.

Voor de tweede mogelijkheid pleit wellicht dat «gesloten» meerderheden in de volksvertegenwoordiging, die van nature niet de behoefte hebben hun beslissingen in de waagschaal van het referendum te stellen, zouden worden doorbroken. Daarnaast kan een overweging zijn dat meerderheden genoodzaakt zouden worden rekening te houden met minderheden om het risico van verwerping door een referendum te ontlopen.

De commissie is van oordeel dat aan beide mogelijkheden bezwaren verbonden zijn. Bij de eerste mogelijkheid zou bepaald niet uitgesloten zijn dat het referendum geïnitieerd zou worden vanuit minder juiste motieven dan de behoefte aan een sterkere legitimatie van de besluitvorming. Een dergelijke vorm van referendum zou ook gebruikt kunnen worden om verantwoordelijkheden af te schuiven, om tegenstellingen binnen een regeringspartij te neutraliseren of om de oppositie de wind uit zeilen te nemen.² Ten aanzien van de tweede mogelijkheid haalt de commissie met instemming de staatscommissie Cals/Donner aan, die in haar eindrapport erop heeft gewezen dat deze vorm het risico in zich draagt dat minderheden in het parlement bij elke gelegenheid met een referendum zouden kunnen dreigen.³ Voor de commissie geeft de doorslag dat zowel de eerste als de tweede mogelijkheid niet passen bij het karakter van het door haar voorgestane referendum, dat een middel tot correctie en aanvulling van het vertegenwoordigend stelsel dient te verschaffen. In haar optiek zullen degenen aan wie dit correctiemiddel wordt gegeven, zelf in staat moeten zijn een referendum te initiëren. Een opzet waarin het initiatief bij de regering of het parlement ligt, past volgens de commissie veeleer bij een raadplegend referendum. Om die redenen geeft zij de voorkeur aan de derde mogelijkheid: het initiatief ligt bij een bepaald aantal kiezers.

4.3. Wetsvoorstellen waarover een referendum mogelijk is

4.3.1. Inleiding

In het interimrapport verklaarde de commissie dat zij in haar eindrapport nader zou ingaan op de vraag of het wenselijk is dat alle wetsvoorstellen in beginsel aan een referendum onderworpen kunnen worden, dan wel of bepaalde wetsvoorstellen aan de mogelijkheid van een referendum onttrokken moeten worden. Meer in het algemeen zag de commissie, uitgaande van de gedachte dat enigerlei beperking in de praktijk onvermijdelijk zal blijken te zijn, op dit punt drie mogelijke wijzen van benadering. In de eerste plaats werd vermeld de mogelijkheid van generieke uitzonderingen. De tweede mogelijkheid betrof een procedureregeling: de wetgever zou zich bij een wetsvoorstel moeten uitspreken over de vraag of dat voorstel voor een referendum in aanmerking komt. In een derde wijze van benadering zou de garantie tegen een al te overvloedig gebruik van het referendum gezocht worden in het aanbrenge van een aantal «drempels», zoals het vereiste dat een referendum slechts gehouden kan worden op verzoek van een niet te klein aantal kiezers, het vastleggen van een minimum opkomstpercentage, en/of het vereiste dat de meerderheid der tegenstemmers ten minste een bepaald percentage van het electoraat zal vormen. Gewezen werd ook op de mogelijkheid van combinaties van (elementen uit) de drie genoemde benaderingswijzen.

In deze paragraaf wordt de vraag behandeld welke wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen. In paragraaf 4.5, die over de procedure bij het referendum handelt, zal nader worden ingegaan op eventuele «drempels».

² P. C. Gilhuis, *Het referendum* (Alphen aan den Rijn, 1981) blz. 283.

³ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ('s-Gravenhage, 1971) blz. 160.

4.3.2. Regelingen in andere landen

Bij de bestudering van de vraag welke wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen, heeft de commissie ook gezien hoe de regeling op dit punt is in landen die een vorm van referendum kennen. Daartoe is de wetgeving van de landen met een met Nederland vergelijkbaar politiek systeem, zoals deze in hoofdstuk 3 zijn genoemd. Hierbij realiseert de commissie zich wel, dat een vergelijking op dit punt met andere landen slechts een zeer betrekkelijke waarde kan hebben. De in een bepaald land geldende regeling van onderwerpen die aan een referendum kunnen worden onderworpen hangt immers ten nauwste samen met de vorm van referendum die dat land kent. Zo kennen van de veertien landen die in hoofdstuk 3 worden genoemd, slechts drie, te weten Italië, Liechtenstein en Zwitserland, een referendum op aanvraag van een aantal kiezers.

Uit de wetgeving van de verschillende landen blijkt, dat – wanneer wordt afgezien van obligatoire referenda ter zake van een wijziging van de constitutie – op dit moment twee landen (Frankrijk, en bij een ruime interpretatie ook Griekenland) werken met een positieve omschrijving van onderwerpen. Twee andere landen, Denemarken en Italië, hebben een bepaling in de constitutie waarin generieke uitzonderingen zijn opgenomen. Bij de overige landen zijn in de wetgeving geen uitzonderingen aangetroffen.

Van de landen met een positieve opsomming van onderwerpen kent Frankrijk een uitgewerkte omschrijving. De Franse constitutie noemt als onderwerpen «tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions». Volgens de Griekse constitutie kan de president een referendum uitschrijven over belangrijke nationale vraagstukken. Overigens heeft het Griekse parlement thans een voorstel tot grondwetsherziening in behandeling dat ertoe strekt dit recht aan de president te ontnemen.

Van de landen met generieke uitzonderingen kent Italië de uitzondering van belasting- en begrotingswetten, wetten tot verlening van amnestie en collectieve gratie en wetten ter goedkeuring van de ratificatie van internationale overeenkomsten. De constitutie van Denemarken zondert van het wetgevingsreferendum uit: begrotingswetten, suppletoire begrotingswetten, tijdelijke machtigingswetten (indien er niet tijdig een begrotingswet is aangenomen), wetten ter zake van de staatsleningen, wetten waarbij vastgesteld wordt hoeveel ambtenaren er bij de overheid werkzaam mogen zijn, loon- en pensioenwetten, naturalisatiewetten, onteigeningswetten, wetten ter zake van directe en indirecte belastingen, alsmede wetten ter uitvoering van bestaande verdragsverplichtingen. Verder is een aantal wetten betreffende de positie van de koning en de buitenlandse betrekkingen uitgezonderd. Over wetten ter zake van de buitenlandse betrekkingen kan echter toch een referendum worden gehouden, indien dit bij een speciale wet is bepaald.

4.3.3. Mogelijke regelingen voor Nederland

Mede in het licht van de regelingen in andere landen heeft de commissie met betrekking tot de vraag welke wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen, de volgende hoofdmogelijkheden onderscheiden:

- a. Een referendum is uitsluitend mogelijk in de gevallen die door de Grondwet of een algemene wet zijn bepaald.
- b. Een referendum is uitsluitend mogelijk indien de wetgever dit bij een individueel wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaalt.
- c. Een referendum is uitsluitend mogelijk in de gevallen die door de Grondwet of een algemene wet zijn bepaald en bovendien indien de wetgever zulks per geval uitdrukkelijk bepaalt (combinatie van a en b).

d. Alle wetsvoorstellen kunnen aan een referendum worden onderworpen, behoudens in de gevallen die door de Grondwet of een algemene wet zijn bepaald.

e. Alle wetsvoorstellen kunnen aan een referendum worden onderworpen, tenzij de wetgever dit bij een individueel wetsvoorstel uitdrukkelijk uitsluit.

f. Alle wetsvoorstellen kunnen aan een referendum worden onderworpen, behoudens de gevallen die door de Grondwet of een algemene wet zijn bepaald, en bovendien behoudens het geval dat de wetgever dit bij een wetsvoorstel uitdrukkelijk uitsluit (combinatie van d en e).

g. Alle wetsvoorstellen kunnen aan een referendum worden onderworpen.

De commissie ziet geen aanleiding onderscheid te maken tussen regeringsvoorstellen en initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer. De commissie merkt voorts op dat zij een referendum over een gedeelte van een wetsvoorstel afwijst. Het referendum, zoals dat de commissie voor ogen staat, is bedoeld als een aanvulling op het normale wetgevingsproces. De wetgever houdt de zorg voor de interne samenhang van een wetsvoorstel. Invoering van een variant waarin een referendum ook over een gedeelte van een wetsvoorstel kan worden gehouden, zou aan deze functie van de wetgever afbreuk doen. Indien een wetsvoorstel bij referendum wordt verworpen, dan zal in de openbare discussie die daaraan vooraf is gegaan, wel zijn gebleken waar de bezwaren tegen het voorstel lagen. De wetgever kan dan met een nieuw wetsvoorstel komen waarin die onderdelen achterwege zijn gelaten.

Bij de genoemde hoofdmogelijkheden zijn nog verschillende variaties mogelijk. Zo kan bij de mogelijkheden e en f gedacht worden aan de variant dat incidentele uitsluiting van de mogelijkheid van referendum slechts met een gekwalificeerde meerderheid door het parlement kan worden aangenomen. Bij de mogelijkheden d en f is de variant mogelijk dat de wetgever bij een bepaald wetsvoorstel, met gekwalificeerde meerderheid in het parlement, kan bepalen dat de in de Grondwet of algemene wet vermelde generieke uitzonderingen daarop niet van toepassing zullen zijn.

De commissie meent dat bij invoering van een vorm van referendum alle hierboven genoemde mogelijkheden in beginsel verdedigbaar zijn. Het maken van uitzonderingen op de mogelijkheid van een referendum door de wetgever, generiek of per geval, acht de commissie op zich niet strijdig met de overwegingen en principes die aan de invoering van het instituut referendum ten grondslag liggen.

Bij haar beoordeling van de verschillende mogelijkheden heeft de commissie de aard van de door haar voorgestelde vorm van referendum in aanmerking genomen. Bij het voorgestelde wetgevingsreferendum moet, zo meent de commissie, eerder gedacht worden in termen van het eventueel uitsluiten van onderwerpen dan in termen van het uitdrukkelijk vermelden van onderwerpen. In het laatste geval zou haars inziens te zeer afstand worden genomen van de principiële mogelijkheid van het houden van een referendum. Overigens zou het formuleren van een lijst met onderwerpen die vatbaar voor een referendum zouden zijn, zoveel moeilijkheden oproepen dat ook uit een praktisch oogpunt een positieve omschrijving van onderwerpen voor een referendum niet voor de hand ligt.

Het voorstel van de commissie houdt in dat aan de kiezers de mogelijkheid wordt geboden te voorkomen dat een wet tot stand komt die door hen niet gewenst wordt. In deze opzet ligt het minder voor de hand, dat de wetgever de mogelijkheid zou hebben bij een concreet wetsvoorstel een eventuele «corrigerende» uitspraak van de kiezers bij voorbaat te voorkomen door dat voorstel van een referendum uit te sluiten. Bij een correctief wetgevingsreferendum zou een uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over de mogelijkheid van een referendum voor de wetgever minder passend geacht kunnen worden. Een ander bezwaar tegen de mogelijkheid dat de wetgever per individueel geval kan beslissen is dat bij alle, of vele, wetsvoorstellen in het parlement een discussie zou kunnen ontstaan over de (on)mogelijkheid van een referendum daarover. Tegenover deze bezwaren staat evenwel ook een voordeel, althans in vergelijking met een systeem van in de Grondwet

⁴ Eindrapport advies inzake ('s-Gravenhag
⁵ De heer Jur anders dan d sie, wèl inste staatscommis deringen in e referendum c

opgenomen generieke uitzonderingen: een beslissingsmogelijkheid per geval voor de wetgever zou een erkenning kunnen betekenen van het feit dat de grondwetgever mogelijk niet alle gevallen van tevoren heeft kunnen voorzien en zou starheid van het systeem kunnen voorkomen. De bezwaren tegen een beslissingsbevoegdheid per geval voor de wetgever zouden bovendien kunnen worden gemitigeerd, indien deze bevoegdheid gecombineerd zou worden met andere voorzieningen, zoals het tevoren in de Grondwet vastleggen van generieke uitzonderingen en/of het vereiste dat een incidentele uitsluiting een gekwalificeerde meerderheid in het parlement behoeft. Voor de commissie wegen de bezwaren tegen een beslissingsbevoegdheid per geval niettemin zo zwaar dat zij een dergelijke bevoegdheid afwijst.

De commissie is verder van oordeel dat, indien besloten wordt tot het vermelden van generieke uitzonderingen, dit in de Grondwet zou dienen te geschieden. Het opnemen van uitzonderingen in een algemene wet op het referendum, zoals destijds gesuggereerd door de staatscommissie Cals/Donner⁴, acht zij minder gewenst. Weliswaar zou dit leiden tot een minder rigide regeling, waarbij de wetgever nadien noodzakelijk gebleken wijzigingen in de regeling zou kunnen aanbrengen, maar een voor de commissie doorslaggevend bezwaar daarbij is dat in deze opzet het waarborgkarakter ontbreekt, aangezien de wetgever de mogelijkheid behoudt in een specifieke wet van de algemene wet af te wijken.⁵

Wat betreft de vraag welke wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen, is de commissie per saldo terechtgekomen bij twee lijnen van benadering.

De eerste benaderingswijze houdt in dat in beginsel alle wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen. De Grondwet bevat dan geen generieke uitzonderingen van onderwerpen en de wetgever heeft niet de bevoegdheid incidenteel wetsvoorstellen van een referendum uit te sluiten. Er is volgens deze benaderingswijze geen reden voor bijzonder wantrouwen tegen of beduchtheid voor het instituut referendum. Politici moeten in staat worden geacht de kiezers duidelijk te maken wat een eventuele verwerping van een voorstel voor consequenties heeft. Het voorbeeld van Zwitserland toont aan dat het mogelijk is een regeling zonder uitzonderingsbepalingen te laten functioneren. Bovendien worden interpretatieproblemen ten aanzien van uitzonderingsbepalingen voorkomen.

De tweede benaderingswijze houdt in dat alle wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen, met uitzondering van die gevallen die door de Grondwet zijn bepaald. In deze benaderingswijze worden de voordelen van een systeem zonder uitzonderingen niet ontkend, maar wordt daarnaast waarde gehecht aan enige voorzichtigheid bij de invoering van een nieuw instituut als het referendum. Nadat het instituut meer geworteld is in het Nederlandse staatsbestel en daarmee enige ervaring is opgedaan, zou desgewenst alsnog kunnen worden besloten de uitzonderingen geheel of ten dele te laten vervallen.

4.3.4. Mogelijke generieke uitzonderingen in Nederland

Alvorens te komen tot een keuze tussen de twee benaderingswijzen waarbij de commissie in paragraaf 4.3.3 per saldo is terechtgekomen, heeft zij de vraag onder ogen gezien welke wetsvoorstellen in de Nederlandse constitutionele verhoudingen in aanmerking komen, indien besloten zou worden tot het vaststellen van generieke uitzonderingen. Naar het oordeel van de commissie zijn voor de beantwoording van deze vraag twee verschillende invalshoeken denkbaar. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het uitzonderen van wetsvoorstellen op basis van een inhoudelijke omschrijving van het voorstel (par. 4.3.4.1). In de tweede plaats kan worden bezien of het wenselijk is dat wetsvoorstellen waarvoor wat betreft de behandeling in de Staten-Generaal een bijzondere procedure is voorgeschreven, vervolgens nog voor een referendum in aanmerking kunnen komen (par. 4.3.4.2).

⁴ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ('s-Gravenhage, 1971) blz. 159-160.

⁵ De heer Jurgens tekent hierbij aan dat hij, anders dan de overige leden van de commissie, wel instemt met de suggestie van de staatscommissie Cals/Donner om de uitzonderingen in een algemene wet op het referendum op te nemen.

4.3.4.1. Generieke uitzonderingen van wetsvoorstellen op basis van een inhoudelijke omschrijving

Indien besloten zou worden tot het vaststellen van generieke uitzonderingen op basis van een inhoudelijke omschrijving van het wetsvoorstel, zouden naar het oordeel van de commissie daarvoor de volgende onderwerpen in aanmerking kunnen komen:

- a. Wetgeving inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende.
- b. Wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
- c. Wetgeving tot vaststelling van de rijksbegroting.
- d. Wetgeving inzake de regeling van de inkomsten uit belasting van de overheid.
- e. Wetgeving inzake de regeling van inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid.
- f. Wetgeving inzake de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

Voor deze uitzonderingen kunnen de volgende argumenten aangevoerd worden:

Ad a. Hierbij kan worden gesteld dat het ter bescherming van de positie van de Koning en het koninklijk huis ongewenst is regelingen daaromtrent onderwerp van referendum te doen zijn. Een publieke discussie over het koninklijk huis naar aanleiding van een initiatief tot het houden van een referendum zou in deze optiek het koninklijk huis, ongeacht de uitkomst van een dergelijk referendum, aanzienlijke schade kunnen toebrengen.

Ad b. De gedachte bij deze categorie kan zijn dat, wanneer een verdrag is bekrachtigd, in de meeste gevallen na parlementaire goedkeuring en mogelijk aansluitend goedgekeurd door middel van een referendum, er geen extra onzekerheid gecreëerd moet worden over de mogelijkheid van uitvoering van de daarmee aanvaarde verdragsverplichtingen. Een situatie waarin een wetsvoorstel dat noodzakelijk is ter uitvoering van een verdrag of van een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, zoals een EG-richtlijn, wordt verworpen, brengt het land in de moeilijke positie dat het zelf aanvaarde verdragsverplichtingen niet zou kunnen nakomen. Voorts kan een gedachte zijn dat de mogelijkheid om over een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag een referendum te houden impliciet inhoudt dat, indien ten aanzien van dit wetsvoorstel geen volksstemming is aangevraagd of het wetsvoorstel bij een eventuele volksstemming niet is verworpen, door de kiezers met wetsvoorstellen ter uitvoering van het verdrag wordt ingestemd. Het oordeel over wetsvoorstellen ter uitvoering van het verdrag zou daarom kunnen worden overgelaten aan de Staten-Generaal. Er kan overigens een spanningsveld optreden ten aanzien van de wijze waarop de verdragsverplichting in het nationale recht wordt ingevuld. Bij een eventueel niet tot stand komen van noodzakelijke uitvoeringswetgeving, door het verwerpen daarvan bij een volksstemming, zou overigens ook van belang zijn de mogelijkheid van rechtstreekse werking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en de voorrang daarvan boven nationale wettelijke voorschriften: ook bij verwerping van een nationale wet ter uitvoering van een verdrag zouden eventuele rechtstreeks werkende bepalingen uit dat verdrag voor de burgers verbindend zijn.

Ad c, d en e. Bij deze categorieën kan worden aangevoerd dat het onderwerpen betreft waarbij de afweging van belangen die moet plaatsvinden, van zodanige aard is dat een op zichzelf staande beslissing door middel van een referendum niet voldoende recht doet aan alle betrokken financiële belangen. Gesteld kan worden dat hier uitsluitend een parlementaire behandeling op haar plaats is, omdat daarin, ook al door de publieke verantwoording van parlementariërs, een evenwichtiger afweging van belangen kan plaatsvinden.

Bij wetsvoorstellen tot vaststelling van de rijksbegroting kan bovendien gesteld worden dat de opzet, omvang en veelheid van onderwerpen in deze voorstellen zodanig is, dat een geïsoleerde beslissing bij referendum minder gewenst is. Een ander argument kan zijn dat verwerping van een hoofdstuk van de rijksbegroting bij een referendum de continuïteit van het functioneren van een deel van de overheid in gevaar kan brengen.

Ad f. De gedachte bij deze categorie zou zijn dat de wetgever die geldelijke voorzieningen aanwijst die bij de wet voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden worden vastgesteld. Het zou hierbij onder meer gaan om de afzonderlijk geregelde geldelijke voorzieningen van de leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden, van de leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, alsmede de leden van de rechterlijke macht en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De opsomming van geldelijke voorzieningen als deze zou aan de gewone wetgever moeten worden overgelaten, omdat het te ver zou voeren een dergelijke opsomming in de Grondwet op te nemen. Wetgeving over de hier bedoelde geldelijke voorzieningen draagt, evenals dat het geval is bij de categorie genoemd onder a, geen algemeen karakter. Gesteld kan worden dat een geïsoleerde beslissing bij referendum over deze aangelegenheden onvoldoende recht zou doen aan alle in het geding zijnde belangen.

De commissie heeft getracht zich een beeld te vormen van de vraag wat het hanteren van de zes genoemde uitzonderingscategorieën in de praktijk zou kunnen betekenen. Zij heeft daartoe bezien welke van de in een bepaald jaar ingediende wetsvoorstellen onder de verschillende uitzonderingen zouden vallen en welke wetsvoorstellen wel aan een referendum onderworpen hadden kunnen worden. Gekozen werd voor het jaar 1983, een jaar dat geheel valt binnen één kabinetsperiode.

De gegevens die de commissie heeft gebruikt zijn afkomstig uit het PARAC-systeem⁶. Ofschoon de gegevens mogelijk niet geheel volledig waren, achtte de commissie deze voldoende representatief voor het beoogde doel, te weten het schetsen van een globaal beeld. Gelet op deze beperkte doelstelling is de commissie er ook niet toe overgegaan alle in dat jaar ingediende voorstellen, in totaal 320, uitvoerig te bestuderen. Mogelijke interpretatieverschillen zijn niet uitgediept, door als uitgangspunt de vraag te nemen of een bepaald wetsvoorstel *prima facie* onder één van de uitzonderingscategorieën zou vallen. Indien een wetsvoorstel meerdere onderwerpen bevatte en één van deze onderwerpen onder een uitzonderingscategorie viel, is het gehele wetsvoorstel als uitzondering beschouwd.

Wanneer een wetsvoorstel onder meerdere uitzonderingscategorieën kon worden gerangschikt, is een min of meer arbitraire keuze gemaakt voor één van de categorieën, teneinde dubbel telling te voorkomen. Het begrip «belastingen» (categorie c) is beperkt opgevat, dat wil zeggen zonder het begrip «heffingen» daaronder te begrijpen; bij een andere, ruime interpretatie van het begrip «belastingen» zouden mogelijk nog verschillende andere voorstellen, waarin een paragraaf over heffingen is opgenomen, als uitzondering moeten worden aangemerkt.

Het voorgaande in aanmerking genomen kan het volgende beeld gegeven worden.

In 1983 werden 320 wetsvoorstellen ingediend. Daaronder zijn de voorstellen tot stilzwijgende goedkeuring van verdragen begrepen, aangezien deze eenzelfde strekking hebben als wetsvoorstellen tot goedkeuring van verdragen. Van deze 320 wetsvoorstellen worden de voorstellen tot naturalisatie verder buiten beschouwing gelaten. Ingevolge de nieuwe Rijkswet op het Nederlanderschap (Stb. 1984, 628) geschiedt naturalisatie thans immers niet meer bij wet. Van de resterende 239 wetsvoorstellen zou ongeveer 51% (123 voorstellen) onder één van de uitzonderingscategorieën vallen. Het merendeel van deze uitzonderingen (80 voorstellen) betrof wetgeving tot vaststelling van de rijksbegroting, gevolgd door wetgeving inzake de regeling van de inkomsten

⁶ Parlementair Automatiseringscentrum van de Staten-Generaal.

uit de belasting van de overheid (28 voorstellen) en wetgeving inzake de regeling van inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid (tien voorstellen). De overige vijf voorstellen die onder de uitzonderingen zouden vallen betroffen wetgeving inzake geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Bij de 116 voorstellen die in de geschetste opzet wel voor een referendum in aanmerking zouden komen, kan nog worden aangetekend dat daaronder 39 voorstellen tot goedkeuring van verdragen waren.

4.3.4.2. Generieke uitzonderingen van wetsvoorstellen waarvoor een bijzondere procedure is voorgeschreven

Het onderwerp «mogelijke generieke uitzonderingen» kan – zo is eerder gesteld – ook vanuit een andere invalshoek benaderd worden. De vraag moet worden bezien, of het wenselijk is dat wetsvoorstellen waarvoor wat betreft de behandeling in de Staten-Generaal een bijzondere procedure geldt vervolgens nog voor een referendum in aanmerking zouden kunnen komen. De aard van de voorgeschreven bijzondere procedure, die niet voor alle gevallen gelijk is, kan daarbij tevens in aanmerking worden genomen.

In dit kader kan in de eerste plaats worden gedacht aan het uitzonderen van wetsvoorstellen waarvoor een bijzondere procedure geldt die in de Grondwet is opgenomen. De Grondwet bevat dienaangaande de volgende bijzondere regelingen:

- Toestemming voor huwelijk van een mogelijke troonopvolger (art. 28, derde lid): verenigde vergadering.
- Het uitsluiten van personen van de troonopvolging (art. 29, tweede lid): door regering ingediend voorstel; verenigde vergadering; tweederde meerderheid.
- Benoeming troonopvolger bij het vooruitzicht dat deze zal ontbreken (art. 30, eerste lid): door regering ingediend voorstel; ontbinding kamer; verenigde vergadering; tweederde meerderheid.
- Voogdij over minderjarige Koning (art. 34): verenigde vergadering.
- Verklaring dat de Koning weer in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen (art. 35, derde lid): verenigde vergadering.
- Toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen (art. 35, vierde lid): verenigde vergadering.
- Het door de Koning tijdelijk neerleggen en weer hervatten van de uitoefening van het koninklijk gezag (art. 36): door regering ingediend voorstel; verenigde vergadering.
- Benoeming regent (art. 37, tweede lid): verenigde vergadering.
- Regels omtrent regentschap (art. 37, vierde lid): verenigde vergadering.
- Uitkeringen aan de Koning en aan andere leden van het koninklijk huis; vrijdom van belastingen (art. 40, derde lid): tweederde meerderheid.
- Geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden (art. 63): tweederde meerderheid.
- Goedkeuring van een verdrag dat bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet (art. 91, derde lid): tweederde meerderheid.
- Herziening van de Grondwet (art. 137, derde en vierde lid): twee lezingen met ontbinding der kamers; tweederde meerderheid bij tweede lezing.
- Het aan elkaar aanpassen van aangenomen voorstellen en ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor bekrachtiging van de aangenomen voorstellen tot herziening van de Grondwet (art. 138, tweede lid): tweederde meerderheid.

Uit dit overzicht blijkt dat de Grondwet globaal gezien twee soorten bijzondere procedures kent: behandeling van een wetsvoorstel in verenigde vergadering en aanneming door het parlement met tweederde meerderheid.

⁷ De regeling van de rijkswetten werd beschreven tijdens de Kame van 1983. Kamer (R 1099), nr. 3, t. «Naar een nieuw grondwetsherzieningsbestuur, blz. 8.

Een behandeling in verenigde vergadering is in de Grondwet voorgeschreven voor gevallen waarin het wenselijk is geoordeeld de parlementaire besluitvorming in één fase te doen plaatsvinden en een verschillend oordeel van beide kamers te voorkomen. De vraag is hier of deze overweging ook geldt ten aanzien van een uitspraak van de Staten-Generaal enerzijds en een referendumuitspraak van de kiezers anderzijds. Het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in de Grondwet is gesteld voor gevallen waarin een brede consensus noodzakelijk is geacht. Aangevoerd zou kunnen worden dat, indien voor de besluitvorming in het parlement een brede consensus wordt vereist en deze wordt in een concreet geval bereikt, het onwenselijk is dat een op deze wijze tot stand gekomen besluit zou kunnen worden gecorrigeerd door middel van een uitspraak van de kiezers bij een referendum. Een andere gedachte zou zijn dat ook in een dergelijk geval een referendum mogelijk is, doch het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in bijzondere vereisten bij de volksstemming wordt vertaald.

Overigens speelt bij de regeling van de herziening van de Grondwet nog de vraag of, indien zij niet van de mogelijkheid van een referendum zou worden uitgesloten, deze mogelijkheid bij zowel voorstellen in eerste lezing als voorstellen in tweede lezing zou moeten bestaan.

In het kader van bijzondere procedures voor wetsvoorstellen kan tevens worden gedacht aan rijkswetten.

De vaststelling van rijkswetten wordt in de eerste plaats geregeld in het Statuut. Het Statuut geeft evenwel geen volledige regeling van de rijkswetgevingsprocedure. Het regelt slechts enkele aspecten ervan, namelijk het betrekken van de Nederlandse Antillen bij de totstandkoming van rijkswetten, alsmede de bekendmaking en inwerkingtreding van dergelijke wetten. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut wordt de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk voor zover het Statuut hierin niet voorziet, geregeld in de Grondwet. Ten aanzien van het Statuut heeft de Grondwet in dit opzicht een aanvullende functie. Voor de andere dan de bovengenoemde aspecten van de rijkswetgevingsprocedure zijn derhalve de bepalingen van de Grondwet van toepassing.⁷

De betrokkenheid van de Nederlandse Antillen bij de totstandkoming van rijkswetten is geregeld in de artikelen 15 tot en met 21 van het Statuut. Daarin is onder meer vastgelegd de bevoegdheid van de Staten van de Antillen om een wetsvoorstel te onderzoeken en daarover verslag uit te brengen. Onder omstandigheden, indien de gevolmachtigde minister zich voor de eindstemming in de Staten-Generaal tegen een voorstel verklaart, wordt de behandeling van het voorstel geschorst, indien dit in de Tweede Kamer minder dan drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen behaalt. Nadat de Raad van Ministers omtrent het voorstel nader overleg heeft gevoerd, beslist deze of het voorstel wordt teruggenomen dan wel behandeling in de Eerste Kamer zal plaatsvinden. In deze opzet kan uiteindelijk door de Staten-Generaal met gewone meerderheid over het voorstel worden beslist.

Artikel 55 van het Statuut geeft een aanvullende regeling voor rijkswetten tot wijziging van het Statuut. Een voorstel tot wijziging, door de Staten-Generaal aangenomen, wordt door de Koning niet goedgekeurd alvorens het door de Nederlandse Antillen bij landsverordening is aanvaard. Voor de vaststelling van deze landsverordening is een bijzondere procedure voorgeschreven. Wijkt een voorstel tot wijziging van het Statuut af van de Grondwet, dan wordt het voorstel behandeld op de wijze die de Grondwet voor de herziening van de Grondwet voorschrijft, met dien verstande dat de nieuwe kamers de voorgestelde verandering bij volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

Bij zowel de algemene regeling voor rijkswetten als de aanvullende regeling voor wijziging van het Statuut is de vraag of zij zich verdragen met de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Bij rijkswet worden regels gesteld die mede in de Nederlandse Antillen zullen gelden.

⁷ De regeling van de vaststelling van rijkswetten werd door de regering aldus beschreven tijdens de grondwetsherziening van 1983. Kamerstukken II, 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 8. Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening deel Va, Wetgeving en bestuur, blz. 8.

Daaraan zou een argument kunnen worden ontleend om rijkswetten van een referendum uit te zonderen, teneinde te voorkomen dat uitsluitend kiezers in Nederland bij referendum over een dergelijke wet zouden kunnen beslissen. Anderzijds kan erop worden gewezen dat in de algemene procedure voor rijkswetten weliswaar aan Antilliaanse organen een zekere invloed op de vaststelling van een rijkswet wordt gegeven, doch beslissend is deze invloed niet. Uiteindelijk beslissen de Staten-Generaal. Betreft het een rijkswet tot wijziging van het Statuut, dan hebben de Nederlandse Antillen op de vaststelling daarvan wel beslissende invloed. Ingevolge artikel 55, tweede lid, van het Statuut kan een dergelijke wet immers niet tot stand komen alvorens de wijziging door de Nederlandse Antillen bij landsverordening is aanvaard. Gesteld zou echter kunnen worden dat aan dit vetorecht geen afbreuk zou worden gedaan, indien een door de Staten-Generaal aangenomen voorstel tot wijziging van het Statuut, eerst nog aan een eventueel referendum zou worden onderworpen.

Evenals voor de mogelijke uitzonderingscategorieën op basis van een inhoudelijke omschrijving van het wetsvoorstel is voor wetsvoorstellen waarvoor in Grondwet of Statuut een bijzondere regeling is opgenomen, bezien wat dit in de praktijk zou kunnen inhouden. Van de 320 in 1983 ingediende wetsvoorstellen zouden op deze basis elf voorstellen als uitzondering moeten worden aangemerkt. In tien van de gevallen betrof het voorstellen van rijkswet, in één geval een voorstel over geldelijke voorzieningen voor leden van de Staten-Generaal.

Sprekend over bijzondere regelingen voor wetsvoorstellen kan tenslotte nog de vraag worden opgeworpen of, indien in Nederland het volksinitiatief zou worden ingevoerd, een wet die uit een volksinitiatief is voortgekomen als een uitzonderingscategorie zou moeten worden beschouwd.

De commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. Zij acht het ongewenst wetten naar aanleiding van een volksinitiatief als een aparte categorie van wetten te beschouwen. Bovendien ziet de commissie geen reden om uit te sluiten dat een wet die op initiatief van een relatief klein aantal kiezers tot stand is gekomen, door een relatief groot aantal kiezers bij referendum kan worden verworpen. Wel is de commissie van mening dat, indien in Nederland een vorm van volksinitiatief zou worden ingevoerd waarbij een volksinitiatiefvoorstel aan een volksstemming kan worden onderworpen, bepaald zou moeten worden dat een bij volksstemming aanvaard volksinitiatiefvoorstel niet meer aan een referendum kan worden onderworpen, teneinde te vermijden dat tweemaal een volksstemming over eenzelfde voorstel zou kunnen plaatsvinden.

4.3.5. Conclusie

In paragraaf 4.3.3 is de commissie ten aanzien van de vraag welke wetsvoorstellen aan een referendum zouden moeten kunnen worden onderworpen, bij twee lijnen van benadering uitgekomen. De eerste benaderingswijze houdt in dat in beginsel alle wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen. De tweede houdt in dat alle wetsvoorstellen aan een referendum kunnen worden onderworpen, behoudens in de gevallen die door de Grondwet zijn bepaald. In paragraaf 4.3.4 heeft de commissie vervolgens een aantal mogelijke uitzonderingen besproken. Bij deze bespreking zijn ook argumenten aangevoerd waarom deze uitzonderingen wenselijk kunnen zijn. Na weging van deze argumenten geeft de commissie de voorkeur aan een vorm van referendum waarbij in de Grondwet slechts een beperkt aantal uitzonderingen wordt vastgelegd. Hierna zal blijken welke uitzonderingen zij op het oog heeft.

In paragraaf 4.3.4.1 is een aantal mogelijke uitzonderingen op basis van een inhoudelijke omschrijving van het onderwerp besproken. Met betrekking tot de wetgeving die in die paragraaf onder c, d en e is genoemd, is de

commissie van oordeel dat de aangevoerde argumenten om deze wetgeving uit te zonderen niet opwegen tegen het feit dat juist in deze onderwerpen voor de kiezers het grootste belang van een referendum kan zijn gelegen. De commissie spreekt daarbij het vertrouwen uit dat de kiezers hun recht om een uitspraak te doen met dezelfde verantwoordelijkheid jegens de publieke zaak zullen uitoefenen als zij dat van de door hen gekozen vertegenwoordigers verwachten. Ten aanzien van de wetgeving genoemd onder de punten a, b en f acht de commissie de gronden voor het uitzonderen zo zwaarwegend dat deze van de mogelijkheid om aan een referendum onderworpen te kunnen worden, dienen te worden uitgesloten. Het betreft:

1. Wetgeving inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende.

2. Wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

3. Wetgeving inzake de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

De commissie tekent hier nog bij aan dat een wetsvoorstel alleen dan onder een van de generieke uitzonderingen kan worden gerangschikt, indien het voorstel in essentie onder een van de hiervoor gegeven omschrijvingen valt.

In paragraaf 4.3.4.2 is een aantal mogelijke uitzonderingen opgesomd van wetsvoorstellen waarvoor een bijzondere procedure is voorgeschreven. Het betreft in de eerste plaats wetsvoorstellen waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met een tweederde meerderheid voorschrijft. De commissie ziet evenwel onvoldoende redenen om deze wetsvoorstellen uit te zonderen. Een andere gedachte die werd geopperd, hield in dat ook in het geval dat de Grondwet een tweederde meerderheid in het parlement voorschrijft, een referendum mogelijk is, doch het vereiste van de gekwalificeerde meerderheid in bijzondere vereisten bij de volksstemming wordt vertaald. De vraag rijst dan wat deze bijzondere vereisten zouden moeten inhouden. Als mogelijk antwoord kan worden gegeven dat over een wetsvoorstel waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met tweederde meerderheid voorschrijft, ook bij de kiezers een brede consensus dient te bestaan. Daaraan zou de consequentie kunnen worden verbonden dat bij een referendum over een dergelijk wetsvoorstel dit voorstel alleen dan in stand blijft, indien tenminste twee derden van het aantal opgekomen kiezers met het voorstel instemt. Dat zou evenwel betekenen dat reeds een derde van dit aantal het wetsvoorstel zou kunnen tegenhouden. De commissie meent dat op deze wijze het wetsvoorstel, gelet op de vereiste brede steun die het in beide kamers heeft ontvangen, te gemakkelijk zou kunnen worden tegengehouden. Daarom wijst zij deze gedachte af. Een ander mogelijk antwoord zou zijn dat, wanneer de Grondwet voorschrijft dat een wetsvoorstel in het parlement slechts met een tweederde meerderheid kan worden aangenomen, ook een zwaardere eis gesteld mag worden aan de mogelijkheid om bij referendum de besluitvorming in het parlement te corrigeren. Deze eis zou kunnen inhouden dat degenen die bij de volksstemming tegen het wetsvoorstel stemmen, een gekwalificeerde meerderheid vormen. Ook deze gedachte wijst de commissie af. Een grondregel in ons staatsbestel is dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Tegen die achtergrond zou de commissie het bezwaarlijk vinden, indien enerzijds in het parlement een brede consensus wordt vereist om een wetsvoorstel aan te nemen en anderzijds bij een referendum een brede consensus wordt vereist om dit wetsvoorstel te verwerpen. Op grond van voorgaande overwegingen is de commissie tot de conclusie gekomen dat ook voor een referendum over een wetsvoorstel waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met een gekwalificeerde meerderheid vereist, de algemene bepaling kan gelden dat het wetsvoorstel is verworpen, indien een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen het voorstel heeft gestemd.

Bij voorstellen tot herziening van de Grondwet zou naar het oordeel van de commissie de mogelijkheid van een referendum alleen moeten openstaan na de aanneming van de herziening door het parlement in tweede lezing. Een mogelijk referendum reeds na de eerste lezing wordt door de commissie minder wenselijk geacht, omdat het in dat geval mogelijk is dat er twee referenda worden gehouden over één onderwerp. Hierbij wordt aanvaard dat ook in de door de commissie gekozen opzet uit theoretisch oogpunt bezien over een herziening van de Grondwet tweemaal een kiezersraadpleging mogelijk is. Immers, na de behandeling in eerste lezing schrijft de Grondwet een ontbinding van de kamers voor, die althans in theorie ten doel heeft de kiezers zich indirect over de grondwetswijziging te laten uitspreken. De commissie wijst echter op de bestaande praktijk dat een dergelijke ontbinding steeds samenvalt met de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer. Daardoor wordt het karakter van raadpleging van de kiezers over een voorgenomen wijziging van de Grondwet vaak geheel naar de achtergrond geschoven. Het lijkt daarom gerechtvaardigd om aan het eind van de parlementaire procedure bij de grondwetsherziening de mogelijkheid van een referendum te geven. In overeenstemming met hetgeen hiervoor is voorgesteld ten aanzien van wetsvoorstellen waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met een tweederde meerderheid vereist, zal ook bij een dergelijk referendum in het kader van grondwetsherziening de algemene bepaling gelden dat het voorstel is verworpen, indien een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen het voorstel heeft gestemd.

Regelingen waarvoor een behandeling in verenigde vergadering is voorgeschreven zouden niet enkel op deze grond voor uitzondering van het referendum of voor een speciale procedure in aanmerking moeten komen. De reden van het vereiste van verenigde vergadering is dat het wenselijk wordt geacht om over bepaalde onderwerpen een gezamenlijk oordeel van de beide kamers van de Staten-Generaal te verkrijgen. De commissie is van oordeel dat deze overweging niet vanzelf zou gelden ten aanzien van een uitspraak van de Staten-Generaal enerzijds en een referendumuitspraak van de kiezers anderzijds. Overigens kan opgemerkt worden dat alle op dit moment in de Grondwet vastgelegde gevallen waarbij besluitvorming door een verenigde vergadering vereist is, vallen onder de hierboven genoemde uitzondering van wetgeving inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende.

Tenslotte meent de commissie dat ook rijkswetten niet voor uitzondering van het referendum in aanmerking komen. Behalve voorschriften over de bekendmaking en inwerkingtreding van rijkswetten bevat het Statuut ten aanzien van de totstandkoming van dergelijke wetten uitsluitend bepalingen met betrekking tot de inbreng van de Nederlandse Antillen. Voor het overige vinden de grondwettelijke bepalingen over wetgeving toepassing. Indien ingevolge een grondwettelijke regeling van het referendum over een voorstel van rijkswet dat door de Staten-Generaal is aangenomen, een referendum zal worden gehouden, zal dit geen afbreuk doen aan de mate waarin de Nederlandse Antillen invloed op de totstandkoming van deze rijkswet hebben. Tijdens de behandeling van een voorstel van rijkswet in de Staten-Generaal – derhalve voordat een eventueel referendum wordt gehouden – kunnen de Nederlandse Antillen weliswaar een zekere invloed uitoefenen op de inhoud van de rijkswet, doch die invloed gaat bepaald niet zover dat er sprake zou zijn van een stelsel waarin Antilliaanse organen mede geroepen zijn een rijkswet vast te stellen. Zou een dergelijke stelsel bestaan, dan zou dit een overwegend bezwaar kunnen zijn tegen een referendum over rijkswetten, waarbij alleen kiezers in Nederland zich over het voorstel zouden uitspreken. De uiteindelijke beslissing over voorstellen van rijkswet berust echter bij de Staten-Generaal. In het bijzondere geval dat het voorstel een wijziging van het Statuut betreft, zal een eventueel referendum over het voorstel gehouden moeten worden voordat het voorstel ter goedkeuring aan de Antilliaanse Staten wordt voorgelegd. Wordt het voorstel niet verworpen, dan zal het alsnog de goedkeuring van de Staten behoeven. Het vetorecht van de

* Vgl Besl. nade afkor beslu 1829 gen c
9 Einadvie ('s-Gr:

Nederlandse Antillen blijft derhalve in tact. Tegen deze achtergrond is de commissie van oordeel dat er geen inbreuk op de statutaire rechtsorde zal worden gepleegd, indien de mogelijkheid van een referendum ook voor rijkswetten zal gelden.

4.4. Spoedeisende gevallen

4.4.1. *De wenselijkheid van een bijzondere regeling voor spoedeisende gevallen*

In de huidige wetgevingsprocedure wordt een wetsvoorstel gewoonlijk binnen een paar dagen nadat het door de Eerste Kamer is aanvaard door de Koning en een of meer bewindslieden ondertekend. Het voorstel heeft daarmee kracht van wet gekregen. Daarna dient voor de ommiddellijke plaatsing van de wet in het Staatsblad zorg gedragen te worden. De wet treedt, als geen datum van inwerkingtreding is bepaald, in werking op de twintigste dag na die der dagtekening van het Staatsblad waarin zij is geplaatst.⁸ Bevat de wet een inwerkingtredingsbepaling, dan zal zij afhankelijk van de inhoud van deze bepaling gewoonlijk in haar geheel hetzij automatisch op een daarin genoemde datum, hetzij op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden.

Bij de opzet van een correctief wetgevingsreferendum, zoals de commissie deze voor ogen heeft, zal deze regeling niet ongewijzigd kunnen blijven. De bekrachtiging van elk wetsvoorstel dat aan een referendum kan worden onderworpen, zal in het voorstel van de commissie eerst kunnen plaatsvinden op een moment dat gebleken is dat aan de voorwaarden voor het houden van een volksstemming niet is voldaan dan wel bij een volksstemming zich geen meerderheid tegen het wetsvoorstel heeft uitgesproken. In de meeste gevallen zal dat niet bezwaarlijk behoeven te zijn. Er zullen echter ongetwijfeld ook gevallen zijn waarin met spoed een bepaalde wet (swijziging) tot stand dient te komen. In deze gevallen zullen de bekrachtiging van het betreffende wetsvoorstel en vervolgens de inwerkingtreding van de wet geen uitstel kunnen lijden. De commissie meent dat het daarom voor deze gevallen wenselijk is een bijzondere regeling te laten gelden. Ook de staatscommissie Cals/Donner was deze mening toegedaan. Het leek deze commissie vanzelfsprekend dat bij dringende aangelegenheden een afwijkende procedure mogelijk zou moeten zijn.⁹

Overigens heeft voor de commissie bij de bepaling van haar standpunt sterk meegewogen dat zij in paragraaf 4.3.5 heeft uitgesproken dat begrotings- en belastingwetten en wetgeving inzake de sociale zekerheid niet van de mogelijkheid van een referendum zouden moeten worden uitgezonderd. Het zijn immers juist deze wetten die een spoedeisend karakter kunnen hebben.

4.4.2. *Regelingen in andere landen*

Voor een antwoord op de vraag welke bijzondere regeling voor spoedgevallen in aanmerking zou kunnen komen, heeft de commissie allereerst nagegaan of andere landen een dergelijke regeling kennen. Daartoe heeft zij de wetgeving bezien van die in hoofdstuk 3 genoemde landen, die een facultatief beslissend wetgevingsreferendum kennen, te weten Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Liechtenstein, Oostenrijk en Zwitserland. Omdat de commissie voor Nederland ook een dergelijke vorm van referendum voorstelt, heeft zij zich tot deze landen beperkt.

Uit de wetgeving van deze landen blijkt dat Frankrijk, Ierland, Italië en Oostenrijk geen bijzondere regeling voor spoedgevallen kennen. In Italië is een dergelijke regeling niet nodig, omdat een referendum in dat land gericht is op de gehele of gedeeltelijke afschaffing van bestaande wetten of besluiten. Anders is dit in Frankrijk, Ierland en Oostenrijk, waar een referendum gaat over wetsvoorstellen die nog geen kracht van wet hebben. Een reden dat ook die landen geen bijzondere regeling voor dringende gevallen kennen zal wel

⁸ Vgl. art. 87 Grondwet; art. 3, tweede lid, Besluit van 22 december 1863, Stb. 149, ter nadere regeling van de wijze en de vorm van afkondiging van wetten en Koninklijke besluiten; art. 2, derde lid, Wet van 15 mei 1829, Stb. 28, houdende algemeene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk.

⁹ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ('s-Gravenhage, 1971) blz. 160.

hierin gelegen zijn, dat het initiatief tot het houden van een referendum daar niet van de kiezers, maar van de president, de regering en/of de meerderheid in het parlement uitgaat.

Van de drie landen die wel een regeling voor dringende gevallen kennen, te weten Denemarken, Liechtenstein en Zwitserland gaat, in Denemarken, evenals in Ierland en Oostenrijk, het initiatief tot het houden van een referendum niet van de kiezers, maar van het parlement uit. In tegenstelling tot die twee landen kan evenwel in Denemarken al een minderheid in het parlement een referendum initiëren. De mogelijkheid dat een minderheid daardoor het wetgevingsproces zou kunnen vertragen, zou een verklaring kunnen vormen voor het bestaan van een bijzondere regeling voor spoedeisende gevallen. Tenslotte kennen Liechtenstein en Zwitserland een referendum waarbij het initiatief van een aantal kiezers uitgaat en geen onderwerpen zijn uitgesloten.

In Denemarken kan ingevolge artikel 42, zevende lid, van de grondwet in een bijzonder dringend geval een wetsvoorstel dat aan een referendum kan worden onderworpen, na aanvaarding door het Folketing direct door de koning worden bekrachtigd. Het wetsvoorstel zal in dat geval een bepaling moeten bevatten waarin staat dat de bekrachtiging direct na aanvaarding van het wetsvoorstel kan plaatsvinden. Ook over een wetsvoorstel dat volgens deze procedure bekrachtigd wordt, kan evenwel een referendum gehouden worden. Een eventueel referendum volgt in dat geval de normale procedure. Een negatieve uitspraak van de kiezers wordt zo spoedig mogelijk, doch niet later dan veertien dagen na de volksstemming gevolgd door een bekendmaking van de minister-president dat de wet verworpen is. Vanaf het moment van deze bekendmaking houdt de wet op te bestaan.

Liechtenstein kent een dringendheidsbepaling die de werking van een generieke uitzondering heeft. Op grond van artikel 66 van de constitutie kunnen een door het parlement aanvaarde wet en een algemene financiële regeling, indien zij door het parlement spoedeisend zijn verklaard, niet aan een referendum worden onderworpen.

In Zwitserland tenslotte is een bijzondere procedure voor spoedgevallen in artikel 89 bis van de grondwet neergelegd. Bij besluit van een meerderheid in zowel de nationale als de standenraad kan bepaald worden dat een algemeen verbindend besluit, waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden, direct in werking treedt. Een dergelijk algemeen verbindend besluit mag slechts een beperkte geldigheidsduur hebben. Indien ten minste 50 000 kiezers of ten minste acht kantons om een referendum verzoeken, vervalt het besluit een jaar nadat het is genomen, tenzij het voor dat tijdstip door de kiezers is goedgekeurd. In het geval dat het besluit vervalt mag het niet worden vernieuwd. Mocht een dringend besluit geen basis in de grondwet hebben, dan moet het zelfs binnen een jaar nadat het is genomen, door de kiezers en de kantons worden goedgekeurd. Gebeurt dit niet, dan vervalt het besluit na afloop van die termijn. Ook in dat geval mag het besluit niet worden vernieuwd.

4.4.3. Een regeling voor Nederland

In het licht van de bijzondere procedures voor spoedeisende wetgeving in Denemarken, Liechtenstein en Zwitserland, onderscheidt de commissie twee mogelijke regelingen voor Nederland.

De eerste regeling zou vergelijkbaar zijn met die in Liechtenstein. Zij zou inhouden dat in een voorstel van wet waarvan de inwerkingtreding geen uitstel verdraagt, een bepaling opgenomen kan worden die het voorstel van de mogelijkheid van een referendum uitsluit.

De tweede regeling zou overeenkomen met die in Denemarken en Zwitserland. Zij zou er als volgt uit gaan zien. In een voorstel van een wet waarvan de inwerkingtreding geen uitstel verdraagt, kan een bepaling worden opgenomen die tot gevolg heeft dat het wetsvoorstel na aanvaarding door beide kamers direct kan worden bekrachtigd en in werking kan treden. De

¹⁰ Eindrapport 'advies inzake de (s-Gravenhage, P. C. Gilhuis, den Rijn, 1981)

mogelijkheid van een referendum blijft evenwel bestaan. Wordt bij een eventueel referendum de wet door de kiezers verworpen, dan vervalt zij van rechtswege. Van het vervallen van de wet wordt melding gemaakt in het Staatsblad. In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de wetgever de gevolgen van het vervallen van de wet regelt.

Na afweging van beide regelingen meent de commissie de voorkeur te moeten geven aan de tweede regeling. Daarvoor gelden de volgende overwegingen.

In de eerste plaats wijst de commissie erop dat in haar voorstel aan de kiezers de mogelijkheid wordt geboden te voorkomen dat een wet tot stand komt die door hen niet gewenst wordt. Zoals de commissie reeds in paragraaf 4.3.3 van dit hoofdstuk heeft gesteld, ligt het in deze opzet minder voor de hand dat de wetgever de mogelijkheid zou hebben bij een concreet wetsvoorstel een eventuele «corrigerende» uitspraak van de kiezers bij voorbaat te voorkomen door het voorstel van een referendum uit te sluiten. Bij een correctief wetgevingsreferendum zou een uiteindelijke beslissingsbevoegdheid over de mogelijkheid van een referendum voor de wetgever minder passend zijn.

In de tweede plaats acht de commissie het uitsluiten van een wetsvoorstel van de mogelijkheid van een referendum een oneigenlijk middel om wetgeving in dringende gevallen direct in werking te kunnen laten treden. De behoefte om een bepaalde wet direct in werking te laten treden doet immers niet af aan het feit dat het betreffende wetsvoorstel zich zeer wel voor een referendum zal kunnen lenen.

De commissie tekent hier overigens bij aan dat ook de staatscommissie Cals/Donner uitging van de mogelijkheid dat in dringende gevallen een wetsvoorstel direct bekrachtigd zou kunnen worden, zonder dat een referendum zou zijn uitgesloten. Dat blijkt uit de suggestie die zij voor een mogelijke grondwetsbepaling over het referendum deed. De laatste volzin van deze bepaling luidde: «Tenzij de bekrachtiging van het wetsvoorstel geen uitstel kan lijden, wordt deze door de Koning eerst verleend na de uitslag van de stemming»¹⁰.

De vraag of een bepaald wetsvoorstel een dringend karakter heeft, zal beantwoord moeten worden door de wetgever. In de gedachtengang van de commissie is een wet niet alleen dringend in het geval dat de wet, als zij pas na enige tijd in werking zou kunnen treden, de beoogde werking in het geheel niet meer zou kunnen hebben. Een wet is naar haar oordeel eveneens dringend als zij ook na enige tijd nog effect zou kunnen sorteren, maar men haar zo belangrijk vindt dat men haar onmiddellijk in werking wil laten treden. Overigens wordt in Zwitserland en naar het voorkomt ook in Denemarken aan het begrip «dringend» eenzelfde uitleg gegeven.¹¹

4.5. De procedure

4.5.1. Algemeen

In paragraaf 4.3.1 heeft de commissie onder verwijzing naar haar interim-rapport opgemerkt dat een garantie tegen een al te lichtvaardig gebruik van het referendum gezocht kan worden in het aanbrengen van een aantal «drempels». Genoemd werden het vereiste dat een referendum slechts gehouden kan worden op verzoek van een niet te klein aantal kiezers, het vastleggen van een minimum opkomstpercentage en/of het vereiste dat de meerderheid der tegenstemmers ten minste een bepaald percentage van de kiesgerechtigden zal vormen.

Voor het vereiste aantal kiezers dat een referendum wenst denkt de commissie aan een aantal van 300 000. De commissie wil niet verhelen dat dit aantal tamelijk arbitrair gekozen is. Een aantal van 250 000 of 350 000 zou als keuze wellicht evenzeer te verdedigen zijn. Wel is de commissie van mening dat een aantal van bijvoorbeeld 100 000 te laag zou zijn. Bij dit aantal zou de kans groot zijn dat dikwijls een volksstemming gehouden zou moeten

¹⁰ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ('s-Gravenhage, 1971) blz. 159.

¹¹ P. C. Gilhuis, Het referendum (Alphen aan den Rijn, 1981) blz. 63-64, 73-83, 173.

worden, waardoor het referendum een tamelijk pregnante rol in het Nederlandse politieke bestel zou gaan spelen. Dat zou niet stroken met het uitgangspunt van de commissie dat aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel geen afbreuk zal mogen worden gedaan. Bovendien zou het de werking van het instituut referendum niet ten goede komen indien de kiezers te vaak voor een volksstemming worden opgeroepen zonder dat dit tot het door de initiatiefnemers beoogde resultaat leidt. De commissie meent aan de andere kant dat een aantal van bijvoorbeeld 500 000 te hoog zou zijn. Mede gelet op het feit dat, zoals hierna zal blijken, van de kiezer die een referendum wenst enige inspanning zal worden geleverd, zou een aantal van 500 000 het houden van een referendum tamelijk illusoir doen zijn.

De commissie heeft zich nog afgevraagd of wat betreft het vereiste aantal handtekeningen wellicht andere landen die een vergelijkbare vorm van referendum kennen (Zwitserland, Italië) een aanknopingspunt kunnen bieden. Zwitserland kent bij een bevolkingsgrootte van 6,5 miljoen mensen een drempel van 50 000 (vóór 1977: 30 000). In dat land zijn tussen 1971 en 1979 zeventien wetgevingsreferenda gehouden. In Italië, dat 57 miljoen inwoners telt, is de drempel 500 000. In de jaren zeventig zijn daar drie wetgevingsreferenda gehouden.

De commissie is zich ervan bewust dat er uiterste voorzichtigheid geboden is om aan deze cijfers enige conclusies te verbinden. Zij meent niettemin het volgende te mogen opmerken. De frequentie waarmee een referendum gehouden zal worden zal uiteraard in niet onbelangrijke mate beïnvloed worden door de verhouding tussen de grootte van de bevolking (beter: het electoraat) en het aantal kiezers dat een referendum kan verlangen. Dat deze verhouding niet de enige factor is die invloed op deze frequentie uitoefent, moge echter al blijken uit een vergelijking tussen Zwitserland en Italië. Beide landen hebben een ongeveer gelijke verhouding tussen het aantal inwoners en het vereiste aantal handtekeningen. Toch is in de jaren zeventig het aantal referenda in Zwitserland bijna zes keer zo groot geweest als in Italië. Andere factoren die een rol kunnen spelen zijn: de plaats die het referendum in de politieke cultuur van het land inneemt; het al dan niet bestaan van (generieke) uitzonderingen; de wijze waarop steun voor het referendum moet worden verkregen; het bestaan van bepaalde restricties ten aanzien van het tijdstip waarop een referendum mag worden gehouden. Met betrekking tot bijvoorbeeld de laatstgenoemde factor wijst de commissie erop dat in Italië bepaalde periodes gelden waarbinnen het niet mogelijk is een verzoek tot het houden van een referendum in te dienen.

Gelet op het voorgaande wil de commissie niet verder gaan dan de constatering dat tegen de achtergrond van de aantallen in Zwitserland en Italië voor Nederland het aantal van 300 000 bij een bevolkingsomvang van 14,5 miljoen mensen enigszins aan de hoge kant lijkt. Om de hiervoor weergegeven redenen meent zij evenwel dat het stellen van een betrekkelijk hoge drempel op zijn plaats is.

De commissie meent dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel met zich meebrengt dat door een referendum alleen dan een wetsvoorstel mag komen te vervallen, indien het verzet tegen het voorstel een vrij grote omvang heeft. Aan deze voorwaarde zal kunnen worden voldaan door te bepalen dat voor het tegenhouden van een wetsvoorstel bij referendum niet alleen een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers tegen het voorstel zal moeten stemmen, maar dat tevens deze meerderheid een bepaald percentage zal moeten uitmaken van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen. Dit percentage zou volgens de commissie 30 kunnen bedragen. Zij wijst erop dat in Denemarken, waar men eveneens een correctief wetgevingsreferendum kent, eenzelfde percentage wordt gehanteerd.

Indien minder dan 60% van het electoraat naar de stembus gaat, heeft de 30%-eis tot gevolg dat er een gekwalificeerde meerderheid nodig is om een wetsvoorstel te verwerpen. Is het opkomstpercentage minder dan 30, dan is

het wetsvoorstel niet verworpen, ook al zouden alle uitgebrachte stemmen tegen het voorstel zijn. De onderstaande tabel illustreert een en ander met enkele cijfers.¹²

Enkele opkomstpercentages en het daarbij vereiste percentage nee-stemmers, indien bij het correctief wetgevingsreferendum de 30%-eis zal gelden.

Opkomstpercentage	vereiste percentage nee-stemmers
100 – 60	50,1
65	54,6
50	60,1
45	66,1
40	75,1
35	85,8
33½	90,1
30	100
minder dan 30	het voorstel is niet verworpen

Aan de voorwaarde dat bij een referendum het verzet tegen een wetsvoorstel een vrij grote omvang heeft, zou ook kunnen worden voldaan door een bepaald minimum opkomstpercentage vast te stellen. Als verzekerd dient te zijn dat de tegenstemmers immer ten minste 30% van het electoraat vormen, zou het minimum opkomstpercentage op 60 moeten worden gesteld. Zou dit percentage niet worden gehaald, dan zou het wetsvoorstel in stand blijven.

De commissie merkt op dat een dergelijk vereiste in de hand zou werken dat voorstanders van het wetsvoorstel bij de volksstemming thuisblijven. Als daardoor het minimum opkomstpercentage niet zou worden gehaald, zou het voorstel immers in stand blijven. Op deze wijze zou er een reële mogelijkheid ontstaan dat, terwijl een grote meerderheid van de opgekomen kiezers tegen is, de opkomst het vereiste percentage niet haalt, zodat het wetsvoorstel toch in stand blijft. De commissie acht het onwenselijk dat zich een dergelijke situatie zou voordoen. Zij wijst de gedachte om een minimum opkomstpercentage vast te stellen om die reden af.

In de volgende onderdelen van deze paragraaf geeft de commissie aan hoe zij zich de procedure bij de door haar voorgestane vorm van referendum verder voorstelt. Haar gedachten gaan uit naar een procedure die zich globaal genomen in drie fasen laat verdelen: een fase waarin een zogenoemd inleidend verzoek kan worden gedaan, een fase waarin de voor het houden van een volksstemming vereiste steun moet worden verworven en tenslotte een fase waarin de volksstemming zelf wordt gehouden.

In de eerste fase zal het zwaartepunt in de procedure in de particuliere sfeer liggen. Door iedere kiezer kan tot de regering het verzoek worden gericht om de kiezers in de gelegenheid te stellen op de gemeentesecretarie of op een postkantoor in hun woonplaats aan te geven dat zij een volksstemming willen. Dit verzoek zal vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers. In de tweede fase neemt de rol van de overheid toe. Op de gemeentesecretarieën en postkantoren zullen handtekeningenlijsten worden neergelegd. Daarop zullen ten minste 300 000 kiezers moeten aangeven dat zij een volksstemming willen. Tevens zal in die fase aan de indiener van het inleidend verzoek zendtijd op radio en televisie worden verleend. In de derde fase vindt eerst de voorbereiding van de volksstemming plaats. Hierbij zal aan de indiener van het inleidend verzoek zendtijd worden verschaft. Tevens zal aan politieke partijen extra zendtijd worden verleend. De volksstemming sluit de derde fase af. Afhankelijk van de uitslag van de stemming zal daarna het wetsvoorstel al dan niet moeten worden bekrachtigd.

Alvorens de commissie in de volgende onderdelen van deze paragraaf een uitwerking van de verschillende fasen geeft, merkt zij op dat zij met het

¹² P. C. Gilhuis, Het referendum (Alphen aan den Rijn, 1981) biz. 168-169.

inleidend verzoek bewust een barrière tot de tweede fase heeft willen creëren. Een dergelijke barrière acht zij om tweeërlei redenen wenselijk. In de eerste plaats zal zij al te lichtvaardige pogingen tot het entameren van een referendum reeds in een vroeg stadium kunnen tegenhouden. Dat is van belang om te voorkomen dat de overheid in de tweede fase onnodig wordt belast en dat op al te eenvoudige wijze de beschikking over zendtijd op radio en televisie wordt verkregen. In de tweede plaats zal in de opzet zoals de commissie die voor ogen staat, de bekrachtiging van wetsvoorstellen in de overgrote meerderheid der gevallen aanmerkelijk eerder kunnen plaatsvinden dan in een alternatieve opzet waarin meteen met het verzamelen van handtekeningen wordt begonnen. Volgens de commissie zal namelijk voor de indiening van het inleidend verzoek een aanzienlijk kortere termijn gesteld kunnen worden dan voor het verzamelen van het voor de volksstemming zelf vereiste aantal handtekeningen. Overigens wijst de commissie er nog op dat een Nederlandse procedure waarin aan het verzamelen van handtekeningen een inleidend verzoek vooraf zou dienen te gaan, niet uniek zou zijn. Uit het overzicht in hoofdstuk 3 is gebleken dat in Oostenrijk in de regeling van het volksinitiatief een op dit punt vergelijkbare procedure is opgenomen.

4.5.2. *Eerste fase: het inleidend verzoek*

De procedure die de commissie voorstelt, begint met een verzoek aan de regering kiezers in de gelegenheid te stellen op de gemeentesecretarie of op een postkantoor in hun woonplaats aan te geven dat zij over een bepaald wetsvoorstel een volksstemming wensen. Dit zogenoemd inleidend verzoek zal door iedere kiezer kunnen worden ingediend, mits het vergezeld gaat van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers. De commissie wil daarmee niet uitsluiten dat de indiener van het verzoek namens een bepaalde groepering optreedt. Integendeel, zij verwacht dat in de praktijk het initiatief tot het houden van een volksstemming meestal bij een comité – al dan niet met rechtspersoonlijkheid – zal berusten. De commissie acht het evenwel onnodig dat de praktijk op dit punt in nadere regelgeving wordt gevat.

Het inleidend verzoek zal in het voorstel van de commissie vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers. Voor het verzamelen van deze steunverklaringen heeft de commissie de volgende procedure voor ogen. Op elke gemeentesecretarie zal kosteloos het model verkrijgbaar zijn van een formulier waarop een kiezer kan verklaren dat hij het inleidend verzoek ondersteunt. Het uit te reiken model zal op de secretarie van een datumstempel worden voorzien. Op het model zal door degene die het inleidend verzoek wil indienen, moeten worden aangegeven op welk wetsvoorstel het verzoek betrekking zal hebben. Hij zal het model vervolgens zelf moeten vermenigvuldigen tot het gewenste aantal formulieren om onder de kiezers te verspreiden. Een kiezer die het inleidend verzoek wil ondersteunen zal op zo'n formulier zijn naam, adres, geboortedatum, alsmede zijn handtekening moeten zetten. Vervolgens zal het ingevulde formulier als steunverklaring weer in bezit dienen te komen van degene die het inleidend verzoek zal indienen. Als deze ten minste 10 000 van deze verklaringen heeft verzameld, zal hij het inleidend verzoek kunnen doen.

De commissie stelt zich voor dat het inleidend verzoek schriftelijk moet worden ingediend bij de Minister van Binnenlandse Zaken binnen drie weken nadat bekend is gemaakt dat de Eerste Kamer het desbetreffende wetsvoorstel heeft aanvaard. Deze bekendmaking zal moeten plaatsvinden via een bericht in de Staatscourant. Eerst na het begin van de termijn van drie weken zal met het verzamelen van het vereiste aantal steunverklaringen mogen worden begonnen. De commissie acht deze termijn daarvoor voldoende. Een langere termijn is naar haar oordeel ongewenst, omdat zij de bekrachtiging van wetsvoorstellen onnodig zou ophouden.

In het vervolg van de procedure zoals de commissie die voor ogen heeft, zal het ministerie van Binnenlandse Zaken er zorg voor dragen dat de steunverklaringen worden gecontroleerd. Daartoe zal het ministerie op basis

van aanwijzingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit de steunverklaringen een steekproef nemen. De geselecteerde steunverklaringen zullen vervolgens opgestuurd moeten worden naar de gemeenten waar de kiezers die de betreffende verklaring hebben ingevuld, staan ingeschreven. Daar beoordeelt men of de verklaringen geldig dan wel ongeldig zijn. Voor een geldige verklaring is vereist dat het formulier volledig en correct is ingevuld, voorzien is van een datum die binnen de termijn van drie weken valt, en afkomstig is van iemand die kiesgerechtigd is. Als peildatum van de kiesgerechtigdheid kan de dag worden genomen waarop in de Staatscourant bekend is gemaakt dat de Eerste Kamer het desbetreffende wetsvoorstel heeft aanvaard. Na de controle zal het Centraal Bureau voor de Statistiek aan de hand van de aantallen verklaringen die geldig, respectievelijk ongeldig zijn bevonden, en het totale aantal verklaringen kunnen uitrekenen welk aantal binnen een bepaalde foutenmarge als het totale aantal geldige verklaringen mag worden aangehouden.

Bij de voorgestelde controle is het onmogelijk het werkelijke aantal geldige steunverklaringen exact vast te stellen. De commissie meent echter dat het aantal geldige verklaringen niet met dezelfde precisie zal hoeven worden vastgesteld als de stemmenaantallen bij een verkiezing of een volksstemming. Aan de rechtsgevolgen van de vaststelling van het aantal geldige verklaringen kan immers niet hetzelfde gewicht worden toegekend als aan de vaststelling van die stemmenaantallen. Een controle van elke verklaring acht zij daarom niet beslist noodzakelijk. Wel zal volgens haar uit een oogpunt van rechtszekerheid volkomen duidelijk en voor een ieder kenbaar moeten zijn hoe het aantal geldige verklaringen wordt berekend. De berekeningsmethode zal daarom een plaats in de wet dienen te krijgen. De commissie meent dat in de wet ook een termijn zal moeten worden opgenomen waarbinnen de controle moet plaatsvinden. De commissie wijst er overigens nog op dat een vergelijkbare methode van controle wordt gevolgd bij de vaststelling van het aantal leden van omroeporganisaties ten behoeve van de verlening van zendtijd.

De beslissing op het inleidend verzoek zal door de Minister van Binnenlandse Zaken binnen een week na afloop van de termijn van drie weken worden genomen en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Ook bij initiatiefvoorstellen zal deze termijn naar het oordeel van de commissie kunnen worden aangehouden. In dat geval zal de Raad van State nog advies over het door de Staten-Generaal aanvaarde initiatiefvoorstel moeten uitbrengen. Dit advies zal op korte termijn kunnen worden uitgebracht, aangezien de Raad ook reeds bij de indiening over het voorstel heeft geadviseerd.

De minister zal het verzoek slechts mogen afwijzen op de volgende gronden:

1. Het verzoek is te laat ingediend, dat wil zeggen niet binnen drie weken nadat in de Staatscourant is bekend gemaakt dat de Eerste Kamer het desbetreffende wetsvoorstel heeft aanvaard.

2. Het verzoek is niet vergezeld gegaan van voldoende geldige steunverklaringen.

3. Het wetsvoorstel behoort tot de wetsvoorstellen die van de mogelijkheid van een referendum zijn uitgezonderd.

4. De regering deelt mee aan het voorstel de bekrachtiging te hebben onthouden.

Na het voorgaande zullen de eerste drie afwijzingsgronden geen nadere toelichting behoeven. Over de vierde afwijzingsgrond merkt de commissie op dat deze in de praktijk alleen een rol zal spelen, indien het wetsvoorstel een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer is. Een regeringsvoorstel dat op voor het kabinet onaanvaardbare wijze is geamendeerd of als voorstel van een vorig kabinet door het zittende kabinet niet wordt gesteund, kan immers – indien het althans nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen (art. 86 Grondwet) – door de regering worden ingetrokken. Het spreekt vanzelf dat wanneer de regering aan het voorstel de bekrachtiging heeft onthouden, het inleidend verzoek geen betekenis meer heeft en moet worden afgewezen.

Tegen een afwijzende beslissing van de minister zal naar het oordeel van de commissie voor de indiener van het inleidend verzoek beroep moeten openstaan. Daarvoor zou dezelfde korte procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State voorgeschreven kunnen worden die de Kieswet in de artikelen H 7 en H 8 voor een beroep tegen de beslissing over de geldigheid van kandidatenlijsten voorschrijft.

Op het moment dat de beslissing van de minister niet meer voor beroep vatbaar is, eindigt de eerste fase. Is de beslissing afwijzend en gebaseerd op een van de eerste drie afwijzingsgronden dan zal na dat moment het wetsvoorstel kunnen worden bekrachtigd. De vierde afwijzingsgrond sluit uiteraard uit dat na het moment waarop de beslissing van de minister niet meer voor beroep vatbaar is, het wetsvoorstel alsnog wordt bekrachtigd.

4.5.3. Tweede fase: de steunverwerving

Op het moment dat de beslissing van de minister op het inleidend verzoek onherroepelijk is geworden start, indien zij positief is uitgevallen, de tweede fase. De commissie stelt voor aan deze fase de volgende opzet te geven.

In de Staatscourant, via een persbericht en via radio en televisie wordt onverwijld aangekondigd dat er aan de kiezers gelegenheid zal worden geboden steun te verlenen aan het initiatief om een volksstemming te houden. Daartoe zal het vanaf dat moment gedurende zes weken voor een kiezer mogelijk zijn om op de gemeentesecretarie of op een postkantoor in de eigen woonplaats aan te geven dat hij het initiatief ondersteunt. Hij zal zich daar bij een bepaald loket moeten melden, waar de ambtenaar hem een handtekeningenlijst zal voorleggen. Bovenaan deze lijst staat het wetsvoorstel vermeld waarop de eventuele volksstemming betrekking zal hebben. Het wetsvoorstel zal ter inzage liggen op de gemeentesecretarie, de postkantoren en in de openbare bibliotheek. Op de handtekeningenlijst dient de kiezer die het initiatief wil ondersteunen, zijn naam, adres, geboortedatum en zijn handtekening te zetten. De ambtenaar zal erop moeten toezien dat er zich bij het invullen van de lijst geen kennelijke onregelmatigheden, zoals het zetten van meer dan één handtekening voordoen. Daarbij zal hij de kiezer kunnen vragen een legitimatiebewijs te tonen. Lijsten die op postkantoren zijn ingevuld worden naar de gemeentesecretarie overgebracht.

Voor het verzamelen van de handtekeningen stelt de commissie een termijn van zes weken voor. Voor zover de korte duur van deze termijn het effect van een drempel tot het houden van een volksstemming zal hebben, zal dit effect niet zodanig zijn dat het verzamelen van 300 000 handtekeningen tot een onmogelijke opgave wordt. De commissie merkt hierbij op dat naar verwachting de meeste kiezers hun handtekening in de eerste paar weken van deze termijn zullen komen zetten. De commissie meent dat daarom de termijn niet langer hoeft te zijn. Zou zij langer zijn, dan zou dat een onnodige vertraging in het wetgevingsproces tot gevolg hebben.

Na afloop van de termijn van zes weken worden de op de secretarieën verzamelde lijsten opgestuurd naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit draagt zorg voor de controle van de lijsten. Deze controle zal naar het oordeel van de commissie op dezelfde wijze kunnen geschieden als de controle van de steunverklaringen in de eerste fase.

De commissie heeft bewust gekozen voor een procedure die enige moeite vergt van de kiezer die een initiatief tot het houden van een volksstemming wil ondersteunen. Deze keuze baseert zij op de gedachte dat het ondersteunen van een dergelijk initiatief een bewuste wilsuiking dient te zijn. De commissie zou daarom afwijzend staan tegenover een regeling die het mogelijk zou maken de vereiste handtekeningen op straat, in openbare gelegenheden of bij huis-aan-huis-acties te verzamelen. Bij een dergelijke regeling zouden immers ongetwijfeld verscheidene mensen overgehaald worden hun handtekening te zetten, zonder dat zij zich in voldoende mate bewust zouden zijn van de betekenis daarvan. De commissie meent dat aan een dergelijke

van
en
tspraak
n de
jheid

oep
d op
wets-
teraard
voor

zoek
veede
it

een
r in de
zich
n
oorstel
et
ntoren
er die
1
zich bij
zetten
men

het
en,
ningen
aar
ken
n de
nodige

n
ken.
iet

oeite
ning
teunen
missie
ou
n of
n
indte-
zijn

regeling bovendien het bezwaar verbonden zou zijn dat zij door het ontbreken van toezicht bij het zetten van handtekeningen in vergelijking met de voorgestelde procedure een aanmerkelijk grotere kans op onregelmatigheden zou inhouden.

Teneinde de indiener van het inleidend verzoek optimale kansen te bieden om kiezers aan te sporen hun handtekening te gaan zetten, zal volgens het voorstel van de commissie hem zendtijd op radio en televisie worden verleend. De commissie is zich ervan bewust dat een serieus initiatief tot het houden van een volksstemming ook zonder deze zendtijd wel al aandacht in de media zal krijgen. Zij realiseert zich bovendien dat, indien het initiatief uitgaat van een bepaalde bestaande organisatie als een politieke partij of een vakbond, een dergelijke organisatie waarschijnlijk zelf al over voldoende kanalen zal beschikken om de kiezers op te roepen hun steun aan haar initiatief te geven. De commissie meent niettemin dat de verlening van zendtijd wenselijk is. Zij acht het van groot belang dat ook die initiatieven een reële kans van slagen zullen krijgen die niet aanstonds als serieus worden aangemerkt, doch pas nadat zij met behulp van onder meer de uitzendingen via radio en televisie grotere bekendheid hebben gekregen. Daarmee hangt samen dat zendtijd van groot nut kan zijn voor die initiatiefnemers die, wellicht doordat zij niet georganiseerd zijn, over onvoldoende mogelijkheden beschikken om kiezers op te roepen steun aan hun initiatief te geven.

De te verlenen zendtijd zal volgens de commissie een vast aantal minuten moeten bedragen. Als er meer dan één inleidend verzoek wordt ingediend, zal de zendtijd derhalve over de indieners verdeeld moeten worden. Zou elke indiener van een inleidend verzoek over hetzelfde wetsvoorstel afzonderlijk recht op een vaste hoeveelheid zendtijd hebben, dan zou dat te zeer in de hand werken dat dezelfde initiatiefnemers meer dan één verzoek zullen indienen. Vertegenwoordigt de indiener van een inleidend verzoek meerdere stromingen, die verschillend over het wetsvoorstel denken, dan zal men zelf tot een eventuele verdeling van zendtijd moeten komen.

Na de controle van de handtekeningen zal in de Staatscourant door de Minister van Binnenlandse Zaken onverwijld het aantal geldige handtekeningen bekend worden gemaakt. Afhankelijk van dit aantal zal de minister tevens medelen dat al dan niet aan de vereisten voor het houden van een volksstemming is voldaan. Houdt de mededeling in dat aan de vereisten niet is voldaan, dan zal deze als een beschikking gelden waartegen naar het oordeel van de commissie voor de indiener van het inleidend verzoek beroep zal moeten openstaan. Evenals in de eerste fase zou daarvoor dezelfde korte procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State kunnen worden voorgeschreven die de Kieswet in de artikelen H 7 en H 8 voor een beroep tegen de beslissing over de geldigheid van kandidatenlijsten voorschrijft.

Op het moment dat de beschikking van de minister niet meer voor beroep vatbaar is, eindigt de tweede fase. Is het vereiste aantal handtekeningen niet gehaald, dan zal na dit moment het wetsvoorstel kunnen worden bekrachtigd.

4.5.4. *Derde fase: de volksstemming*

Is het onherroepelijk komen vast te staan dat het vereiste aantal van 300 000 geldige handtekeningen is gehaald, dan kan de derde fase een aanvang nemen. In deze fase wordt het houden van de volksstemming voorbereid. De dag waarop de volksstemming zal plaatsvinden, zal volgens de commissie bij koninklijk besluit moeten worden vastgesteld en wel zo spoedig mogelijk na de mededeling in de Staatscourant dat aan de vereisten voor het houden van de volksstemming is voldaan.

Tijdens de derde fase zal evenals in de tweede fase aan de indiener van het inleidend verzoek zendtijd op radio en televisie worden verleend. In de tweede fase stond de vraag centraal of er een volksstemming moet worden gehouden. Tijdens de derde fase zal de publieke discussie zich toespitsen op de vraag of men voor of tegen het wetsvoorstel dat aan de volksstemming

wordt onderworpen, moet stemmen. De commissie hecht er waarde aan dat ook de standpunten die in het parlement over het wetsvoorstel zijn ingenomen, in ruime mate in de discussie worden betrokken. Daartoe kan onder meer de zendtijd dienen die aan politieke partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd, op radio en televisie is verleend. De commissie wijst er echter op dat in de periode voorafgaande aan de volksstemming volgens het gebruikelijke schema van uitzendingen wellicht niet al deze partijen aan bod zullen komen. Teneinde dit effect te voorkomen pleit de commissie ervoor dat in de derde fase aan de politieke partijen extra zendtijd op radio en televisie wordt verleend.

De commissie acht het voor de hand liggend dat bij de regeling van de volksstemming en van de voorbereiding daarvan zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de regeling van verkiezingen in de Kieswet. Zij is tevens van oordeel dat zowel degenen die het initiatief tot het houden van de volksstemming hebben genomen, als de overheid in het algemeen erbij gebaat zullen zijn dat de volksstemming wordt gehouden binnen niet al te lange tijd nadat aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Voor de initiatiefnemers geldt dat zij zullen willen voorkomen dat bij de kiezers na de verzameling van handtekeningen de aandacht voor het referendum verslapt. De overheid zal wensen dat er spoedig een eind zal komen aan een rechtstoestand die, zolang de volksstemming nog niet is gehouden, tamelijk onzeker is. Het is echter denkbaar dat in sommige gevallen geprobeerd zou worden het tijdstip van de volksstemming naar achteren te schuiven. De initiatiefnemers zouden van mening kunnen zijn dat meer tijd tot aan de stemming ook meer steun voor hun ideeën zal opleveren. Bij de overheid zou de vrees voor een haar onwelgevallige uitkomst van de volksstemming ertoe kunnen leiden dat zij het onaantrekkelijke van een onzekere rechtstoestand op de koop toe zou willen nemen. Teneinde met name in dit soort gevallen discussie over het juiste tijdstip te vermijden is het naar het oordeel van de commissie wenselijk bij wet een bepaalde termijn te stellen waarbinnen de volksstemming dient te worden gehouden. Het uitgangspunt dat bij de volksstemming zoveel mogelijk aansluiting gezocht wordt bij de regeling van verkiezingen in de Kieswet, impliceert dat bij het bepalen van deze termijn rekening moet worden gehouden met een aantal bepalingen uit de Kieswet over de voorbereiding van de stemming. De commissie heeft berekend dat het aldus mogelijk zou zijn de termijn tussen de dag waarop het koninklijk besluit tot bepaling van de dag der stemming wordt vastgesteld, en de dag der stemming zelf op tien weken te stellen (zie nader par. 8.2.2). De commissie meent evenwel dat in de te bepalen termijn een zekere flexibiliteit ingebouwd zal moeten zijn teneinde te kunnen voorkomen c.q. juist te bereiken dat (de voorbereiding van) de volksstemming samenvalt met een andere volksstemming of met een verkiezing. Door een zekere ruimte in de termijn kan ook worden voorkomen dat de volksstemming in een vakantieperiode valt. Zij denkt dat het met het oog daarop toereikend zal zijn in die termijn een speling van eveneens tien weken op te nemen. Dat betekent dat het mogelijk is te bepalen dat de volksstemming wordt gehouden uiterlijk vijf maanden nadat de Minister van Binnenlandse Zaken in de Staatscourant heeft medegedeeld dat aan de vereisten voor het houden van de volksstemming is voldaan.

Zoals bij verkiezingen de lijsten van kandidaten ter kennis van de kiezers worden gebracht, kan bij een volksstemming aan de kiezers informatie over het wetsvoorstel worden verstrekt. Dat zou betekenen dat deze informatie hetzij al dan niet tegelijk met de oproepingskaart aan het adres van de kiezer wordt bezorgd, hetzij in een of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente verspreid worden, wordt gepubliceerd.

Is bij de volksstemming het voorstel verworpen, dan zal dit volgens de commissie het gevolg moeten hebben dat het voorstel van rechtswege verval. Wordt het wetsvoorstel niet verworpen, dan zal de regering terstond tot bekrachtiging van het voorstel moeten overgaan. De commissie meent dat

de regering in dit stadium niet meer de vrijheid zal mogen hebben om de bekrachtiging alsnog te weigeren. Zou de regering deze vrijheid nog wel hebben, dan zou dit in essentiële mate afbreuk doen aan het beslissende karakter van de door de commissie voorgestelde vorm van referendum. De commissie ziet de bekrachtiging van een wetsvoorstel dat bij een dergelijk referendum niet is verworpen, derhalve als een louter formele handeling. Indien een meerderheid van de opgekomen kiezers het wetsvoorstel heeft afgewezen, doch deze meerderheid het quorum van 30% niet heeft gehaald, betekent dit in de visie van de commissie dat er geen uitspraak met rechtsgevolg uit het referendum is voortgekomen. In dat geval zal op gebruikelijke wijze beslist kunnen worden omtrent de bekrachtiging.

4.6. Samenvatting

Samenvattend komt de commissie unaniem tot de volgende aanbevelingen.

1. Er wordt een vorm van beslissend referendum ingevoerd, aangeduid als een correctief wetgevingsreferendum, waarbij de kiezers in de gelegenheid worden gesteld zich via een volksstemming uit te spreken over door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen.

2. Van de mogelijkheid van een referendum worden de volgende onderwerpen uitgezonderd: wetgeving inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende, wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, alsmede wetgeving inzake de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

3. Bij voorstellen tot grondwetsherziening staat de mogelijkheid van een referendum alleen open na de aanvaarding van de voorstellen door het parlement in tweede lezing.

4. In een voorstel van wet waarvan de inwerkingtreding geen uitstel verdraagt, kan een bepaling worden opgenomen die tot gevolg heeft dat het wetsvoorstel na aanvaarding door beide kamers direct kan worden bekrachtigd en in werking kan treden. De mogelijkheid van een referendum blijft evenwel bestaan.

5. Iedere kiezer die een volksstemming wenst, kan daartoe binnen drie weken nadat bekend is gemaakt dat de Eerste Kamer het desbetreffende wetsvoorstel heeft aangenomen, een inleidend verzoek bij de Minister van Binnenlandse Zaken indienen. Dit verzoek zal vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers.

6. Gedurende zes weken nadat positief op het inleidend verzoek is beslist, kunnen kiezers op de gemeentesecretarieën en postkantoren op handtekeninglijsten aangeven dat zij een volksstemming wensen. Voor het houden van de volksstemming zijn de geldige handtekeningen van ten minste 300 000 kiezers vereist.

7. Uiterlijk vijf maanden na het moment waarop bekend is gemaakt dat aan de vereisten voor het houden van de volksstemming is voldaan, volgt de stemming.

8. Het wetsvoorstel is bij de volksstemming verworpen, indien een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers tegen het voorstel stemt en deze meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen.

9. Is bij de volksstemming het wetsvoorstel verworpen, dan vervalt dit van rechtswege. Wordt het voorstel niet verworpen, dan is de regering verplicht te bekrachtigen.

5. Volksinitiatief op nationaal niveau

5.1. Algemene overwegingen ten aanzien van het volksinitiatief

In het interimrapport heeft een meerderheid van de commissie zich in beginsel uitgesproken voor de invoering van een volksinitiatief. Een minderheid gaf als haar voorlopig oordeel dat invoering daarvan niet wenselijk is.

De in het interimrapport gegeven argumenten pro en contra het volksinitiatief heeft de commissie nogmaals overwogen. Ten gunste van het volksinitiatief pleit, dat dit kan bijdragen tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het politiek besluitvormingsproces. Burgers kunnen een door hen gewenste zaak zelf op de politieke agenda plaatsen. Besluitvorming zou op deze wijze ook kunnen plaatsvinden over kwesties waarover de opvattingen dwars door de politieke partijen heenlopen, of ten aanzien waarvan om andere redenen niet tot politieke besluitvorming wordt overgegaan. Mogelijk bij de burgers levende gevoelens van vervreemding en onmacht ten aanzien van de politieke besluitvorming zouden daardoor kunnen worden verminderd. Dit geldt te meer indien aan een volksinitiatief de mogelijkheid van volksstemming wordt verbonden. Bezwaren tegen het volksinitiatief zijn in het bijzonder denkbaar vanuit het gezichtspunt van de noodzakelijke kwaliteit van de besluitvorming. Zo kan de vraag gesteld worden of een min of meer willekeurige groep burgers voldoende in staat zal zijn een wetsvoorstel te vervaardigen en de mogelijke samenhang van dat voorstel met andere onderdelen van het overheidsbeleid te beoordelen. Hierbij valt ook te denken aan de mogelijkheid van een initiatief, dat leidt tot maatregelen die nopen tot zekere uitgaven zonder dat de dekking daarvan in de beschouwingen behoeft te worden betrokken. Een wezenlijke vraag is voorts of de volksvertegenwoordiging thans bij de haar ten dienste staande middelen, waaronder het recht van initiatief, werkelijk te kort schiet in de besluitvorming over zaken die bij de burgers grote belangstelling wekken.

Na een hernieuwde en meer diepgaande bestudering van de mogelijke vormgeving van het volksinitiatief verklaart een meerderheid van de commissie zich thans definitief voorstander van de invoering daarvan.¹ Naast de hierboven genoemde algemene argumenten ten gunste van het volksinitiatief geldt voor deze leden als belangrijke overweging, dat de invoering van een volksinitiatief een wenselijk complement vormt van de invoering van een correctief wetgevingsreferendum. Door middel van een dergelijk referendum kunnen wetsvoorstellen worden tegengehouden, terwijl bij een volksinitiatief wetsvoorstellen tot stand kunnen worden gebracht, met inbegrip van wetsvoorstellen tot afschaffing van een bestaande wet.

Mogelijke bezwaren in verband met de kwaliteit van de besluitvorming kunnen in de ogen van deze leden grotendeels worden ondervangen door het kiezen van bepaalde procedures. Deze gedachte, gecombineerd met het uitgangspunt dat invoering van het recht van volksinitiatief geen afbreuk mag doen aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, leidt er toe dat volgens deze leden dit recht zo moet worden uitgewerkt, dat een uit een volksinitiatief voorkomend voorstel niet anders tot wet kan worden dan nadat het parlement de gelegenheid heeft gehad het voorstel te behandelen.

Een minderheid van de commissie is van oordeel, dat de invoering van een volksinitiatief niet wenselijk is.² Zij acht de hierna volgende uitwerking van de vormgeving van een volksinitiatief weliswaar goed doordacht, maar dat neemt niet weg dat langs deze weg de mogelijkheid wordt geopend dat wetten tot stand komen tegen de wil van regering en gekozen volksvertegen-

¹ De heren Biesheuvel, Gilhuis, Jurgens, De Menton Bake, Prakke, Ringeling en Vis.

² De heren De Bruijne, Franken, Gruijters, Hirsch Ballin en De Vries.

woordiging in. Deze leden achten dit een inbreuk op een wezeneselement van ons parlementair stelsel, namelijk dat wetten tot stand komen door overeenstemming («in gemeen overleg») tussen regering en volksvertegenwoordiging, en daaraan willen zij niet tornen. Dat de kiezers onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid krijgen een beslissing van hun vertegenwoordigers ongedaan te maken (zoals voorgesteld in hoofdstuk 4 van dit rapport), heeft in de ogen van deze leden allerminst tot logisch gevolg dat zij ook met passering van hun vertegenwoordigers wetten tot stand moeten kunnen brengen. Daarnaast wijzen deze leden op de hiervoor reeds aangevoerde bezwaren in verband met de noodzakelijke kwaliteit van de besluitvorming. Tenslotte achten deze leden het bezwaarlijk dat het volksinitiatief in de vorm, zoals die hierna zal worden weergegeven, het recht van amendement van de Tweede Kamer aantast en de rechtsfiguur van een mogelijke stilzwijgende goedkeuring door de Eerste Kamer scheidt.

Een deel van deze bezwaren zou kunnen worden ondervangen door een volksinitiatief op gelijke wijze te behandelen als andere wetsvoorstellen, dus zonder de mogelijkheid van een volksstemming zoals in de volgende paragraaf wordt voorgesteld. Aan een dusdanig recht van volksinitiatief bestaat echter naar de mening van deze leden geen behoefte, waar elk lid van de Tweede Kamer het recht van initiatief heeft en ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook aan kleine minderheden een stem in de volksvertegenwoordiging verschaft. Naar de mening van deze leden is niet aangetoond dat de volksvertegenwoordiging in de hantering van dit recht tekort schiet. Daarbij geldt dat de politieke partijen in dit verband een belangrijke functie vervullen om initiatieven van ook kleine groepen burgers in het parlement aan de orde te doen stellen. Personen of groepen die er niet in slagen één van de 150 Tweede-Kamerleden voor hun streven te interesseren, zullen stellig hun doel ook niet bereiken als zij zelf een initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig kunnen maken. De vraag of aan invoering van het volksinitiatief in Nederland daadwerkelijk behoefte bestaat, beantwoorden deze leden dan ook ontkennend.

5.2. Essentiële elementen

Aan het volksinitiatief dienen volgens de commissie twee algemene eisen gesteld te worden. In de eerste plaats zal het nieuwe instrument aan de bevolking daadwerkelijk meer zeggenschap moeten geven. Wanneer door de opzet van de procedure het volksinitiatief in dit opzicht te weinig te bieden zou hebben, kan van introductie beter worden afgezien. In de tweede plaats brengt de gedachte van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel met zich mee, dat het voorstel steeds aan een beoordeling door het parlement zal dienen te worden onderworpen.

Gelet op beide overwegingen, alsmede de samenhang met haar voorstellen over een correctief wetgevingsreferendum, heeft de commissie in haar interimrapport reeds gewezen op de constructie waarin kiezers het recht verkrijgen wetsvoorstellen bij het parlement aanhangig te maken, waarover vervolgens onder omstandigheden ook een beslissende volksstemming wordt gehouden. De commissie meent aan deze opzet te moeten vasthouden. Ontoereikend vanuit het gezichtspunt van de zeggenschap van de bevolking acht de commissie een opzet, waarin een volksinitiatief slechts leidt tot een verplichte behandeling van dat initiatief door het vertegenwoordigend orgaan, zonder dat hierbij vervolgens de mogelijkheid van een volksstemming bestaat. Anderzijds acht de commissie een initiatief dat rechtstreeks, zonder parlementaire behandeling, tot een volksstemming zou kunnen leiden evenzeer ongewenst. Een parlementaire behandeling acht de commissie geboden met het oog op zowel de kwaliteit van de besluitvorming als het uitgangspunt van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel.

De commissie meent dat aan de parlementaire behandeling van een volksinitiatiefvoorstel in tweeërlei opzicht consequenties moeten worden verbonden. In de eerste plaats is de commissie van oordeel, dat over een

initiatief dat door het parlement wordt verworpen slechts een volksstemming mogelijk moet zijn, indien in het parlement van enige steun voor dit voorstel is gebleken. In de tweede plaats meent de commissie, dat alleen recht wordt gedaan aan het overleg tussen de verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel en de Staten-Generaal, indien de mogelijkheid bestaat dat tijdens de behandeling van het volksinitiatiefvoorstel in de Tweede Kamer in dat voorstel wijzigingen worden aangebracht. Deze wijzigingen zouden door de verdedigers van het voorstel mogen worden aangebracht, doch alleen op verzoek van de Tweede Kamer. Deze kamer zou ten aanzien van het voorstel geen recht van amendement moeten hebben, teneinde te voorkomen dat het voorstel buiten de verdedigers om zou kunnen worden gewijzigd. Ook acht de commissie het niet wenselijk dat de verdedigers geheel zelfstandig in staat zouden zijn het voorstel te wijzigen. Daarmee zou aan de verdedigers naar het oordeel van de commissie een te vergaande bevoegdheid worden gegeven. Om dezelfde reden meent de commissie dat de verdedigers ook niet de bevoegdheid zouden mogen hebben het volksinitiatiefvoorstel tijdens de parlementaire behandeling in te trekken. Op de parlementaire behandeling van een volksinitiatiefvoorstel wordt hieronder in paragraaf 6.4.4 nader ingegaan.

5.3. Onderwerpen voor een volksinitiatief

Evenals bij het correctief wetgevingsreferendum doet zich bij het volksinitiatief de vraag voor of dit instituut zonder beperkingen zou kunnen worden ingevoerd.

Ook bij het volksinitiatief lijken twee wijzen van benadering mogelijk. De eerste houdt in dat in beginsel alle onderwerpen voor een volksinitiatief in aanmerking komen. Een te lichtvaardig gebruik van het volksinitiatief kan in deze gedachtengang worden voorkomen door het stellen van procedurele eisen, met name wat betreft het aantal kiezers dat een dergelijk initiatief dient te ondersteunen. In dezelfde richting werkt de noodzaak van een parlementaire behandeling van een volksinitiatiefvoorstel en het vereiste dat van enige parlementaire steun voor een volksinitiatiefvoorstel moet zijn gebleken voordat een volksstemming kan worden gehouden. De tweede benaderingswijze houdt in, dat in de Grondwet generieke uitzonderingen worden opgenomen.

Een vergelijking met andere landen toont aan dat van de in hoofdstuk 3 besproken landen een vijftal, te weten Italië, Liechtenstein, Oostenrijk, Spanje en Zwitserland, het volksinitiatief kent. Van de genoemde landen kennen alleen Zwitserland en Liechtenstein de volksstemming over een volksinitiatiefvoorstel. Een volksstemming is in Zwitserland verplicht over alle volksinitiatiefvoorstellen, ongeacht of zij door het parlement zijn verworpen of aanvaard. Op bondsniveau is het volksinitiatief beperkt tot wijziging van de constitutie. Bij deze beperking moet bedacht worden dat in de Zwitserse constitutie onderwerpen zijn geregeld die in andere landen in een constitutie minder op hun plaats zouden lijken. In Liechtenstein wordt over een volksinitiatiefvoorstel alleen dan een volksstemming gehouden, indien het parlement het voorstel heeft verworpen. De constitutie van dit land zondert geen onderwerpen van het volksinitiatief uit. In Italië zijn van het volksinitiatief uitgezonderd voorstellen voor begrotingswetten en wetten tot vaststelling van de rekening van de gewone dienst. Deze wetten kunnen slechts op initiatief van de regering tot stand komen. In Oostenrijk zondert de constitutie geen onderwerpen van het volksinitiatief uit. De Spaanse constitutie zondert wel bepaalde onderwerpen van het volksinitiatief uit, namelijk wetsvoorstellen met betrekking tot organieke wetten, belastingen, internationale aangelegenheden en het gratierecht.

De commissie merkt op dat er wat betreft de onderwerpen voor een in Nederland in te voeren volksinitiatief sprake is van een «gebonden» keuze. Gebonden in die zin, dat het noodzakelijk is de uitzonderingen die zullen gelden voor een correctief wetgevingsreferendum tevens te laten gelden voor een volksinitiatief. Als wat betreft het referendum wel, en wat betreft het volksinitiatief geen of andere onderwerpen aan de werking daarvan zouden worden onttrokken, zouden immers door gebruik te maken van het recht van volksinitiatief voorstellen tot het doen vervallen van een bepaalde wet kunnen worden ingediend, en mogelijk bij een volksstemming worden aanvaard, die materieel een terzijde schuiven van de uitsluitingsregeling bij het referendum impliceren. De commissie meent dan ook dat voor het volksinitiatief in de Grondwet dezelfde uitzonderingen zouden moeten worden opgenomen als voor het correctief wetgevingsreferendum. Onder verwijzing naar hetgeen over deze onderwerpen in de paragrafen 4.3.4 en 4.3.5 is opgemerkt, worden deze hier herhaald:

a. Wetgeving inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende.

b. Wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

c. Wetgeving inzake de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezene geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

Een volgende vraag is, of bij het volksinitiatief met deze drie uitzonderingen kan worden volstaan. In enkele landen, zoals Spanje en Zwitserland, gelden voor het volksinitiatief meer beperkingen dan voor het referendum. In het bijzonder is de vraag of niet van een volksinitiatief zouden moeten worden uitgezonderd de overige in paragraaf 4.3.4 genoemde onderwerpen, te weten wetgeving tot vaststelling van de rijksbegroting, wetgeving inzake de regeling van de inkomsten uit belasting van de overheid en wetgeving inzake de regeling van inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheid. De commissie beantwoordt deze vraag, behalve wat de begroting betreft, ontkennend. Zij meent dat de eerder genoemde waarborgen tegen een te lichtvaardig gebruik van het volksinitiatief – procedurele eisen, parlementaire behandeling, parlementaire steun als voorwaarde voor een volksstemming – extra uitzonderingen voor het volksinitiatief overbodig maken. Waar de Grondwet in artikel 105, tweede lid, voorschrijft dat de voorstellen van de algemene begrotingen door of vanwege de Koning worden ingediend en daarmee de algemene begrotingen onttrekt aan het initiatiefrecht van de Tweede Kamer, acht de commissie het juist dezelfde beperking aan te houden voor het volksinitiatief. Voor suppletore begrotingsontwerpen gelden de genoemde beperkingen niet. Naast de voorstellen van de algemene begrotingen zijn ook bepaalde wetsvoorstellen die op het koningschap betrekking hebben, van het initiatiefrecht van de Tweede Kamer uitgezonderd. Het betreft de wetsvoorstellen waarbij een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten (art. 29 Grondwet), een opvolger wordt benoemd wanneer vooruitzicht bestaat dat deze zal ontbreken (art. 30 Grondwet) of de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk neerlegt of die uitoefening weer hervat (art. 36 Grondwet). Deze wetsvoorstellen vallen evenwel onder categorie a en zijn reeds uit dien hoofde van het volksinitiatief uitgezonderd.

Tenslotte ziet de commissie evenmin als in het geval van het correctief wetgevingsreferendum, bij het volksinitiatief aanleiding te komen tot uitzondering van wetsvoorstellen waarvoor wat betreft de behandeling in de Staten-Generaal een bijzondere procedure geldt. Dit zou ook moeten gelden voor wetsvoorstellen, waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met een tweederde meerderheid voorschrijft. Bij het referendum heeft de