

**25 153**

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

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 januari 1998

#### **1. Inleiding**

De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, het CDA en de PvdA voor hun reacties op de antwoorden die zijn opgenomen in de memorie van antwoord. Zij neemt voorts met belangstelling kennis van de vragen die deze leden in het nader voorlopig verslag aan de regering stellen. Wij zullen deze vragen zo goed mogelijk trachten te beantwoorden. Enige herhaling zal daarbij onvermijdelijk zijn omdat enkele onderwerpen ook eerder uitvoerig aan de orde zijn gekomen en behandeld. De regering verwacht dat na de beantwoording van de gestelde vragen spoedig de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel volgt.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming geconstateerd dat de regering er van uitgaat dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel op inhoudelijke gronden zal beoordelen. De regering is verheugd over deze instemming al kan zij niet aangeven in welke gevallen een wetsvoorstel door de Eerste Kamer niet op inhoudelijke gronden beoordeeld wordt. Het is een zaak van de Eerste Kamer op welke gronden zij een wetsvoorstel beoordeelt. De regering gaat er vanuit dat de Eerste Kamer bij de beoordeling van de inhoud van het wetsvoorstel, zoals gebruikelijk, ook de opvattingen van de regering terzake in haar overwegingen betreft. Voorts constateerden deze leden dat de regering nauwelijks ingaat op de argumenten van mr. W. J. Geertsema. Zij zullen hierop terugkomen bij de plenaire behandeling. De regering meent dat zij is ingegaan op belangrijke argumenten van mr. Geertsema. Wij hopen dat de genoemde leden met ons van oordeel zijn dat de plenaire behandeling op korte termijn dient plaats te vinden. De regering heeft er kennis van genomen dat de leden van de VVD-fractie bij de plenaire behandeling zullen terugkomen op de argumenten van mr. Geertsema.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de wat vlakke en soms afhoudende wijze waarop de bewindslieden waren ingegaan op de opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag, bij hen geen grotere warmte voor het voorstel had kunnen opwekken. Wij betreuren het dat de memorie van antwoord de ontvankelijkheid van deze leden voor het

voorstel niet meer heeft bevorderd. De regering spant zich in om met de gloed van haar argumenten in deze nadere memorie van antwoord de waardering van deze leden voor het voorstel te vergroten.

De leden van PvdA-fractie waren onder de indruk van het geduld waarmee de regering nog eens was ingegaan op de vragen van met name de VVD- en de CDA-fractie over de democratische grondslag van het referendum en op zijn uitwerking op het huidige constitutionele bestel, vragen waarop immers in het publieke debat sinds 1900 en in de lange voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel al meermalen ten gronde is ingegaan.

Wij zijn deze leden zeer erkentelijk voor hun opmerking dat zij onder de indruk waren van het geduld waarmee de regering in de memorie van antwoord is ingegaan op de gestelde vragen.

De regering is gehouden de leden van de Staten-Generaal te antwoorden op de vragen die zij stellen. Het is inderdaad juist dat aan dit wetsvoorstel een lange voorbereiding is vooraf gegaan waarin vele vragen reeds eerder ter principale aan de orde zijn gekomen en beantwoord.

## **2. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat de regering geen «lijst» heeft verschaft waarin precies is aangegeven welke onderdelen van wetgeving, verordeningen, besluiten en verdragen wel of juist niet referendabel zouden zijn. Zij wezen erop dat in het wetsvoorstel niet de grenzen worden bepaald van de referendabiliteit van de besluiten van lokale en provinciale regelgeving.

Wij wijzen erop dat het wetsvoorstel in de bepalingen over de uitzonderingen aangeeft over welke wetsvoorstellen en verdragen geen referendum kan worden gehouden. Op dit punt moet de grondwetgever helderheid verschaffen omdat het niet juist zou zijn dat de wetgever zelf de grenzen bepaalt van het instrument dat de mogelijkheid tot correctie van bepaalde produkten van de wetgever inhoudt. Ten aanzien van de besluiten en verordeningen geldt eveneens dat een ander, hoger orgaan, in dit geval de wetgever, bepaalt op welke wijze het instrument tot correctie van besluiten en verordeningen gestalte krijgt. In de Tweede Kamer en in de memorie van antwoord heeft de regering aangegeven dat het de taak van de wetgever is om vast te stellen welke besluiten en verordeningen onder het referendum vallen en welke niet.

Artikel 128a van het voorstel maakt duidelijk dat de reikwijdte van het lokaal referendum in elk geval beperkt is tot besluiten die zijn genomen door de algemeen vertegenwoordigende organen (gemeenteraad of provinciale staten). Volgens de bepaling zijn de besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften, van deze organen in beginsel referendabel tenzij daarop uitzonderingen worden gemaakt in de uitvoeringswetgeving. Voorts blijkt uit de bepaling dat de uitvoeringswetgever kan besluiten om andere besluiten van de genoemde organen referendabel te maken. Het trekken van nadere grenzen binnen het kader van artikel 128a is volgens deze bepaling een opgave voor de wetgever bij de uitvoering van het grondwetsartikel. Meer dan het voorgaande kan de grondwetgever hierover niet zeggen.

Op de vragen van de leden van de VVD-fractie ten aanzien van de referendabiliteit van de verdragen van Maastricht en Amsterdam zal de regering ingaan bij de artikelgewijze beantwoording.

De leden van de CDA-fractie voelden zich op het verkeerde been gezet door de passage in de memorie van antwoord dat de regering aan het wetsvoorstel geen andere betekenis toekent dan aan andere wetsvoor-

stellen. Zij wezen erop dat het gaat om een wijziging van ons constitutionele bestel die moet rusten op een brede, inhoudelijke steun. Wij wijzen erop dat in de genoemde passage tevens gesproken wordt van wetsvoorstellen tot grondwetsherziening. Voor de aanvaarding van wetsvoorstellen tot grondwetsherziening eist artikel 137 van de Grondwet een versterkte meerderheid van twee derden in beide Kamers. Tijdens de eerste lezing gelden dezelfde eisen als voor de aanvaarding van wetsvoorstellen, namelijk een gewone meerderheid. In de Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel niet alleen de steun van de vereiste gewone meerderheid verkregen maar bovendien de steun van meer dan honderd leden van de Tweede Kamer. Het is ons niet duidelijk waaruit zou blijken dat er geen brede, inhoudelijke steun voor het wetsvoorstel bestaat.

De genoemde leden verwezen naar enkele vragen in het voorlopig verslag en de beantwoording daarvan. Zij hadden er wel enig begrip voor dat de bewindslieden de veronderstelde zegenrijke gevolgen van het referendum niet al te zeer willen uitvergrooten omdat dit op gespannen voet zou staan met de hoge drempels. In dit verband vroegen zij tot welke gevolgtrekkingen de regering komt na kennisneming van recente berichten dat de animo voor het referendum in Amsterdam sterk is afgenomen na de ervaringen met het Yburg referendum. Zij stelden de vraag of de conclusie niet is dat het instrument al snel als fopspeen wordt ontmaskerd als de drempels en stemmenminima hoog worden vastgesteld. Wij merken op dat het in algemene zin inherent is aan hoge drempels dat zij kunnen leiden tot een zekere teleurstelling, met name in het geval waarin weliswaar een meerderheid tegen een voorstel heeft gestemd maar deze meerderheid niet het voorgeschreven gedeelte van het gehele electoraat omvat. In de campagne dient echter duidelijk gemaakt te worden dat de (mate van) opkomst van groot belang is voor het effect van de uitslag. Op dit punt zijn er in Amsterdam, voor zover wij dat hebben waargenomen, geen verkeerde verwachtingen gewekt omdat de betekenis van de hoge drempels bekend is gemaakt. Het gaat ons dan ook te ver om het instrument te omschrijven als een fopspeen louter omdat de drempels hoog zijn. Wij zijn van mening dat een drempel, en dat geldt ook voor een relatief hoge drempel, een belangrijke regulerende functie heeft en niet bedoeld is om een uitslag van het referendum die leidt tot de verwerping van een besluit als bij voorbaat kansloos te maken. In dit verband wijzen wij ook op drempels die voorkomen op andere terreinen zoals het kiesrecht en de rechtsbescherming.

De leden van de CDA-fractie kwamen terug op hun voorstel om de karakterisering van het instrument als «bescheiden aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel» te veranderen in «partiële vervanging». Zij achten de woorden «bescheiden aanvulling» zelfs misleidend en wezen erop dat het niet gaat om de frequentie waarmee het instrument wordt gehanteerd maar om de gevallen waarin dat gebeurt, op hoe kleine schaal ook. Tenslotte merkten zij in dit verband op dat vrijwel alle wetsvoorstellen referendabel worden zodat er op grotere schaal onzekerheid bestaat over de vraag of het wetgevingsproces is voltooid nadat een voorstel de instemming van de Staten-Generaal heeft gekregen. De regering acht de naar verwachting bescheiden frequentie van referenda een toereikende en goede grond om het instrument te kwalificeren als een «bescheiden aanvulling». De hoogte van de drempels verzekert de bescheidenheid van deze aanvulling. Het primaat van het vertegenwoordigend stelsel blijft voorts geheel intact ten aanzien van het initiatief om tot een wetsvoorstel te komen en ten aanzien van de formulering van de inhoud van het wetsvoorstel. Van vervanging in de door de genoemde leden bedoelde zin zou naar ons oordeel eerst sprake kunnen zijn indien het vertegenwoordigend stelsel part noch deel meer had aan het opwerpen en formuleren van de vraag die de inzet van het

referendum vormt. De aanduiding «bescheiden aanvulling» is daarom naar onze overtuiging niet misleidend.

De genoemde leden stelden voorts de vraag of naast goed georganiseerde en financieel sterke groeperingen, ook andere groeperingen hun mening onder de aandacht kunnen brengen. Zij vroegen met name met welke indringendheid zij dat kunnen doen, daarbij verwijzend naar de kosten voor toegang tot de media, en hoeveel mensen zij kunnen mobiliseren om hun handtekening te zetten en te gaan stemmen. In dit verband vroegen zij ook of de hoge drempels het gevaar van ongelijke uitgangsposities in de campagne niet verder vergroten. Wij zijn er niet van overtuigd dat groeperingen die bij het begin van de campagne niet goed georganiseerd en financieel sterk zijn, hun mening niet onder de aandacht kunnen brengen. De toegang tot de media wordt niet alleen bepaald door kosten maar ook door de betekenis van de aangevoerde argumenten en hun nieuwsaarde. Hoeveel mensen gemobiliseerd kunnen worden, is niet louter een vraagstuk van organisatie en middelen maar ook van de mate waarin de gebezigde argumenten aanspreken en gedeeld worden door vele burgers. Reeds bij het begin van de behandeling van een wetsvoorstel kunnen voorbereidingen worden getroffen voor het mobiliseren van sympathisanten zodat er tijd beschikbaar is voor organisatie en de werving van middelen voor een campagne. In hoeverre de hoge drempels leiden tot ongelijke uitgangsposities, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Het is niet uitgesloten dat een dergelijk effect zich kan voordoen. In dat geval zal bezien moeten worden of en in hoeverre dan een taak voor de overheid is weggelegd om dit effect te onderzoeken en eventueel maatregelen te nemen. Naast organisatie en middelen blijft echter, zoals gezegd, ook van belang dat van bepaalde standpunten inzake een concreet wetsvoorstel een zodanige wervingskracht kan uitgaan dat daarvoor ook door nieuwe of kleine groeperingen met succes voldoende kiezers gemobiliseerd kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of zij uit het gegeven antwoord inzake de rol van volksvertegenwoordigers moesten afleiden dat de bewindslieden geen grote bezwaren zien voor de zuiverheid van de verhoudingen indien gekozen volksvertegenwoordigers een verloren strijd in het parlement daarbuiten zouden voortzetten. De regering acht het geen bezwaar dat volksvertegenwoordigers deelnemen aan een referendumcampagne. Het spreekt welhaast vanzelf dat zij zich geroepen kunnen voelen om daarin een wetsvoorstel te verdedigen dat zij hebben aangenomen. Indien zij tegen het voorstel hebben gestemd, beschikken zij over de vrijheid om daarop de aandacht te vestigen in de campagne. Wij zien niet in hoe daardoor de zuiverheid van verhoudingen wordt doorkruist omdat immers bekend is hoe de leden van de volksvertegenwoordiging hebben geoordeeld en gestemd over een wetsvoorstel. Het moet aan de beoordeling van individuele volksvertegenwoordigers worden overgelaten of zij het initiatief willen nemen tot een referendumcampagne over een wetsvoorstel waarover zij hebben gestemd. Deze volksvertegenwoordigers zullen zich daarbij realiseren dat zij het risico nemen dat er onvoldoende steun bij de kiezers blijkt te bestaan voor het plaatsen van het vereiste aantal handtekeningen of voor de verwerping van het wetsvoorstel.

Voorts vroegen de genoemde leden of de regering het als een taak van de overheid ziet om zich een oordeel te vormen over de door andere betrokken partijen verschaft informatie en die informatie zonodig aan te vullen.

Wij achten het vanzelfsprekend dat politieke ambtsdragers zich een oordeel vormen over de door andere partijen verschaft informatie. Het

staat de overheid vrij om deze informatie, indien dit nodig wordt geacht, aan te vullen door het geven van neutrale voorlichting. Politieke ambtsdragers zullen, naast deze voorlichting door de overheid, tevens in het openbaar kunnen aangeven op welke punten de door andere partijen verschaft informatie, aanvulling behoeft.

Verder waren deze leden nog steeds beducht dat het in bepaalde gevallen moeilijk zou kunnen zijn om de uitkomst van een referendum juist te duiden, met name bij een afwijzende uitslag. Daarbij verwezen zij naar verzamelwetsvoorstellen in het algemeen.

Wij menen dat een eenduidige vraagstelling bij een afwijzende uitslag juist de volkomen duidelijkheid schept dat het electoraat het betreffende wetsvoorstel verwerpt. Een meervoudige vraagstelling is voorts alleen mogelijk indien wordt voorzien in een mechanisme of procedure waarbij de wetgever of een andere instantie de aanvullende vragen op zorgvuldige, transparante en onafhankelijke wijze formuleert. Bovendien zou een meervoudige vraagstelling evenmin volkomen zekerheid bieden over de duiding van de uitslag. In dit opzicht verschilt de verwerping van wetsvoorstellen in de Kamers overigens niet van de verwerping van wetsvoorstellen in een referendum. Overigens menen wij dat de duiding van de uitslag vooral van belang lijkt voor de indiening van eventuele wetsvoorstellen over hetzelfde onderwerp die op onderdelen afwijken van het eerder verworpen voorstel. Naar onze opvatting dient de wetgever zich na de verwerping van een wetsvoorstel in het algemeen niet direct te richten op de indiening van dergelijke voorstellen die de schijn wekken dat zij de geldige uitslag van een correctief referendum willen corrigeren. Ook bij de verwerping van wetsvoorstellen door de Staten-Generaal is dit niet gebruikelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen waar het primaat van de wetgeving ligt indien een wetsvoorstel tot uitvoering van de door de Staten-Generaal aangenomen begroting, in een referendum wordt verworpen. Ook in een dergelijk geval ligt naar ons oordeel het primaat van de wetgeving bij degene die het voorstel heeft ingediend, geformuleerd, aangenomen.

Deze leden waren niet tevreden met het antwoord dat ook de Staten-Generaal impopulaire voorstellen kunnen verwerpen en gaten kunnen schieten in een samenhangend beleid. Zij wezen erop dat de Staten-Generaal in zulke gevallen (meestal vooraf) de consequenties zal moeten overzien en in de ontstane hiaten zal moeten voorzien, hetgeen van een individuele kiezer niet kan worden verwacht.

Naar de mening van de regering is het ook in het gemeen overleg tussen Staten-Generaal en regering in de praktijk veeleer zo dat bij de verwerping van een wetsvoorstel door een van beide Kamers de regering het initiatief neemt tot het voorzien in de hiaten die zijn ontstaan door de verwerping. Hoewel bijvoorbeeld de Tweede Kamer bij amendementen op begrotingsvoorstellen vaak een alternatieve dekking aangeeft, wordt toch niet altijd in alle ontstane hiaten direct voorzien door de Staten-Generaal. Dat ligt ook vaak niet in de rede omdat veelal specifieke kennis vereist is waarover de regering eenvoudiger kan beschikken dan de Staten-Generaal. Ook bij de verwerping van een wet in een correctief referendum zal het waarschijnlijk vooral op de weg van de regering liggen om het initiatief te nemen voor een regeling van de gevolgen van deze verwerping. Op dit punt bestaat er slechts in zoverre een verschil tussen de Staten-Generaal en de individuele kiezer dat de Tweede Kamer wetsvoorstellen kan indienen terwijl de individuele kiezer beschikt over het recht van petitie en het kiesrecht om aan te dringen op de indiening van een wetsvoorstel. Overigens merken wij op dat in een referendumcampagne het argument van de samenhang in het beleid ook een belangrijke rol zal spelen bij de beoordeling van het wetsvoorstel door de kiezers.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie of voortaan bij spoedeisende, referendabele wetsvoorstellen volledig inzicht wordt gegeven in de gevolgen van een eventuele verwerping van de in werking getreden wet als gevolg van een referendum. Fundamentele en principiële vragen zijn of het in ons staatsrecht mogelijk c.q. denkbaar c.q. wenselijk is dat een wet rechtskracht krijgt en wordt uitgevoerd voordat vaststaat dat het wetgevingsproces is voltooid. De regering acht het vanzelfsprekend dat zij bij de genoemde spoedeisende wetsvoorstellen antwoord geeft op vragen van bijvoorbeeld de Raad van State of de leden van de Staten-Generaal naar de rechtsgevolgen van de eventuele verwerping van de in werking getreden wet. Het is wellicht niet mogelijk of noodzakelijk om hierop in alle spoedeisende wetsvoorstellen uit eigen beweging in te gaan, met name niet indien nog geen volledige duidelijkheid bestaat over de ingangsdatum en de precieze reikwijdte van de uitvoering van de wet. Wij menen dat het na de aanvaarding van dit wetsvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing in ons staatsrecht mogelijk, denkbaar en wenselijk is dat een wet rechtskracht krijgt en wordt uitgevoerd voordat definitief vaststaat dat deze wet niet verworpen is in een correctief referendum. Deze staatsrechtelijke wijziging is een onderdeel van het weloverwogen voorstel dat wij hebben ingediend. De regering acht het enerzijds belangrijk dat spoedeisende wetsvoorstellen direct rechtskracht krijgen maar is anderzijds van opvatting dat de mogelijkheid van een referendum teveel zou worden uitgehouden indien over een dergelijke wet geen referendum meer gehouden kan worden op grond van het enkele feit dat deze het etiket van spoedeisendheid draagt. Op de staatsrechtelijke regel dat een in werking getreden wet definitief rechtskracht heeft, wordt daarom een specifieke uitzondering gemaakt die is beperkt tot spoedeisende wetsvoorstellen teneinde het instrument referendum volwaardig te kunnen laten functioneren.

De leden van de PvdA-fractie hebben de regering gevraagd om met evenveel geduld te willen ingaan op hun vraag waarom het recht van volksinitiatief niet zou moeten worden toegekend als zij in de memorie van antwoord op vragen van de fracties van CDA en VVD uiteengezet heeft waarom het referendum wel een nuttige aanvulling is op de representatieve democratie. Zij wezen erop dat het recht van volksinitiatief een groep kiezers niet alleen het recht geeft om aandacht te vragen voor een gewenst wetsvoorstel maar hen ook het recht geeft het parlement te dwingen dat wetsvoorstel te agenderen en te behandelen (overeenkomstig de mening van een grote minderheid van de commissie-Biesheuvel). Deze leden noemden een dergelijke dwang van belang omdat de parlementaire geschiedenis voorbeelden toont (stakingsrecht, abortus, het referendum) waarin meerderheden in de bevolking zich niet weerspiegelen in meerderheden bij de wetgever.

In de memorie van antwoord gaven wij reeds aan dat dwang van kiezers tot agendering en behandeling van een bepaald onderwerp door de wetgever in de praktijk nauwelijks of niet noodzakelijk is door o.a. de bevoegdheden van beide Kamers, het recht van petitie en de lage kiesdrempel. Daaraan kunnen wij toevoegen dat ook van de agendering van onderwerpen door de media, gestoeld op de vrijheid van meningsuiting, een belangrijke invloed uitgaat op de agendering en behandeling van onderwerpen door de wetgever. Voorts maken de aangevoerde voorbeelden duidelijk dat de drempel van agendering en behandeling van een wetsvoorstel door het parlement kan worden overschreden zonder de kiezers het recht te geven het parlement daartoe te dwingen. Ook bij de toekenning van een dergelijk recht zoals voorgesteld door de minderheid van de commissie-Biesheuvel, staat het echter nog niet vast dat het parlement het betreffende wetsvoorstel aanneemt en evenmin dat over het al of niet aangenomen wetsvoorstel een correctief referendum wordt gehouden. Dit voorstel van de commissie-Biesheuvel neemt derhalve niet

weg dat meerderheden in de wetgever niet overeenkomen met meerderheden in de bevolking. Het genoemde voorstel van de commissie-Biesheuvel neemt evenmin weg dat de meerderheid in de wetgever in voorkomende gevallen toch het laatste woord over het geagendeerde en behandelde voorstel behoudt.

### **3. Artikelsgewijs**

#### *Artikel 89a*

De leden van de PvdA-fractie moesten tot hun verbazing uit de memorie van antwoord opmaken dat de regering de verhoging van de drempelgetallen ten opzichte van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel op geen enkele wijze logisch of empirisch heeft onderbouwd. Zij achten de verwijzing naar ontwikkelingen op het gebied van de communicatie niet passend in een discussie op niveau in het gemeen overleg tussen regering en Staten-Generaal. In het antwoord zagen zij hun opvatting bevestigd dat de regering niet wil bekennen om politieke redenen – gebrek aan vertrouwen in de kiezers dat deze het nieuwe instrument van de democratie wijs zullen gebruiken – het houden van een referendum moeilijker heeft willen maken, daarbij verwijzend naar het citaat van deze leden door de leden van de VVD-fractie dat de verhoging van de drempel gezien moet worden als de «prijs voor paars». Zij vroegen de regering dit eerlijk te willen bekennen in plaats van te verwijzen naar ontwikkelingen in de samenleving die in de afgelopen twaalf jaar zeker niet zo turbulent kunnen zijn geweest dat op grond daarvan de (in 1984 in brede kring redelijk geachte) omvang van de kiezersdrempel te verdubbelen.

De regering betreurt het dat deze leden de aangevoerde argumenten niet willen aanvaarden als toereikende redenen voor de verhoging van de drempels. Wij delen niet de opvatting dat deze verhoging de «prijs voor paars» is. De verhoging van de drempels is niet gebaseerd op gebrek aan vertrouwen in de kiezers dat deze het nieuwe instrument van de democratie wijs zullen gebruiken. Wij hechten eraan op deze plaats nogmaals te bevestigen dat de regering alle vertrouwen heeft in het gebruik van het instrument door de kiezers. De indiening van dit wetsvoorstel getuigt naar onze mening ook juist van het vertrouwen dat wij in de kiezers stellen.

#### *Artikel 89b*

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering het ermee eens is dat dit wetsvoorstel ertoe kan leiden dat het proces van Europese integratie op losse schroeven wordt gezet. Zij wezen op de mogelijkheid dat Nederland zich zou plaatsen in de categorie van Denemarken en andere landen. Met name noemden zij het geval dat de regering bij afwijzing van een verdrag als het verdrag van Maastricht wordt teruggestuurd naar de onderhandelingstafel zonder te weten welke aanpassingen voldoende zijn om wel instemming te kunnen verkrijgen. Zij vroegen voorts of de regering het voorstel daarom een «bescheiden aanvulling» op het vertegenwoordigend stelsel kan noemen. Tenslotte vroegen zij of de regering dit alles heeft overwogen en uit welke achterliggende openbare stukken dit blijkt.

De regering deelt niet de opvatting dat dit wetsvoorstel de Europese integratie op losse schroeven zet. Ook in andere lidstaten zijn meer dan eens referenda gehouden over verdragen inzake de Europese integratie die vrijwel telkenmale de voortgang van de Europese integratie bevestigden en bovendien legitimeerden. Denemarken heeft tot dusverre drie referenda gehouden over instemming met de Europese verdragen (inclusief het referendum over de toetreding in 1973) en deze referenda

hebben de Europese integratie niet op losse schroeven gezet. Na het eerste Deense referendum over het verdrag van Maastricht bleek de Deense regering in overleg met de lidstaten in staat om een zodanige aanpassing te vinden dat het verdrag in het tweede referendum wel werd aanvaard. In Denemarken bestaat overigens een verplichting om in bepaalde gevallen een referendum over een verdrag te houden terwijl dit voorstel daartoe alleen de mogelijkheid biedt indien de drempels worden gehaald. Mede gelet op deze drempels acht de regering het gerechtvaardigd om te spreken van een «bescheiden aanvulling» op het vertegenwoordigend stelsel. De achterliggende stukken van betekenis die openbaar zijn, betreffen de gedrukte stukken van dit wetsvoorstel en de rapporten van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning. In het rapport van de commissie-Biesheuvel wordt op p. 24/25 ingegaan op de regeling van het referendum in Denemarken.

#### *Artikel 89g*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het gebruik van de woorden «bij de wet geregeld» zo moet worden verstaan dat verdere delegatie door de wetgever is toegestaan. Tevens vroegen zij waarom in artikel 128a de woorden «bij of krachtens» zijn opgenomen terwijl dit in artikel 89g niet is gebeurd. Aan het verschil in formulering in delegatiebegrippen in de artikelen 89g en 128a komt geen betekenis toe. In beide gevallen is delegatie door de wetgever toegestaan. In het geval van artikel 89g kan de wetgever een nadere regeling overlaten aan een algemene maatregel van bestuur terwijl het op grond van artikel 128a tevens mogelijk is dat de wetgever nadere regelgeving overlaat aan gemeenteraad en provinciale staten.

#### *Artikel 128a*

De leden van de PvdA-fractie maakten uit de memorie van antwoord op dat de regering hun mening deelt dat de oorspronkelijk voorgestelde tekst van artikel 128a helderder en beter was. Zij vroegen of het tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingevoerde onderscheid tussen besluiten van staten en raden die wel en die welke geen algemeen verbindende voorschriften bevatten eveneens, de VVD-fractie citerend, «een prijs voor paars» is geweest. Daarbij gaven zij aan dat het gemaakte onderscheid de helderheid van dit onderdeel van de Grondwet niet ten goede komt nu de Grondwet de term algemeen verbindende voorschriften overigens niet kent.

Wij antwoorden dat de oorspronkelijk voorgestelde tekst van artikel 128a bij de indiening van het wetsvoorstel onze volledige instemming genoot. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is de regering, te zamen met een meerderheid van de Kamer, tot het inzicht gekomen dat een wijziging van deze tekst in bevredigende mate tegemoet kwam aan de wensen van de Kamer en ook overigens geen bezwaren ontmoette. De gevolgtrekking van deze leden dat de regering de mening deelt dat de oorspronkelijke tekst helderder en beter was, laten wij voor hun rekening. Wij beschouwen het ingevoerde onderscheid tussen besluiten die wel en die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, niet als een «prijs voor paars».

Overigens wijzen wij erop dat het begrip algemeen verbindende voorschriften in de Grondwet voorkomt in artikel 89, vierde lid.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal