

Vergaderjaar 1998–1999

**26 156**

## **Voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 december 1998

#### **1. Algemeen**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de fracties van de VVD, het CDA, D66 en GroenLinks hebben gesteld. Alvorens op deze vragen in te gaan, maakt de regering graag enkele algemene opmerkingen.

Er bestaat een wezenlijk verschil tussen de procedure van grondwetgeving en de gebruikelijke wetgevingsprocedure. Daarin komt ook het verschil tussen grondwet- en gewone wetgever tot uitdrukking. Het onderhavige wetsvoorstel behelst een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing. De tekst van dit voorstel is vastgesteld tijdens de eerste lezing, voorafgaand aan de grondwettelijk voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening. Het doel van de tweede lezing is dan ook gelegen in het overwegen van het voorstel tot grondwetsherziening zoals dat in eerste lezing is aanvaard.

De grondwetgever stelt slechts in hoofdlijnen de kaders voor de uitvoeringswetgeving vast en kan de wetgever niet binden ten aanzien van de wijze waarop – binnen die constitutionele kaders – de uitvoering precies gestalte krijgt. De regering acht het dan ook constitutioneel onjuist en dus ongewenst om de precieze inhoud van de uitvoeringswet aan te geven. De inhoud van de uitvoeringswetgeving behoort immers niet tot de competentie van de grondwetgever, maar tot de competentie van de gewone wetgever. Om die reden kan aan uitlatingen over de uitvoeringswetgeving van de grondwetgever slechts een beperkte, voorlopige betekenis toekomen. Daarnaast – en dat is van een minstens zo groot belang – moet de regering nog nader bezien wat de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden zijn die bestaan binnen de constitutionele kaders van dit voorstel. Indien zij op dit moment desgevraagd uitspraken doet over de inhoud van de uitvoeringswet, is de kans niet denkbeeldig dat daarop in een later stadium moet worden teruggekomen.

Door leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld over het karakter van de uitvoeringswetgeving. Uit het verslag leidt de regering af dat bij sommige leden de indruk is ontstaan als zou het om een beperkte nadere regeling gaan. De regering hecht eraan in algemene zin op te merken dat

zij een gedetailleerde, eenduidige regeling van de materie in de uitvoeringswet voorstaat. De bedoeling is om zo mogelijk tot één uitvoeringswet voor het centrale en decentrale referendum te komen. De uitvoeringswetgeving die hier aan de orde is, zal qua mate van gedetailleerdheid – en overigens ook op andere punten – overeenkomsten vertonen met de Kieswet, de uitvoeringswet voor onder andere artikel 59 van de Grondwet.

Met de leden van de D66-fractie hopen wij dat het voorstel spoedig de vereiste twee-derde meerderheden zal verkrijgen, zodat het voorstel voor de uitvoeringswet kan worden ingediend zodra de grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen.

#### *Primaat van de politiek*

De regering deelt de opvattingen van de leden van de VVD-fractie dat het correctief referendum een plaats heeft in onze vertegenwoordigende democratie en wel als ultimum remedium.

De leden van de VVD-fractie onderstreepten dat op burgers in dit opzicht een grote verantwoordelijkheid rust. De regering herhaalt dat zij er alle vertrouwen in heeft dat de kiezers het nieuwe instrument van het referendum wijs zullen gebruiken. Door de hoogte van de drempels voor het indienen van een inleidend verzoek en voor het aanvragen van een referendum, alsmede door het opkomstvereiste van dertig procent is bovendien verzekerd dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel wordt gehandhaafd. Het referendum moet in de voorgestelde opzet dan ook worden beschouwd als een beperkte aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het correctief referendum zich niet goed verdraagt met het primaat van het vertegenwoordigend stelsel en plaatsten opnieuw vraagtekens bij het referendum als middel om de invloed van kiezers op het beleid te vergroten. Wij menen dat op dit algemene punt alle argumenten pro en contra in de eerste lezing inderdaad uitgebreid aan bod zijn geweest en verwijzen dan ook naar de eerdere uiteenzettingen dienaangaande. Op de concrete vragen van de leden van de CDA-fractie gaan wij in het onderstaande in.

#### *Medebewind*

De leden van de VVD-fractie uitten hun zorg omtrent de mogelijkheid om over besluiten die in medebewind zijn genomen een (decentraal) correctief referendum te houden. In dat verband stelden zij verschillende vragen.

In de eerste lezing is in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer op dit punt ingegaan (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 3, p. 14 en nr. 5, p. 40). Hoofddregel is dat besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, ook als het om gevorderde besluiten gaat, referendabel zijn. Bij het vaststellen van de uitvoeringswet zal de wetgever moeten afwegen welke besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften van de mogelijkheid om die aan een referendum te onderwerpen, moeten worden uitgezonderd. Het lijkt de regering om meerdere redenen onwaarschijnlijk dat alle besluiten die in medebewind zijn genomen, van een referendum zullen (kunnen) worden uitgezonderd. De grondwetsbepaling gaat immers uit van de hoofddregel van referendabiliteit van medebewindsbesluiten, voor zover deze besluiten als algemeen verbindende voorschriften zijn aan te merken. Niettemin zal een deel van deze medebewindsbesluiten reeds in de uitvoeringswet als niet referendabel kunnen worden aangemerkt. Het ligt in de rede te bezien of gebonden besluitvorming moet worden uitgezonderd, omdat een referendum ook zinvol moet blijven. Tegelij-

kertijd past hierbij de kanttkening dat zelden sprake is van volledig gebonden besluitvorming. Van belang is in ieder geval dat de referendabele besluiten tot de finale competentie van het vertegenwoordigende orgaan behoren. De hoofdregels ten aanzien van de uitzonderingen zullen door de wetgever moeten worden gegeven. Gemeenten en provincies zullen daarnaast op basis van de uitvoeringswet enige ruimte krijgen om in lokale verordeningen de lijst van uitgezonderde (medebewinds)-besluiten aan te vullen, mits verzekerd is dat daardoor het instrument correctief referendum niet wordt uitgehold.

De regering is het niet eens met het standpunt van de leden van de VVD-fractie dat de toelaatbaarheid van een referendum in concrete gevallen hiermee onderwerp van politieke discussie wordt. Zij onderschrijft volledig de opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat de voorwaarden waarop de burger van het instrument gebruik kan maken, eenduidig moeten zijn. De vraag of een bepaald besluit referendabel is, zal aan de hand van de uitvoeringswet en de relevante lokale verordening moeten kunnen worden beantwoord. De politieke discussie over de toelaatbaarheid van het instrument dient bij de vaststelling van de uitvoeringswet te worden gevoerd en bij de vaststelling van een lokale verordening op basis van die uitvoeringswet. Een inleidend verzoek tot het houden van een referendum zal aan deze algemene regels moeten worden getoetst. Het oordeel van de hiermee belaste instantie zal vervolgens aan de rechter kunnen worden voorgelegd, die daarbij slechts zal kunnen beoordelen of de in de regelgeving neergelegde uitzonderingen juist zijn toegepast en of de voorgeschreven procedures correct zijn afgewikkeld. De regering is niet bevreesd dat deze mogelijkheid van rechterlijke controle tot een vertraging van betekenis leidt. In kieswetzaken is het ook mogelijk gebleken dat de rechter op zeer korte termijn een oordeel velst over een beroep. De regering is van plan in de uitvoeringswet een vergelijkbare regeling – korte termijnen, beroep in enige en laatste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – te treffen voor beroep inzake de referendabiliteit van besluiten. Overigens is tot op heden de ervaring bij raadplegende referendums op lokaal niveau dat het oordeel van de rechter over de referendabiliteit van besluiten slechts in uitzonderlijke gevallen wordt gevraagd.

Wij hopen met deze uiteenzetting ook de vrees bij de leden van de VVD-fractie te hebben weggenomen dat de referendabiliteit van medebewindsbesluiten kan leiden tot spanning tussen het toezichthoudende orgaan en het orgaan dat tot medebewind is geroepen. De vraag welke medebewindsbesluiten houdende algemeen verbindende voorschriften referendabel zijn, zal immers in eerste instantie in algemene zin door de uitvoeringswet en daarnaast in algemene zin door een gemeentelijke c.q. provinciale referendumverordening moeten worden beantwoord.

Ook de situatie dat een gevorderd besluit niet tot stand kan komen vanwege een negatieve uitslag van een over dat besluit gehouden referendum, levert in onze ogen geen nieuwe problemen op. Ook nu komt het immers voor dat een gevorderd besluit niet tot stand komt bij voorbeeld vanwege het ontbreken van overeenstemming binnen het tot het besluit geroepen orgaan, en ook nu kan een gevorderd besluit door de rechter worden vernietigd. Om patstellingen te voorkomen bevatten de Gemeentewet en de Provinciewet voor dergelijke situaties taakverwaarlozingsregelingen. Wij zien dan ook niet in hoe de referendabiliteit van medebewindsbesluiten ons systeem van een gedecentraliseerde eenheidsstaat zou kunnen aantasten.

#### *Referendabiliteit onderwerpen; uitzonderingen*

De leden van de CDA-fractie vroegen meer helderheid over de uitzonderingen die voor het centrale en het decentrale referendum zullen gelden

en noemden in dat verband de begrotingen, belastingen en belastingplan. In de eerste lezing is aangegeven dat onder de uitzondering «de begroting bedoeld in artikel 105, eerste lid» de vaststelling van de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk, de algemene begrotingswetten, de supplettoire begrotingswetten, de slotwetten en de indenniteitswetten vallen en niet de wetgeving waarbij uitvoering wordt gegeven aan deze begrotingswetten (kamerstukken II, 25 153, nr. 5, p. 20). De regering meent dat hiermee over deze uitzondering helderheid bestaat. In tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie kennelijk veronderstellen, zijn de belastingwetten en een belastingplan niet uitgezonderd. Voor de redenen daarvoor verwijzen wij naar de eerdere uiteenzettingen op dit punt. De uitzonderingen op decentraal niveau zijn geen aangelegenheid van de grondwetgever, maar van de wetgever.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks deelt zij mee er geen behoefte aan te hebben begrotingswetten referendabel te maken. Terzijde wijst de regering erop dat het feit dat planologische kernbeslissingen niet referendabel zijn, niet volgt uit het feit dat deze beslissingen in de vorm van een begrotingswet zouden zijn gegoten, maar uit het feit dat zij niet de vorm van een wetsvoorstel hebben. Mede in reactie op de opmerkingen van de leden van de SP-fractie dienaangaande herhaalt de regering dat zij geen aanleiding ziet de toepassing van het correctief referendum uit te breiden tot de planologische kernbeslissingen, nu de procedure voor de totstandkoming van deze besluiten belangrijke waarborgen voor inspraak van burgers bevat.

In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie melden wij dat niet is overwogen het regeerakkoord referendabel te maken.

Voor wat betreft een eventuele uitzondering voor rechtspositieregelingen voor politieke ambtsdragers wijst de regering erop dat het nog niet vaststaat dat daarvoor voor het referendum op decentraal niveau een uitzondering in het leven zal worden geroepen, in tegenstelling tot wat de leden van de CDA-fractie menen. Eerder zijn deze regelingen als mogelijke uitzonderingsgrond voor de decentrale referendums genoemd, omdat – zoals toen ook al werd aangegeven – verschillende bestaande gemeentelijke referendumregelingen deze uitzonderingsgrond kennen. Verder meent de regering dat het feit dat de rechtspositie- en salarisregelingen van ambtenaren referendabel zijn, niet impliceert dat daarmee CAO-afspraken aan een referendum kunnen worden onderworpen. Voor de vertaling van CAO-afspraken in wetgeving heeft de wetgever immers een zelfstandige verantwoordelijkheid. Bovendien kan een negatieve uitslag van een referendum alleen deze wettelijke rechtspositie- en salarisregelingen betreffen, en blijven de CAO-afspraken in een dergelijk geval gewoon in stand.

De leden van de CDA-fractie wilden weten wat er gebeurt, indien een referendum wordt aangevraagd over een onderwerp dat volgens de regering niet referendabel is. Ook deze vraag behoort primair tot de competentie van de gewone wetgever. Vaststaat wel dat in de procedure voor de aanvraag van een referendum op enig moment door een instantie een besluit zal moeten worden genomen over de toelaatbaarheid van het referendum. Van dit besluit zal beroep openstaan bij de rechter, die derhalve het finale oordeel zal toekomen over de vraag of een onderwerp referendabel is of niet.

#### *Verdragen*

De leden van de SP-fractie informeerden naar de mogelijkheid om bij het sluiten van een verdrag een voorbehoud te maken met de strekking dat het verdrag niet wordt aangegaan, indien de bevolking het verdrag bij

referendum verwerpt. Ook vroegen zij welke verdragen onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel vallen.

Verdragen worden aangegaan door het Koninkrijk der Nederlanden, maar gelden soms alleen voor Nederland. De voorstellen van wet tot goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden, c.q. de stilzwijgende goedkeuring van dergelijke verdragen, kunnen ingevolge het voorgestelde artikel 89b onderscheidenlijk 89f onderwerp van een correctief wetgevingsreferendum zijn. Daarbij maakt het niet uit of het wetsvoorstel tot goedkeuring in de vorm van een gewoon wetsvoorstel of in de vorm van een rijkswetsvoorstel is gegoten. Van belang is dat niet het verdrag als zodanig voorwerp van een referendum kan zijn, maar alleen het wetsvoorstel waarbij de Staten-Generaal goedkeuring verlenen aan het ondertekenen van een verdrag door de regering (c.q. het nog niet bekrachtigde wetsvoorstel na een stilzwijgende goedkeuring door de Staten-Generaal). Hieruit vloeit voort dat alleen die verdragen die aan goedkeuring zijn onderworpen, referendabel zijn en dan nog slechts voor zover het verdragen betreft die alleen voor Nederland gelden. Overigens is de hoofdregel dat verdragen door het parlement moeten worden goedgekeurd; voor de uitzonderingen zij verwezen naar artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Uit het bovenstaande blijkt dat bij verdragen het wetsvoorstel tot goedkeuring het aanknopingspunt is voor het correctieve referendum. Vanwege deze koppeling van goedkeuringsprocedure en correctief wetgevingsreferendum is het niet noodzakelijk bij het sluiten van een verdrag een voorbehoud te maken met de strekking dat het verdrag niet wordt aangegaan, indien de bevolking het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag c.q. de stilzwijgende goedkeuring bij referendum verwerpt (hoewel een dergelijk voorbehoud volkenrechtelijk gezien zonder meer mogelijk zou zijn). Een negatieve uitslag van het referendum leidt er namelijk toe dat de goedkeuringswet niet tot stand zal kunnen komen. Gevolg hiervan zal zijn dat het Koninkrijk niet aan het verdrag zal kunnen worden gebonden en dat ratificatie achterwege zal dienen te blijven. Ten slotte melden wij in antwoord op een andere vraag van de leden van de SP-fractie dat door de regering niet is overwogen belangrijke verdragen aan een (raadplegend) referendum te onderwerpen.

### *Drempels*

De leden van de CDA-fractie bepleitten het opnemen van een regel in artikel 128a waaruit een indicatie voor de hoogte van de drempels voor decentrale referendums kan worden verkregen, bij voorbeeld in de vorm van een percentage van de kiesgerechtigden. Wij menen dat op dit punt in de eerste lezing alle argumenten zijn gewisseld en verwijzen de genoemde leden gaarne naar de betreffende passages in de toelichtende stukken (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 36).

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de hoogte van de drempels voor het referendum op centraal niveau, aan de orde gesteld door de leden van de fractie van GroenLinks en de leden van de fractie van de SP. Wij herhalen ons standpunt dat het toenemend aantal informatiekanaal – onder andere bestaande uit gericht adverteren, de commerciële en lokale omroepen, het aantal aansluitingen op het Internet, en het aantal belangengroepen en hun leden – het overschrijden van de drempels vereenvoudigt, doordat burgers makkelijker te informeren en te benaderen zijn. De hoogte van de drempels is niet ingegeven door wantrouwen jegens het instrument, maar door de wens het primaat van het vertegenwoordigend stelsel te handhaven. De regering meent dat niet alleen de regel van artikel 89d maar ook de drempels die in artikel 89a zijn neergelegd die functie dienen te vervullen. Het opnemen van drempels voor een inleidend verzoek en voor het daaropvolgende verzoek dient tevens te voorkomen dat de kiezers onnodig naar de stembus worden

geroepen. In dat opzicht fungeren de drempels van artikel 89a ook als een waarborg ter voorkoming van een te veelvuldig beroep op de «opkomst-drempel» van artikel 89d. Tenslotte verwijzen wij voor onze reactie op het pleidooi van de leden van de fractie van GroenLinks om de drempels niet in de Grondwet maar in de uitvoeringswet op te nemen, naar het in de eerste lezing hierover gestelde (o.a. kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 32). Ons antwoord komt erop neer dat de wetgever niet zelf moet kunnen bepalen welke van zijn eigen besluiten onderhevig zijn aan de mogelijkheid van een referendum, daarmee als het ware rechter in eigen zaak spelend.

#### *Diverse onderwerpen op het terrein van de uitvoeringswet*

De regering heeft met vreugde kennis genomen van de tevredenheid van de leden van de fractie van GroenLinks met het voorgestelde artikel 128a.

Door de leden van de CDA-fractie is bepleit in de uitvoeringswet zoveel mogelijk uniforme regels op te nemen ten aanzien van de drempels en ook ten aanzien van de referendabiliteit van onderwerpen voor de decentrale referendums. De regering heeft in de eerste lezing al aangegeven dat de drempels voor het referendum decentraal op een met de landelijke aantallen vergelijkbaar niveau dienen te liggen (zie Handelingen II 1996/97, p. 6826). Voor de toegang tot een beslissend referendum, zowel voor wat betreft de groep kiesgerechtigden als voor wat betreft de aantallen handtekeningen in verhouding tot het aantal kiesgerechtigden die nodig zijn voor het aanvragen c.q. organiseren van een referendum, dienen algemene regels te gelden. Dit ligt voor de onderwerpen waarover een beslissend referendum kan worden georganiseerd naar de mening van de regering iets anders. Aan de lokale vertegenwoordigende organen zal enige ruimte moeten worden geboden de lijst met uitgezonderde besluiten aan te vullen.

De leden van de fractie van de SGP vroegen of uit de formulering van de passages in het regeerakkoord over het correctief wetgevingsreferendum kon worden afgeleid dat de regering geen redenen ziet om andere besluiten dan besluiten van algemene strekking van provincies en gemeenten aan te wijzen waarover een correctief wetgevingsreferendum kan worden gehouden. Deze beperking lezen wij daarin niet. De betreffende passage heeft naar onze overtuiging slechts tot doel het tijdpad voor de uitvoeringswetgeving aan te geven.

De leden van de fractie van D66 vroegen wanneer zij het voorstel voor een uitvoeringswet inzake het decentrale referendum mogen verwachten. Zoals hierboven al eerder is opgemerkt, is de regering van plan één uitvoeringswet voor het centrale referendum en de decentrale referendums te maken. De regering streeft ernaar het voorstel voor de uitvoeringswet in te dienen zodra de grondwetsherziening haar beslag heeft gekregen.

De leden van de CDA-fractie stelden aan de orde dat in het onderhavige voorstel tot grondwetswijziging niet is neergelegd dat het aanvragen en organiseren van een referendum aan termijnen is gebonden en vroegen zich af of dit met het oog op de rechtszekerheid niet gewenst zou zijn. De voorgestelde grondwetsbepalingen noemen inderdaad geen termijnen. Wel blijkt uit het samenstel van de bepalingen dat een referendum alleen kan worden aangevraagd en gehouden gedurende de naar zijn aard beperkte periode dat een wetsvoorstel al wel is aanvaard door de Eerste Kamer, maar nog niet is bekrachtigd. Hieruit volgt de noodzaak om in de uitvoeringswetgeving termijnen op te nemen. Het expliciet noemen van die termijnen in de grondwettelijke bepalingen zal de rechtszekerheid dan

ook niet vergroten, maar de flexibiliteit wel verminderen. De exacte lengte van de termijnen moet door de gewone wetgever kunnen worden gewijzigd.

#### *Positie zittende kabinet na negatieve uitslag referendum*

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of verwerping van een voorstel bij referendum als een motie van wantrouwen van de zijde van de bevolking moest worden aangemerkt. Terzijde hecht de regering eraan op te merken dat het de vraag is of een referendum altijd over een majeur punt van regeringsbeleid zal gaan, zoals deze leden menen. In de literatuur is bij voorbeeld de invoering van de zomertijd wel als geschikt onderwerp voor een referendum aangevoerd, welk onderwerp bezwaarlijk als een majeur punt van regeringsbeleid kan worden aangemerkt. De regering meent dat bij een voor het zittende kabinet negatieve uitslag van een referendum de positie van dat kabinet als zodanig niet in het geding is. De volksstemming ziet immers uitdrukkelijk op één aspect van het kabinetsbeleid, en heeft een zakelijk en geen persoonlijk karakter. In de eerste lezing is dan ook aangegeven dat de regering ervan uitgaat dat politici hun politieke lot niet zullen verbinden aan de uitslag van een referendum (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 9). Als dit zou gebeuren, komt het risico van plebiscitair misbruik van het instrument referendum immers om de hoek kijken. Niettemin staat het een kabinet vanzelfsprekend vrij zijn eigen conclusies aan de uitslag van een referendum te verbinden.

#### *Positie Koning*

De leden van de SGP-fractie vroegen om meer helderheid van de gevolgen van het voorstel voor de positie van de Koning, in verband met het ontbreken van de keuzemogelijkheid om een wet al of niet te bekrachtigen na het houden van een referendum.

De positie van de Koning wordt na aanvaarding van de voorgestelde bepalingen inderdaad in zoverre gewijzigd, dat hij verplicht is tot bekrachtiging van het wetsvoorstel over te gaan, indien het voorstel niet bij referendum door een meerderheid die ten minste dertig procent van de kiesgerechtigden bedraagt, is verworpen.

Als er geen referendum heeft plaatsgevonden, heeft de regering zoals bekend wel de bevoegdheid bekrachtiging van een (geamendeerd) regerings- of initiatiefvoorstel te weigeren. Als onderdeel van de wetgevende macht dient immers ook de regering een wetsvoorstel voor haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen. De bevoegdheid van de regering om niet tot bekrachtiging over te gaan, vormt in constitutioneel opzicht een evenbeeld van de bevoegdheid van het parlement een wetsvoorstel te verwerpen.

Indien het kiezerscorps – althans bij een opkomst van ten minste dertig procent – zich over een wetsvoorstel heeft uitgesproken, heeft de regering – in de terminologie van artikel 87, eerste lid Grondwet de Koning – niet langer die vrijheid. Met de invoering van het beslissende referendum wordt niet alleen de exclusieve bevoegdheid van de Staten-Generaal wetsvoorstellen te aanvaarden, beperkt, maar ook de daarmee evenbeeldige exclusieve bevoegdheid van de regering om bekrachtiging aan het voorstel te onthouden. Zou de regering de bevoegdheid tot bekrachtiging na een referendum behouden, dan zou dit niet alleen afbreuk doen aan het beslissende karakter van het referendum, maar ook een zekere onevenwichtigheid scheppen in de relatie tussen parlement en regering.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe voorkomen wordt dat er problemen ontstaan bij een referendum over de begroting of over belastingen, nu er sprake is van termijnen van inwerkingtreding. Hierboven is uiteengezet dat de begroting onder de uitgezonderde onderwerpen valt. Voor wetsvoorstellen op het terrein van de belastingen kan de invoering zo spoedeisend zijn, dat de bekrachtiging van het voorstel geen uitstel kan lijden. Op die situatie ziet artikel 89e. De gevolgen van het van rechtswege vervallen van een dergelijke wet ingevolge het tweede lid van dit artikel, zullen niet primair in de uitvoeringswet, maar in de wetgeving die met toepassing van het eerste lid terstond wordt bekrachtigd, dienen te worden geregeld. Van een dergelijke regeling kunnen de kosten en de aansprakelijkheden als gevolg van het van rechtswege vervallen van de wet deel uitmaken. Hetzelfde geldt voor de gevolgen voor lopende en afgesloten bezwaar- en beroepsprocedures. Op welke wijze dit zal worden geregeld, hangt af van de aard van de onderwerpen die in de betreffende wet aan de orde zijn. De regering meent dat de onzekerheden die hierdoor ontstaan aanvaardbaar zijn, omdat het slechts om een beperkte periode zal gaan (te weten de periode tot het verstrijken van de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek). Verder zij verwezen naar de eerdere beschouwingen (o.a. kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 29) over dit onderwerp.

*Termijn van inwerkingtreding grondwetsherziening*

De leden van de fractie van het CDA stelden verschillende vragen over de in het voorgestelde additioneel artikel XXXI opgenomen inwerkingtredingsregeling.

In het bovenstaande is al aangegeven dat de regering voornemens is te komen tot één uitvoeringswet voor beide soorten referendums – in de Kieswet zijn ook alle verkiezingen voor de algemeen vertegenwoordigende organen geregeld. Hoewel daar nu geen aanwijzingen voor zijn, is het niet uitgesloten dat bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving thans nog niet te voorziene, (praktische) problemen rijzen die noodzaken tot differentiatie in de inwerkingtreding tussen de regelingen voor het centrale referendum en de decentrale referendums. Al in de memorie van toelichting bij het voorstel in eerste lezing is aangegeven, dat de termijn van vijf jaar is ingegeven door de tijd die in het algemeen nodig is voor het voorbereiden van dergelijke complexe wetgeving, en bovendien aansluit bij de termijnen die in andere additionele artikelen zijn genoemd. De leden van de fracties van RPF en GPV, alsmede de leden van de fractie van de SGP, stelden de vraag wat de gevolgen zouden zijn als het door welke omstandigheid dan ook niet zou lukken om de uitvoeringswetgeving binnen de in artikel XXXI gestelde termijn van vijf respectievelijk tien jaren tot stand te brengen. De regering meent dat hier geen reëel probleem aan de orde is, omdat zij ervan uitgaat dat de benodigde uitvoeringswetgeving in ieder geval binnen tien jaar tot stand zal kunnen worden gebracht. Mocht dit niettemin toch niet kunnen worden gerealiseerd, dan rijst de vraag of de bepalingen inzake het referendum rechtstreekse werking toekomt.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is uitgemaakt dat de grondrechten van hoofdstuk 1, met uitzondering van enkele bepalingen, voor de burgers rechtstreeks werkende rechten bevatten (kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 52, Documentatiereeks naar een nieuwe Grondwet, deel 1a, p. 52). De bepalingen inzake het referendum zijn gelet op inhoud, formulering en plaats niet te beschouwen als grondrecht. Daarnaast is moeilijk voorstelbaar hoe op grond van de summiere grondwetsbepalingen een referendum zou kunnen plaatsvinden. Uit de formulering, inhoud, en plaats van de bepalingen inzake het referendum



in samenhang met de algehele systematiek van de Grondwet, moet dan ook worden afgeleid dat aan die bepalingen geen rechtstreekse werking toekomt. Dit geldt zowel voor de bepalingen inzake het referendum op nationaal niveau als voor het voorgestelde artikel 128a. Additioneel artikel XXI is opgenomen om de op zichzelf al bestaande verplichting voor de wetgever om noodzakelijke uitvoeringswetgeving spoedig tot stand te brengen, te expliciteren in specifieke termijnen.

#### *Kosten en faciliteiten*

In antwoord op verschillende vragen van de leden van de CDA-fractie wijzen wij erop dat het punt van de kosten van de organisatie van een referendum ook aan de orde zal komen bij de uitvoeringswetgeving. In dat kader zal tevens moeten worden gezien in hoeverre door de gemeenten gemaakte kosten voor een centraal referendum gecompenseerd zullen worden, vanzelfsprekend nadat IPO en VNG zijn uitgenodigd hun zienswijze daarover naar voren te brengen. Voor wat betreft de financiering van campagnes dient in ieder geval een onderscheid te worden gemaakt tussen neutrale voorlichtingscampagnes van de overheid en beïnvloedende campagnes. Ook de eventuele dekking op de rijksbegroting voor de kosten van beide soorten campagnes is in dit stadium nog niet aan de orde.

Voor wat betreft de toewijzing en financiering van zendtijd wordt verwezen naar hetgeen in de eerste lezing hierover is opgemerkt (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 18). Herhaald zij dat de overheid in elk geval de taak heeft om door middel van een neutrale voorlichtingscampagne de relevante argumenten tijdig en op gelijke voet naar voren te (doen) brengen.

#### *Volksinitiatief*

De leden van de SP-fractie stemden in met de invoering van het correctief wetgevingsreferendum, maar zagen dit graag uitgebreid met de invoering van het volksinitiatief. Zij meenden dat het juist een voordeel van het volksinitiatief is dat de wetgever geen exclusieve zeggenschap heeft over de vraagstelling, omdat een belangrijk doel van het volksinitiatief is dat de bevolking de overheid aanspoort tot een bepaald beleid en daarin zeggenschap heeft.

De regering onderkent dat het verschil van inzicht tussen voor- en tegenstanders van het volksinitiatief zich toespitst op de vraag of de exclusieve zeggenschap van de wetgever over de vraagstelling bij een volksstemming moet worden doorbroken. De regering is van oordeel dat het antwoord op die vraag ontkennend moet luiden, omdat het primaat bij het vertegenwoordigend stelsel dient te berusten. De invoering van het correctieve wetgevingsreferendum moet niet worden gezien als een uiting van de wens om te komen tot een verschuiving van indirecte naar directe vormen van democratie in zijn algemeenheid. Het correctief wetgevingsreferendum is een instrument om bepaalde tekortkomingen van het vertegenwoordigende stelsel te corrigeren, en niet meer dan dat. Gelet op het functioneren van de Nederlandse vertegenwoordigende democratie bestaat aan verdere vormen van directe democratie, zoals het volksinitiatief, naar het oordeel van de regering geen behoefte. Herhaald zij dat de bevoegdheden van het parlement, waaronder het recht van initiatief en het recht van interpellatie, en het recht van petitie van burgers in combinatie met de lage kiesdrempel, ertoe leiden dat belangrijke onderwerpen door burgers of hun vertegenwoordigers relatief eenvoudig op de politieke agenda kunnen worden geplaatst. De toegankelijkheid van de Nederlandse vertegenwoordigende democratie maakt dan ook dat invoering van een recht van volksinitiatief voor burgers in de visie van de regering niet nodig is.

### *Raadplegende referendums*

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de verenigbaarheid van raadplegende referendums met Grondwet en Gemeentewet. De regering gaat er inderdaad vanuit dat de Grondwet en de Gemeentewet zich in het algemeen niet verzetten tegen een raadplegend referendum, mits verzekerd is dat de vertegenwoordigende organen bij de gebruikmaking van de aan hen toekomende bevoegdheden niet worden beperkt door het raadplegende referendum. Het raadplegend karakter dient voorop te staan. Voor het nationale niveau geldt bovendien dat een raadplegend referendum zonder grondwetswijziging alleen op initiatief van de wetgever kan worden gehouden (zie hierover nader het rapport van de commissie-Biesheuvel, Relatie kiezers-beleidsvorming, 's-Gravenhage 1985, p. 85).

De gemeenteraden zullen zich dus niet bij voorbaat aan de uitslag van een referendum mogen binden, zo antwoorden wij op een vraag van de leden van de SGP-fractie. De mogelijkheid een raadplegend referendum te houden als onderdeel van de procedure van benoeming van burgemeesters zal in de Gemeentewet worden neergelegd. Voor de reikwijdte van die regeling wordt verwezen naar de aan de Raad van State voorgelegde nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing in de procedure tot benoeming van de burgemeester en de Commissaris van de Koningin. De regering acht het niet wenselijk met deze regeling te wachten tot de uitvoeringswet voor de onderhavige grondwettelijke bepalingen, omdat die wet alleen betrekking zal hebben op het correctief referendum en niet op het raadplegende referendum.

### *Overige onderwerpen*

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen naar de vrijheid die een regering nog heeft om afstand te nemen van voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing, nu zij ingevolge de Grondwet verplicht is tot indiening van die voorstellen. De regering verwijst voor het antwoord op deze vraag naar de door de vragenstellers al aangehaalde passages in de kamerstukken bij de algehele grondwetsherziening van 1983 (kamerstukken II 1981/82, 16 905, nr. 5, p. 9). Het daar verwoorde standpunt wordt door ons volledig onderschreven. Wij voelen echter geen enkele behoefte om in casu van de vrijheid om afstand te nemen van dit door ons ingediend tweede-lezingsvoorstel, gebruik te maken. De vraag naar de materiële betekenis van deze vrijheid is derhalve niet aan de orde.

De leden van de fracties van GPV en RPF meenden dat een redelijke inschatting van het onderhavige grondwetsherzieningsvoorstel tot de conclusie zou moeten leiden dat het om een dode mus gaat, en verwezen in dat verband naar opmerkingen van leden van de VVD-fractie van de Eerste Kamer tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in eerste lezing. Ook de regering heeft kennisgenomen van deze opmerkingen. Zij hecht eraan hier nogmaals te benadrukken dat het onderhavige voorstel een voorstel van grote betekenis is. De drempels zijn weliswaar ten opzichte van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel verhoogd, maar zijn niet van een dusdanig niveau dat verwacht moet worden dat van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum nooit gebruik zal kunnen worden gemaakt. Met de hogere drempels heeft de regering beoogd het primaat van de politiek te handhaven en de mogelijkheid van een referendum alleen open te stellen in zwaarwegende – althans door de bevolking zo ervaren – gevallen. De regering is dan ook van oordeel dat het voorstel kwalijk als een dode mus of een lege huls betiteld kan worden.

## 2. Artikelen

### *Artikel 89a*

De leden van de SP-fractie vonden de drempels voor het inleidende verzoek en de drempels in de fase van de steunverklaring te hoog, en vroegen waarom de regering vasthoudt aan de aantallen van respectievelijk veertigduizend en zeshonderdduizend. Voor een antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het algemeen deel van deze nota.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen naar de betekenis van de woorden «ten minste» en meenden dat daarover bij de plenaire behandeling van het voorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer onduidelijkheid was ontstaan. De regering onderschrijft volledig het standpunt van deze leden dat de genoemde formuleringen niet beogen de wetgever extra ruimte te bieden bij het bepalen van de hoogte van de drempels, maar minima zijn voor de initiatiefnemers van een referendum. De regering verwijst in dit verband ook naar het gestelde in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer in eerste lezing (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 16).

### *Artikel 89b*

De leden van de SP-fractie brachten opnieuw onder de aandacht dat voorstellen van wet inzake het koningschap en het koninklijk huis naar hun mening niet van de mogelijkheid een referendum te houden, zouden moeten worden uitgesloten. De regering herhaalt dat zij wel die mening blijft toegedaan en wijst erop dat ook de commissie-Biesheuvel deze opvatting huldigde, omdat een publieke discussie naar aanleiding van het initiatief tot het houden van een referendum, ongeacht de uitkomst daarvan, het koninklijk huis of het koningschap ernstige schade zou kunnen toebrengen.

### *Artikel 128a*

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen naar nader inzicht in de bedoelingen van de regering met de uitvoering van artikel 128a.

De regering meent dat in de eerste lezing door het vorige kabinet zo nauwkeurig als in het stadium van grondwetsherziening mogelijk en wenselijk is, is aangegeven op welke wijze de regering van haar bevoegdheid tot het indienen van een wetsvoorstel gebruik denkt te maken. Daarbij zijn de volgende overwegingen van belang.

In de eerste plaats ligt het voor de hand om voor de hoogte van de drempels een analogie te trekken met de drempels voor het referendum op landelijk niveau. Dit kan uitgewerkt worden in een percentage van het aantal kiesgerechtigden, of in een absoluut aantal benodigde handtekeningen gekoppeld aan de grootte van de gemeente of provincie (gemeenten of provincies worden in dat geval in verschillende categorieën ingedeeld). Dit zal in het kader van de uitvoeringswetgeving aan de orde komen.

In de tweede plaats is aangegeven dat bij de uitvoeringswet moet worden gezien welke besluiten worden uitgezonderd c.q. toegevoegd aan de besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Wel zijn voorbeelden gegeven van besluiten die eventueel kunnen worden uitgezonderd (kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, p. 37). Ook is aangegeven dat de regering de decentrale vertegenwoordigende organen enige ruimte wil bieden de lijst van uitgezonderde besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften aan te vullen, mits verzekerd is dat het instrument correctief wetgevingsreferendum daardoor niet wordt uitgehold. Om die reden bevat artikel 128a voor het uitzonderen van

besluiten houdende algemene verbindende voorschriften de mogelijkheid van subdelegatie.

Verder informeerden de leden van de fracties van GPV en RPF naar de betekenis van het begrip «de wet» in het onderhavige artikel. In beginsel wordt, zoals hierboven al eerder is aangegeven, inderdaad gedacht aan één uitvoeringswet voor het nationale en de decentrale referendums. De redactie van artikel 128a dwingt daar echter niet toe, zoals de leden van de fracties van GPV en RPF terecht constateerden. Niettemin meent de regering dat het met het oog op de samenhang van de onderwerpen voor de hand ligt deze zo veel mogelijk in één wet onder te brengen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen hoe de regering zich voorstelt om te gaan met de bevoegdheid van de wetgever referendabele besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften uit te zonderen c.q. aan te vullen met andere besluiten. De regering wenst in dit stadium niet op de zaken vooruit te lopen. Al eerder is er uitdrukkelijk op gewezen dat deze aangelegenheid niet tot de competentie van de grondwetgever, maar tot de competentie van de gewone wetgever behoort. Wel zal vanzelfsprekend in het kader van de uitvoeringswet moeten worden bezien of de eventuele uitbreiding van de referendabele besluiten in het licht van het streven tot terugdringen van de stroperigheid van het bestuur niet zal moeten leiden tot nadere maatregelen.

De regering onderschrijft het standpunt van de leden van de fracties van GPV en RPF dat van uitzonderingen of toevoegingen op besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften kan worden afgezien en dat drempels voor de decentrale referendums in de uitvoeringswetgeving niet kunnen worden gemist. Dat laatste blijkt al uit de in het voorgestelde artikel gebezigde formulering «een bij de wet te bepalen aantal van deze kiesgerechtigden».

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper