

Vergaderjaar 1996–1997

25 153

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 augustus 1996 en het nader rapport d.d. 26 november 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 maart 1996, no. 96.001122, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 januari 1996, nr. 96.000511, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het oorspronkelijke voorstel van wet dat vooraf ging aan het bovenvermelde voorstel van wet, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Vervolgens heeft, blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 maart 1996, nr. 96.001122, Uwe Majesteit de Raad van State gevraagd het oorspronkelijke voorstel van wet buiten verdere behandeling te laten en advies uit te brengen over het bovenvermelde voorstel van wet. Dit advies, gedateerd 30 augustus 1996, nr. WO1.96.0088, bied ik u hierbij aan.

1. Het voorstel van wet tot grondwetsherziening beoogt de invoering van het referendum als onderdeel van de wetgevingsprocedure.

Uitgangspunt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel vormde blijkens de memorie van toelichting het rapport van de commissie-Biesheuvel waarin een uitgewerkt voorstel tot grondwetsherziening is opgenomen. De inhoud van hetgeen aan de Raad van State met betrekking tot het wetgevingsreferendum voor advies is voorgelegd, komt vrijwel geheel overeen met het tekstvoorstel zoals opgenomen in het eindrapport van de commissie-Biesheuvel.

Naar de Raad aanneemt, beoogt de regering met deze verwijzing naar het rapport van de commissie-Biesheuvel een verklaring te geven voor het feit dat de regering geen uitvoerige bespreking wijdt aan het referendum in het algemeen en aan de gekozen vorm daarvan in het bijzonder. De Raad is echter van oordeel dat, gelet op de ingrijpende wijziging die het voorstel van wet in de wetgevingsprocedure aanbrengt, in de memorie van toelichting gemotiveerd moet worden waarom ondanks de in het eindrapport van de commissie-Biesheuvel en in de literatuur aangevoerde bezwaren invoering van het referendum nodig wordt geacht. De regering beperkt zich in de memorie van toelichting met betrekking tot dit punt tot de weergave van haar zienswijze dat het referendum een geschikt middel is om de invloed van de kiezers op het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting, zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

beleid te vergroten en een goede mogelijkheid biedt om onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel te redresseren. De Raad is van oordeel dat in deze zienswijze geen toereikende grond is gelegen voor het aannemen van de noodzaak tot invoering van het referendum. In de memorie van toelichting dienen de tegen de invoering van het referendum aangevoerde bezwaren uitdrukkelijk te worden afgewogen tegen de voordelen die de regering daarvan verwacht.

Nu die afwegingen in de memorie van toelichting ontbreken, volstaat de Raad met op te merken, dat op zichzelf invoering van het referendum geen afbreuk behoeft te doen aan het representatieve stelsel, ook al kan in de gevallen waarin een correctief referendum is gehouden niet worden gesproken van behoud van het primaat van dat stelsel, zoals in de memorie van toelichting geschiedt. In elk geval is de motivering van dat standpunt in de memorie van toelichting, te weten dat de drempels die overschreden moeten worden relatief hoog zijn, niet toereikend.

Denkbaar is echter dat als gevolg van de uitslag van een referendum de samenhang in de wetgeving schade kan oplopen. Verwerping van een wetsvoorstel kan immers betekenen, dat daarmee verband houdende wetgeving aan betekenis inboet of deze zelfs geheel verliest. Weliswaar kan de wetgever, net zoals bij verwerping door de Staten-Generaal van voorstellen van wet, maatregelen nemen om die schade te herstellen, maar er kunnen lacunes in het totale beleid ontstaan die moeilijk kunnen worden hersteld.

De Raad acht het raadzaam ook dit aspect bij de aanbevolen afweging te betrekken.

1. Het voorstel van wet tot grondwetsherziening dat aan de Raad om advies is voorgelegd, komt, zoals de Raad terecht opmerkt, vrijwel geheel overeen met het voorstel van de commissie-Biesheuvel. De verwijzing in de memorie van toelichting naar het rapport van de commissie-Biesheuvel houdt in dat tevens wordt verwezen naar de daarin vermelde bezwaren waarvoor de Raad de aandacht vraagt. Ook het door de Raad in het bijzonder aangevoerde bezwaar ten aanzien van de gevolgen van de uitslag voor een referendum voor de samenhang in de wetgeving en het beleid, is reeds aan de orde gekomen in het rapport van de commissie-Biesheuvel en de bespreking daarvan. Een weergave van de afweging van de bezwaren tegen de voordelen van een referendum zoals vermeld in het rapport van de commissie-Biesheuvel, is ter aanvulling opgenomen in de memorie van toelichting. Voor de regering hebben, zo moge duidelijk zijn, bij de afweging van voor- en nadelen, de voordelen de doorslag gegeven.

De invoering van het correctief wetgevingsreferendum doet inderdaad, zoals de Raad met de regering vaststelt, geen afbreuk aan het representatieve stelsel. In haar eindrapport stelde de Staatscommissie Cals-Donner reeds het volgende vast: «Ook daar, waar een representatief stelsel bestaat, behoeft de werking ervan niet te worden geschaad en kan deze zelfs worden verbeterd en gesteund door de toelating van een zekere mate van directe invloed» (Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet 1971, blz. 157). Deze algemene constatering geldt eveneens indien in een concreet geval volgens de regels van de overeenkomstig dit voorstel herziene Grondwet een correctief wetgevingsreferendum zal worden gehouden. Het behoud van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel is, zoals de memorie van toelichting aangeeft, niet uitsluitend gelegen in de hoogte van de drempels die moeten worden overschreden maar mede in de bepaling van de (inhoud van de) vraagstelling door de organen die tezamen het vertegenwoordigend stelsel vormen.

2. Het voorstel van wet introduceert in het proces van formele wetgeving naast regering en volksvertegenwoordiging een derde actor, te weten het electoraat. De memorie van toelichting bevat geen beschouwing over de staatsrechtelijke gevolgen hiervan. Te denken valt hierbij aan het volgende:

- Artikel 87 van de Grondwet biedt de Koning ruimte om een door de Staten-Generaal aanvaard wetsvoorstel niet te bekrachtigen. Indien bij een volksstemming niet een meerderheid zich uitsprekt tegen een voorstel van wet, dan is die ruimte niet meer aanwezig. Het tweede lid van artikel 89d bevat in dat geval immers de plicht tot bekrachtiging.

Gevolg hiervan is dat in het wetgevingsproces de verhouding tussen Koning en electoraat grondwettelijk anders is geregeld dan de verhouding tussen Koning en Staten-Generaal.

– In het voorgestelde stelsel is de positie van de eerstverantwoordelijke minister, nadat tot het houden van een volksstemming is besloten, een andere dan in het huidige systeem na indiening van een voorstel van wet. In dit systeem kan een minister bijvoorbeeld weigeren een door het parlement aangenomen wet te laten bekrachtigen of de besluitvorming in de Staten-Generaal trachten te beïnvloeden door het stellen van de portefeuillekwestie. Wanneer een referendum wordt gehouden, zijn deze posities anders. Dit betekent dat de mate waarin de minister verantwoordelijk is voor de totstandkoming en de inhoud van de wet verschilt al naar gelang die wet al of niet aan een volksstemming is onderworpen. Niet volledig duidelijk is op welke wijze in geval van een referendum de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de totstandkoming van wetgeving tot uitdrukking kan worden gebracht. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het gehele kabinet.

Vorenstaande voorbeelden illustreren slechts dat de invoering van een wetgevingsreferendum ook wijzigingen van ons constitutioneel bestel met zich brengt. Uit de toelichting blijkt niet dat dit aspect bij de besluitvorming door de regering een rol heeft gespeeld. In de memorie van toelichting mag een beschouwing hierover niet ontbreken.

2. De introductie van het electoraat als actor in het proces van wetgeving door middel van de invoering van het correctief wetgevingsreferendum, noopt tot de in artikel 89d, tweede lid, van het voorstel opgenomen regeling inzake de bekrachtiging door de Koning.

Indien de regering nog wel de vrijheid zou hebben om de bekrachtiging te weigeren van een voorstel dat in een referendum niet is verworpen, zou dit naar het oordeel van de regering in essentiële mate afbreuk doen aan het beslissende karakter van het voorgestelde referendum. Op dit punt geldt derhalve een andere regeling dan in het geval waarin de regering besluit omtrent de bekrachtiging van wetsvoorstellen die zijn aangenomen door de Staten-Generaal. Dit is mede een gevolg van het feit dat de volksvertegenwoordiging de minister(s) ter verantwoording kan roepen voor de weigering om een aangenomen wetsvoorstel te bekrachtigen terwijl de meerderheid van het in een referendum opgekomen electoraat niet beschikt over een dergelijk instrument.

Niet is in te zien waarom de ministeriële verantwoordelijkheid voor wetten die tot stand zijn gekomen na een referendum zou verschillen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor wetten waarover geen referendum is gehouden. In beide gevallen beschikt de minister over de mogelijkheid om te allen tijde de portefeuillekwestie te stellen. Het is aan de minister om te beoordelen of hij de verantwoordelijkheid wil dragen voor een wet die is aangenomen na een referendum. Indien de minister aanblijft, is hij volledig verantwoordelijk voor de desbetreffende wet.

De invoering van het correctief wetgevingsreferendum brengt, zoals de Raad terecht opmerkt, wijzigingen van constitutionele aard met zich. Daarom wordt de Grondwet gewijzigd. De memorie van toelichting is aangevuld.

3. Op 13 en 14 februari jl. is in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gedebatteerd over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 24 oktober 1995, waarbij hij het voorontwerp van een wetsvoorstel tot grondwetsherziening strekkende tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum aan de Staten-Generaal aanbood (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 113). Uit dat debat blijkt dat toentertijd nog nadere gedachtenvorming of zelfs besluitvorming diende plaats te vinden omtrent een aantal punten die voor de reikwijdte van het voorstel van gewicht zijn. Te wijzen valt op het volgende:

– Onduidelijkheid bestaat over de betekenis van de in artikel 89b voorgestelde uitzondering, inhoudende dat een voorstel van wet niet aan een referendum kan worden onderworpen, indien het «uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties» (artikel 89b). In het parlementaire debat werden vragen gesteld met betrekking tot de gemengde uitvoeringswetgeving en de soms bij implementatie van internationale verplichtingen aanwezige beleidsvrijheid om aanvullende regels op te nemen. De minister kon hierover onvoldoende duidelijkheid verschaffen

en zegde toe in de memorie van toelichting in te gaan op de reikwijdte van deze uitzondering (Handelingen II 1995/96, blz. 4041).

– In de memorie van toelichting is kennelijk slechts een voorlopig standpunt ingenomen ten aanzien van de verhouding tussen de figuur van de planologische kernbeslissing en het wetgevingsreferendum, zulks in afwachting van het kabinetsstandpunt over het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Inmiddels is weliswaar het Kabinetsstandpunt Besluiten over Grote Projecten aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1995/96, 24 690, nr. 1), maar dit is niet volledig in de toelichting opgenomen.

– In artikel IV (artikel 137, zesde lid, van de Grondwet) wordt een facultatief constitutioneel referendum ingevoerd, terwijl een notitie over de gehele procedure voor de grondwetsherziening in voorbereiding is. In deze notitie komt blijkens mededelingen van de minister ook het constitutioneel referendum nog aan de orde (Handelingen II 1995/96, blz. 4036).

– Nog onopgehelderd is hoe aan het voorgestelde artikel 128a van de Grondwet, dat ziet op de wettelijke regeling betreffende het correctief referendum op decentraal niveau (Handelingen II 1995/96, blz. 4039), uitvoering dient te worden gegeven. Zo bleek uit de gevoerde discussie in de Tweede Kamer, dat nog weinig duidelijkheid bestaat over de op dat niveau in te stellen drempels, over de «besluiten» die onderwerp van het referendum kunnen zijn en over de mogelijkheid van een correctief referendum in geval van taakuitoefening in medebewind.

Gelet op het feit dat kennelijk de besluitvorming omtrent een aantal belangrijke aspecten van het voorstel van wet nog niet is afgerond, is de Raad van oordeel dat het voorstel ten tijde van de aanhangigmaking nog niet voldragen was en dat met indiening van het voorstel bij de Tweede Kamer moet worden gewacht tot in de memorie van toelichting over genoemde punten uitsluitsel kan worden gegeven. Het is bovendien ongewenst parlementaire besluitvorming over de invoering van het wetgevingsreferendum te bevorderen op een moment waarop nog onzekerheid bestaat over belangrijke onderdelen van uitvoeringswetgeving. In de memorie van toelichting dient ook hierover voldoende duidelijkheid te worden geboden.

3. Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 13 en 14 februari jl. zijn enkele onderwerpen die in hoofdzaak slechts zijdelings betrekking hebben op het voorstel aan de orde gekomen en waarover in het debat geen definitieve standpunten konden worden ingenomen. Dit vindt zijn oorzaak onder meer in het feit dat het voorstel van wet en de bijbehorende memorie van toelichting toen nog bij de Raad van State berustten en derhalve niet openbaar waren. Voorts spreekt het vanzelf dat de besluitvorming over onderdelen van het voorstel niet definitief is afgerond zolang aspecten van die onderdelen ook elders in een ander kader onderwerp van bespreking zijn. Dit kan evenwel geen afbreuk doen aan het gegeven dat het voorliggende voorstel van wet op zichzelf een afgerond en consistent geheel vormt dat het voorstel van de regering belichaamt. Bovendien zijn in het voorliggende voorstel de drempels verwerkt waarover in het genoemde Kamerdebat een duidelijk standpunt werd ingenomen (de motie-Rehwinkel: Kamerstukken II 1995/1996, 21 427, nr. 129).

Ten aanzien van de uitzondering in artikel 89b verschaft de memorie van toelichting de gevraagde duidelijkheid: wetsvoorstellen tot implementatie van internationale verplichtingen vallen niet onder het referendum tenzij in deze wetsvoorstellen tevens elementen zijn opgenomen die op generlei wijze verband houden met deze implementatie maar louter behoren tot de nationale beleidsvrijheid.

Wat de planologische kernbeslissing betreft zal de memorie van toelichting worden geactualiseerd met een verwijzing naar het standpunt van het kabinet over het advies van de WRR inzake grote projecten (Kamerstukken II 1995/1996, 24 690, nr. 1). Hierop wordt verder ingegaan onder punt 9 van dit rapport.

Het voorstel inzake de invoering van een facultatief constitutioneel referendum na de aanvaarding van de tweede lezing van een voorstel tot grondwetsherziening door de Staten-Generaal (artikel 137, zesde lid) komt overeen met het advies van de commissie-Biesheuvel. De notitie over de procedure voor grondwetsherziening is nog in voorbereiding. Het gaat hierbij over de procedure van grondwetsherziening in ruime zin en derhalve niet louter om beschouwingen over het referendum als mogelijk onderdeel van

deze procedure. Over deze notitie zal eerst overleg worden gevoerd met de kamers alvorens besloten wordt om terzake voorstellen in te dienen ten aanzien van enig onderdeel van de procedure van grondwetsherziening. De regering ziet hierin geen aanleiding om artikel 137, zesde lid, zoals opgenomen in dit voorstel, te heroverwegen.

Tenslotte is het niet alleen ongebruikelijk maar ook vrijwel onmogelijk om bij de behandeling van een voorstel tot grondwetsherziening in te gaan op de onderdelen van de uitvoeringswetgeving waarvan het voorstel de regeling overlaat aan de wetgever. Het voorstel van wet tot grondwetsherziening bevat de hoofdlijnen van het desbetreffende onderwerp. De wetgever zal ten aanzien van de aan hem ter regeling overgelaten elementen eerst na aanvaarding van het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing, derhalve op zijn vroegst na de voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening en de definitieve vaststelling van de tekst van het wetsvoorstel in tweede lezing, de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving ter hand kunnen nemen.

4. De regering ziet in het wetgevingsreferendum een goede mogelijkheid om niet alleen in een concreet geval, maar ook in het algemeen als gevolg van de werking die uitgaat van het bestaan van het instrument onvermijdelijke onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel te redresseren. Het is de Raad niet duidelijk hoe door het enkele bestaan van het referendum onvolkomenheden in de besluitvorming kunnen worden geredresseerd. Wanneer bedoeld wordt op de preventieve werking die kan uitgaan van het bestaan van de mogelijkheid dat wetgeving aan een referendum wordt onderworpen, ware de passage te verduidelijken.

4. De passage in de memorie van toelichting over de preventieve werking van de mogelijkheid om wetsvoorstellen aan een referendum te onderwerpen, is aangevuld.

5. Het voorstel van wet strekt ertoe in de Grondwet zelf drempels op te nemen en de vaststelling ervan niet aan de wetgever over te laten. Als argument ten gunste van deze constitutionalisering wordt in de memorie van toelichting aangevoerd dat de Grondwet de wetgever niet vrij mag laten ten aanzien van een wezenlijk onderdeel van het wetgevingsreferendum. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de in de Tweede Kamer aanvaarde motie-Rehwinkel c.s. (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 129). De Raad erkent dat het niet voor de hand ligt de wetgever volledig vrij te laten bij de vaststelling van die onderdelen van het referendum, die bepalend zijn voor de waarde van dit instrument als aanvulling op het vertegenwoordigend systeem. De keerzijde van een grondwettelijke verankering is echter dat aanpassing van de drempels, bijvoorbeeld in verband met wijziging van het aantal kiesgerechtigden, slechts mogelijk is na het doorlopen van de zware procedure van grondwetsherziening. De Raad geeft overigens hierbij in overweging de in de Grondwet vast te leggen drempels weer te geven in een percentage van het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer.

5. De vermelding van de drempels in de Grondwet in de vorm van aantallen kiesgerechtigden in plaats van percentages van het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer ligt vanuit constitutioneel oogpunt in de rede omdat de vermelding van aantallen de meeste zekerheid biedt. Ook de grondwetten van Italië, Oostenrijk en Zwitserland formuleren deze drempels in de vorm van vaste aantallen. Het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer kan pas maanden na een verkiezing worden bepaald op basis van de gegevens die de gemeenten verstrekken aan het CBS. Teneinde elke onzekerheid of onduidelijkheid op dit belangrijke punt uit te sluiten, zijn in het voorstel vaste aantallen opgenomen. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de Kieswet die een exact voorgeschreven aantal ondersteuningsverklaringen vereist.

6. Het voorstel van wet houdt wat de drempels betreft in dat voor het inleidend verzoek steun moet worden verkregen van ten minste veertigduizend kiesgerechtigden en dat vervolgens ten minste zeshonderdduizend handtekeningen van kiesgerechtigden nodig zijn alvorens tot het houden van de volksstemming kan worden overgegaan. De door de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning geadviseerde drempels van tienduizend, respectie-

velijk twintigduizend voor de inleidende fase en driehonderdduizend voor de volgende fase werden door de regering te laag geacht om te verzekeren dat het referendum louter als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel zal functioneren. De in het voorstel van wet opgenomen drempels zijn volgens de toelichting niet zo hoog, dat een correctief referendum hierdoor in de praktijk niet langer tot de mogelijkheden behoort.

De Raad deelt de, uit de memorie van toelichting blijkende, opvatting van de regering dat recht moet worden gedaan aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel zonder afbreuk te doen aan de betekenis van het referendum als aanvulling daarop. In de memorie van toelichting wordt echter onvoldoende gemotiveerd dat de gekozen drempels aan de hiervoor genoemde eisen voldoen. Ook al valt bij de drempelvaststelling moeilijk exact aan te geven wat de uitwerking daarvan in de praktijk zal zijn, er zal naar het oordeel van de Raad althans moeten worden gepoogd meer houvast te bieden voor de rechtvaardiging van de gemaakte keuzen.

De commissie-Biesheuvel meent dat een aantal van vijfhonderdduizend het houden van een referendum tamelijk illusoir zal doen zijn. Als aanknopingspunt voor de gekozen drempels hanteert de commissie – zij het met de vereiste voorzichtigheid – de ervaringen in Zwitserland en Italië. De Raad beveelt aan de in het rapport van de commissie gegeven informatie daarover te actualiseren en mede op basis daarvan het aantal van zeshonderdduizend nader te motiveren. Hiervoor is te meer reden, nu voorgesteld wordt de drempels in de Grondwet zelf op te nemen.

6. De hoogte van de drempels is verdubbeld ten opzichte van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning. Eerder verdubbelde de commissie-De Koning de drempel voor het inleidend verzoek ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel.

De verdubbeling in het voorstel is gebaseerd op de verwachting dat de aantallen genoemd in het rapport van de commissie-Biesheuvel zo laag zijn dat hierdoor afbreuk gedaan zou worden aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Deze verwachting is mede gebaseerd op het feit dat sedert het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken hun intrede hebben gedaan. Hierdoor is de kans toegenomen dat de eertijds door de commissie-Biesheuvel voorgestelde drempels sneller overschreden zullen worden. Deze ontwikkeling heeft zijn neerslag gevonden in de voorgestelde drempels. De memorie van toelichting is aangevuld.

7. *De regering is terecht van oordeel dat de onderwerpen waarover geen referendum mag worden gehouden limitatief in de Grondwet dienen te worden opgenomen.*

Eerder in dit advies is al aangegeven dat in de memorie van toelichting de onduidelijkheid moet worden opgeheven over de reikwijdte van de uitzondering voor een wetsvoorstel, dat «uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties». In de memorie van toelichting wordt het standpunt ingenomen dat de bestaande praktijk van «gemengde» uitvoeringswetgeving kan worden gehandhaafd, met dien verstande dat dergelijke wetsvoorstellen niet zijn uitgezonderd. Mocht een wetsvoorstel van rechtswege vervallen als gevolg van een referendum, dan moet de wetgever zich in een nieuw voorstel strikt beperken tot de uitvoering van de internationale verplichting.

Indien met de term «gemengde wetgeving» bedoeld wordt wetgeving ter uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties waarin ook regels worden opgenomen die niet op die uitvoering zijn gericht, wijst de Raad erop dat aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) ten aanzien van de implementatie van communautaire regelgeving bepaalt dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. In zoverre kan handhaving van de bestaande praktijk derhalve niet betekenen dat dergelijke «gemengde» wetsvoorstellen zich blijven voordoen. Indien daarentegen met de term bedoeld wordt op wetgeving waarin door het stellen van nadere regels gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de internationale regeling daartoe biedt (toelichting bij aanwijzing 337 Ar), blijft het wetsvoorstel binnen het kader van de internationale regeling en is er in zoverre derhalve sprake van wetgeving die uitsluitend strekt ter uitvoering van verdragen en besluiten van

volkenrechtelijke organisaties, zij het dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de beleidsvrijheid die de internationale regeling laat. Het voorstel van die beleidsvrijheid gebruik te maken en de wijze waarop dat in het wetsvoorstel wordt gedaan lenen zich naar het oordeel van de Raad voor onderwerping aan een referendum.

Naar het oordeel van het college behoeft de desbetreffende passage in de memorie van toelichting verduidelijking.

7. Ten aanzien van het begrip «gemengde» uitvoeringswetgeving van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, moet worden onderscheiden tussen enerzijds wetsvoorstellen tot uitvoering van internationale verplichtingen waarin binnen het kader van deze uitvoering gebruik is gemaakt van de beleidsvrijheid die de internationale regeling daarvoor zelf biedt en anderzijds wetsvoorstellen tot uitvoering van internationale verplichtingen waarin binnen het kader van deze uitvoering gebruik is gemaakt van de beleidsvrijheid die de internationale regeling daarvoor zelf biedt maar waarin bovendien ook regels zijn opgenomen die buiten het kader van de uitvoering van de desbetreffende internationale verplichtingen vallen.

Alleen in het laatste geval is sprake van «gemengde» uitvoeringswetgeving.

De eerste categorie wetsvoorstellen valt onder de onderwerpen waarover geen referendum kan worden gehouden. De beleidsvrijheid die bestaat bij de uitvoering van internationale verplichtingen is zo nauw verweven met en beperkt door de verplichting tot uitvoering dat het niet mogelijk is om hierin op zinnvolle wijze een splitsing aan te brengen.

De tweede categorie wetsvoorstellen, de «gemengde» uitvoeringswetgeving, omvat ook elementen die geheel buiten het kader van de uitvoering van internationale verplichtingen vallen. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 337) behoort een dergelijke wijze van uitvoering niet tot de algemene uitgangspunten terzake. Zolang de Grondwet op dit punt evenwel geen verplichtingen voor de wetgever bevat, is het van belang om ook in het kader van de toelichting bij dit voorstel duidelijk aan te geven dat «gemengde» uitvoeringswetgeving in bovengenoemde zin niet tot de uitgezonderde onderwerpen behoort, mede om te verzekeren dat het limitatieve karakter van de uitzonderingsgronden niet wordt aangetast door de mogelijkheid om in de uitvoeringswetgeving onderwerpen op te nemen die niet onder de uitgezonderde onderwerpen vallen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

8. Ook een limitatieve opsomming van de onderwerpen waarover geen referendum mag worden gehouden, zal niet kunnen voorkomen dat in concreto verschil van mening kan ontstaan over het antwoord op de vraag of een bepaald onderwerp wel of niet referendabel is.

Geschillen kunnen ook ontstaan met betrekking tot het al dan niet vervuld zijn van andere in de Grondwet vastgelegde voorwaarden. In de memorie van toelichting is niet ingegaan op de vraag hoe, op welk tijdstip en door welke instantie dergelijke geschillen zullen kunnen worden beslecht. De Raad acht het wenselijk dat aan die vraag in de memorie van toelichting aandacht wordt geschonken.

8. Voor zover er sprake is van rechtsgeschillen over de uitleg van de (grond)wettelijke bepalingen over het referendum zullen volgens de op het moment van de inwerkingtreding van de uitvoeringswetgeving bestaande mogelijkheden van bezwaar en beroep worden beslecht door de bevoegde instanties. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

9. Hiervoor werd reeds gereleveerd dat de regering een correctief referendum bij de besluitvorming over grote infrastructurele projecten afwijst. Nu een volledige motivering van dit standpunt in de memorie van toelichting ontbreekt, is de Raad de mogelijkheid onthouden hierover een weloverwogen oordeel te geven.

De Raad wijst er echter op dat het de wetgever vrijstaat in de totstandkomingsprocedure van planologische kernbeslissingen een correctief referendum in te bouwen. Gelet op het limitatieve karakter van de in artikel 89b vervatte uitzonderingsbepaling, moet bij handhaving van de voorgestelde tekst aangenomen worden dat het voornemen van de regering geen correctief referendum in te voeren over planologische kernbeslissingen niet kan

verhinderen dat in de toekomst bedoelde besluiten aan een referendum worden onderworpen. Indien men dit wil voorkomen, dient artikel 89b van het wetsvoorstel te worden gewijzigd. Het wetsvoorstel ware aan te passen, maar in ieder geval moet in de memorie van toelichting op dit punt worden ingegaan.

9. De procedure van de planologische kernbeslissing en de procedure van wetgeving zijn naar hun aard duidelijk onderscheiden instrumenten van besluitvorming. Volgens het voorstel valt de planologische kernbeslissing niet onder de bepalingen over het correctief wetgevingsreferendum. In het kabinetsstandpunt over het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid inzake grote projecten (Kamerstukken II 1995/1996, 24 690, nr. 1) is voorts nader aangegeven dat het kabinet geen plaats ziet voor het correctief referendum als onderdeel van de procedure van de planologische kernbeslissing.

10. Het voorstel van wet maakt onderscheid tussen referendum en volksstemming. Met volksstemming wordt bedoeld het concrete moment van besluitvorming door de deelnemende kiesgerechtigden, terwijl het ruimere begrip referendum de hele procedure omvat. De Raad geeft ter wille van de eenheid van terminologie en gelet op het feit dat het hier in feite synoniemen betreft, de voorkeur aan het gebruik van uitsluitend het woord referendum, welk woord op zichzelf voldoende duidelijk is om misverstanden te voorkomen.

Wanneer de voorkeur van de Raad niet wordt gevolgd, dan moet de gekozen terminologie consequent worden gevolgd en in de voorgestelde artikelen 89b, 89c, 89d, eerste lid, tweede volzin, 128a en 137, zesde lid, «volksstemming» worden vervangen door «referendum», omdat deze bepalingen op meer zien dan alleen het moment van besluitvorming.

Voorts beveelt de Raad aan de woorden correctief en wetgevingsreferendum te vermijden. Ze komen in de tekst van de voorgestelde artikelen niet voor en zijn in de context van de toelichting daarop niet nodig.

10. Het onderscheid in het voorstel tussen de begrippen «volksstemming» en «referendum» kan vervallen omdat uit de tekst van de artikelen blijkt in welke gevallen sprake is van de gehele procedure en in welke gevallen het gaat om het concrete moment van besluitvorming. Deze wijziging is verwerkt in het voorstel en de memorie van toelichting. De begrippen «correctief» en «wetgevingsreferendum» geven op beknopte en eenduidige wijze de inhoud van het voorstel weer en zijn derhalve zeer geschikt om het voorstel kort te omschrijven.

11. De Raad neemt aan dat met de wet in de laatste volzin van het tweede lid van artikel 89e niet dezelfde wet bedoeld is als genoemd in de eerste zin van die bepaling. Die wet is immers van rechtswege vervallen en kan de gevolgen daarvan niet regelen. De vraag is dan of een speciale, uitsluitend op die gevolgen betrekken hebbende wet bedoeld is dan wel de wet genoemd in artikel 89g.

Ook is onduidelijk wat dient te geschieden met rechten welke ontleend zijn aan wetten, die – omdat ze geen uitstel kunnen lijden – zijn bekrachtigd, maar vervolgens ten gevolge van een referendum van rechtswege zijn vervallen. In de toelichting ware hierop in te gaan.

11. De wet bedoeld in artikel 89e kan zowel de wet bedoeld in artikel 89g zijn als een bijzondere wet voor het geval de wet als bedoeld in artikel 89e niet (volledig) voorziet in de noodzakelijke regeling van de gevolgen. In de desbetreffende wet zal een algemene of bijzondere regeling worden getroffen voor de rechten die ontleend zijn aan de bekrachtigde maar vervolgens vervallen wet. De memorie van toelichting is aangevuld.

12. In de toelichting op artikel 89a is aangegeven dat de grondwettelijke opdracht om nadere regels te stellen niet is opgenomen in dat artikel, maar in artikel 89g. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat die opdracht verder strekt dan de regeling van het referendum tot aan het moment van de volksstemming. De tekst van artikel 89g is evenwel zo ruim, dat elk aspect van elk type referendum – dus ook het raadplegend – daaronder valt. De Raad

neemt aan dat dit niet de bedoeling is en geeft in overweging de opdracht tot nadere regeling te beperken tot het referendum, zoals geregeld in de voorgestelde paragraaf 1a.

12. Artikel 89g is aangepast om tot uitdrukking te brengen dat de opdracht aan de wetgever is beperkt tot het referendum als bedoeld in paragraaf 1A en artikel IV.

13. De regering is van oordeel dat ook op provinciaal en gemeentelijk niveau genomen besluiten aan een referendum moeten kunnen worden onderworpen. Artikel 128a bevat daarvoor enkele hoofdlijnen: alleen over besluiten van provinciale staten en gemeenteraden kan bij referendum worden beslist, bij de wet kunnen besluiten uitgezonderd worden en aan een referendum mag alleen worden deelgenomen door de in de artikelen 129 en 130 bedoelde kiesgerechtigden.

De Raad merkt op dat niet alleen veel ter nadere regeling aan de wetgever wordt overgelaten, maar dat ook in de toelichting weinig concrete ideeën over die uitwerking zijn te vinden. Weliswaar wil de regering de voorstellen van de commissie-Biesheuvel als uitgangspunt nemen, maar daar wordt aan toegevoegd dat bij het doen van voorstellen ook zal worden gelet op regelingen die op decentraal niveau zijn ontstaan en op wijzigingen in de wetgeving sinds 1985.

Het komt de Raad voor dat in de memorie van toelichting meer inzicht moet worden gegeven omtrent de inhoud van de wettelijke regeling die de regering voor ogen staat. In elk geval zal moeten worden ingegaan op die punten die wezenlijk zijn voor het decentrale referendum. Te denken valt hierbij aan de hoogte van de drempels en de uitgezonderde besluiten. Ook zou de vraag moeten worden beantwoord of onderscheid moet worden gemaakt tussen besluiten die in autonomie of in medebewind zijn genomen. Tenslotte is verduidelijking nodig van de mededeling in de toelichting dat er ruimte moet overblijven voor provincies en gemeenten om recht te doen aan hun eigen opvatting en situatie. Met name ware aan te geven op welke onderdelen van de regeling die ruimte naar het oordeel van de regering kan worden geboden.

13. Artikel 128a bevat de constitutioneel relevante hoofdlijnen van de opdracht aan de wetgever tot regeling van het correctief referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Met de commissie-Biesheuvel is de regering van oordeel dat er ten aanzien van het referendum geen onderscheid bestaat tussen besluiten die in autonomie en besluiten die in medebewind zijn genomen.

De regering gaat er voorts vooralsnog vanuit dat de wetgever bij de uitvoering van de bepaling over de drempels rekening zal houden met het voorstel van de commissie-Biesheuvel (de halve kiesdeler voor het inleidend verzoek en tweemaal de kiesdeler voor steunverklaringen) en de verdubbeling van de drempels voor het correctief referendum op nationaal niveau ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Tevens gaat de regering er vanuit dat de wetgever acht zal slaan op de ervaringen die inmiddels op provinciaal en lokaal niveau zijn opgedaan met de drempels voor het houden van raadplegende referenda. Het is evenmin uitgesloten dat de wetgever bij de drempels een onderscheid zal aanbrengen tussen grotere en kleinere provincies resp. gemeenten.

Ten aanzien van de uitgezonderde besluiten geldt hetzelfde. De commissie-Biesheuvel stelde voor de besluiten inzake beroep, kennisgeving, geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers en benoeming, ontslag en schorsing van personen, uit te zonderen terwijl in referendumverordeningen van provincies en gemeenten soms weer andere uitzonderingsgronden zijn opgenomen. Ook kan worden overwogen om besluiten uit te zonderen waarvan de inhoud (vrijwel) volledig vaststaat vanwege hun gebonden karakter. De wetgeving tot uitvoering van artikel 128a zal de elementen van het referendum bevatten die wezenlijk zijn voor de hantering van het instrument zoals de drempels en de uitgezonderde onderwerpen.

Ten aanzien van de uitgezonderde onderwerpen is de regering van oordeel dat de provincie resp. gemeente op dat punt dient te beschikken over de mogelijkheid van aanvulling. Eveneens zullen provincies en gemeenten zelf elementen van de procedure (tijdstip referendum, bepalingen omtrent de

campagne etc.) kunnen vaststellen. Daartoe bieden de mogelijkheden van delegatie in het voorgestelde grondwetsartikel voldoende ruimte.

Het komt de regering niet juist voor om op dit moment definitieve standpunten in te nemen over de inhoud van de uitvoeringswetgeving. Dergelijke standpunten hebben slechts tot op zekere hoogte betekenis voor de wetgever wanneer deze na de volgende verkiezingen van de Tweede Kamer de uitvoering van de voorgestelde bepalingen ter hand neemt. Bovendien zal de wetgever alsdan tevens rekening kunnen houden met de ervaringen die op dat moment zijn opgedaan met provinciale en gemeentelijke referenda.

14. De regering heeft ervoor gekozen op decentraal niveau als uitgangspunt voor de regeling het begrip besluit te nemen. Dat heeft tot gevolg dat, anders dan op rijksniveau, ook beschikkingen van provinciale staten en gemeenteraden aan correctieve referenda kunnen worden onderworpen. De werkingssfeer voor het correctief referendum zou – aldus de toelichting –, mede met het oog op raadplegende referenda, al te zeer beperkt worden door het begrip verordening als uitgangspunt te kiezen. De Raad wijst er allereerst op dat op deze wijze inconsistentie ontstaat tussen de regelingen op centraal en decentraal niveau. Voorts merkt de Raad op dat op decentraal niveau dikwijls besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot maatschappelijk noodzakelijke projecten die op weerstand stuiten bij delen van de plaatselijke bevolking. Het blijkt dan veelal niet moeilijk om in ruime mate steun te krijgen voor bezwaren tegen deze projecten. De Raad is van oordeel dat het openen van de mogelijkheid van een correctief referendum ten aanzien van dergelijke projecten de slagvaardigheid van het bestuur en de positie van de vertegenwoordigende organen ernstig zou kunnen aantasten.

De regering geeft in de memorie van toelichting geen duidelijkheid over de uitzonderingen die zij wil aanbrengen op de mogelijkheid om ook beschikkingen aan een correctief referendum te onderwerpen. De daar genoemde voorbeelden hebben met het door de Raad gestelde probleem weinig raakvlak.

Dat de regering, zoals uit de toelichting blijkt, tevens wil letten op de samenloop van procedures bij inspraak en rechtsbescherming, acht de Raad op zichzelf juist. Duidelijkheid biedt deze passage echter evenmin. Mocht de regering oordelen dat besluiten ten aanzien van projecten als hiervoor bedoeld onder de uitzonderingen behoren te worden gebracht, dan rijst de vraag welke onderwerpen van belang er nog resteren die de keuze voor het ruime begrip besluit op decentraal niveau rechtvaardigen. De wens om ook besluiten aan een correctief referendum te onderwerpen zal zich immers vooral richten op dit soort projecten.

Artikel 128a ware te heroverwegen.

14. Op nationaal niveau kan een correctief referendum worden gehouden over een wetsvoorstel terwijl op het lokale niveau een correctief referendum kan worden gehouden over een besluit. De werkingssfeer van het correctief referendum op lokaal niveau zou al te zeer beperkt worden door het begrip verordening als uitgangspunt te kiezen. Dit verschil in benadering, dat wij niet zouden willen aanduiden als een inconsistentie, wordt verklaard uit de verschillende soorten van regelgeving op nationaal en lokaal niveau. Van overwegende verschillen in het toepassingsbereik van het correctief referendum zal nauwelijks sprake behoeven te zijn. Er bestaat immers op nationaal niveau slechts een beperkt, limitatief opgesomd aantal uitzonderingen terwijl de wetgever voor het lokale niveau een langere lijst van uitzonderingen zal vaststellen met de mogelijkheid van gemeenten en provincies om deze lijst verder uit te breiden. Bij de vaststelling van deze uitzonderingen zal niet alleen worden gelet op de aanbevelingen van de commissie-Biesheuvel maar ook op de referendumverordeningen van gemeenten en provincies die inmiddels tot stand zijn gekomen. Deze verordeningen maken geen uitzondering voor de onderwerpen die de Raad omschrijft als «maatschappelijk noodzakelijke projecten die op weerstand stuiten bij delen van de plaatselijke bevolking».

Op het punt van de samenloop van procedures bij inspraak en rechtsbescherming zal de wetgever nader ingaan bij de uitvoering van de bepalingen van dit voorstel. Alsdan zal de wetgever rekening kunnen houden met de actuele stand van zaken in de regelgeving op deze punten.

15. Het begrip besluit in artikel 128a van het voorstel komt de Raad ruimer voor dan het begrip besluit bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de memorie van toelichting ware het begrip, indien het gehandhaafd blijft, precies te omlijnen.

Aangezien het begrip besluit op meer ziet dan op algemene regelingen, acht de regering het noodzakelijk te komen tot een nadere regeling van soorten besluiten en onderwerpen die uitgezonderd moeten worden van het correctief referendum. De wetgever zal – aldus de regering – de hoofdlijnen moeten aangeven.

De Raad is van oordeel dat de wetgever zelf de categorieën uitgezonderde besluiten precies moet aangeven en geen ruimte mag laten aan gemeenteraden en provinciale staten tot nadere regelgeving op dit punt. Het zou niet in overeenstemming met het beginsel van de rechtsgelijkheid zijn, wanneer burgers in verschillende gemeenten in ongelijke mate invloed zouden kunnen uitoefenen op de besluitvorming op decentraal niveau. De memorie van toelichting behoeft in dit licht wijziging.

15. Het begrip besluit in artikel 128a komt overeen met het begrip besluit in artikel 1:3 van de Awb. Artikel 128a biedt provincies en gemeenten de ruimte om de door de wetgever opgesomde uitzonderingsgronden aan te vullen met dien verstande dat het toepassingsbereik van het referendum hierdoor niet zodanig verkleind wordt dat er op dit punt een onaanvaardbare ongelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten ontstaat. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

16. De regering geeft in de memorie van toelichting te kennen dat bij de nadere regeling ook aandacht zal worden geschonken aan de samenloop van procedures bij inspraak en rechtsbescherming. Gelet wordt daarbij op de beschouwingen van de commissie-Biesheuvel en de inmiddels tot stand gekomen wetgeving.

De Raad vestigt in dit verband de aandacht op de mogelijkheid die de Awb vanaf 1 januari 1999 biedt om bij de rechtbank beroep in te stellen tegen besluiten, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Ook met de samenloop met de hiermee geboden rechtsbescherming ware bij de nadere regeling rekening te houden.

16. Bij de regeling van de samenloop met de procedures van rechtsbescherming zal de wetgever te zijner tijd rekening houden met de recente ontwikkelingen terzake in de wetgeving, waaronder die in de Awb.

17. In artikel IV (artikel 137, zesde lid, van de Grondwet) wordt de mogelijkheid van een facultatief constitutioneel referendum geopend. De notitie over het constitutioneel referendum (kamerstukken II 1993/94, 23 774, nr. 1) vermeldt dat het aanvullen van de procedure van grondwetsherziening met het houden van een referendum reden kan zijn de verschillende stappen in de thans door de Grondwet voorgeschreven procedure nader te bezien. In de aangekondigde notitie over de gehele procedure voor de grondwetsherziening zal ook het constitutioneel referendum aan de orde komen. Het is de Raad niet duidelijk geworden of met het onderhavige voorstel van wet de besluitvorming ten aanzien van het constitutioneel referendum nu is afgerond. De toelichting dient hierover opheldering te verschaffen.

17. Op de notitie inzake de grondwetsherzieningsprocedure is reeds ingegaan onder punt 3 van dit rapport.

18. In artikel V wordt een additioneel artikel XXXI voorgesteld. Dat artikel gaat er aan het slot van uit dat artikel 89 (bedoeld is kennelijk 81) wel wordt gewijzigd, maar voorlopig anders wordt gelezen dan de wijziging meebrengt.

De Raad acht de hier gevolgde methode ongewenst. De Grondwet behoort één tekst te hebben. Het college adviseert artikel II, onderdeel A, (inhoudende de wijziging van artikel 81) te betrekken in het door artikel XXXI geregelde uitstel van inwerkingtreding.

Het heeft voorts de aandacht van de Raad getrokken dat thans met de voor grondwetswijziging vereiste meerderheid zal worden beslist tot een uitstel van vijf jaar (of eventueel minder) te rekenen vanaf de totstandkoming van de regeling van het referendum in de Grondwet, maar dat vervolgens tot nog

eens vijf jaar uitstel kan worden besloten bij gewone meerderheid. In de toelichting is niet aangegeven waarom deze mogelijkheid zou moeten worden gegeven. Hierin ware te voorzien.

18. Het voorstel is aangepast inzake de verhouding van de wijziging van artikel 81 tot additioneel artikel XXXI. De memorie van toelichting geeft aan dat het met het oog op het algemene tempo van de totstandkoming van wetgeving gewenst is om de inwerkingtreding van de regeling te kunnen uitstellen met ten hoogste vijf jaar met de mogelijkheid van een eenmalige verlenging van ten hoogste vijf jaar.

19. In de toelichting is niets te vinden over de financiële consequenties van het wetsvoorstel. Desgevraagd heeft de minister in de Tweede Kamer laten weten de kosten van een correctief wetgevingsreferendum te willen vergelijken met die van verkiezingen, zodat hij uitkomt op een bedrag tussen de vijf en zeven miljoen gulden (Handelingen II 1995/96, blz. 4037).

Ten aanzien van de decentrale referenda voorziet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar advies van 7 december 1995 over het voorontwerp financiële problemen voor de gemeenten, omdat die in geval van een lokaal referendum te maken krijgen met door de burgers «opgedrongen» kosten. De Raad adviseert in de memorie van toelichting op de financiële aspecten van het voorstel in te gaan.

19. De memorie van toelichting is aangevuld met een passage over de financiële aspecten van het voorstel.

20. Voorstellen van rijkswet vallen krachtens het Statuut onder de voorgestelde regeling. Naar het oordeel van de Raad is, gelet op artikel 5 van het Statuut, die regeling als een aangelegenheid van het Koninkrijk aan te merken. De Raad wijst er in dit verband op dat bij de algehele grondwetsherziening van 1983 hoofdstuk 5 van de Grondwet (Wetgeving en bestuur) in een voorstel van rijkswet is opgenomen (kamerstukken II 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 8). Het ligt voor de hand wijzigingen van dat hoofdstuk, zoals vervat in het voorliggende voorstel van wet, op dezelfde wijze tot stand te brengen. De Raad is dan ook van oordeel dat het voorstel van wet de vorm van een rijkswet behoeft.

21. De regering is blijkens de laatste regels van het algemeen deel van de memorie van toelichting van oordeel dat de voorgestelde regeling geen formele wijziging aanbrengt in de verhoudingen tussen de landen binnen het Koninkrijk. Deze passage acht de Raad niet duidelijk, nu immers de rijks-wetgevingsprocedure veranderingen ondergaat. Na de inbreng van de Nederlandse Antillen en Aruba is immers, wanneer een referendum wordt gehouden, niet meer het laatste woord aan de Staten-Generaal, maar aan de kiezers in het land Nederland. Overigens geeft de memorie van toelichting ook niet aan welke conclusie de regering aan de betrokken stelling verbindt. De memorie van toelichting verdient verduidelijking.

20 en 21. Ten aanzien van de vraag welke gevolgen verbonden moeten worden aan de invoering van het correctief wetgevingsreferendum voor de procedure van rijkswetgeving, heeft de commissie-Biesheuvel geadviseerd om voorstellen van rijkswet niet uit te zonderen van het wetgevingsreferendum. De commissie gaf aan dat de procedure van rijkswetgeving zoals die is neergelegd in het Statuut en de Grondwet, inhoudt dat na de inbreng van de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba het laatste woord bij de Staten-Generaal van Nederland ligt. Alleen in het geval van voorstellen tot rijkswet die een wijziging van het Statuut bevatten, beschikken de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba over een beslissende stem in de vorm van een vetorecht. Aan dit vetorecht wordt geen afbreuk gedaan door de mogelijke verwerping van een voorstel van een rijkswet in een wetgevingsreferendum in Nederland.

Bij nadere overweging is de regering van oordeel dat de invoering van het correctief wetgevingsreferendum zonder meer een belangrijke wijziging brengt in de verhoudingen binnen het Koninkrijk. Formeel gezien blijft volgens het voorstel tot grondwetsherziening het laatste woord ten aanzien van algemene voorstellen van rijkswet berusten in het land Nederland en ten aanzien van

voorstellen van rijkswet tot wijziging van het Statuut mede bij de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook een nieuwe situatie omdat de referendumgerechtigde bevolking van het land Nederland de mogelijkheid krijgt om alle voorstellen van rijkswet te verwerpen hoewel deze voorstellen per definitie aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen, zullen gelden in de drie betrokken landen en in bepaalde gevallen van groter belang zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan voor Nederland. Per saldo zou de invoering van het correctief wetgevings-referendum als instrument voor de verhoudingen binnen het Koninkrijk resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van het gewicht van Nederland in de rijkswetgevingsprocedure. Een dergelijke verandering acht de regering niet in overeenstemming met het karakter van de bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut. Op grond van deze overwegingen is het voorstel tot grondwetsherziening aangepast door voorstellen van rijkswet uit te zonderen van het correctief wetgevingsreferendum. In de formulering van deze uitzondering is aangesloten bij de uitzondering voor de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit houdt in dat alleen de voorstellen van rijkswet zijn uitgezonderd die uitsluitend strekken tot uitvoering van het Statuut. Indien een voorstel van rijkswet tevens elementen bevat die niet louter tot de aangelegenheden van het Koninkrijk behoren of anderszins behoren tot uitvoering van het Statuut, maar de beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever betreffen, kan over een zodanig voorstel van rijkswet wel een referendum worden gehouden. De memorie van toelichting is aangevuld.

22. In de toelichting bij artikel 89a is sprake van terbeschikkingstelling van zendtijd op radio en televisie. De vraag rijst aan wie zendtijd zal worden toebedeeld. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.

22. De terbeschikkingstelling van zendtijd op radio en televisie zal geregeld moeten worden door de wetgever resp. de provincies en gemeenten. De regering sluit zich aan bij het voorstel van de commissie-Biesheuvel om bij een correctief referendum zendtijd ter beschikking te stellen aan de indiener van het inleidend verzoek tijdens de tweede fase van de steunverwerving en aan de indiener en aan politieke partijen tijdens de derde fase van de referendum-campagne.

23. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

23. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt in de memorie van toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U, mede namens de minister-president, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 30 augustus 1996, no. W01.96.0088, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

– In de memorie van toelichting naar de aldaar bedoelde parlementaire stukken verwijzen overeenkomstig aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

– In voetnoot 2 verwijzen naar het vervolgrapport dat de tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing op 7 oktober 1993 heeft aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: kamerstukken II 1993/94, 21 427, nrs. 64–65.