

Vergaderjaar 1996–1997

25 153

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 april 1997

1. ALGEMEEN

Inleiding

De regering heeft met instemming kennis genomen van de waardering, de vreugde, de toejuicing en de instemming van respectievelijk de fracties van PvdA, D66, GroenLinks en SP inzake het wetsvoorstel tot grondwetsherziening. Voorts heeft de regering er kennis van genomen dat de leden van de VVD-fractie zich ten aanzien van het wetsvoorstel gebonden achten aan de afspraken in het regeerakkoord van 1994 en dat voor hen geldt: een man, een man, een woord een woord. Verder heeft de regering vastgesteld dat de leden van de GPV-fractie het wetsvoorstel beschouwen als een bespreekbare optie ter vergroting van de betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van wetten.

Met enige teleurstelling constateert de regering dat de leden van de CDA-fractie uit praktisch oogpunt vraagtekens hebben geplaatst bij het uitgangspunt van de regering dat het correctief (wetgevings)referendum een geschikt middel is om, met behoud van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. De regering stelt tenslotte vast dat de leden van de fracties van SGP en RPF naast praktische bezwaren ook principiële bezwaren hebben tegen het voorstel.

In de inleiding van het verslag hebben de fracties vragen gesteld over het correctief referendum in het algemeen en over specifieke elementen van het correctief referendum op centraal niveau en decentraal niveau. Ook in het gedeelte van het verslag dat de artikelen betreft, zijn vele vragen opgenomen inzake de specifieke elementen van het correctief referendum op centraal en decentraal niveau. In een enkel geval bevat dit gedeelte van het verslag ook vragen over het correctief referendum in het algemeen. Teneinde alle gestelde vragen zo goed en toegankelijk mogelijk te beantwoorden, zijn de antwoorden op vragen over het correctief referendum in het algemeen opgenomen in de inleiding van de nota naar aanleiding van het verslag en zijn de antwoorden op vragen over specifieke

elementen van het correctief referendum op centraal en decentraal niveau opgenomen in het artikelsgewijze deel.

Reden van het voorstel

Voorafgaande aan de beantwoording van de gestelde vragen hecht de regering eraan om kort uiteen te zetten waarom zij voorstelt om over te gaan tot de invoering van het correctief referendum. Wij willen niet verhelen dat de strekking van de indringende opmerkingen en vragen van principiële aard die enkele fracties hebben gesteld over het karakter van het correctief referendum ook aan de orde zijn gekomen tijdens de besluitvorming die vooraf ging aan de indiening van dit voorstel en deze nota naar aanleiding van het verslag. Alles afwegende zijn wij van mening dat het voorstel, dat mede gelet op de drempels en uitzonderingen slechts een beperkte aanvulling op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel inhoudt, een zodanig belangrijke bijdrage levert aan het functioneren van onze democratie dat de invoering van het correctief referendum alleszins de moeite waard is.

Wij achten het voorgestelde correctief referendum een bij uitstek geschikt instrument om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers om op directe en democratische wijze deel te nemen aan de besluitvorming in bepaalde gevallen. Ook voor het optimaal functioneren van een democratisch bestel, voor de bereidheid van de overheid om te allen tijde zoveel mogelijk rekening te houden met de wensen van burgers, voor het publieke debat over zaken van algemeen belang en voor de bevordering van een actief en betrokken burgerschap heeft het voorgestelde instrument een belangrijke betekenis.

Deze overwegingen houden niet in dat de regering het beginsel van de directe democratie voorrang verleent boven het stelsel van de vertegenwoordigende democratie. Integendeel, in een land met ruim vijftien miljoen inwoners is een effectief functionerende directe democratie uitgesloten en is wetgeving door middel van een volksvertegenwoordiging ook een noodzaak.

Het correctief referendum zoals voorgesteld is niet minder, maar ook niet meer, dan een beperkte aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. Dit aanvullende karakter komt tot uitdrukking in de wijze waarop het voorgestelde referendum gestalte heeft gekregen, inclusief de bepaling van de vraagstelling door de wetgever, de uitzonderingen en de hoogte van de drempels. Deze beperkte aanvulling van het vertegenwoordigend stelsel is naar onze opvatting onmisbaar om te verzekeren dat de burgers in bepaalde gevallen ook in de gelegenheid worden gesteld om gevolgen van de onvermijdelijke tekortkomingen die voortvloeien uit de gecompliceerde werking van een vertegenwoordigend stelsel, te corrigeren.

Gelet op de wijze waarop het correctief referendum is geformuleerd in het voorstel, blijft het primaat van het vertegenwoordigend stelsel in de besluitvorming een vast gegeven. Hieraan wordt niet getornd.

De regering is van oordeel dat zowel aan het uitgangspunt van de directe democratie door middel van frequente referenda als aan het principe van het vertegenwoordigend stelsel in de praktijk enige feilen kleven. Een te hoge frequentie van referenda zou teveel beslag leggen op de tijd en aandacht van burgers en de overheid, terwijl de onmogelijkheid van referenda voorbijgaat aan behoeften en belangen van burgers om ook tussen de verkiezingen directe zeggenschap te hebben over bepaalde onderwerpen. Deze feilen worden voor een belangrijk gedeelte weggenomen door de combinatie van het bestaande vertegenwoordigend stelsel met een beperkte, aanvullende mogelijkheid in de vorm van het voorgestelde correctief referendum. De regering meent dat het thans voorliggende voorstel een evenwichtige benadering bevat van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel enerzijds en het beperkte,

aanvullende karakter van het correctief referendum anderzijds. Deze zorgvuldig geformuleerde aanvulling van de vertegenwoordigende democratie met een belangrijk element van de directe democratie zal naar de opvatting van de regering het democratische karakter van de besluitvorming in ons land nieuwe en vruchtbare impulsen geven.

Voortgang

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of er vanuit mag worden gegaan dat het kabinet wenst dat de eerste lezing van het wetsvoorstel nog tijdens deze kabinetsperiode wordt afgerond. Daarnaast vroegen de leden van de D66-fractie de Grondwet zo spoedig mogelijk te herzien. Deze leden vroegen ook waarom het voorstel tot wijziging van de Grondwet zo lang heeft moeten duren.

Het kabinet heeft na zijn aantreden direct de voorbereiding van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening ter hand genomen. Dit voorstel is na een behandeling in de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing voorgelegd aan de ministerraad. Het concept-wetsvoorstel is daarna op 24 oktober 1995 om advies toegezonden aan VNG en IPO. Na ontvangst van deze adviezen is het wetsvoorstel op 30 januari 1996 om advies naar de Raad van State gezonden. Naar aanleiding van een debat in de Tweede Kamer en de aanvaarding van de motie-Rehwinkel c.s. (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 129) op 14 februari 1996 heeft de regering een aangepast wetsvoorstel op 8 maart 1996 om advies aan de Raad van State gezonden die zijn advies op 30 augustus 1996 heeft uitgebracht. Na de behandeling van het nader rapport in de ministerraad is het wetsvoorstel vervolgens op 4 december 1996 bij de Tweede Kamer ingediend. De regering streeft er inderdaad naar om de eerste lezing van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening nog tijdens deze kabinetsperiode af te ronden.

Belangengroepen

Verder vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering reeds inzichten heeft ontwikkeld over de vraag hoe discussies inzake initiatieven van belangengroepen voor een referendum zo evenwichtig mogelijk kunnen verlopen en over de inmiddels ontstane praktijk bij lokale referenda, waarbij gemeentebesturen campagnes opzetten om tegenwicht te kunnen bieden aan de inbreng van belangengroepen. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit kader om een reactie op het standpunt van burgemeester S. Patijn van Amsterdam dat rijke organisaties de middelen hebben om grote campagnes te voeren en zo in staat zijn de uitkomst van een referendum naar hun hand te zetten. De heer Patijn noemde dit «de professionalisering van het referendum». De leden van de SGP-fractie vroegen om aandacht te geven aan de overgeaccentueerde rol die niet-politieke instituties (pressiegroepen, media) krijgen bij invoering van een correctief referendum.

De invoering van een correctief referendum biedt burgers, al of niet georganiseerd in belangengroepen, de mogelijkheid om een referendum-campagne te beginnen. Indien het gaat om een initiatief van een belangengroep die niet alleen beschikt over voldoende steun onder de burgers maar ook over ruime financiële middelen, is een dergelijke belangengroep in staat om een professionele referendumcampagne te voeren. De ontwikkeling in de richting van een dergelijke professionalisering geeft vooral aan dat het referendum tot wasdom komt. Dit betekent niet dat de betreffende belangengroep ook de uitslag van het referendum naar zijn hand kan zetten. Dit wordt immers mede bepaald door andere factoren, zoals het optreden van andere belangengroepen die het

tegenovergestelde standpunt verdedigen, de aandacht van de pluriforme media voor beide standpunten en – «last but not least» – het zelfstandige oordeel van de burgers over het onderwerp in kwestie.

In de inmiddels ontstane praktijk is gebleken dat gemeentebesturen zich als zodanig mengen in de maatschappelijke discussie over het genomen besluit en campagnes opzetten om tegenwicht te bieden aan belangengroepen die een correctie van het besluit beogen.

Het ligt in de rede dat gekozen of benoemde politieke ambtsdragers hun rol spelen in de referendumcampagne. Ook voor politieke partijen is een belangrijke rol weggelegd, met name in het publieke debat tijdens de campagne en in het adviseren van hun leden en kiezers. Het uit publieke middelen gefinancierde ambtelijk apparaat dient in elk geval gericht te zijn op het geven van voorlichting over het tijdstip en de procedure van de stemming. De rol van de overheid strekt zich naar het oordeel van de regering ook uit tot het geven van voorlichting over de kern van beide alternatieven, bijvoorbeeld door het uitgeven van een publicatie waarin voor- en tegenstanders evenveel ruimte krijgen om hun argumenten uiteen te zetten. Of en zo ja, in hoeverre er een rol voor de overheid is weggelegd om naast deze neutrale voorlichting uit publieke middelen ook gerichte, beïnvloedende voorlichting te verschaffen in het kader van een referendumcampagne, is een kwestie die aan de orde kan komen bij de uitvoeringswetgeving.

Voorts vroegen de leden van de PvdA of een goed functionerend referendum zijn schaduw vooruit zal werpen.

De regering begrijpt deze vraag zo dat de overheid bij het nemen van besluiten rekening houdt met de mogelijkheid van een referendum. Dit effect zouden wij niet willen kwalificeren als een schaduw maar juist als een belangrijke positieve werking van het referendum. Van tevoren is niet met zekerheid te voorspellen in welke gevallen de mogelijkheid van een referendum ook serieus genomen moet worden. Dit is niet alleen afhankelijk van het onderwerp en de omvang van organisaties maar ook van het belang dat burgers aan een bepaald onderwerp hechten.

Conserverend effect

Vervolgens vroegen de genoemde leden naar het conserverende effect van het correctief wetgevingsreferendum in andere landen en naar de mogelijkheden om dit effect (bijvoorbeeld door middel van voorlichting) meer neutraal te doen zijn.

De betekenis van het genoemde conserverende effect van wetgevingsreferenda is niet afhankelijk van de aard van het instrument maar van de inhoud van het wetsvoorstel waarover een referendum wordt gehouden. Indien de inhoud van dit wetsvoorstel een vernieuwing van de bestaande situatie beoogt en vervolgens wordt verworpen in een referendum, kan er in dat geval sprake zijn van een conserverend effect. Dit is niet ongebruikelijk in Zwitserland. Onlangs werd daar een wetsvoorstel verworpen dat de rechten van immigranten beperkte. Bij de verwerping van een wetsvoorstel dat de bestaande situatie grotendeels bevestigt, ligt een heroverweging van de bestaande situatie in de rede hetgeen kan leiden tot een wijziging. Het effect van het wetgevingsreferendum kan dan als moderniserend worden aangeduid. Deze effecten hebben zich meer dan eens voorgedaan in Italië waar bestaande wetgeving langs deze weg is ingetrokken. Omdat het conserverende effect van het wetgevingsreferendum afhankelijk is van het karakter van het betreffende wetsvoorstel is het niet goed mogelijk om dit effect te neutraliseren. In de gevallen waarin de verwerping van een wetsvoorstel als gevolg van een correctief wetgevingsreferendum feitelijk een conserverend effect heeft,

zal dat in de campagne altijd een belangrijke rol spelen. In het concrete geval moet dan door de betrokken instanties beoordeeld worden in hoeverre voorlichting hierin een rol krijgt toebedeeld.

Volksinitiatief

Vervolgens vroegen dezelfde leden naar de argumentatie voor de afwijzing van het volksinitiatief, die zij niet overtuigend achten. Zij vroegen naar de betekenis van de zinsnede in de memorie van toelichting dat de wetgever niet «in wezenlijke mate» voorbijgaat aan door de bevolking gewenste maatregelen omdat het volksinitiatief al betekenis heeft indien slechts in enige mate aan deze wensen wordt voorbijgegaan. Ook stelden zij de vraag of de betrokkenheid tussen burgers en politiek niet wordt vergroot wanneer niet alleen «de politiek» maar ook burgers het initiatief tot wetgeving kunnen ontplooien. Tevens wilden zij weten waarin ons land verschilt van andere landen die wel kozen voor het volksinitiatief. Ook verwezen zij naar de opvatting van Kortmann dat het voorstel lijkt te zijn toegesneden op negativisten. Voorts wensten zij antwoord op de vraag waarom de regering niet heeft voorgesteld om het volksinitiatief in te voeren. In dit verband informeerden ook de leden van de SP-fractie naar de afwijzing van het volksinitiatief. Zij vinden dat er een volksinitiatief moet komen en menen dat de argumentatie tot afwijzing van het volksinitiatief ontoereikend is. Deze leden merkten op dat het niet de bedoeling van het volksinitiatief is om iets op de politieke agenda te krijgen maar de bevolking de mogelijkheid te geven zich ergens over uit te spreken. Ook de leden van de CDA-fractie stelden vragen over het volksinitiatief. Zij betuigden hun instemming met de hierboven genoemde passage uit de memorie van toelichting die de leden van de PvdA-fractie gedeeltelijk aanhaalden en vroegen waarom deze niet a fortiori van toepassing was op dit wetsvoorstel en waarom de regering deze lijn niet doortrok naar het volksinitiatief.

De regering onderschrijft de opvattingen dat het volksinitiatief in beginsel reeds betekenis toekomt indien slechts in enige mate voorbij wordt gegaan aan de wensen van de bevolking, dat het volksinitiatief in beginsel de betrokkenheid tussen burgers en politiek kan vergroten en dat ons land niet verschilt van landen waarin naast het referendum ook voor het volksinitiatief is gekozen (maar evenmin van landen waarin niet gekozen is voor het volksinitiatief). Uit het feit dat een deel van de overwegingen die pleiten voor de invoering van een correctief wetgevingsreferendum overeenkomt met een deel van de overwegingen die pleiten voor de invoering van een volksinitiatief, vloeit evenwel niet logischerwijs de conclusie voort dat de invoering van het één ook de invoering van het ander met zich brengt. Bij het correctief wetgevingsreferendum berust de zeggenschap over de formulering en totstandkoming van een wetsvoorstel, en daarmee ook over de vraagstelling bij het wetgevingsreferendum, alleen bij de wetgever. Deze exclusieve zeggenschap wordt de wetgever ontnomen bij de invoering van het volksinitiatief, met name indien het volksinitiatief gepaard gaat met de mogelijkheid van een volksstemming over het door een volksinitiatief tot stand gekomen wetsvoorstel.

In het functioneren van de Nederlandse vertegenwoordigende democratie ziet de regering geen aanleiding om aan de overwegingen die ten grondslag liggen aan haar voorstel tot invoering van het wetgevingsreferendum ook de verdergaande consequentie te verbinden van invoering van het volksinitiatief. In de toelichting hebben wij reeds uiteengezet dat er geen grond aanwezig is voor de primair aan het volksinitiatief ten grondslag liggende veronderstelling dat de wetgever in wezenlijke mate voorbijgaat aan door de bevolking gewenste maatregelen. De bevoegdheden van het parlement, waaronder het recht van

initiatief en het recht van interpellatie, alsmede het recht van petitie van de burgers verzekeren dat belangrijke onderwerpen direct op de politieke agenda verschijnen. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat er in ons land een relatief lage kiesdrempel bestaat. De woorden «in wezenlijke mate» moeten derhalve worden gezien in het licht van de zeer lage drempels voor de agendering van belangrijke kwesties op de agenda van de wetgever.

Evenmin ziet de regering in deze motivering een reden om niet over te gaan tot de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. De argumenten voor de invoering van het correctief wetgevingsreferendum zijn immers niet primair ontleend aan een verruiming van de mogelijkheid om een wetsvoorstel op de agenda van de wetgever te plaatsen. Overigens constateert de regering dat de leden van de CDA-fractie, die een bijzondere belangstelling aan de dag hebben gelegd voor een bijzondere variant van het correctief wetgevingsreferendum, nl. het constitutioneel referendum, de regering steunen in haar afwijzing van het volksinitiatief. De regering heeft tevens geconstateerd dat ook de leden van de GPV-fractie haar op dit punt steunen.

Raadplegend referendum

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts – ook na de recent gevoerde discussie inzake een referendum over Europese verdragswijziging – gevraagd naar de gevallen waarin de regering in het algemeen een raadplegend referendum wenselijk acht danwel zij het initiatief tot een dergelijk referendum zal ontplooiën. Tevens stelden zij de vraag of het niet noodzakelijk is een kader voor besluitvorming over raadplegende referenda te hebben om te vermijden dat op ad hoc basis argumenten worden aangevoerd en afgewezen. De leden van de GPV-fractie wilden weten of de regering hun standpunt deelt dat een raadplegend referendum op nationaal niveau niet acceptabel is. De leden van de SP-fractie informeerden of het nu ook mogelijk is een raadplegend referendum te houden over belangrijke verdragen als het verdrag van Maastricht. Voorts vroegen zij of het mogelijk is om een raadplegend referendum te houden over het eventuele verdrag van Amsterdam en de toetreding van Nederland tot de EMU. Zij informeerden tenslotte naar de mening van het kabinet over dergelijke voorstellen.

Een raadplegend referendum op nationaal niveau, ook over verdragen, is mogelijk maar kan slechts plaatsvinden op initiatief van de wetgever. Het ligt daarom op de weg van de wetgever om in algemene zin of in een specifiek geval een kader vast te stellen indien daaraan behoefte bestaat.

De vraag naar een raadplegend referendum over het eventuele verdrag van Amsterdam kan eerst aan de orde komen zodra er sprake is van de goedkeuring daarvan. In algemene zin is de regering van opvatting dat de wetgever bij het nemen van een initiatief tot een raadplegend referendum zwaar zal moeten laten wegen dat de burgers in een dergelijk geval naar de stembus worden geroepen voor een uitspraak die niet bindend is. De regering is daarvan geen voorstander hetgeen mede moge blijken uit dit voorstel tot invoering van een correctief referendum.

In het geval van een raadplegend referendum over de toetreding van Nederland tot de EMU dient te worden aangetekend dat de uitslag van een dergelijk raadplegend referendum, daargelaten dat deze niet bindend is, op generlei wijze kan leiden tot een wijziging in de uitvoering van de verdragsverplichtingen inzake de toetreding tot de EMU die reeds zijn aangegaan. De regering acht het, mede met het oog op de zuiverheid van de hantering van het instrument van het referendum, ongewenst om een raadplegend referendum te houden indien bij voorbaat vaststaat dat de uitslag daarvan niet tot enig resultaat kan leiden omdat de overheid gebonden is aan verdragsverplichtingen.

Diverse aspecten

De leden van de CDA-fractie vroegen of (het hart van) het Nederlandse staatsbestel zal veranderen bij de invoering van het correctief referendum.

De regering heeft een wetsvoorstel tot grondwetsherziening ingediend. Dit betekent dat de invoering van het correctief referendum een zaak van constitutionele orde is. Hierboven heeft de regering reeds uiteengezet dat zij de invoering van het correctief wetgevingsreferendum beschouwt als een beperkte aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel.

Voorts stelden deze leden de vraag hoe het voorstel kan bijdragen aan de besluitvorming van de kamers en een verkleining van de kloof tussen burger en politiek.

De mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum zal naar ons oordeel een positieve bijdrage leveren aan de besluitvorming in de kamers en komt tegemoet aan de wens van burgers om in bepaalde gevallen directe zeggenschap te hebben over een onderwerp dat hen aangaat. Hierboven zijn wij daarop reeds ingegaan. Wij verwijzen deze leden daarnaar.

Verder informeerden deze leden of ook andere varianten zijn overwogen.

De regering verwijst op dit punt naar haar antwoorden hierboven inzake het volksinitiatief en het raadplegend referendum.

In dit verband vroegen de genoemde leden ook naar het constitutioneel referendum.

In een notitie die de regering eerder aan de Tweede Kamer zond, zijn verschillende varianten van het constitutioneel referendum onderscheiden (kamerstukken II 1993–1994, 23 774, nrs. 1 en 2). In het voorliggende voorstel tot grondwetsherziening gaat het mede om de invoering van een correctief grondwetgevingsreferendum over grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing. De regering heeft toegezegd om een notitie te zenden over de procedure van grondwetsherziening. De regering acht dat het geëigende kader voor een gedachtewisseling over de argumenten inzake verschillende varianten van het constitutioneel referendum omdat het niet zozeer gaat om een onderdeel van het proces van wetgeving maar om het geheel van «checks and balances» in de procedure van grondwetgeving en grondwetsherziening.

Voorts vroegen deze leden een beschouwing over het referendum in andere landen in Europa, in het bijzonder Zwitserland.

Voor een overzicht en beschouwing hiervan verwijst de regering, voor zover aan dit aspect in deze nota nog geen aandacht zou zijn besteed, naar het rapport van de commissie-Biesheuvel dat in hoofdstuk 4 een beschrijving van deze buitenlandse stelsel bevat en naar de sedertdien verschenen rechtsvergelijkende publicaties over dit onderwerp.

Bezwaren tegen het referendum

De leden van de CDA-fractie hebben ook gewezen op diverse bezwaren tegen gevolgen van het correctief wetgevingsreferendum. Zij noemden de frustratie van coherente politieke besluitvorming, een onwenselijke «voorzichtigheidscultuur» of strategisch gedrag in de politieke besluitvorming (bijvoorbeeld om het kruis droog te houden voor de campagne

bij een eventueel referendum), polarisatie en korte termijn denken over politieke vraagstukken en de bevordering van compromissen. Ook de leden van de SGP-fractie stelden hierover vragen.

De regering merkt allereerst op dat dergelijke bezwaren ook wel worden aangevoerd als bezwaren tegen de werking van het vertegenwoordigend stelsel. Zij ziet niet in dat de invoering van het correctief wetgevingsreferendum dergelijke effecten binnen het vertegenwoordigend stelsel versterkt. Veeleer gaat de regering er vanuit dat de invoering van het correctief wetgevingsreferendum er juist aan bijdraagt dat tijdig alle in het geding zijnde belangen worden onderkend en op hun juiste waarde worden geschat. In de gevallen waarin men zich bij de voorbereiding van de besluitvorming rekenschap geeft van de serieuze mogelijkheid van een wetgevingsreferendum zal het vooral aankomen op het waarderen en in voldoende mate acht slaan op van de betrokken belangen teneinde een bevredigende oplossing te bereiken door middel van een heldere wisseling van argumenten. De coherentie in de besluitvorming zal hierdoor toenemen.

Voorts vroegen deze leden of het voorstel zal leiden tot een overaccentuering van deelbelangen ten koste van het algemeen belang. In dit verband wezen zij op het fenomeen «not in my backyard» en de hantering van het argument van «vertrouwen in de redelijkheid van burgers».

Overaccentuering van deelbelangen ten koste van het algemeen belang is een bezwaar dat ook wel wordt geuit ten aanzien van de consultatie door de overheid van de vertegenwoordigers van professionele organisaties en koepels die zijn voortgekomen uit particuliere initiatieven tot behartiging van bepaalde aspecten van het maatschappelijk leven (waaronder het «middenveld») en van de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. In dit opzicht bestaat er geen verschil tussen het functioneren van het vertegenwoordigend stelsel en het correctief wetgevingsreferendum. Wel bestaat er in zoverre een verschil dat de referendumcampagne de gelegenheid biedt om het risico van de overaccentuering van deelbelangen in de schijnwerpers van het openbare debat aan de orde te stellen waar dit aspect in het vertegenwoordigend stelsel soms niet aan het daglicht komt. Een referendumcampagne dwingt de organisaties van deelbelangen (inclusief ad hoc organisaties van burgers inzake hun «backyard») om in de openbaarheid te treden met hun argumenten en daarvoor steun te vinden. Dit zal vanzelf leiden tot publiciteit in de pluriforme media over de argumenten die daar tegenover geplaatst kunnen worden. De definitie van het begrip «algemeen belang» zal in dit publieke debat inzet van de discussie zijn en elke burger zal zich daarover een eigen mening kunnen vormen. De wijzigingen van de Tracéwet en de Wet op de ruimtelijke ordening zijn niet ingegeven door wantrouwen in de redelijkheid van burgers maar door de wens om de besluitvorming terzake te versnellen. De mogelijkheden van inspraak en beroep zijn daarbij behouden.

Ook informeerden de leden van de CDA-fractie naar het plebiscitair misbruik van het referendum en de mogelijkheid dat de kiezers hun oordeel meer zullen laten bepalen door hun opvattingen over de politiek of politici dan over het onderwerp.

Plebiscitair misbruik van het referendum is niet uitgesloten als politici tijdens de campagne duidelijk maken dat zij hun lot verbinden aan een bepaalde uitslag. De ervaring elders lijkt erop te wijzen dat dit fenomeen zich vooral voordoet in presidentiële stelsels en niet bij individuele politici of coalities in parlementaire stelsels, mogelijk omdat zij volgens de constitutionele regels eerder vervangen kunnen worden dan een

staatshoofd. Het effect van een eventueel plebiscitair misbruik zou in Nederland inderdaad kunnen zijn dat de bevolking zich uitgedaagd voelt om over het lot van een individuele politicus of een coalitie te beslissen op grond van een algemene indruk over de politiek of politici en niet zozeer over het onderwerp. De regering gaat er evenwel vanuit dat politici wel zullen deelnemen aan een referendumcampagne maar hun politieke lot niet zullen verbinden aan de uitslag daarvan. In dit verband zij opgemerkt dat zowel de leden van het kabinet als de leden van de Staten-Generaal in de wetsprocedure reeds hun standpunt over het voorstel hebben kenbaar gemaakt.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie in algemene zin naar het vertragend effect van het referendum. Zij wezen daarbij op de stroperigheid in de besluitvorming en de versnelling in de grondwetsherzieningsprocedure als gevolg van een constitutioneel referendum. Ook de leden van de GPV-fractie vestigden de aandacht op het vertragend effect.

De regering erkent dat de invoering van het wetgevingsreferendum een zeker vertragend effect inhoudt voor de procedure van wetgeving. Dit effect is in het overgrote deel van de gevallen beperkt tot enkele weken. Op het geheel van de wetgevingsprocedure betreft het daarom een slechts zeer bescheiden vertraging. Alleen indien daadwerkelijk een correctief wetgevingsreferendum plaatsvindt, zal het gaan om een langere periode. De termijnen zullen zo kort mogelijk worden gehouden. In vergelijking met hetgeen onder stroperigheid in de besluitvorming wordt verstaan (advisering, beroepsprocedures, effectrapportages etc.), gaat het in dit geval om een geringe vertraging die bovendien strikt gelimiteerd is door de voorgeschreven termijnen. Voor het overgrote deel van de wetgeving ten aanzien waarvan mag worden aangenomen dat daarvoor geen verzoek tot het houden van een referendum zal worden ingediend, biedt de wachttijd voor de bekrachtiging van een door de Staten-Generaal aangenomen voorstel bovendien extra tijd om de invoering van de wet goed voor te bereiden.

Een versnelling in de grondwetsherzieningsprocedure als gevolg van een constitutioneel referendum, zoals de leden van de CDA-fractie noemden, is op zichzelf denkbaar maar veronderstelt kennelijk de keuze voor een bepaalde variant door de genoemde leden. Deze variant is de regering niet bekend zodat zij hierop een verdere reactie schuldig moet blijven. Hierboven wees de regering erop dat de invoering van het constitutioneel referendum gezien moet worden in het bredere kader van de grondwetsherzieningsprocedure en de waarborgen die daarin zijn opgenomen.

De leden van de VVD-fractie hebben naar voren gebracht dat zij het referendum altijd hebben afgewezen en eigenlijk nog bezwaren hebben. Zij wijzen erop dat Nederland een vertegenwoordigende democratie heeft waarin burgers via verkiezingen hun vertrouwen aan de volksvertegenwoordigers schenken. Voorts betwijfelen zij of burgers voldoende samenhang zien als er over een bepaald wetsvoorstel een referendum wordt gehouden omdat het hen aan overzicht ontbreekt, bijvoorbeeld met bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving. Ook sluiten zij niet uit dat burgers zich door andere motieven laten leiden dan het onderwerp en dat de invloed van belangengroepen bijzonder groot kan worden. Zij vroegen ook om een reactie op uitspraken van burgemeester Patijn.

De regering wil, evenals de leden van de VVD-fractie, niet tornen aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel waarbij de burgers via verkiezingen hun vertrouwen schenken aan volksvertegenwoordigers. Daarom heeft zij het correctief wetgevingsreferendum zodanig geformuleerd dat het louter kan functioneren als een beperkte aanvulling op het

vertegenwoordigend stelsel. Dit blijkt mede uit de opneming van de drempels in de Grondwet. De regering stelt vast dat de leden van de VVD-fractie de opneming van de drempels in de Grondwet in het voorstel steunt en daaraan grote waarde hecht. Ten aanzien van de twijfel of burgers voldoende samenhang zien bij een referendum over een bepaald wetsvoorstel, ook de leden van de SGP-fractie vroegen hiernaar, wijst de regering erop dat die samenhang een aangelegenheid is waarover de wetgever zich in het openbaar uitspreekt zodat iedereen daarvan kennis kan nemen. Voorts zal in de referendumcampagne deze samenhang opnieuw alle aandacht krijgen zodat burgers zich daarover een mening kunnen vormen. Wij willen er in dit verband ook op wijzen dat bij de verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen ook van de burgers wordt verwacht dat zij in staat zijn om een oordeel te vellen over de samenhang van onderwerpen alsmede de samenhang daarvan met zowel partijen als personen. Zij moeten immers bij de verkiezingen een keuze maken tussen veelal omvangrijke, ingewikkelde en uit vele, niet altijd direct met elkaar samenhangende onderwerpen bestaande verkiezingsprogramma's, mede in relatie tot de vele partijen die aan de verkiezingen deelnemen en alle kandidaten die daarbij optreden. Wij onderschatten het beoordelingsvermogen van de kiezers niet en achten het niet geraten om dit beoordelingsvermogen lager aan te slaan als het gaat om een referendum dan als het gaat om verkiezingen. De mogelijkheid dat burgers zich door andere motieven dan het onderwerp laten leiden is een fenomeen dat ook in de besluitvorming binnen het vertegenwoordigend stelsel niet onbekend is. Hierboven wezen wij er al op dat plebiscitair misbruik, met alle risico's van dien voor de betrokken politici die hun lot aan de uitslag van de stemming willen verbinden, niet uitgesloten is maar, gelet op de ervaringen elders, naar verwachting geen hoge vlucht zal nemen. Op de genoemde bezwaren inzake de rol van belangengroepen en op de aangehaalde uitspraak van burgemeester Patijn, is hierboven al ingegaan.

Relatie met het vertegenwoordigend stelsel

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie een vraag gesteld over de verhouding tussen het vertegenwoordigend stelsel en het correctief wetgevingsreferendum. Zij willen het primaat van het vertegenwoordigend stelsel handhaven en zien het correctief wetgevingsreferendum als een aanvulling op dat stelsel, meer nog eigenlijk als een uitzondering. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het referendum op gespannen voet staat met het vertegenwoordigende stelsel. Daarbij wijzen zij erop dat door invoering van het referendum het vertegenwoordigend stelsel wordt aangetast want als er een referendum wordt gehouden ligt de eindbeslissing bij de burgers. De genoemde leden vroegen dan ook of er werkelijk gesproken kan worden van behoud van het vertegenwoordigende stelsel. Ook de leden van de SGP-fractie stelden vragen op dit punt.

De regering deelt de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het correctief wetgevingsreferendum het primaat van het vertegenwoordigend stelsel handhaaft en gezien moet worden als een beperkte aanvulling op dat stelsel. In de memorie van toelichting en in het begin van deze nota heeft de regering uiteengezet waarom zij hiertoe heeft besloten. Ook heeft zij uiteengezet dat de wijze waarop het correctief wetgevingsreferendum in dit voorstel is geformuleerd, inclusief de drempels, verzekert dat het uitsluitend gaat om een beperkte aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel en dat aan het primaat daarvan niet wordt getornd. De aanduiding van het correctief wetgevingsreferendum als uitzondering begrijpt de regering zo dat het daadwerkelijk houden van een correctief wetgevingsreferendum een uitzondering zal blijven. Het

voorstel tot grondwetsherziening is zodanig ingericht dat het inderdaad om een uitzondering zal gaan. Eerst indien de mogelijkheid om van het referendum gebruik te maken vergaand vereenvoudigd zou worden, zou een moment kunnen ontstaan waarop sprake is van een gespannen verhouding met het vertegenwoordigend stelsel. Hiervan is evenwel geen sprake in het voorliggende voorstel. Het feit dat de eindbeslissing bij de burgers ligt vormt geen wezenlijk onderscheid tussen het correctief referendum en het vertegenwoordigend stelsel dat immers uiteindelijk afhankelijk is van verkiezingen door de burgers. Gelet op de wijze waarop de regering in het voorstel de voorwaarden voor het correctief wetgevingsreferendum heeft geformuleerd, is zij ervan overtuigd dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel behouden blijft. Uit de beperkte aanvulling met het correctief wetgevingsreferendum blijkt alleen dat het vrijwel exclusieve primaat van het vertegenwoordigend stelsel onder zeer specifieke omstandigheden en bij uitzondering wijkt voor het correctief wetgevingsreferendum op grond van de overwegingen die de regering heeft genoemd in de inleiding van deze nota. De regering wijst er in dit verband tenslotte nog op dat de huidige Grondwet een raadplegend referendum niet uitsluit.

Vraagstelling

Voorts vroegen deze leden of zij goed begrepen dat de vraagstelling van het referendum geschiedt door de regering, en dat deze vervolgens door de Tweede Kamer en Eerste Kamer als mede-wetgever moet worden goedgekeurd.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de vraagstelling eenduidig wordt vastgesteld door de wetgever. Daarmee wordt bedoeld dat door vaststelling van de inhoud van het wetsvoorstel, ook de inhoud van de vraag die in het correctief wetgevingsreferendum centraal staat, is gegeven. Daardoor kan de concrete vraag die in een referendum op nationaal niveau wordt gesteld altijd dezelfde zijn: «Bent u voor of tegen dit wetsvoorstel?». Nu deze vraagstelling altijd dezelfde is, ligt het naar het oordeel van de regering in de rede dat deze zijn neerslag vindt in de te zijner tijd vast te stellen uitvoeringswetgeving.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Tenslotte stelden de leden van de VVD-fractie een vraag over de ministeriële verantwoordelijkheid bij de verwerping van een wetsvoorstel in een referendum.

Deze verantwoordelijkheid is niet anders dan in het geval een wetsvoorstel door de Tweede Kamer of de Eerste Kamer wordt verworpen.

Diverse aspecten

De leden van de RPF-fractie hebben gevraagd naar het tijdstip van de indiening van het voorstel, naar de relatie van het voorstel met de kloof tussen burgers en politiek en naar de relatie met de bestaande mogelijkheden van inspraak en de positie van politieke partijen.

Het voorstel is ingediend nadat de fracties van PvdA, VVD en D66 dit overeenkwamen in het regeerakkoord van 1994. In het begin van deze nota heeft de regering aangegeven welke stappen zijn vooraf gegaan aan de indiening van het voorstel. Tevens gaf zij in het begin van deze nota aan welke betekenis de regering toekent aan het referendum in de relatie tussen burgers en politiek.

Voorts meent de regering dat het referendum een goede aanvulling vormt op de bestaande mogelijkheden van inspraak voor burgers en het optreden van politieke partijen. De regering is van oordeel dat er geenszins redenen zijn om invoering van het correctief referendum aan te merken, zoals de leden van de RPF-fractie deden, als een verkapte «motie van wantrouwen» ten aanzien van het stelsel van vertegenwoordigende democratie en het functioneren van volksvertegenwoordigers in het algemeen. Reeds het beperkte, aanvullende karakter van het voorgestelde correctief referendum wijst daarop. De gedachte dat een correctie of elke correctie van een door democratisch gelegitimeerde organen genomen besluit hierop zou neerkomen, lijkt te zeer ingegeven door onterecht hoge verwachtingen van het representatieve stelsel in een democratische rechtsstaat. Indien onder omstandigheden dergelijke besluitvorming wordt gecorrigeerd door een referendum, in EU-verband of ook – wegens strijd met (hoger) recht – door de rechter, dient dat te worden gezien als een onderdeel in het geheel van een, naar ons oordeel, evenwichtig opgebouwde democratische rechtsstaat. Indien overigens de invoering van het correctief referendum zou leiden tot versterking van politieke partijen is dat als winst te beschouwen. Niet alleen vanwege de tekortkomingen in de participatie van burgers in de samenleving in politieke partijen (nog geen 3% van de bevolking is lid van een politieke partij en een beperkt deel daarvan is daadwerkelijk actief binnen een politieke partij) doch ook vanwege de mogelijke verbreding en verdieping van het maatschappelijk draagvlak van in democratisch gelegitimeerde organen genomen besluiten. Aan de politieke partijen komt naar de opvatting van de regering bovendien een belangrijke rol toe bij de referendum-campagne waarin zij deelnemen aan het publieke debat en hun leden en kiezers adviseren en oproepen een bepaald standpunt in te nemen.

De leden van de RPF-fractie vroegen in hoeverre het vanwege het moeilijk mobiliseren van burgers illusoir is om een referendum te organiseren over een besluit dat voornamelijk in één regio impact heeft.

De mogelijkheid dat een referendum over een dergelijk besluit wordt gehouden bestaat inderdaad. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat wanneer op nationaal niveau een referendum wordt gehouden, nauwelijks nog sprake is van een louter regionale kwestie. Voor een dergelijk besluit gelden dezelfde vereisten als voor andere referendabele besluiten. Het is echter zeker denkbaar dat, bij voorbeeld omdat in de inleidende fase al in de desbetreffende regio blijkt van voldoende steun voor het houden van een referendum, dat ook in de daarop volgende fase voldoende steun daarbuiten wordt verworven. Ook dient niet uit het oog te worden verloren dat er aangelegenheden kunnen zijn die zich (in het bijzonder) in één regio voordoen bovenregionale betekenis hebben en reeds daarom buiten de desbetreffende regio voldoende aandacht zullen trekken.

De leden van de SGP-fractie hebben gewezen op hun bezwaren tegen de idee van de volkssoevereiniteit die naar hun oordeel ten grondslag ligt aan het voorstel.

De regering is van mening dat het feit dat burgers in een concreet geval onder bepaalde voorwaarden een beslissende stem hebben niet wezenlijk afwijkt van de algemeen aanvaarde constitutionele grondslagen van ons vertegenwoordigend stelsel dat gebaseerd is op verkiezingen.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om een toelichting op het feit dat het wetgevingsreferendum een bijdrage levert aan een actief en betrokken burgerschap.

De regering wijst erop dat het voorstel burgers de gelegenheid biedt om initiatieven te ontvouwen om een referendum te houden. Bovendien zal de referendumcampagne de burgers uitnodigen om een standpunt in te nemen, deel te nemen aan de campagne, ter stembus te gaan en daar hun stem uit te brengen. Tenslotte verwijst de regering naar haar uiteenzetting over de reden van dit voorstel aan het begin van deze nota.

De leden van de GPV-fractie vroegen om een grondige beschouwing van het waarom van een referendum in de voorgestelde vorm. Zij stelden voorts de vraag welke plaats de regering het correctief referendum toekent in relatie tot de waarborgen van het vertegenwoordigend stelsel, het tweekamerstelsel en de inspraak, advies en overleg, mede gelet op de vrij hoge drempels.

De regering is van mening dat aan het voorstel tekort wordt gedaan indien het als teleurstellend wordt beschouwd dat dit voortbouwt op de werkzaamheden van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning. Beide commissies, met name de commissie-Biesheuvel, hebben belangrijk pionierswerk verricht en zijn na een grondige en zorgvuldige afweging gekomen tot hun voorstellen. De regering heeft deze voorstellen in hoofdlijnen overgenomen maar tevens aangegeven dat zij op vijftien punten tot wijzigingen heeft besloten. In de memorie van toelichting en in het begin van deze nota heeft de regering haar standpunt over de verhouding tussen het referendum en het vertegenwoordigend stelsel weergegeven en onderbouwd. De regering ziet niet in waarom het referendum een argument zou kunnen vormen om het tweekamerstelsel ter discussie te stellen. In elk geval is de regering niet voornemens een dergelijke discussie te entameren. De effecten van het referendum op de bestaande procedures van inspraak, advies en overleg laat zich niet eenvoudig beoordelen. Op lokaal niveau heeft het raadplegend referendum op deze punten niet geleid tot een wijziging van de bestaande procedures voor zover het tot de bevoegdheid van de gemeenten en provincies behoort om daartoe over te gaan. De regering acht het niet uitgesloten dat de procedures van inspraak, advies en overleg aan betekenis en gewicht zullen winnen naarmate de overheid er reeds tevoren rekening meer houdt dat in een bepaald geval een correctief referendum zal kunnen worden gehouden. Dit zal mede afhangen van de mogelijkheden om de drempels te passeren.

De genoemde leden hebben tenslotte opmerkingen gemaakt over de betekenis van het regeerakkoord voor dit voorstel tot grondwetsherziening.

In het regeerakkoord zijn de fracties van PvdA, VVD en D66 overeengekomen dat er een voorstel tot grondwetsherziening tot invoering van het correctief wetgevingsreferendum wordt ingediend. De regering is evenwel volledig verantwoordelijk voor het besluit tot indiening van dit voorstel en de wijze waarop het is geformuleerd en toegelicht. Wel ziet de regering het regeerakkoord als een belangrijke impuls voor de totstandkoming van dit voorstel tot grondwetsherziening. Het behoort tot de verantwoordelijkheden van de genoemde fracties hoe zij in het openbaar wensen te reageren op het voorstel van de regering en welk standpunt zij daarover innemen. Uit de ook in het verslag expliciet uitgesproken gebondenheid van de VVD-fractie aan het regeerakkoord leiden wij af dat de bezwaren van deze fractie meer pragmatisch dan principieel van aard zijn en in elk geval minder zwaar wegen dan hun instemming met het correctief referendum zoals opgenomen in het regeerakkoord. De regering zou het overigens zeer betreuren indien de leden van de GPV-fractie hun steun aan het wetsvoorstel van de regering zou onthouden louter op grond van

hun oordeel over het optreden van een van de genoemde fracties en niet op grond van hun eigen oordeel over de merites van het voorstel.

2. ARTIKELSGEWIJS

In de artikelsgewijze beantwoording van de gestelde vragen zal de regering bij elk artikel eerst ingaan op de vragen die betrekking hebben op de tekst van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening. Vervolgens zal zij de vragen beantwoorden die betrekking hebben op de inhoud van de uitvoeringswetgeving.

Verhouding van het grondwetsherzieningsvoorstel tot de uitvoeringswetgeving

In algemene zin is het van belang er rekening mee te houden dat aan de opvattingen van het kabinet over de inhoud van de uitvoeringswetgeving niet meer dan een beperkte betekenis kan toekomen. Thans is de behandeling van de grondwetsherziening aan de orde. De grondwetgever is naar zijn aard slechts bij machte om de algemene constitutionele kaders te bepalen waarbinnen de uitvoeringswetgever zich mag bewegen. Verder reiken de bevoegdheden van de grondwetgever ten opzichte van de wetgever niet. Binnen de gestelde kaders is de wetgever vrij om nadere invulling te geven aan de vorm van het correctief referendum. De uitvoeringswetgeving kan echter eerst op zijn vroegst aan de Tweede Kamer worden voorgelegd als de behandeling van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening is afgerond en het wetsvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing, derhalve ná de grondwettelijk voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening, voldoende vorderingen heeft gemaakt. Eerst dan zal de wetgever de uitvoeringswetgeving kunnen behandelen en vaststellen.

Artikel 89a

Aantallen

De leden van de PvdA-fractie vroegen op welk moment de regering een (eerste) conclusie denkt te kunnen trekken of met de gekozen drempels een correctief referendum tot de mogelijkheden behoort. Voorts vroegen zij of de regering bereid is om eventueel een spoedige grondwetswijziging te bevorderen. Ook stelden zij de vraag in welke mate de grondwetten in Italië, Oostenrijk en Zwitserland in de loop der tijd zijn aangepast. De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de aantallen in de grondwetten van deze landen zich verhouden tot de aantallen kiesgerechtigden. De leden van de CDA-fractie wilden weten hoe de regering het opnemen van drempels in de Grondwet beschouwt in relatie tot het risico dat deze niet hoog (of laag) genoeg blijken te zijn. Voorts hebben zij gevraagd waarom de regering heeft gekozen voor de voorgestelde drempels. Zij vroegen ook of de regering andere formuleringen heeft overwogen en dit kenbaar te maken. De leden van de fractie van GroenLinks hebben bezwaren tegen de hoogte van de drempels. Zij wijzen erop dat de drempels ongeveer twee keer zo hoog zijn als in landen die het referendum al kennen. In dit verband vroegen deze leden naar de precieze betekenis van nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken. Zij stelden de vraag of het niet moeizaam is om de drempels in de Grondwet op te nemen indien de hoogte daarvan inboet als gevolg van technische ontwikkelingen. Tenslotte wierpen zij de vraag op of de drempels niet zo hoog zijn dat de vraag rijst of het instrument in de praktijk nog werkbaar zal zijn. De leden van de RPF-fractie vroegen eveneens naar de verbeterde communicatiemogelijkheden en het risico dat verankering van de drempels in de

Grondwet ertoe leidt dat deze snel te laag zullen blijken als gevolg van technische ontwikkelingen zoals het stijgend aantal internet-aansluitingen. De leden van de SGP-fractie wensten een onderbouwing van de aantallen en wilden weten of de regering een verhoging heeft overwogen. Tenslotte hadden de leden van de SP-fractie de indruk dat de drempels moeten voorkomen dat het instrument daadwerkelijk gebruikt wordt. Zij stelden voor om de bepaling van de hoogte van de drempels af te laten hangen van een naar redelijkheid minimum aantal burgers die een referendum willen.

In het wetsvoorstel dat de regering op 30 januari 1996 om advies aan de Raad van State zond, waren de drempels in het voorontwerp van 24 oktober 1995 vervangen door de bepaling dat de wetgever met een meerderheid van twee derden de drempels zou bepalen. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, heeft de regering ervoor gekozen om uitvoering te geven aan de in februari 1996 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Rehwinkel (kamerstukken II 1995-1996, 21 427, nr. 129) over de opnemings van deze drempels in de Grondwet. De regering heeft vervolgens de drempels die waren opgenomen in het voorontwerp van oktober 1995 opgenomen in het nu voorliggende wetsvoorstel. De regering constateert dat de fracties van GroenLinks en SP de drempels te hoog vinden terwijl de fracties van RPF en SGP de drempels te laag vinden.

De hoogte van deze drempels houdt voor het inleidend verzoek respectievelijk de steunverwervingsfase een verviervoudiging respectievelijk een verdubbeling in van de drempels die de commissie-Biesheuvel noemde. De commissie-De Koning had al eerder geadviseerd om de drempel voor het inleidend verzoek te verdubbelen van 10 000 naar 20 000. De verhoging van de drempels tot de voorgestelde aantallen van respectievelijk 40 000 en 600 000 vloeit voort uit het gebruik van moderne communicatietechnieken zoals gerichte methoden van adverteren in diverse bestaande en recentelijk ontstane media. Het feit dat er meer commerciële omroepen zijn gekomen alsmede lokale omroepen houdt in dat het aantal informatiekanalen is toegenomen hetgeen het behalen van de drempel niet bemoeilijkt maar vereenvoudigt. Hetzelfde geldt voor de toename van het aantal aansluitingen op Internet. Tevens is er sprake van een toename van het aantal belangengroepen dat zich bedient van deze middelen alsmede van een toename van hun ledenaantal. De groei van het aantal informatiekanalen maakt het ook voor niet of minder in groepen georganiseerde burgers mogelijk om gezamenlijk te komen tot initiatieven voor een referendum. De regering heeft deze ontwikkelingen zodanig gewaardeerd dat zij een verhoging van de drempels uit de rapporten van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning tot de voorgestelde aantallen noodzakelijk achtte om het aanvullende karakter van het correctief wetgevingsreferendum ten opzichte van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel te verzekeren. Zij meent dat het correctief wetgevingsreferendum met deze drempels een reële mogelijkheid blijft waarvan in uitzonderlijke gevallen ook daadwerkelijk gebruik zal kunnen worden gemaakt.

Antwoordend op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA, meent de regering dat een evaluatie van de aantallen pas zinvol kan zijn nadat het correctief referendum is ingevoerd en aan de grondwettelijke regeling in de praktijk toepassing is gegeven. Het is daarna aan de grondwetgever om deze praktijk ten aanzien van de drempels te evalueren. Ook de Tweede Kamer kan in dat geval het initiatief tot een voorstel tot grondwetsherziening nemen. In Zwitserland zijn in 1977 de drempels die dateerden uit de negentiende eeuw verdubbeld terwijl in 1981 in Oostenrijk de drempels die enkele decennia tevoren waren ingevoerd, werden gehalveerd. In Italië zijn de drempels na hun invoering in 1947 ongewijzigd gebleven. Uitgaande van de bevolkingsaantallen van

deze drie landen en van de aanname dat ongeveer 17% daarvan niet kiesgerechtigd is, blijkt dat de grondwettelijk vastgelegde aantallen in deze drie landen voor het nemen van een initiatief zich bevinden tussen iets minder dan 1% (Zwitserland) en iets minder dan 2% (Oostenrijk) van alle kiesgerechtigden.

Ten minste

De leden van de fractie van de PvdA zijn vooralsnog van mening dat de woorden «ten minste» in de artikelen 89a en 89d kunnen vervallen. De leden van de fractie van D66 waren verbaasd over het noemen van de woord «ten minste» bij de aantallen. Zij vroegen dat het toch niet de bedoeling kan zijn de wetgever toe te staan de toch al hoge grondwettelijke drempels bij gewone wet te verhogen en wensten duidelijkheid daaromtrent.

De woorden «ten minste» geven slechts aan dat de genoemde drempels in elk geval gehaald moeten worden en dat het niet van belang is hoeveel verzoeken respectievelijk stemmen er daarenboven nog worden ingediend respectievelijk uitgebracht.

Om deze reden mogen de woorden «ten minste» niet ontbreken in de tekst. Dit is ook in overeenstemming met het advies van de commissie-Biesheuvel. Het lijkt geen twijfel dat de woorden «ten minste» alleen tot uitdrukking brengen dat de genoemde aantallen de exact bepaalde drempels zijn die de wetgever niet naar eigen inzichten kan verhogen. In dit verband wijzen wij ook op het feit dat bijvoorbeeld de artikelen 54 en 56 van de Grondwet in combinatie met artikel 59 van de Grondwet niet gelezen kunnen worden als een bevoegdheid van de wetgever om de kiesgerechtigde leeftijd te verhogen. Bovendien is reeds uiteengezet dat de wetgever geen rechter in eigen zaak kan zijn door te beschikken over de wezenlijke elementen tot hantering van het instrument dat dient ter correctie van zijn eigen besluiten. Artikel 89g biedt dan ook geen basis om de in de artikelen 89a en 89d genoemde getallen te verhogen.

Initiatief

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een toelichting op de mogelijkheid dat de regering of een deel van het parlement het initiatief neemt tot een referendum.

In de toelichting heeft de regering uiteengezet dat zij op dit punt het advies van de commissie-Biesheuvel heeft overgenomen. Daarbij heeft zij gewezen op de mogelijkheid van plebiscitair misbruik. Hieraan kan worden toegevoegd dat de geopperde mogelijkheid zal leiden tot de vergroting van mogelijkheden tot het door de genoemde leden hierboven gevreesde strategisch gedrag in de besluitvorming binnen het vertegenwoordigend stelsel. Voorts behoort het instrument van het correctief referendum als aanvulling van het vertegenwoordigend stelsel niet toe aan de degenen die deel uitmaken van het vertegenwoordigend stelsel maar aan de kiezers. In hun hoedanigheid van kiesgerechtigden kunnen individuele leden van de regering en individuele leden van de Staten-Generaal wel het initiatief nemen tot een correctief wetgevings-referendum indien zij daarvoor de steun van 40 000 resp. 600 000 kiesgerechtigden verwerven. Voorts kan de wetgever het initiatief nemen tot een raadplegend referendum.

Termijnen

De leden van de fracties van CDA en VVD hebben de vraag gesteld

waarom de termijnen in de procedure voor het correctief referendum niet in de Grondwet zijn opgenomen.

Ook in het advies van de commissie-Biesheuvel is ervoor gekozen om de termijnen niet in de Grondwet op te nemen, doch in de uitvoeringswetgeving. Wij hebben gemeend de voorkeur van de commissie op dit punt te moeten volgen. De reden daarvoor is in het bijzonder gelegen in de wens om in de regeling betreffende de termijnen enige flexibiliteit te kunnen inbouwen, zodat in het geval dat er sprake is van samenloop met andere referenda, vakantieperioden, feestdagen enzovoort, tot een redelijke termijn kan worden gekomen. Bij de verkiezingen gebeurt dit op basis van de Kieswet en het Kiesbesluit. Een dergelijke gedetailleerde regeling, waaraan nogal wat technische aspecten vastzitten, leent zich niet voor opname in de Grondwet.

Data

De leden van de PvdA-fractie gaven in overweging of het geen aanbeveling verdient referenda zoveel mogelijk met reguliere verkiezingen te laten samenvallen en hiermee rekening te houden bij het stellen van termijnen. Voorts wierpen zij de vraag op of de datum van de voorstellen van de regering niet inzet kan worden van een politiek debat. Zij vroegen tenslotte of de wetgever niet – net als bijvoorbeeld in Zwitserland – ieder jaar een aantal data zou moeten vaststellen zodat een referendum op de eerstvolgende referendumdatum wordt gehouden.

Wij willen allereerst benadrukken dat – zoals eerder aangegeven – de precieze uitwerking van termijnen en dergelijke geschiedt bij gelegenheid van de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving. In dit stadium moeten wij ons beperken tot het plaatsen van enkele kanttekeningen bij dit voorstel. Het samenvallen van een referendum met verkiezingen biedt het voordeel van besparingen in de sfeer van de organisatie en kosten. Tevens is van belang dat de combinatie mogelijk een opkomstbevorderend effect heeft. Een nadeel kan echter zijn dat – al naar gelang het onderwerp van het referendum en de referendumcampagne – de verkiezingen en de daarin centraal gestelde thema's minder centraal komen te staan. Het ieder jaar vaststellen van een aantal vaste data, zoals dat in Zwitserland het geval is, heeft voor- en nadelen. Gelet op het beperkte, aanvullende karakter van het correctief wetgevingsreferendum zal allereerst moeten worden bezien met welke frequentie een wetgevingsreferendum wordt gehouden alvorens wordt besloten of het noodzakelijk is per jaar vaste data te bepalen voor de stemming. Een evident voordeel van een tevoren vaststaande datum is dat men daar in organisatorische zin op kan anticiperen. Een nadeel kan echter in voorkomende gevallen zijn dat, gegeven de termijnen die voor de diverse fasen zullen worden vastgesteld en het aantal data dat men in een jaar bepaalt, een vertragend effect kan optreden in die zin dat stemmingen als het ware worden uitgesteld tot de eerstvolgende referendumdatum. Dat zou overigens opgevangen kunnen worden door een voldoende aantal referendumdata vast te stellen. Het is, zoals gezegd, echter aan de uitvoeringswetgever om te zijner tijd de afweging tussen de verschillende modaliteiten te maken en daaruit een keuze te maken.

Handtekeningen

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of het wenselijk is om bij het correctieve referendum met lijsten in gemeentehuizen te werken terwijl bij lokale referenda op andere wijze te werk wordt gegaan. Zij vroegen in dit verband of de drempel van het gemeentehuis voor sommige burgers niet hoger ligt dan voor anderen. Ook de leden van de

VVD-fractie stelden de vraag of de burgers tijdens de fasen van het inleidend verzoek en de steunverwerving naar het gemeentehuis moeten om een handtekening te plaatsen. Zij informeerden tevens of dit in de wet zal worden vastgelegd.

Het gebruik van handtekeningenlijsten, de plaats waar handtekeningen gezet dienen te worden, de controle daarop en wat dies meer zij, zal bij de uitvoeringswetgeving aan de orde komen. Het komt ons voor dat het gemeentehuis bij de genoemde handelingen in elk geval een belangrijke rol zal dienen te spelen zoals dit ook het geval is bij andere zaken waarbij een handtekening van de burgers vereist is (zoals bijv. bij de uitgifte van paspoorten of de ondersteuningsverklaringen voor kandidaten bij de verkiezingen). Wij sluiten niet uit dat het plaatsen van handtekeningen ook mogelijk moet zijn in andere openbare en toegankelijke plaatsen die daarvoor in aanmerking komen.

Zendtijd

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de mogelijkheid en de gevolgen van het ter beschikking stellen van zendtijd. Ook stelden zij de vraag of de commerciële omroep niet kan/moet worden ingeschakeld. De leden van de VVD-fractie betwijfelden of er een taak voor de overheid is weggelegd ten aanzien van het ter beschikking stellen van zendtijd. Zij vroegen met name of het noodzakelijk was dat de overheid zendtijd verleent aan groeperingen die 40 000 handtekeningen hebben weten te verzamelen nu deze reeds bewezen hebben de burgers te kunnen bereiken. Voorts wierpen zij de vraag op of er geen kans was op misbruik of oneigenlijk gebruik van de zendtijd. Zij stelden de vraag of er door de verlening van zendtijd niet impliciet aan grote belangenorganisaties een groot voordeel wordt verschaft ten opzichte van de voorstanders van de wet die geen zendtijd krijgen. Verder vroegen zij of zo niet het gevaar ontstaat van een te eenzijdige voorlichting aan burgers, nota bene nog gesubsidieerd ook. Slaan we zo niet een beetje door, zo vroegen deze leden. Verder wilden zij weten of de regering heeft overwogen de initiatiefnemers de kosten die aan zendtijd verbonden zijn, te laten betalen en zo nee, waarom niet. Tenslotte informeerden de genoemde leden of wettelijk dan wel anderszins zal worden vastgelegd dat de initiatiefnemers en andere groeperingen recht op zendtijd krijgen.

De regering is van oordeel dat voor de overheid in elk geval de rol is weggelegd om te verzekeren dat de kern van de relevante argumenten in een referendumcampagne tijdig en tenminste eenmalig op gelijke voet (evenveel ruimte voor voor- en tegenstanders) voor iedereen toegankelijk wordt gemaakt. Dit kan op verschillende manieren gebeuren (publicatie, bijeenkomst etc.) waaronder het ter beschikking stellen van zendtijd. Of en zo ja, in hoeverre naast deze neutrale voorlichting door de overheid ook zendtijd voor beïnvloedende voorlichting ter beschikking moet worden gesteld, is een vraag die aan de orde zal komen bij de uitvoeringswetgeving.

Artikel 89b

Alvorens in te gaan op de behandeling van de vragen over de in deze bepaling opgenomen uitzonderingen van materiële en formele aard, is het van belang om aandacht te geven aan de gevolgen van dit voorstel voor het wetgevingsbeleid.

Indien een wetsvoorstel naast andere onderdelen tevens een of meer bepalingen zou bevatten die onder de reikwijdte van een uitzondering op het correctief wetgevingsreferendum vallen, kunnen, gelet op de redenen om de betreffende uitzondering te maken, vragen rijzen of een correctief

wetgevingsreferendum wel kan worden gehouden. Dit laat onverlet het uitgangspunt dat over de desbetreffende onderwerpen, ook als zij tezamen met andere onderwerpen in een wetsvoorstel zijn opgenomen, geen correctief referendum mogelijk is. Het enkele feit dat aan een uitgezonderd onderwerp wordt geraakt, staat echter niet in de weg aan het houden van een correctief referendum.

De referendabiliteit van wetsvoorstellen kan niet geheel afhankelijk zijn van de bevoegdheid van de wetgever om de samenstelling van een wetsvoorstel te bepalen. De wetgever zou dan immers als rechter in eigen zaak zelf het laatste woord hebben over de mogelijkheid tot correctie van zijn eigen voorstellen. Het is daarom van groot belang dat de wetgever zoveel mogelijk vermijdt dat in een en hetzelfde voorstel van wet tegelijkertijd bepalingen voorkomen die niet referendabel zijn en bepalingen die wel referendabel zijn. De regering zal op dit punt de Aanwijzingen voor de regelgeving aanpassen. Ook op de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer rust de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat een wetsvoorstel niet tegelijkertijd referendabele en niet-referendabele bepalingen bevat en eventueel tijdig gesplitst wordt in een wetsvoorstel dat alleen de uitgezonderde onderwerpen bevat en een wetsvoorstel dat de overige onderdelen bevat.

Indien er desalniettemin op dit punt ook na de aanvaarding van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer nog twijfel mocht ontstaan tijdens de fase van het inleidend verzoek, zal in een geschillenregeling aan de hand van een besluit over de geldigheid van het inleidend verzoek worden uitgemaakt of het betreffende wetsvoorstel wel of niet referendabel is.

Op de vormgeving van deze geschillenregeling gaat de regering nader in bij het antwoord op de vragen bij artikel 89g. In de navolgende antwoorden op vragen over de reikwijdte van de uitzonderingen, zal de regering aangeven welke punten van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of een wetsvoorstel al of niet referendabel is.

Koningschap en koninklijk huis

De leden van de fracties van PvdA en D66 hebben gevraagd wat precies onder de uitzondering voor het koningschap dient te worden verstaan. De leden van de GPV-fractie vroegen ook naar de betekenis van de uitzondering van het koningschap alsmede naar de uitzondering voor het koninklijk huis. De leden van de SP-fractie meenden dat het koningschap en het koninklijk huis niet moeten worden uitgezonderd van het correctief referendum.

De achtergrond van deze uitzondering is aangegeven in de memorie van toelichting. De regering is van mening dat een referendum over de positie van de Koning en het koninklijk huis, ongeacht de uitkomst daarvan, ernstige schade kan toebrengen aan de monarchie. Over de reikwijdte van deze uitzondering behoeft geen onduidelijkheid te bestaan: het gaat hier om wetten die gebaseerd zijn op de bepalingen over het koningschap en het koninklijk huis in de Grondwet, wetten tot grondwetsherziening inzake het koningschap en het koninklijk huis alsmede om wetten die bepalingen over het koningschap en het koninklijk huis bevatten die direct verband houden met het functioneren van de monarchie.

Begroting

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de formulering «indien het de begroting betreft» niet te ruim geformuleerd is, mede verwijzend naar het artikel van Kortmann. Ook de leden van de GPV-fractie stelden deze vraag. De leden van de VVD-fractie vroegen of het niet vreemd en onlogisch is dat uitvoeringswetten van de begroting waarin het totale overzicht van

plannen ontbreekt wel referendabel zijn maar de begroting, waarin de totale samenhang wel is aangegeven, niet. De leden van de D66-fractie vroegen of de uitzondering voor de begroting de begrotingswetten zelf omvat of wetgeving die vertaling in de begroting vindt. Zij meenden dat het niet de bedoeling kan zijn om hieronder vrijwel alle wetten met financiële gevolgen te verstaan. De toelichting achtten zij wel duidelijk. Deze leden drongen aan op verscherping van de wettekst. De leden van GroenLinks was het niet duidelijk waarom begrotingswetten worden uitgesloten. Zij wezen in dit verband op artikel 89e en het feit dat sommige onderwerpen op het gebied van de defensie en de planologie in geen andere wet worden opgenomen dan de begrotingswet.

Bij de begroting gaat het uitsluitend om de wetsvoorstellen die de elementen van de begroting bevatten die zijn genoemd in artikel 105 van de Grondwet. Het gaat derhalve om de vaststelling van de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk, de algemene begrotingswetten, de suppletioire wetten, de slotwetten en de in demniteitwetten en niet om de Comptabiliteitswet en de uitvoering van de begroting in andere wetgeving dan de genoemde algemene begrotingswetten.

Alleen voor de wetsvoorstellen zoals genoemd in artikel 105 van de Grondwet geldt immers de overweging dat het daarbij gaat om een veelheid van uiteenlopende onderwerpen, inkomsten zowel als uitgaven, die zich niet leent voor een correctief referendum.

Bij een referendum over een wet die uitvoering geeft aan de begroting van het Rijk of een algemene begrotingswet zal in de campagne zeker aandacht worden besteed aan de samenhang van dat wetsvoorstel met de rijksbegroting. De regering acht het daarom niet vreemd of onlogisch dat deze uitvoeringswetten niet zijn uitgezonderd. Wel heeft de regering bezwaar tegen het voorstel om de algemene begrotingswetten buiten het bereik van de uitzondering te brengen. Het is inderdaad niet uitgesloten dat bepaalde onderwerpen alleen in het kader van deze algemene begrotingswetten in het proces van wetgeving voorkomen. De regering acht het echter van groter gewicht dat dergelijke begrotingswetten zoveel uiteenlopende onderwerpen bevatten dat zij zich niet goed lenen voor een referendum over een bepaald onderwerp. Voorts wijst zij erop dat leden van de Tweede Kamer gebruik kunnen maken van hun recht van initiatief om een specifiek onderwerp dat alleen voorkomt in een algemene begrotingswet los te maken van het begrotingstechnische aspect en als zelfstandig punt op te nemen in een apart wetsvoorstel. Uit de gekozen systematiek vloeit voort dat wetsvoorstellen tot grondwetsherziening inzake artikel 105, eerste, tweede en derde lid, van de Grondwet eveneens tot de uitgezonderde onderwerpen behoren.

(Naar aanleiding van de vragen van verschillende fracties om precisering van het begrip «indien het de begroting betreft» heeft de regering terzake een nota van wijziging ingediend die scherper tot uitdrukking brengt dat het alleen gaat om de begroting in enge zin zoals hierboven omschreven.)

Statuut

De leden van de fracties van PvdA en D66 vroegen naar de uitzondering voor de wetgeving tot uitvoering van het Statuut. De leden van de fractie van D66 informeerden naar de reden van deze aanscherping en vreesden dat het hier gaat om een zeer wezenlijke en niet wenselijke inperking van het referendum. Zij wezen op de niet geringe uitwerking van de uitzondering, bijvoorbeeld ten aanzien van de voorstellen tot grondwetsherziening. De genoemde leden stellen prijs op een reactie op de opmerking van de Raad van State over het feit dat het voorstel niet de vorm van een rijkswet draagt. Voorts vroegen zij of niet ook vele andere wetten die

enkele bepalingen inhouden over de in het Statuut genoemde onderwerpen in de vorm van een rijkswet worden gegoten en mitsdien buiten de reikwijdte van het referendum gaan vallen. Ook vroegen zij naar de reikwijdte van de uitzondering en hetgeen onder wetgeving ter uitvoering van het Statuut moet worden verstaan. Daarbij wezen zij op de gevallen van gewone wetten ter uitvoering van het Statuut waarbij de koninkrijksverhouding niet in het geding is, de rijkswetten ter uitvoering van artikel 3 Statuut, de categorie rijkswetten die gebaseerd zijn op artikel 38 Statuut en de rijkswetten die elementen bevatten die niet louter behoren tot de uitvoering van het Statuut. Deze leden zijn vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak van deze categorische uitsluiting. Zij achten het argument inzake de oppermacht van de Nederlandse wetgever niet overtuigend omdat die beperkt wordt door het vetorecht van de bevolking. Ook wezen zij op de bereidheid in de Nederlandse Antillen en Aruba om de uitslagen van Nederlandse referenda te aanvaarden. Daaraan voegden deze leden toe dat het hooguit gaat om het niet gebonden worden aan een wetsvoorstel waarover zij in die vorm een positief c.q. een niet-negatief oordeel hebben. In dit verband opperden zij een voorzetting om het mogelijk te maken dat een voorstel van rijkswet dat in Nederland door een referendum wordt geblokkeerd wel te laten gelden voor het grondgebied in de Nederlandse Antillen en Aruba indien zij de wens daartoe kenbaar maken.

De regering heeft een uitzondering voor de uitvoering van het Statuut opgenomen om te vermijden dat de invoering van het correctief wetgevingsreferendum ertoe leidt dat het gewicht van het land Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk aanmerkelijk wordt verzwaaard. Een voorstel van rijkswet dat mogelijk primair van belang is voor de Nederlandse Antillen en Aruba, zou door het correctief wetgevingsreferendum niet langer alleen mede afhankelijk zijn van de Nederlandse leden van de Staten-Generaal maar eveneens rechtstreeks van de Nederlandse kiezers. Wij achten dit niet in overeenstemming met de relatie tussen de landen van het Koninkrijk binnen het kader van het Statuut. Voorts menen wij dat een correctief wetgevingsreferendum over een voorstel van rijkswet per definitie een belangrijk element van onzuiverheid in de vraagstelling en daarmee in de campagne introduceert omdat onduidelijk is of het gaat om de materie van het voorstel, het rijkskarakter van de regeling en daarmee tevens de relatie tussen de landen binnen het Koninkrijk of een (on)bepaalde combinatie van beide.

De zuivere hantering van instrument van het correctief wetgevingsreferendum door middel van een eenduidige vraagstelling wordt daarom niet gediend door een uitbreiding van het toepassingsbereik naar voorstellen van rijkswet of wetsvoorstellen op basis van het Statuut. Op grond van deze overwegingen zijn wij van opvatting dat ten aanzien van de gemaakte uitzondering inzake de uitvoering van het Statuut geen nader onderscheid gemaakt kan worden naar de verschillende bepalingen inzake de voorbereiding en vaststelling van (rijks)wetgeving die het Statuut bevat.

Bij de thans geldende (rijks)wetgeving tot uitvoering van het Statuut, dus uitgezonderd de rijkswetten met eenmalige werking, zoals de rijkswetten tot goedkeuring of machtiging, gaat het om minder dan veertig (rijks)wetten. Wij verwachten niet dat het beperkte aantal voorstellen van (rijks)wet op basis van de bepalingen in het Statuut zal toenemen, mede gelet op het feit dat daarvoor in de meeste gevallen de betrokkenheid en instemming van de bevoegde organen in de drie landen van het Koninkrijk vereist is. In de inleiding bij de beantwoording van de vragen over artikel 89b hebben wij reeds uiteengezet op welke wijze zal worden toegezien op de handhaving van de reikwijdte van het referendum.

Volgens artikel 45 van het Statuut valt slechts een gedeelte van de voorstellen tot grondwetsherziening onder de uitzondering. Uit deze bepaling blijkt eveneens dat het referendum niet valt onder de onderwerpen die bij rijkswet geregeld dienen te worden. De gemaakte uitzondering voor de uitvoering van het Statuut maakte het eens te meer overbodig om het voorstel de vorm van een voorstel van rijkswet te geven.

Wij zien overigens geen reden voor het opnemen van een bepaling die ertoe strekt dat een in Nederland bij referendum verworpen voorstel van rijkswet wel tot wet wordt verheven, maar dan alleen in de Nederlandse Antillen en Aruba zou gelden. Koninkrijksaangelegenheden dienen in beginsel, behoudens de specifieke uitzonderingen die het Statuut toelaat of voorschrijft, bij rijkswet te worden vastgesteld en in het gehele Koninkrijk te gelden. Slechts in enkele bijzondere gevallen kan een aangelegenheid van het Koninkrijk bij gewone wet (zie artikel 14, derde lid, van het Statuut) dan wel bij landsverordening worden vastgesteld of in de Staatsregeling van het land worden opgenomen (zie de artikelen 30 en 31 van het Statuut).

Internationale verplichtingen

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, GPV, SGP en SP hebben vragen gesteld over de uitzondering voor de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De leden van de VVD-fractie vroegen of wetgeving ter implementatie van richtlijnen waarover een «nationaal sausje» is gegoten, referendabel zal zijn. In dit kader vroegen zij in percentages aan te geven hoe vaak de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van zuivere implementatie, dat wil zeggen zonder toevoegingen van de Nederlandse regering. Ook wilden zij weten hoe vaak sprake is geweest van zgn. gemengde uitvoeringswetgeving. De leden van de D66-fractie zien het goed, zo bevestigt de regering, dat bijvoorbeeld goedkeuringswetten voor verdragen referendabel zijn en dat niet referendabel slechts de wetten zijn die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Deze leden vroegen hoe het nu ligt indien stilzwijgende goedkeuring wordt verleend. Voorts stelden deze leden de vraag of in gemoede kan worden volgehouden dat de uitvoering van verdragen en volkenrechtelijke besluiten altijd volledig gebonden is. Schuilt in die uitvoering niet vaak nog een forse beleidsruimte, zo vroegen zij. In dit kader stelden zij ook de vraag of deze vanwege het criterium «uitsluitend» dan niet alsnog referendabel moeten zijn evenals bij de overige gemengde uitvoeringsregelgeving. Vervolgens gingen zij in op het geval dat ondanks de Aanwijzingen toch gemengde uitvoeringswetgeving tot stand is gekomen en stelden zij de vraag of dergelijke wetsvoorstellen geheel referendabel zijn of worden gesplitst in een referendabel en een niet referendabel gedeelte. Voorts stelden zij de vraag of de uitvoering van rechterlijke uitspraken in wetgeving nu wel of niet onder de uitzondering valt. Tenslotte informeerden de genoemde leden in dit verband ook naar de referendum-bepalingen in de Grondwet met verdragen en de uitvoering daarvan in andere landen van de Europese Unie. De leden van de GPV-fractie vroegen waarom de wetsvoorstellen tot implementatie van richtlijnen en verordeningen van de Europese Unie worden uitgesloten nu daarbij beleidsruimte kan bestaan ten aanzien van de middelen om het doel te bereiken en veel wetgeving bestaat uit implementatie van Europese regelgeving. Zij wierpen de vraag op of een referendum over implementatiewetgeving geen goede mogelijkheid is de burgers meer te betrekken bij Europese regelgeving. Tenslotte stelden de leden van de SP-fractie de vraag of overwogen is om de bevolking vooraf te raadplegen bij het sluiten van belangrijke verdragen. Ook wilden zij weten of het niet mogelijk is bij het sluiten van verdragen een voorbehoud te maken dat de

bevolking dit verdrag of onderdelen van deze implementatie bij referendum verwerpt.

De regering is van oordeel dat de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties de wetgever zodanig bindt dat een correctief referendum in die gevallen zinledig is. Er kan in deze gevallen nog wel een zekere beleidsruimte resteren ten aanzien van de keuze van de middelen bij het bereiken van de op volkenrechtelijke wijze vastgestelde doeleinden. Dit geldt met name voor de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie.

De regering acht het niet zinvol dat in dergelijke gevallen een correctief referendum plaatsvindt omdat de vraagstelling per definitie een tweeslachtig karakter draagt door de vermenging van het wezenlijke element van de gebonden uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen en het ondergeschikte element van de beperkte beleidsruimte ten aanzien van de materie. Het woord «uitsluitend» ziet derhalve niet op deze beperkte beleidsruimte bij de uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen maar alleen op de zgn. gemengde uitvoeringswetgeving waarbij in het wetsvoorstel tot uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen tevens onderwerpen worden meegenomen die geen verband houden met de uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen maar louter behoren tot de nationale beleidsvrijheid.

In de afgelopen vijf jaar, de periode van 1 januari 1992 tot en met 1 januari 1997, zijn er 33 wetten tot implementatie van richtlijnen van de EG in het Staatsblad geplaatst. Daarbij ging het in 4 gevallen (8,25%) om zgn. gemengde uitvoeringswetgeving. Indien er ondanks de Aanwijzingen voor de regelgeving toch gemengde uitvoeringswetgeving in bovengenoemde zin tot stand zou komen, is de regering in dit geval van mening dat het gehele wetsvoorstel referendabel dient te zijn omdat de gesignaleerde tweeslachtigheid in de vraagstelling weliswaar zeer onwenselijk is maar anderzijds beperkt van karakter is omdat hieraan geen gevolgen kunnen worden verbonden voor de verplichting tot implementatie van de richtlijn. De regering acht een referendum over (het tot de nationale beleidsvrijheid behorende gedeelte van) wetsvoorstellen tot implementatie van Europese regelgeving geen goede mogelijkheid om de burgers meer te betrekken bij Europese regelgeving omdat de verplichting tot implementatie een gegeven vormt en de nationale beleidsruimte beperkt is. De uitvoering van rechterlijke uitspraken in nationale wetgeving valt alleen onder de uitzondering voor zover het gaat om verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties waarin rechterlijke uitspraken hun vertaling hebben gekregen of indien de internationale rechter krachtens verdragen of besluiten van een volkenrechtelijke organisatie het laatste woord heeft en de uitspraak geen twijfel laat over de verplichting om de betreffende nationale wet geheel of op een specifiek onderdeel te wijzigen.

In de referendumbepalingen in de Grondwet met verdragen en de uitvoering daarvan in andere landen van de Europese Unie komen verschillende mogelijkheden voor. De verplichting om verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties na te komen berust op het volkenrecht terwijl in de grondwetten van landen geregeld wordt op welke wijze men deze volkenrechtelijke verplichtingen nakomt. In de Franse en Deense Grondwet is het aangaan van internationale verplichtingen een onderdeel van de positieve lijst van onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden terwijl in de grondwetten van Italië, Spanje en Portugal het sluiten van verdragen onder de uitzonderingen valt. Alleen de Deense Grondwet kent een uitzondering op het referendum voor wetsvoorstellen tot uitvoering van volkenrechtelijke verplichtingen.

Ten aanzien van het raadplegend referendum bij het sluiten van verdragen wordt verwezen naar de antwoorden terzake in het eerste gedeelte van deze nota. Voorafgaande aan het sluiten van verdragen wordt het parlement daarover ingelicht krachtens artikel 1 van de Rijkswet

goedkeuring en bekendmaking verdragen. Bij het ondertekenen van een verdrag is het maken van een voorbehoud ten aanzien van de goedkeuring door middel van een correctief referendum niet noodzakelijk omdat het volkenrecht de nationale procedure van goedkeuring voor het aangaan van volkenrechtelijke verplichtingen overlaat aan de nationale constituties.

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over uitzonderingen die niet zijn opgenomen in het voorstel. Wij gaan daar nu nader op in.

Kwetsbare minderheden

De leden van de PvdA-fractie hebben naar aanleiding van de argumenten van de regering voor het achterwege laten van een uitzondering voor «kwetsbare minderheden» gevraagd of de regering voornemens is om op dit punt tot vernietiging van gemeentelijke verordeningen over te gaan.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de bescherming van minderheden, wanneer correctieve referenda over hun positie eenmaal mogelijk zijn, merken wij het volgende op.

De positie van minderheden kan aan de orde komen bij tal van wetsvoorstellen. Bij het opstellen van wetgeving is de wetgever – regering en Staten-Generaal gezamenlijk – gehouden om grondrechten van minderheden van welke aard dan ook in acht te nemen. In internationale verdragen en de Grondwet verankerde rechten gelden daarbij niet alleen als richtsnoer voor de wetgever doch ook als grens welke door de wetgever geëerbiedigd dient te worden. De mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum kan daaraan niet afdoen. Het correctieve karakter van het wetgevingsreferendum brengt wel met zich dat een uitspraak kan worden gedaan over de inhoud van een wetsvoorstel, bij voorbeeld omdat de positie van een of meer minderheden naar het oordeel van de kiezers onvoldoende is gewaarborgd dan wel – binnen de grondrechtelijke grenzen als genoemd – verdergaand is gewaarborgd dan wenselijk of nodig wordt geoordeeld. Indien een referendum leidt tot niet-bekrachtiging van een wetsvoorstel blijft de bestaande positie van minderheden zoals die tot die tijd was geregeld, intact.

Voor het lokale niveau gelden dezelfde volkenrechtelijke verplichtingen. Het ligt daarom niet in verwachting dat het noodzakelijk zal zijn om tot vernietiging van gemeentelijke verordeningen over te gaan tenzij deze verordeningen toch een schending van de genoemde verplichtingen bevatten.

Rechtspositie politieke ambtsdragers

De leden van de VVD-fractie vroegen naar het ontbreken van de uitzondering voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers die de commissie-Biesheuvel voorstelde. Zij vroegen of daardoor niet het risico ontstaat dat minder mensen beschikbaar zullen zijn voor een vertegenwoordigende functie.

De regering is van oordeel dat het risico dat minder kandidaten zich beschikbaar stellen voor een vertegenwoordigende functie niet primair wordt beïnvloed door bestaan van een uitzondering op de mogelijkheid van het correctief wetgevingsreferendum over de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Sociale zekerheid en belastingen

De leden van de fracties van GPV, RPF en SGP hebben vragen gesteld over het ontbreken van een uitzondering voor wetsvoorstellen inzake de sociale zekerheid en de belastingen. De leden van de GPV-fractie hebben met name bezwaar tegen een referendum over een bekrachtigd wetsvoorstel terzake. Ook wezen zij op de combinatie van verschillende soorten belastingen in een wetsvoorstel.

Niet is in te zien waarom de genoemde voorstellen, die een aanmerkelijk deel van de gehele wetgeving vormen, generiek zouden moeten worden uitgezonderd van het wetgevingsreferendum. In spoedeisende gevallen kan een beroep worden gedaan op de procedure van artikel 89e. Evenmin ziet de regering in waarom een referendum na de bekrachtiging van een wetsvoorstel van minder waarde zou zijn nu de Grondwet deze mogelijkheid biedt. De wetgever beslist zelf over de samenhang binnen wetsvoorstellen binnen de grenzen die de regering aangaf in de inleiding bij de antwoorden op de vragen over artikel 89b. De regering ziet geen aanleiding om op dit punt met voorstellen te komen.

Planologische kernbeslissing

De leden van de fracties van VVD, D66, SGP, GPV en SP zijn ingegaan op de positie van de planologische kernbeslissing (pkb), mede in het kader van de uitzonderingen op het correctief referendum. De leden van de VVD-fractie vroegen, beseffend dat een planologische kernbeslissing geen formele wet is en dat er een kabinetsstandpunt terzake is, of de planologische kernbeslissing niet moet worden opgenomen onder de uitzonderingen in artikel 89b. Zij wezen op het advies van de Raad van State en op hun standpunt dat een keuze gemaakt moet worden voor of uitvoerige burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van een pkb's (zoals nu het geval is) of voor het referendabel maken van een pkb achteraf maar niet dubbel op. Tevens meenden zij dat in het geval van een referendum de pkb een wet in formele zin moet worden. De leden van de D66-fractie meenden dat pkb's niet uitgezonderd moeten worden en dat een referendum door de burgers over pkb's met recht gewenst kan worden. Zij wezen op hun standpunt dat het mogelijk zou moeten zijn de combinatie van inspraak vooraf en een referendum zodanig te combineren dat van een uitrekking van de totale procedure geen sprake is maar dat het tegendeel het geval is. Voorts gaven zij aan dat de afsluiting van de nut- en noodzaakfase met een wetsvoorstel waarover een referendum kan worden gehouden, wel eens tot een stroomlijning en vereenvoudiging van de daaropvolgende pkb-procedure kan leiden omdat het dan alleen gaat om de procedures van bezwaar en beroep ten aanzien van de concrete uitwerking. De leden van de SGP-fractie verklaarden zich tegen een correctief wetgevingsreferendum over planologische kernbeslissingen en vragen om een beschouwing over de betekenis van inspraak. Ook de leden van de GPV-fractie namen dit standpunt in. Zij vroegen de regering in hoeverre zij bezwaren heeft tegen een verlenging van de procedure. Tenslotte waren de leden van de SP-fractie tegen het niet mogelijk maken van een correctief referendum over planologische kernbeslissingen. Zij vonden dat de bevolking zich tegen belangrijke planologische kernbeslissingen zou moeten kunnen uitspreken.

Wij merken hierover in algemene zin het volgende op. Planologische kernbeslissingen dragen niet de vorm van een wetsvoorstel. Zij zijn derhalve niet referendabel. Een uitzondering voor de planologische kernbeslissing is daarom overbodig en zelfs merkwaardig zolang de Grondwet geen bepalingen bevat omtrent de planologische kernbeslissing. Gelet op de complexiteit van de planologische

kernbeslissing is een dergelijke bepaling in de Grondwet ook niet op haar plaats. Het kabinet heeft naar aanleiding van het advies van de WRR het standpunt ingenomen dat de pkb niet de vorm van een wet krijgt en dat het correctief referendum niet wordt geïntroduceerd als onderdeel van de pkb (kamerstukken II 1995/96, 24 690, nr. 1).

Over de toekomst van de procedure van de planologische kernbeslissing als zodanig zal de regering met de Tweede Kamer van gedachten wisselen bij de behandeling van dit kabinetsstandpunt over het WRR-advies inzake besluitvorming over grote projecten en de uitvoering van de motie-Hofstra (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XI. nr. 28) terzake.

De leden van de VVD-fractie vroegen, erkennende dat een pkb geen formele wet is, of de pkb niet moet worden opgenomen in de uitzonderingen van artikel 89b. Het antwoord hierop luidt ontkenkend. Reeds omdat een uitzondering van een bepaalde categorie (pkb) geen betrekking kan hebben op hetgeen buiten de categorie (wet) valt, geldt zulks.

Kennelijk beogen deze leden zeker te stellen dat over pkb's ook indien zij in de toekomst wel in de wetsvorm zouden worden gegoten, alsdan niet referendabel zullen zijn. Allereerst verwijzen wij in dit opzicht naar het genoemde kabinetsstandpunt over het WRR-advies inzake grote projecten waarin is verwoord dat geen plaats wordt gezien voor het correctief referendum als onderdeel van de pkb-procedure en evenmin voor de pkb in wetsvorm. Ten tweede achten wij de Grondwet niet de plaats om te regelen dat bestaande of toekomstige besluitvormingsprocedures van welke aard ook, die niet in de Grondwet voorkomen of die volgens de Grondwet niet referendabel zijn, ook in de toekomst niet referendabel zullen worden omdat daarvan besloten zou kunnen worden dat zij binnen de referendabele categorie worden getrokken. Wij wijzen erop dat alsdan bij de besluitvorming één van de overwegingen zal zijn dat de keuze voor de wetsvorm van een bepaalde procedure met zich brengt dat een correctief referendum daarover tot de mogelijkheden behoort.

Ten aanzien van de stelling van dezelfde leden inzake uitvoerige burgerbetrokkenheid vooraf en een referendum, merken wij, mede in antwoord op vragen van de leden van de fracties van RPF en SGP, het volgende op. Wij achten het van belang dat inspraak vooraf en een correctief referendum achteraf geen uitwisselbare grootheden zijn. Het één is een element in de zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming door de daartoe bevoegde organen, terwijl het ander een correctiemiddel achteraf van de burgers kan zijn ten aanzien van een eenmaal vastgesteld besluit. Ten aanzien van de pkb is daarbij van belang dat een correctief referendum bij pkb's alleen die pkb-uitspraken zou betreffen die zich inhoudelijk daarvoor lenen, namelijk pkb's (of onderdelen daarvan) die een bindende uitspraak bevatten. Introductie van een correctief referendum zou niet ten koste mogen gaan van een breed maatschappelijk debat in de voorfase van een pkb. Een correctief referendum zou wel een extra stap zijn in het met vele waarborgen omgeven besluitvormingstraject van de pkb, zij het dat een correctief referendum uiteraard niet zal worden gehouden na, of als onderdeel van, elke pkb. Door het introduceren van een correctief referendum na een pkb wordt het totale besluitvormingstraject over grote projecten voor alle betrokkenen ongewis, omdat de principiële beslissing opnieuw onderwerp wordt van publiek debat. Waar het gaat om beginselbesluiten over grote ruimtelijke investeringsprojecten met de daarbij behorende financiële gevolgen, moeten burgers (waaronder particuliere investeerders) na afronding van de principebesluitvorming kunnen rekenen op bestendigheid. Voor het inbouwen van een correctief referendum in de besluitvormingsprocedure van de pkb ziet het kabinet derhalve onvoldoende grond. Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de fracties van SP en GPV ter zake.

De leden van de D66-fractie gaven aan dat zij er niet van overtuigd zijn dat de besluitvorming over grote projecten waarbij pkb's een rol spelen,

niet referendabel zijn. Zij zagen voordelen in een gestroomlijnde combinatie van een zorgvuldige inspraak- en voorbereidingsprocedure vooraf met de mogelijkheid van een correctief referendum achteraf. Het nu voorliggende grondwetsherzieningsvoorstel sluit een dergelijke ontwikkeling inderdaad niet uit, zo merken wij op onder verwijzing naar de overeenkomstige vraag van de leden van de RPF-fractie. Wij zijn – zoals ook aangegeven in het antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie evenwel geen voorstander van het referendabel maken van de pkb. Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vragen van de fractie van GroenLinks ter zake. Inderdaad zou de mening kunnen postvatten – zo antwoorden wij deze leden – dat bij een beperkt aantal aangelegenheden die aan een correctief referendum kunnen worden onderworpen de roep om een raadplegende referendum groter wordt. Wij menen echter dat door het huidige grondwetsvoorstel een aanzienlijk aantal belangrijke besluiten referendabel zal worden, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Mede om die reden zien wij geen reden om daarnaast nog in algemene zin het raadplegend referendum te introduceren. In dit verband verwijzen wij voorts naar de antwoorden inzake het raadplegend referendum in het begin van deze nota.

Met het bovenstaande heeft de regering tevens de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake de overwogen alternatieven beantwoord.

Artikel 89d

Verplichte bekrachtiging

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het wel juist is dat vrijelijk kan worden beslist omtrent de bekrachtiging van een wetsvoorstel als wel een meerderheid is gehaald maar niet het voorgeschreven quorum van 30%. De leden van de fractie van D66 vroegen of het nu noodzakelijk is de Kroon te verplichten tot bekrachtiging van een wetsvoorstel in geval een wet bij referendum niet werd verworpen. Deze leden meenden dat zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarbij de regering zich, ondanks het feit dat het wetsvoorstel niet in het referendum is verworpen, toch afvraagt of het voorstel van wet wel moet worden bekrachtigd. Zij vroegen of het in die gevallen niet beter aan het beleid van de Kroon kon worden overgelaten om te doen wat wijs wordt geacht, mede in aanmerking nemende dat het de taak van het parlement is om in een concrete situatie te beoordelen of als niet tot bekrachtiging wordt overgegaan de regering nog wel het vertrouwen van het parlement heeft. Zij achten het merkwaardig dat geen verplichte bekrachtiging nodig is indien wel een meerderheid is gehaald maar geen sprake is van een quorum. Zij zijn van oordeel dat in dit geval evenzeer sprake is van een mislukt referendum als in het geval genoemd in het tweede lid. De genoemde leden vroegen om de verplichte bekrachtiging nog eens te heroverwegen. De leden van de GPV-fractie vroegen eveneens om verduidelijking.

In antwoord op de verschillende vragen die zijn gesteld over de regeling betreffende de bekrachtiging, acht de regering het goed om eerst kort aan te geven tot welke gevolgen de verschillende soorten uitslagen van een referendum aanleiding kunnen geven.

Er kunnen zich de volgende situaties voordoen:

- a. een meerderheid die ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen stemt tegen het wetsvoorstel: het wetsvoorstel vervalt in dat geval ingevolge artikel 89d, eerste lid, van rechtswege.
- b. een meerderheid die minder dan 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen stemt tegen het wetsvoorstel: de regering is vrij het wetsvoorstel al dan niet te bekrachtigen.

c. een minderheid die ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen stemt tegen het wetsvoorstel: het wetsvoorstel dient ingevolge artikel 89d, tweede lid, terstond te worden bekrachtigd.

d. een minderheid die minder dan 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen stemt tegen het wetsvoorstel: het wetsvoorstel dient ingevolge artikel 89d, tweede lid, terstond te worden bekrachtigd.

De situatie onder a vormt het logische sluitstuk van een referendum, waarbij aan de twee cumulatieve vereisten uit artikel 89d, eerste lid, wordt voldaan. Daarover kan naar het oordeel van de regering geen discussie ontstaan.

Wat de situaties geschetst onder b, c en d betreft wordt blijkens de vragen van de leden van de PvdA-fractie en van de D66-fractie een andere positie ingenomen dan die de regering heeft ingenomen, zij het dat tussen beide fracties ook verschillen zitten. Zo lijkt de vraagstelling van de PvdA-fractie te suggereren dat ook in het geval als hierboven beschreven onder b verplichte bekrachtiging dient te volgen, terwijl de leden van de D66-fractie ook voor de gevallen beschreven onder c en d de verplichte bekrachtiging juist wil schrappen.

Tussen de situatie beschreven onder b en de situaties beschreven onder c en d, zit naar het oordeel van de regering een principiële verschil dat het verschil in rechtsgevolg zoals dat uit artikel 89d, tweede lid, voortvloeit rechtvaardigt. Het verschil is daarin gelegen, dat bij de situaties ad c en d er een meerderheid is die zich in het referendum wel voor het – eerder in meerderheid door de beide Kamers der Staten-Generaal aanvaarde – wetsvoorstel heeft uitgesproken; deze meerderheid ontbreekt juist bij de situatie geschetst onder b. Dat gegeven rechtvaardigt ons inziens dat in situaties ad c. en d. verplichte bekrachtiging volgt. Het ook in deze twee situaties aan het oordeel van de regering overlaten van het antwoord op de vraag of wel of niet tot bekrachtiging wordt overgegaan achten wij ook niet wenselijk, omdat wij van oordeel zijn dat aan alle betrokkenen op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid moet worden geschapen omtrent het rechtsgevolg dat aan een uitslag wordt verbonden. Daar komt nog bij dat het heroverwegen van artikel 89d, tweede lid, zoals de leden van de D66-fractie vragen, uitsluitend het openen van een vrijwel theoretische optie inhoudt. Het is niet of nauwelijks denkbaar dat de regering zowel in strijd met een meerderheid van de beide Kamers der Staten-Generaal, mogelijk inclusief de initiatiefnemers van een initiatiefvoorstel, als in strijd met een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden die zich eveneens voor het wetsvoorstel heeft uitgesproken, van bekrachtiging zal afzien, daarbij een conflict met alle genoemde partijen risikerend. Een bevoegdheid die de mogelijkheid van een dergelijk conflict openlaat, komt noch de duidelijkheid noch de geloofwaardigheid van het instrument referendum als correctief instrument ten goede.

De situatie beschreven onder b ligt naar ons oordeel anders en rechtvaardigt wel enige handelingsvrijheid bij de bekrachtiging. In dit geval heeft immers een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden zich in een correctief referendum uitgesproken tegen een wetsvoorstel dat eerder in meerderheid door beide Kamers der Staten-Generaal was aanvaard. In een dergelijke situatie lijkt het ons zinvol om een afwegingsmoment te behouden en niet – zoals de leden van de PvdA-fractie suggereren – ook tot verplichte bekrachtiging over te gaan. Het voorgaande overziend zijn wij er niet van overtuigd dat de regeling zoals deze thans in artikel 89d, tweede lid, zou moeten worden aangepast.

Drempels

De leden van de fracties van GroenLinks en SGP vroegen naar de betekenis van de vereiste drempels. De leden van de fractie van Groen-

Links wezen in algemene zin op bezwaren tegen de hoogte van de drempels, waaronder de drempel in artikel 89d. De leden van de SGP-fractie vroegen aan te geven in welk opzicht het vereiste van dertig procent feitelijk verschilt van een opkomstpercentage. Ook vroegen zij om aan te geven waarop dit getal is gebaseerd.

Het betreft geen opkomstpercentage maar een percentage van het totale aantal kiesgerechtigde burgers. Dit getal is mede gebaseerd op de ervaringen in Denemarken die de commissie-Biesheuvel heeft beschreven. De regering is van mening dat de hoogte van deze drempels niet zodanig hoog is dat het instrument van het correctief referendum daardoor niet levensvatbaar is.

Artikel 89e

Inwerkingtreding

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het «niet kunnen wachten van de inwerkingtreding van een wet».

De spoedeisendheid wordt beoordeeld en bepaald door de wetgever. De formulering van de bepalingen acht de regering correct zodat zij geen behoefte heeft aan de voorstellen tot wijziging daarvan.

Gevolgen verworpen wet

De leden van de VVD-fractie vroegen wat de gevolgen zullen zijn als de in werking getreden wet later bij referendum alsnog wordt verworpen. Zij vroegen voorts hoe moet worden omgegaan met reeds aan burgers verleende rechten. Ook vroegen zij welke denkbare gevolgen mogelijk zijn en welke eventuele financiële gevolgen tengevolge daarvan. Voorts vroegen zij om in te gaan op de woorden «zo nodig». In dit kader vroegen zij in hoeverre de wetgever vrij is in het nader regelen van de gevolgen van een alsnog bij referendum verworpen wet. Ook vroegen zij wat de consequenties zijn als blijkt dat de wetgever die gevolgen niet of onvoldoende heeft geregeld.

De door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen laten zich voor een groot deel lastig in abstracto te beantwoorden. Wat de gevolgen zijn (of kunnen zijn) van het alsnog verwerpen van een in werking getreden wet, hangt immers af van de inhoud van die wet. Deze mogelijke gevolgen alsmede de eventueel gewenste voorzieningen in het geval dat een dergelijke wet in een referendum alsnog wordt verworpen, zullen echter zowel in het kader van de voorbereiding van het desbetreffende wetsvoorstel als bij de parlementaire behandeling daarvan, ten volle aan de orde kunnen komen. Dat geldt ook voor eventuele financiële gevolgen. Indien inderdaad de situatie zich voordoet, dat een in werking getreden wet alsnog wordt verworpen, zal de wetgever de als gevolg daarvan noodzakelijk geachte voorzieningen bij nadere regeling moeten treffen. Een en ander betekent overigens niet, dat het wellicht mogelijk en wenselijk is om – los van de concrete gevallen – reeds enkele algemene voorzieningen te treffen, die dan hun grondslag zouden kunnen krijgen in de wettelijke regeling als bedoeld in artikel 89g van het wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving zal hieraan aandacht moeten worden geschonken. Overigens merken wij op, dit mede ter relativering van deze problematiek, dat de hier bedoelde situatie geen onbekend verschijnsel is, in die zin dat deze ook kan voorkomen in de gevallen dat een rechter een wettelijke regeling onverbindend verklaart of vernietigt. Wat de woorden «zo nodig» betreft in artikel 89e, tweede lid,

wordt opgemerkt dat daarmee wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat een nadere wettelijke regeling niet altijd nodig zal zijn.

Artikel 89f

Stilzwijgende goedkeuring verdragen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het juist is dat, als het gaat om de goedkeuring van verdragen, slechts de brief waarbij een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd aan een referendum kan worden onderworpen. Ook vroegen zij of het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 89a en verder wel voldoende is doordacht. Ook de leden van de GPV-fractie stelden deze vraag, daarbij verwijzend naar het artikel van Kortmann. De leden van de D66-fractie vroegen ook naar de stilzwijgende goedkeuring.

Het correctief referendum kan betrekking hebben op een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag (de uitdrukkelijke goedkeuring zoals geregeld in artikel 4 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen) of op de stilzwijgende goedkeuring van een verdrag (artikel 5 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen).

De procedure van de stilzwijgende goedkeuring wordt ingeleid met een brief van de minister van Buitenlandse Zaken die vergezeld gaat van de tekst van het verdrag, een toelichtende nota, het advies van de Raad van State en het nader rapport. In de uitvoeringswetgeving zal gespecificeerd worden dat de vraagstelling in dit geval betrekking heeft op de tekst van het betreffende verdrag. Wij delen de opvatting van Kortmann dat in de uitvoeringswetgeving nader inhoud kan worden gegeven aan de overeenkomstige toepassing van de artikelen 89a tot en met 89e op verdragen en achten de uitvoeringswetgeving daarvoor de aangewezen plaats. Er doen zich hierbij inderdaad geen punten voor die een nadere regeling in de Grondwet noodzakelijk maken.

Verdragen

De leden van de SP-fractie vroegen naar de betekenis van verdragen. Zij vroegen ook of op grond van deze bepaling een correctief referendum gehouden had kunnen worden over het verdrag van Maastricht, indien deze bepaling toen van kracht was geweest. Voorts vroegen zij om voorbeelden te geven van verdragen waarvan geen uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt bij wet.

Voor de betekenis van het begrip verdrag verwijst de regering naar het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1977, 167). Indien dit voorstel van kracht zou zijn geweest bij de goedkeuring van het verdrag van Maastricht zou een correctief referendum niet mogelijk zijn geweest omdat het ging om een voorstel van rijkswet. In artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen zijn de verdragen opgenomen waarvoor geen goedkeuring is vereist.

Artikel 89g

Geschillenregeling

De leden van de PvdA-fractie vroegen uitgebreider in te gaan op de regeling van geschillen en de verkorte beroepsprocedure. De leden van de D66-fractie vroegen in het kader van de uitzondering voor verdragen of een geschillenregeling niet het overwegen waard is. De leden van de VVD-fractie vroegen in het kader van de beoordeling van het inleidend verzoek of bij een verkorte beroepsprocedure is gedoeld op de Algemene

wet bestuursrecht. Tenslotte vroegen de leden van de GPV-fractie eveneens hoe en door wie geschillen zullen worden beslecht.

Er kunnen zich bij de uitvoering van de regeling betreffende het correctief wetgevingsreferendum verschillende soorten geschillen voordoen. In de vragen van de fracties klinken deze mogelijke vragen ook door: is er wel of niet sprake van een referendabel onderwerp, is wel of niet voldaan aan de eisen gesteld aan een inleidend verzoek, is de uitslag van een stemming wel of niet juist vastgesteld. Voor al deze geschillen geldt echter dat er snel en effectief een rechterlijk oordeel voorhanden moet kunnen zijn om het vertragend effect van een dergelijke geschillenbeslechting tot een minimum te beperken. Wij denken daarom aan een regeling, waarbij dergelijke geschillen via een verkorte procedure, vergelijkbaar met die welke is neergelegd in de Kieswet, in eerste en enige aanleg worden beslecht door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Kosten

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de kosten van een referendum in guldens en hoe de regering concludeert dat deze kosten – gezien de drempels – aanvaardbaar zijn. Voorts vroegen deze leden op basis van welk aantal verwachte referenda per jaar de regering tot deze conclusie komt. De leden van de fractie van D66 vroegen naar een regeling in de uitvoeringswetgeving om paal en perk te stellen aan deze kosten.

Op grond van de cijfers van enkele grote gemeenten kan geconcludeerd worden dat de kosten van gemeenten voor de organisatie van verkiezingen tussen de twee en drie gulden per kiesgerechtigde bedragen. De kosten voor de organisatie van een referendum zullen daarmee vergelijkbaar zijn. Het gaat hierbij vooral om de kosten voor het drukken en verzenden van de oproepkaarten en de stembiljetten, de inrichting van de stemlokalen en de presentiegelden van de leden van de stembureaus. Tot de kosten van een referendum rekent de regering alleen de neutrale voorlichting door de overheid. De kosten van een beïnvloedende voorlichtingscampagne kunnen oplopen tot een derde of de helft van de referendumkosten in enge zin zoals hierboven geschetst. Een mogelijkheid om de kosten te beperken is gelegen in de combinatie van een referendum met verkiezingen. Hierbij spelen echter ook andere elementen een rol zoals hierboven reeds is aangegeven. Deze kwestie, alsmede een regeling om de (belangrijkste onderdelen van de) uitvoeringskosten te beheersen, komen aan de orde bij de behandeling van de uitvoeringswetgeving.

Artikel 128a

Verhouding tussen Grondwet en wet

Alvorens over te gaan tot de beantwoording van de gestelde vragen over specifieke elementen van dit onderdeel van het voorstel, gaat de regering eerst nader in op de vragen over de verhouding tussen het wetsvoorstel tot grondwetsherziening en de inhoud van de uitvoeringswetgeving op dit punt. In algemene zin wijst de regering in dit verband op de overwegingen die zij hierboven reeds heeft vermeld bij de aanvang van de artikelsgewijze beantwoording. Ten aanzien van de verhouding tussen het wetsvoorstel tot grondwetsherziening, de uitvoeringswetgeving en de bevoegdheid tot regelgeving van gemeenten en provincies zijn echter ook nog enkele andere elementen van belang.

De volgende fracties hebben hierover vragen gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen of met de voorgestelde ruime formulering de decentrale wetgevers niet te veel zeggenschap hebben over de invulling van het lokale referendum. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat gemeenten en provincies bij het stellen van nadere regels ten aanzien van het referendum blijven binnen de door de rijksoverheid gestelde regelgeving en vroegen de regering in te gaan op de mate van verruiming. Deze leden merken op dat artikel 128a veel zaken aan de wetgever overlaat. De leden van de D66-fractie achten het begrijpelijk en aanvaardbaar dat de uitwerking van het decentraal referendum aan de gewone wetgever wordt overgelaten, mede omdat een te grote starheid moet worden vermeden en de gewone wetgever terecht voldoende in staat wordt geacht de kaders voor decentrale referenda vorm te geven. De leden van GroenLinks vinden de regering ten aanzien van het decentrale referendum aan de vage kant maar menen eveneens dat dit begrijpelijk is gezien het feit dat in deze kabinetsperiode geen nadere wetgeving te verwachten valt. De leden van de RPF-fractie vroegen in hoeverre de uiteindelijke vormgeving van het correctief referendum reeds is bepaald en de gedane aanwijzingen en voorstellen bepalend zijn voor de uitvoeringswetgeving. De leden van de SGP-fractie gaan ervan uit dat de regering een algemene regeling op het oog heeft ten aanzien van beslissende referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en dat in dat opzicht uniformiteit noodzakelijk is. Zij vroegen hoeveel ruimte voor eigen invulling de regering wil laten aan andere overheden. Tenslotte stelden de leden van de GPV-fractie de vraag waarom niet volstaan is met de mogelijkheid voor gemeenten en provincies om het referendum in te voeren. Zij vroegen ook naar de bedoeling van de zin dat de wetgever op dit punt de hoofdlijnen zal aangeven.

De regering acht het vanuit een oogpunt van constitutioneel beleid noodzakelijk om de gemoderniseerde Grondwet zo sober en beknopt mogelijk te houden. Voor het centrale niveau is het geboden dat de Grondwet een uitvoeriger, zij het eveneens zo beknopt mogelijk gehouden, regeling bevat ten aanzien van het correctief wetgevingsreferendum dan voor het decentrale niveau. Het zou immers niet juist zijn dat de gewone wetgever als rechter in eigen zaak zelf beslist over de wezenlijke elementen van het instrument dat dient als mogelijkheid van correctie op zijn eigen besluiten. Daarom moet de grondwetgever de kaders stellen waarbinnen de wetgever zich op dit punt kan bewegen. Voor het decentrale niveau betekent dit uitgangspunt dat de gemeenteraad en provinciale staten evenmin vrijelijk zullen mogen beschikken over de wezenlijke onderdelen van het instrument dat de mogelijkheid tot correctie van hun besluiten opent. Deze wezenlijke onderdelen dienen derhalve te worden vastgesteld door een andere, hogere instantie. Dat is de wetgever. Vanuit het genoemde constitutionele beleid en haar vertrouwen in de wetgever om terzake goede regels te stellen heeft de regering geen behoefte aan een verdere detaillering van artikel 128a. Ook ten aanzien van een grondrecht als het actief en passief kiesrecht bevat de Grondwet de hoofdlijnen terwijl de nadere uitwerkingen in de Kieswet en het Kiesbesluit zijn opgenomen. De wetgever zal uitmaken welke mogelijkheden tot delegatie zullen worden geboden, uiteraard met inbegrip van de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om nadere regels te stellen ten aanzien van het referendum.

Deze uitvoeringswetgeving kan, zoals eerder aangegeven, eerst ter hand worden genomen na de verplicht voorgeschreven verkiezingen voor de Tweede Kamer. Het kabinet kan ten aanzien van de inhoud van deze uitvoeringswetgeving thans alleen haar opvattingen aangeven. Zij heeft dit reeds gedaan in de memorie van toelichting en zal hier nader op ingaan aan de hand van de gestelde vragen, met name ten aanzien van

het toepassingsbereik van het decentraal referendum, de drempels en de uitzonderingen. In het algemeen ligt het in de rede om voor het decentrale niveau aansluiting te zoeken bij de regels voor het centrale niveau. Daarbij dient in acht te worden genomen dat er ook belangrijke verschillen van constitutionele aard bestaan tussen de beide niveaus bestaan die nopen tot een eigen regeling voor het decentraal referendum die op onderdelen afwijkt van de regeling voor het centrale niveau.

In het navolgende gaan wij eerst in op de vragen die zijn gesteld over de tekst van het voorstel. Vervolgens beantwoorden wij de vragen over de elementen die niet zijn opgenomen in deze tekst. Tenslotte geven wij antwoord op de vragen die betrekking hebben op de inhoud van de uitvoeringswetgeving.

Het begrip «besluit»

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het begrip besluit (ook in de Algemene wet bestuursrecht) voldoende duidelijk is. De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd dat de regering heeft gekozen voor het ruime begrip «besluit». Zij delen de opvatting van de Raad van State dat er op deze manier een inconsistentie ontstaat tussen de regelingen op centraal (wetgeving) en decentraal niveau (besluit is meer dan een verordening). Zij vroegen naar de reden daarvan. Genoemde leden vroegen voorts nader te motiveren waarom de werkingssfeer van het correctief referendum al te zeer beperkt zou worden als zou worden gekozen voor het begrip «verordening». Zij wezen erop, dat de tekst van het regeerakkoord 1994 spreekt van «correctief wetgevingsreferendum». Het moet dus gaan over een ieder bindende regelgeving op decentraal niveau en niet over concrete besluiten die geen algemene regelgeving bevatten. Zij stelden de vraag waarom daar vanaf wordt geweken. De leden van de genoemde fractie wensten vast te houden aan de afspraken in het regeerakkoord en drongen er bij de regering op aan om niet verder te gaan dan het referendabel maken van decentrale regelgeving die vergelijkbaar is met de wetten in formele zin op rijksniveau. Zij hechtten daar zeer aan. De leden van de fractie van D66 steunden de gedachte dat in beginsel alle besluiten van provinciale staten en gemeenteraden behoudens een aantal bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen referendabel zullen moeten worden. Zij merken op dat dit ook geheel in lijn ligt van de voorstellen van de commissies Biesheuvel en De Koning en in de voorgaande proeves van wetgeving, ook van dit kabinet. Zij vroegen of het begrip besluit in de Grondwet een andere inhoud heeft dan het begrip besluit in de Algemene wet bestuursrecht en zo ja, of dan niet overeenkomstig hetgeen onlangs ten aanzien van het vernietigingsrecht in de Gemeentewet is geregeld (privaatrechtelijke besluiten krijgen een overeenkomstige behandeling) niet ook in de Grondwet moeten worden geregeld. De leden van de aan het woord zijnde fractie merkten op dat gemeenteraden en provinciale staten uit hoofde van de Gemeentewet en de Provinciewet een ruime mogelijkheid hebben om te delegeren aan burgemeester en wethouders en aan gedeputeerde staten. Aangezien artikel 128a besluiten van raden en staten referendabel maakt vroegen zij of kiezers door middel van delegatie van bevoegdheden van het recht op referendum beroofd kunnen worden. Ook de leden van de SGP-fractie informeerden naar de omschrijving van het begrip «besluit».

Wij zijn van oordeel dat de werkingssfeer van het correctief referendum op decentraal niveau te veel beperkt zou worden bij een keuze voor het begrip «verordening» in plaats van het begrip «besluit». De regering neemt in ogenschouw dat de achtergrond van het correctief referendum voor een belangrijk deel is gelegen in de wens de burger nauwer bij besluitvorming te betrekken. In daartoe aanleiding gevende gevallen en

met inachtneming van de te stellen voorwaarden moet het mogelijk zijn het stelsel van de vertegenwoordigende democratie aan te vullen met een (beslissende) uitspraak van het electoraat. Op nationaal niveau gaat het daarbij in overwegende mate om wetgeving in materiële zin. Wetgeving in formele zin behoeft immers niet samen te vallen met algemeen verbindende voorschriften. Op decentraal niveau is sprake van een grote verscheidenheid van besluitvorming die de burgers in belangrijke mate raken. Zo worden op gemeentelijk en provinciaal niveau niet alleen verordeningen vastgesteld, maar ook besluiten van algemene strekking zoals bestemmingsplannen en verkeersmaatregelen. Dat zijn wezenlijke besluiten die de burgers direkt raken. Hierbij zij overigens aangetekend dat bijvoorbeeld bestemmingsplannen ook algemeen verbindende voorschriften bevatten.

De regering is van oordeel dat een correctief referendum op decentraal niveau dat beperkt blijft tot verordeningen, geen recht doet aan de in deze nota opgenomen redenen voor de invoering van het correctief referendum. Een correctief referendum dat zich louter tot verordeningen uitstrekt, zou op decentraal niveau een wel buitengewoon beperkte betekenis hebben, zeker in vergelijking met het nationale niveau. Hier is van belang dat het bij wetgeving in formele zin op nationaal niveau niet altijd uitsluitend gaat om een ieder verbindende regels (wetten in materiële zin). Ook bij wetgeving in formele zin kan het immers gaan om kwesties die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten maar het karakter van een besluit of een beschikking dragen. Een louter formele vergelijking van het begrip «wetgeving (in formele zin)» op nationaal niveau en het begrip «verordening» op decentraal niveau gaat derhalve niet alleen voorbij aan de strekking van het voorstel maar ook aan deze nuances. Om ongewenste verschillen in het toepassingsbereik van het correctief referendum op nationaal en decentraal niveau te voorkomen zal voor het decentrale niveau een langere lijst van uitzonderingen in de wet moeten worden opgenomen dan voor het nationale niveau.

Hiervoor is ingegaan op de algemene reikwijdte van het correctief referendum op decentraal niveau. Uiteengezet is waarom het referendum op decentraal niveau niet tot verordeningen beperkt zou moeten zijn, maar zich ook tot andere besluiten behoort uit te strekken zoals besluiten van algemene strekking (bv. plannen), besluiten tot vaststelling van beleidsregels en beschikkingen, uiteraard voor zover niet uitdrukkelijk bij of krachtens de wet uitgezonderd. Het begrip besluit in artikel 128a zal naar ons oordeel in de uitvoeringswetgeving moeten aansluiten bij het begrip besluit zoals dat thans is neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat dus om schriftelijke beslissingen van bestuursorganen, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Dit laatste houdt in dat de beslissing op rechtsgevolg moet zijn gericht. Zij moet, met andere woorden, een concrete juridische betekenis hebben, wil het aan een correctief referendum onderworpen kunnen worden. Overigens is ons niet geheel duidelijk wat de leden van de fractie van D66 in dit verband bedoelden met hun verwijzing naar de Gemeentewet. Volgens artikel 128a zullen besluiten van de vertegenwoordigende organen referendabel zijn. Dat betekent dat gemeenteraden en provinciale staten zich bij het nemen van delegatiebesluiten, die overigens zelf referendabel dienen te zijn, moeten realiseren dat dit tot gevolg heeft dat de gedelegeerde besluiten niet correctief referendabel zijn. De regering acht het onwaarschijnlijk dat louter gedelegeerd zal worden om de reden die de leden van de D66-fractie veronderstelden.

Het begrip «beslissend»

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in artikel 128a het woord «beslissend» is ingevoegd. Impliciet stelden zij de vraag waarom deze

formulering afwijkt van artikel 89a, waar alleen over referendum wordt gesproken.

Voor het correctief referendum op centraal niveau acht de regering de Grondwet de juiste plaats voor het opnemen van regels die de wetgever in formele zin binden. Artikel 89a bepaalt, kort weergegeven, dat wetsvoorstellen aan een referendum onderworpen kunnen worden, met inachtneming van de daarop volgende artikelen. Daaruit blijkt het bindende karakter van het referendum. Voor wat betreft het decentrale niveau is het in ieder geval noodzakelijk dat de Grondwet bepaalt dat op decentraal niveau referenda kunnen worden gehouden die het algemeen vertegenwoordigend orgaan binden. De gewone wetgever kan dat niet, omdat de Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten aan het hoofd van respectievelijk de gemeente en de provincie staan. Als gezegd zijn wij van mening dat de gewone wetgever een en ander wel nader kan – en zelfs moet uitwerken. Erkend zij dat het regeerakkoord spreekt over correctief wetgevingsreferendum op lokaal niveau. Daarmee wordt bedoeld op de mogelijkheid tot correctie die het electoraat via een referendum wordt geboden. Toch lijkt ons de term «beslissend» een juistere. Deze term doet meer recht aan de gedachte die achter de invoering van dit referendum ligt. Het gaat er immers om dat het electoraat in dat geval het laatste woord wordt gegeven. De uitslag van een referendum hoeft natuurlijk niet altijd «correctief» te zijn (het verwerpen van een besluit), maar kan de aan het referendum onderworpen besluitvorming ook onderschrijven. Daarom zijn wij van mening dat «beslissend» in de tekst van de wet meer recht doet aan de bedoeling van het hier voorgestelde referendum dan «correctief». Overigens wordt de term «beslissend» ook in het rapport van de commissie-Biesheuvel gehanteerd. Wij tekenen wellicht ten overvloede nog aan dat de term «beslissend» niet betekent dat besluiten als uitvloeisel van een correctief referendum niet meer door de rechter getoetst zouden kunnen worden. Het algemene regime van de rechtsbescherming is daarop gewoon van toepassing.

Bij of krachtens de wet

De leden van de fractie van D66 vroegen of de nu voorgestelde delegatie naar decentrale wetgeving («krachtens de wet») in sommige gevallen niet wat erg ruim is. Wordt daardoor niet een te grote diversiteit in de hand gewerkt, zo vroegen deze leden, en welke betekenis moet aan de woorden «krachtens de wet» worden toegekend. Voorts vroegen zij of de wet niet alleen ingevolge artikel 128a de aantallen kiezers die vereist zijn om een rechtsgeldig referendum te kunnen vragen moet regelen maar ook bijvoorbeeld de opkomst of het vereiste van een bepaalde meerderheid.

De regering wijst erop dat uit de formulering van artikel 128a, evenals uit andere, daarmee overeenkomende grondwetsbepalingen, niet afgeleid kan worden in welke mate ruimte zal bestaan voor nadere regulering op decentraal niveau. De formulering «bij of krachtens de wet» houdt slechts in dat nadere regeling hetzij geheel door de formele wetgever geschiedt of bijvoorbeeld tevens bij algemene maatregel van bestuur, maar dat het ook mogelijk is dat de formele wetgever een deel van de regelgevende taak delegeert naar het decentrale niveau, of een combinatie van beide. Voor zover voor delegatie naar het decentrale niveau wordt gekozen ligt het voor de hand dat de formele wetgever de bevoegdheid tot nadere regelgeving zal delegeren aan gemeenteraden en provinciale staten. De regering is van mening dat enige beleidsruimte geboden zal moeten worden, echter zonder dat essentiële verschillen in referenda op decen-

traal niveau zullen optreden. Dit betekent dat de uitvoeringswetgeving bepaalde eisen zal stellen aan de opkomst en de vereiste meerderheden.

Hieronder beantwoorden wij de vragen over de elementen die niet zijn opgenomen in de tekst van het voorstel tot grondwetsherziening.

Drempels

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de inzet bij vaststelling van de drempels naar aanleiding van de verwijzing in het nader rapport naar het voorstel van de commissie-Biesheuvel en de verdubbeling op nationaal niveau ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Voorts stelden zij de vraag waarom bij de drempels eventueel onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen grotere en kleinere provincies en gemeenten. De leden van de VVD-fractie signaleerden dat uit de formulering van artikel 128a blijkt dat de drempels die gelden voor het referendum op decentraal niveau niet in de Grondwet worden opgenomen, maar bij wet zullen worden bepaald. Zij vroegen om een nadere motivering, daarbij verwijzend naar de regeling voor het centrale niveau. Tevens verwezen deze leden naar onder meer naar een passage op bladzijde 7 (tweede alinea) van de memorie van toelichting waar staat dat de grondwetgever de wetgever niet vrij kan laten ten aanzien van de bepaling van wezenlijke onderdelen van het correctiemechanisme. Geldt dat op het decentrale niveau anders, zo vroegen deze leden. In beginsel toonden zij zich voorstander van grondwettelijke verankering van ook de drempels voor decentrale referenda. De genoemde leden vroegen in hoeverre een gebrekkige dan wel lage opkomst bij referenda een rol zal spelen bij het vaststellen van de drempels. Zij vroegen of een lage opkomst een reden kan zijn voor het vaststellen van lagere drempels. Daarom hechten zij eraan dat de drempels analoog aan de drempels voor referenda op het nationale niveau worden vastgesteld in de Grondwet.

Wij merken allereerst op dat de vaststelling van de drempels aan de orde komt bij de uitvoeringswetgeving. De inzet daarbij is dat de wetgever de drempels bepaalt voor het correctief referendum op decentraal niveau. De wetgever zal zich alsdan rekenschap geven van de adviezen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning, de inmiddels opgedane ervaringen met raadplegende referenda op decentraal niveau, de drempels op nationaal niveau en het reeds door de commissie-Biesheuvel gesignaleerde gegeven dat het effect van getallen verschilt al naar gelang de omvang van de gemeente of provincie. De regering gaat er vanuit dat de wetgever een zekere bandbreedte zal aangeven die recht doet aan de verschillen op het decentrale niveau en de decentrale overheden een zekere keuzeruimte biedt maar geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van burgers om daadwerkelijk gebruik te maken van het instrument van het correctief referendum.

In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie wijzen wij allereerst op de algemene beschouwing die aan het begin van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 128a is opgenomen. Aldaar is in algemene zin uiteengezet waarom niet gekozen wordt voor een onnodige detaillering van de Grondwet, en dus ook niet van artikel 128a. De gewone wetgever als hogere regelgever ten opzichte van de decentrale overheden is als eerste aangewezen om uitwerking aan de grondwettelijke bepaling te geven. Dat geldt ook voor de drempels. De regering gaat er niet van uit dat een lage opkomst leidt tot het vaststellen van lagere drempels. Een lage opkomst betekent dat in een concreet geval aan een referendum onvoldoende behoefte bestaat of dat de kiezer niet gemotiveerd is tot het uitbrengen van een stem. In dat geval vindt de besluitvorming plaats volgens de reguliere vertegenwoordigende democratie. Het zou gekunsteld zijn om drempels te verlagen louter vanuit de overweging dat een

lagere opkomst toch tot een geldig referendum zou moeten leiden. Andersom, zo voegen wij toe, ligt een verhoging van de drempels bij een hoge opkomst evenmin in de rede. Het gaat erom dat de wetgever de drempels zodanig vaststelt dat het correctief referendum op decentraal niveau zijn beperkte, aanvullende karakter behoudt.

Uitzonderingen

De leden van de VVD-fractie vroegen of nu reeds kan worden aangegeven welke onderwerpen van het correctief referendum zullen worden uitgezonderd. Zij verzochten of zij er op mochten rekenen dat beschikkingen die betrekking kunnen hebben op individuele aangelegenheden worden uitgezonderd van het correctief referendum. Voorts stelden zij de vraag wat verstaan moet worden onder «enige ruimte» die de wetgever aan gemeenten en provincies kan laten ten aanzien van de uitzonderingen. Tenslotte wilden de de genoemde leden weten of het niet beter zou zijn om, indien wordt gekozen voor het begrip «verordening» zoals zij voorstelden, de uitzonderingen in de Grondwet op te nemen overeenkomstig de regeling voor het nationale niveau. Zij staan dit voor.

Wij merken op dat het voorstel een verruiming bevat ten aanzien van de aanwijzing van onderwerpen die worden uitgezonderd van de referendummogelijkheid. In het voorstel van de commissie-Biesheuvel werd uitzondering alleen bij de wet gesteld. Voor het overige zijn er geen essentiële verschillen wat betreft de mogelijkheid van delegatie.

Voorts stelt het kabinet vast, zoals hierboven reeds is uiteengezet, dat het onmogelijk is om nu reeds uitspraken hierover te doen, omdat de uitvoeringswetgeving pas op zijn vroegst na de eerstkomende verkiezingen ter hand kan worden genomen.

Wel kan gedacht worden aan het uitsluiten van:

- besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen;
- besluiten die de gemeenteraad of provinciale staten als beroepsinstantie hebben genomen ten aanzien van beslissingen van de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten;
- besluiten die zijn gericht op het ter kennisgeving aannemen van nota's, rapporten en dergelijke;
- besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden.

Verder kan worden overwogen om besluiten uit te zonderen waarvan de inhoud (vrijwel) volledig vaststaat vanwege hun gebonden karakter. De regering wil echter niet zo ver gaan dat alle besluiten die in medebewind zijn genomen, van het houden van een referendum worden uitgezonderd. Hierna gaan wij daar nader op in. Naar analogie met de uitzonderingen op nationaal niveau en de huidige gemeentelijke praktijk, zijn er ook redenen om de gemeentebegroting bij de uitgezonderde onderwerpen op te nemen. Eveneens dient een voorziening te worden getroffen voor de directe inwerkingtreding van spoedeisende besluiten. Tenslotte wijst de regering er op dat alleen een beslissend referendum kan worden gehouden over een beslissing die op rechtsgevolg is gericht en die tot de finale competentie van het betreffende vertegenwoordigende orgaan behoort. Gemeenten en provincies zullen dus geen beslissende referenda kunnen houden over projecten waarin zij geen finale besluitvormende bevoegdheid hebben.

De regering is voorts van mening dat beschikkingen niet integraal van het houden van een correctief referendum moeten worden uitgezonderd. Daarbij past wel de kanttekening dat gemeenteraden en provinciale staten niet veelvuldig beschikkingen zullen nemen. Uitgesloten is het echter zeker niet en het is ook niet uitgesloten dat er beschikkingen worden genomen die tot een referendum zullen leiden. Bij wijze van voorbeeld

kan gewezen worden op subsidiebesluiten die de raad autonoom vaststelt of besluiten tot het verlenen van een vestigingspremie aan een bedrijf. In die gevallen is het niet uitgesloten dat kiesgerechtigden een referendum willen houden.

De wetgever is aangewezen om de hoofdregels ten aanzien van de uitzonderingen te stellen, maar dat sluit een aanvullende bevoegdheid van gemeenten en provincies niet uit. Uit het oogpunt van decentralisatie is het gewenst bevoegdheden zoveel mogelijk te leggen op het niveau dat er in de praktijk mee moet werken. Naast de wettelijke uitzonderingen moeten de decentrale overheden dan ook enige ruimte hebben om aanvullende uitzonderingen te stellen. Deze ruimte mag echter niet zo groot zijn dat het instrument correctief referendum wordt uitgehold.

De regering is van mening dat de uitgezonderde onderwerpen voor het decentrale niveau niet in de Grondwet thuis horen. Dit past namelijk niet in de opzet van de Grondwet die zich beperkt tot hetgeen constitutioneel noodzakelijk is. Voor het centrale niveau kan een regeling voor de uitzonderingen in de Grondwet niet gemist worden omdat de wetgever niet zelf de uitzonderingen op het correctief wetgevingsreferendum kan vaststellen. Voor het decentrale niveau is het toereikend dat de nationale wetgever de uitzonderingen regelt.

De regering heeft met het bovenstaande tevens de vragen beantwoord van de leden van de CDA-fractie omtrent de zeggenschap van decentrale wetgevers over de invulling van het lokale referendum.

Waterschap

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de regering afziet van de invoering van een correctief referendum voor waterschappen. Zij vroegen om een nadere toelichting. De genoemde leden merkten op dat regelgeving van waterschappen alle burgers kan treffen. Zij vroegen waarom deze regelgeving werd uitgesloten. Daarbij merkten zij op, vanuit een oogpunt van consistentie redenerend, dat het bij een referendum gaat om de vraag of burgers de hun bindende regelgeving wel of niet aanvaardbaar achten en niet om de vraag hoe de regelgevers zijn gekozen.

Wij merken op dat het voorgestelde correctief referendum zich niet uitstrekt tot alle de burgers bindende regelgeving maar, gelet op het beperkte, aanvullende karakter van het correctief referendum slechts tot wetgeving in formele zin en de besluiten van gemeenteraden en provinciale staten. Mede gelet op dit aanvullende karakter van het correctief referendum is het toepassingsbereik van dit voorstel niet uitgebreid tot waterschappen en andere organen van functioneel bestuur maar beperkt tot de genoemde regelgeving die tot stand komt door de medewerking van de vertegenwoordigende organen die werkzaam zijn op het terrein van het algemeen bestuur met een open huishouding op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Tenslotte beantwoordt de regering de gestelde vragen die betrekking hebben op de inhoud van de uitvoeringswetgeving.

Ervaringen op lokaal niveau

De leden van de PvdA-fractie vroegen ook naar het oordeel van de regering over de ervaringen die inmiddels op provinciaal en lokaal niveau zijn opgedaan. Ook informeerden zij naar gehouden raadplegende referenda op provinciaal niveau. In dit verband wilden de leden van de CDA-fractie weten in hoeverre de ervaringen en de resultaten van de referenda in Leiden, Amsterdam en Rotterdam zijn meegenomen bij het

ontwerp van deze bepaling. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV informeerden naar de inmiddels gehouden referenda op lokaal niveau.

De vraag van de leden van de RPF-fractie of de ervaringen die inmiddels op lokaal niveau zijn opgedaan met het middel referendum zijn geïnventariseerd, moet ontkennend worden beantwoord. Het houden van raadplegende referenda behoort tot de autonome bevoegdheid van het gemeentebestuur. Het is, binnen de randvoorwaarden die de (Grond)wet stelt, aan dit bestuur zelf om af te wegen welke factoren een rol spelen bij de vraag of een referendum moet worden georganiseerd en op welke wijze. De regering ziet daarom geen aanleiding systematisch toe te zien op de wijze waarop referenda worden gehouden, de effecten van referenda of de ervaringen van bestuurders met het referendum als middel. Voor de invoering van het beslissend lokaal referendum spelen die factoren ook slechts een beperkte rol in relatie tot de meer principiële beweegredenen die de regering reeds in de memorie van toelichting en het voorafgaande deel van deze nota gaf. Voor een overzicht van referenda op lokaal niveau en de daarover verschenen literatuur verwijst de regering naar publicaties als die van professor D.J. Elzinga («Het lokale referendum», Alphen aan den Rijn, 1996). De praktijk van raadplegende referenda is divers: een gevolg van de gemeentelijke autonomie waaraan de regering overigens veel waarde hecht. Met inachtneming van bepaalde grenzen vindt de regering deze diversiteit niet bezwaarlijk. Deze grenzen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken in januari 1995 in een circulaire aan de gemeentebesturen bekendgemaakt. Voorwaarde bij raadplegende referenda is in ieder geval dat het primaat van de gemeenteraad, zoals neergelegd in de Grondwet en de Gemeentewet, niet wordt aangetast. Elk raadslid beslist zelf per geval of hij zich aan de uitslag van het referendum gebonden acht. De raad heeft steeds het laatste woord en zal daarom steeds zelf een afweging van alle betrokken belangen moeten maken. Ervaringen met raadplegende referenda op provinciaal niveau zijn de regering niet bekend. Het ligt in de rede dat aan deze referenda dezelfde voorwaarden worden gesteld als aan de raadplegende referenda op lokaal niveau.

Medebewind

De leden van de PvdA-fractie vroegen om dieper in te gaan op het vraagstuk van het medebewind. De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om meer inzicht te geven inzake mogelijke uitzonderingen voor besluiten in medebewind. Zij stelden de vraag of wordt overwogen alle besluiten in medebewind uit te zonderen van het referendum of alleen bepaalde besluiten, parallel aan de implementatievoorstellen met betrekking tot EU-regels.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de wetgever ten aanzien van de uitgezonderde onderwerpen zal moeten afwegen of daaronder ook de besluiten vallen waarvan de inhoud (vrijwel) volledig vastligt, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat deze besluiten in medebewind worden genomen of anderszins rechtstreeks voortvloeien uit besluitvorming op nationaal niveau. Ter nadere onderbouwing wijst de regering op het volgende voorbeeld. In artikel 44 van de Woningwet schrijft de wet dwingend voor in welke gevallen een bouwvergunning mag en moet worden geweigerd. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een bouwwerk niet voldoet aan de bouwverordening of aan bij of krachtens het bestemmingsplan gestelde eisen. Wanneer zich geen weigeringsgronden voordoen, dan moet de bouwvergunning verleend worden. In dergelijke gevallen heeft het geen zin om een correctief referendum te houden, omdat het gemeentebestuur aan dwingende criteria is gebonden. Daarbij kan opgemerkt worden dat het niet uitgesloten is dat over de betekenis en de interpretatie daarvan (bijvoorbeeld

bestemmingsplanvoorschriften) verschillend kan worden gedacht. Het gaat dan om afwegingen die het bestuur moet maken bij de voorbereiding van het besluit. Uiteraard kan de rechter in voorkomende gevallen toetsen of het bestuur in een concreet geval de juiste afweging heeft gemaakt. Hier is uitdrukkelijk geen ruimte voor een referendum. Wanneer een (in overwegende mate) gebonden beslissing toch aan een referendum zou worden onderworpen, uitmondend in een besluit dat zich niet met de voorgeschreven wettelijke normen verdraagt, is de kans groot dat de rechter dat besluit vernietigt. De omstandigheid dat het besluit als uitvloeisel van een referendum tot stand is gekomen zal daaraan niet afdoen. Met deze uiteenzetting hoopt de regering de aan het woord zijnde leden er van te hebben overtuigd dat er goede gronden zijn voor het uitsluiten van het referendum van gebonden besluitvorming. De vraag is dan nog wel hoe de wetgever dit moet regelen. Denkbaar is een limitatieve opsomming van besluiten die om de genoemde reden niet referendabel zijn. Deze systematiek impliceert dat de wetgeving op dit punt doorgelicht moet worden en dat bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving bezien moet worden of de daaruit voortvloeiende besluitvorming wel of niet van het referendum uitgezonderd moet worden. Mede vanuit de wenselijkheid van sobere wetgeving geeft de regering de voorkeur aan een algemene norm ter zake die door de gemeente- en provinciebesturen zelf kan worden ingevuld en toegepast. Wellicht ten overvloede wijst de regering erop dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat alle medebewindsbesluiten van het referendum worden uitgesloten. Bij het merendeel van besluiten die in medebewind genomen worden is immers ruimte voor een eigen invulling door het decentraal bestuur, zoals bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Iets anders is dat er sprake zal zijn van een zekere glijdende schaal (van gebonden naar in hoge mate vrij). De regering ziet niet goed hoe hier een hard wettelijk criterium geformuleerd kan worden dat aangeeft: aan deze kant van de streep is wel ruimte voor een referendum en aan de ander kant niet. Deze afweging kan en moet in concrete gevallen aan het verantwoordelijke decentrale bestuursorgaan overgelaten worden. Besluiten terzake kunnen in een geschillenprocedure worden getoetst op de wijze zoals hierboven reeds uiteen is gezet.

Maatschappelijk noodzakelijke projecten

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting van de Raad van State dat het openen van de mogelijkheid van een correctief referendum ten aanzien van «maatschappelijk noodzakelijke» projecten de slagvaardigheid van het bestuur en de positie van de vertegenwoordigende organen ernstig zou kunnen aantasten. Zij vroegen de regering daar nog eens nader op in te gaan en zulks onmogelijk te maken.

Wij achten het begrip «maatschappelijk noodzakelijke projecten» in ieder geval ook juridisch te weinig omlijnd om daaraan gevolgen te verbinden. Zij merkt op dat de introductie van het electoraat als actor in het proces van besluitvorming in het algemeen kan leiden tot enige vertraging bij het overheidshandelen. Deze vertraging vindt de regering, mede gelet op de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel, echter in het geheel van de besluitvormingsprocedure van ondergeschikt belang. De vertraging kan bovendien tot een minimum worden beperkt door korte termijnen en een spoedvoorziening in de wettelijke regeling op te nemen.

Kosten

De genoemde leden vroegen ook naar de kosten. Zij wilden weten welke (mogelijke) kosten er voor provincies en gemeenten zijn verbonden

aan het houden van referenda. Zij stelden voorts de vraag of die kosten voor rekening van de provincies en gemeenten zelf komen of dat zij daarvoor extra financiële middelen van het rijk krijgen. Tenslotte wilden zij weten of wordt overwogen om financiële bijdragen voor aanvragers van referenda in te stellen.

Uiteraard is het zo dat het organiseren van referenda lasten met zich brengt. Bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving zal het kostenaspect punt van aandacht zijn. Dan zal bezien worden hoe tot compensatie zal worden overgegaan. De regering ziet geen aanleiding voor rijksbijdragen aan aanvragers van referenda.

Kennisgeving

De leden van de fractie van D66 vroegen de aandacht voor het artikel van de heer Brederveld in de Gemeentestem nr. 7047. Zij vroegen zich af of het voor kennisgeving aannemen van besluiten wel van het referendum moet worden uitgezonderd.

Allereerst vragen wij ons af – gelet op het gehanteerde besluitbegrip en gelet op artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht – of het voor kennisgeving aannemen een publiekrechtelijke rechtshandeling (gericht op rechtsgevolg) is. Wij gaan er vanuit dat dat in de meeste gevallen niet zo zal zijn. Voorts kunnen wij ons niet voorstellen dat wezenlijke besluiten worden genomen door het voor kennisgeving aannemen van stukken. Wij zien niet in hoe een dergelijke gang van zaken tot een voor de kiezer duidelijke referendumvraagstelling zal kunnen leiden. Er zal dan toch op z'n minst sprake moeten zijn van een duidelijk en concreet, op rechtsgevolg gericht, besluit. De beslissing om een stuk voor kennisgeving aan te nemen kan toch bezwaarlijk aan een referendum onderworpen worden. Bij de uitvoeringswetgeving zal deze problematiek nader aan de orde kunnen komen.

Modelverordening

Voorts signaleerden de genoemde leden wel erg grote verschillen tussen de huidige gemeentelijke referendumregelingen als gevolg van het ontbreken van een duidelijke lijn. Zij vroegen of er niet naar moet worden gestreefd om hetzij via een circulaire hetzij in overleg met de VNG via een modelverordening te komen tot de formulering van enkele basiseisen die in ieder geval zullen moeten worden gesteld.

Wij merken op dat de kanttekening van de aan het woord zijnde leden betrekking heeft op de raadplegende referenda op lokaal niveau die in de huidige situatie zonder specifieke basis in de wetgeving gehouden kunnen worden. Inderdaad is het zo dat daar verschillen in te constateren zijn, maar dat is inherent aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeentebesturen. In ieder geval zien wij geen aanleiding voor wetgeving op dit punt. Overigens heeft de minister van Binnenlandse Zaken de gemeentebesturen in januari 1995 in de hierboven genoemde circulaire gewezen op de constitutionele randvoorwaarden waar referendumverordeningen in ieder geval aan moeten voldoen. Tenslotte verwijzen wij naar de notitie inzake het raadplegend referendum op lokaal niveau die de minister van Binnenlandse Zaken in april 1997 aan de Tweede Kamer heeft gezonden.

Stimuleren van experimenten

De leden van de fractie van GroenLinks verwachtten dat een definitieve regeling van het decentrale referendum nog zeker zo'n drie jaar op zich zal laten wachten. Is de regering bereid om in die periode zoveel mogelijk

experimenten met decentrale referenda te stimuleren, zodat daaruit lessen kunnen worden getrokken voor de definitieve regeling, zo vroegen deze leden.

De regering ziet geen aanleiding om dergelijke experimenten te stimuleren. Verschillende gemeenten kennen een verordening op het raadplegend referendum. De ervaringen die daarmee zijn en worden opgedaan kunnen een rol spelen bij de voorbereiding en behandeling van de uitvoeringswetgeving voor het correctief referendum op decentraal niveau.

Herindeling

De leden van de RPF-fractie stelden enkele specifieke vragen over referenda in relatie tot gemeentelijke herindeling.

Uitgangspunt is dat referenda op decentraal niveau alleen gehouden kunnen worden met betrekking tot besluitvorming waarvoor het decentraal bestuur zelf finaal verantwoordelijk is. Daarbij kan gewezen worden op gemeentelijke grenscorrecties waarbij minder dan 10% van het aantal inwoners van de betrokken gemeenten een rol speelt. De betrokken gemeentebesturen kunnen zelf daartoe strekkende besluiten nemen. Deze besluiten zijn overigens wel onderworpen aan goedkeuring door gedeputeerde staten. Naar het oordeel van de regering is het zeker denkbaar dat deze (vrijwillig) genomen besluiten aan een correctief referendum worden onderworpen. Een andere variant is dat niet de gemeenten het initiatief tot een grenscorrectie nemen, maar dat de provincie dat doet. In dat geval berust de finale besluitvorming bij provinciale staten. Het provinciale besluit is in dit geval referendabel. Op gemeentelijk niveau is er dan geen ruimte voor een correctief referendum. Uiteraard heeft het gemeentebestuur wel de gelegenheid een standpunt in te nemen en dat kenbaar te maken aan de provincie, maar die oordeelsvorming is op zich – naar de regering aanneemt – niet een publiekrechtelijke rechtshandeling zodat voor een correctief referendum op gemeentelijk niveau geen plaats is.

Herindelingen worden bij wet vastgesteld. In de lijn van het voorafgaande zien wij in deze gevallen dan ook geen ruimte voor correctieve referenda op gemeentelijk of provinciaal niveau. Wel kan de herindelingswet aan een correctief wetgevingsreferendum worden onderworpen. De regering ziet niet in dat deze gang van zaken een gevaar zou kunnen inhouden voor de samenhang in herindelingsvoorstellen.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of herindelingen (bedoeld zal zijn: grenscorrecties) die na een decentraal referendum zijn tegengehouden in een latere fase op centraal niveau toch nog aan de orde kunnen komen beantwoorden wij als volgt. Een dergelijke gang van zaken zal eerder uitzondering dan regel zijn, maar het is niet uitgesloten. Zoals hiervoor uiteengezet vallen herindelingen onder de eindverantwoordelijkheid van de wetgever in formele zin. In dergelijke gevallen is het niet uit te sluiten dat een grenscorrectie die eerder op decentraal niveau na een referendum niet door is gegaan later in een (al dan niet meeromvattend geheel) op nationaal niveau toch nog wordt voorgesteld. De wetgever zal naar mag worden verwacht zich in een dergelijke situatie wel rekenschap geven van de omstandigheid dat een lokaal referendum heeft plaatsgevonden. Als het voorstel echter in een wetsvoorstel is opgenomen zal de afweging wat meer los komen van louter het decentrale belang, en kan de wetgever natuurlijk op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid een standpunt innemen. De desbetreffende wet kan dan overigens aan een correctief wetgevingsreferendum worden onderworpen.

Gemeentebestuur en raadplegend referendum

De leden van de GPV-fractie menen dat niet kan worden volstaan met de stelling dat de beslissing over het houden van een lokaal consultatief referendum door het gemeentebestuur moet worden genomen.

De regering stelt voorop dat de vraag of het gemeentebestuur op enige wijze zijn oordeel wil laten beïnvloeden door raadpleging van de bevolking, binnen ons constitutionele bestel uitsluitend door dat bestuur zelf kan worden beantwoord. In algemene zin kan de regering, zoals hierboven reeds betoogd, geen oordeel geven over de raadplegende referenda die tot dusver hebben plaatsgevonden. Wel heeft zij in het besluit tot opheffing van de schorsing van de Arnhemse referendum-verordening (Stb. 1994, 735) de constitutionele grenzen van het raadplegend referendum aangegeven. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat elk individueel lid van het gemeentebestuur zelf dient te kunnen uitmaken of hij zijn stem op voorhand wenst te laten bepalen door de uitkomst van het raadplegend referendum. Indien de raadsleden daar in meerderheid weinig voor voelen, blijft het aan het gemeentebestuur om te beslissen tot het houden van een referendum of niet. Uiteraard zal bij die beslissing de vermoedelijke opkomst een rol kunnen spelen.

Overigens wijst de regering erop dat de behoefte tot houden van een raadplegend referendum naar alle waarschijnlijkheid sterk zal afnemen na invoering van de mogelijkheid van het beslissend referendum.

Artikel 137, zesde lid

Gekwalificeerde meerderheid bij grondwetsherziening

De leden van de fractie van de PvdA verzochten aandacht te besteden aan de eis van gekwalificeerde meerderheid bij grondwetsherziening, verdragen en artikel 63 Grondwet, mede naar aanleiding van het artikel van Kortmann.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere motivering van het standpunt om het vereiste van een versterkte meerderheid niet als uitgangspunt te nemen voor de vereisten van het correctief wetgevings-referendum. De genoemde leden stelden de vraag of het niet billijk was om de eisen voor referenda ook op te schroeven als de Staten-Generaal besluit met gekwalificeerde meerderheid in plaats van bij gewone meerderheid. De leden van de GPV-fractie wensten een onderbouwing van het standpunt om geen generieke uitzondering te maken voor besluitvorming door de wetgever.

De regering heeft de uitzondering voor wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing opgenomen in hoofdstuk 8 over de grondwetsherzieningsprocedure omdat het gaat om een uitzondering op deze bijzondere procedure. De voorgestelde bepaling in artikel 137, zesde lid, sluit aan bij het voorstel van de commissie-Biesheuvel. In navolging van de commissie-Biesheuvel is de regering van oordeel dat het feit dat de Grondwet een gekwalificeerde meerderheid voorschrijft voor de aanvaarding van bepaalde wetsvoorstellen, op zichzelf niet noopt tot een generieke uitzondering voor dergelijke wetsvoorstellen. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk en het zou niet juist zijn om in het parlement een brede consensus te vereisen voor aanvaarding van een voorstel van wet terwijl bij een referendum een brede consensus onder de bevolking wordt vereist om het wetsvoorstel te verwerpen. De regering wijst in dit verband ook op de drempels in het voorstel. Naar aanleiding van het artikel van Kortmann merken wij voorts nog het volgende op. Kortmann stelt dat hij het vreemd vindt dat als de beide kamers een voorstel tot grondwetsherziening met ten minste twee

derden van het aantal stemmen aannemen, 30% van de kiesgerechtigden dit zouden kunnen tegenhouden. Wij kunnen Kortmann met betrekking tot dit punt niet volgen. De beide kamers kunnen elk voor zich in tweede lezing het voorstel toch immers (ook) met een derde (plus één) tegenhouden? Bovendien gaat het daarbij om een derde van het aantal uitgebrachte stemmen terwijl het bij de verwerping van een voorstel bij referendum gaat om een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen, welke meerderheid ten minste 30% van het aantal stemgerechtigden omvat. Het onderhavige voorstel slaat geen acht op het aantal leden van de beide kamers dat bij de stemming over het voorstel (vóór het voorstel) heeft gestemd. Ook een in beide kamers met algemene stemmen aangenomen voorstel kan aan een correctief referendum worden onderworpen. Met betrekking tot de vraag of een voorstel van rijkswet tot grondwetsherziening referendabel is, zij verwezen naar hetgeen bij artikel 89b is opgemerkt over de reikwijdte van de in dat artikel opgenomen uitzondering.

Procedure grondwetsherziening

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom niet eerst een notitie over de gehele procedure tot grondwetsherziening is verschenen. De leden van de D66-fractie stelden de vraag of dit voorstel het onmogelijk maakt om in het kader van een herbezinning op de grondwetsherzieningsprocedure ook de mogelijkheid te overwegen om het referendum in die procedure een rol te doen spelen, met name als mogelijkheid tot vervanging van de tweede lezing.

Een wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure wordt in het onderhavige voorstel niet voorgesteld. Aangezien een grondwetsherziening bij wet wordt overwogen en vervolgens in tweede lezing bij wet wordt vastgesteld en een referendum ziet op voorstellen van wet, diende de vraag te worden beantwoord of een referendum kan worden gehouden over beide of over een van beide soorten voorstellen van wet. De regering heeft daarbij overeenkomstig het advies van de Commissie-Biesheuvel gekozen voor voorstellen in tweede lezing, omdat pas in die situatie de tekst van het definitieve voorstel is vastgesteld door de vertegenwoordigende organen. Bovendien achten wij het niet juist de mogelijkheid te scheppen om zowel in eerste lezing als in tweede lezing een correctief referendum te houden over hetzelfde voorstel.

Additioneel artikel XXXI

De leden van de D66-fractie vinden een overgangstermijn die als het even tegenzit wel tien jaar kan beslaan uiterst ruim, zo niet te ruim bemeten en vroegen of niet een laatste restant van koudwatervrees aan deze bepaling ten grondslag ligt. De leden van de GPV-fractie vroegen waarom voor deze vormgeving is gekozen. Zij wilden weten of de wijze waarop nu wellicht een meerderheid wordt gevormd om te komen tot grondwetsherziening er niet toe zou moeten nopen respect op te brengen voor de eigen verantwoordelijkheid van de regering en Staten-Generaal welke na nieuwe verkiezingen zullen zijn gevormd.

In de memorie van toelichting is een aantal redenen genoemd waarom voor de thans gekozen termijn van vijf jaar met de mogelijkheid van verlenging met nogmaals vijf jaar is gekozen. Daarnaast illustreren ervaringen uit het verleden bij het totstandbrengen van door Grondwetsbepalingen gevorderde uitvoeringswetgeving, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 10 Grondwet, dat het zinvol kan zijn om in ieder geval over de mogelijkheid tot verlenging te beschikken. Het gaat niet om koudwatervrees maar veeleer om realiteitszin. Wat de vraag van de leden

van de GPV-fractie ter zake van de vormgeving betreft, merken wij op dat indien de wijziging van de Grondwet zoals deze in dit wetsvoorstel is voorzien na een uitvoerige discussie met beide Kamers der Staten-Generaal eenmaal tot stand is gekomen en daarmee de vraag wel of niet invoering van een correctief wetgevingsreferendum definitief is beantwoord, deze niet wederom bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van deze wijziging ter discussie kan worden gesteld. Door het stellen van een termijn waarna de wijziging in werking treedt, kan de discussie zich volledig richten op de inhoud van de uitvoeringswetgeving.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal