

Vergaderjaar 1998–1999

26 156

Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 29 oktober 1998

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen voldoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

Mede als gevolg van het regeerakkoord van deze zomer ligt thans in tweede lezing de wijziging van de Grondwet voor die het mogelijk zal maken dat een groot aantal beslissingen op zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau vatbaar worden voor een correctief referendum, zo spreken de leden van de VVD-fractie.

Zij hopen dat het middel van het correctief referendum zich ontwikkelt tot «ultimum remedium» in onze vertegenwoordigende democratie.

Gelet op het feit dat een correctief referendum ook vertraging van beleid kan veroorzaken, rust op onze medeburgers een grote verantwoordelijkheid bij het aanwenden van dit middel.

Zorg blijft bestaan omtrent het correctief wetgevingsreferendum in relatie tot het medebewind bij provincie en gemeente.

De regering stelt zich in de behandeling van het wetsvoorstel 25 153 op het standpunt dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat medebewindbesluiten van het referendum worden uitgesloten.

Voorts onderkent de regering dat er sprake is van een zekere glijdende schaal waar het betreft de vrijheid van het «bestuur in de andere kring» om aan het medebewind invulling te geven. Of en in hoeverre een algemeen verbindend voorschrift (avv) op basis van een medebewindverplichting zich leent voor een referendum, wordt overgelaten aan het bestuur dat die medebewindverplichting heeft.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat deze taakverdeling met zich mee kan brengen dat na het vaststellen van het avv een verzoek tot

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Buijs (CDA), Duijkers (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Bijleveld-Schouten (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Schreijer-Pierik (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), De Milliano (CDA), Belinfante (PvdA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

referendum uitmondt in een politieke discussie omtrent de vraag of en in hoeverre het avv voor referendum vatbaar is.

Deze politieke discussie mondt uit in een besluit over het al dan niet toestaan van een referendum. Indien dit besluit voor een belanghebbende onbevredigend is kan dit worden aangevochten bij de bestuursrechter, met alle gevolgen van vertraging van het referendum vandien. Kortom, er bestaat een kans dat een zo belangrijk instrument in onze democratie wordt gepolitiseerd en gejuridiseerd. Daardoor wordt het effectief gebruik van het middel voor de burger aangetast en vergroting van de afstand tussen bestuur en burger is het gevolg.

Een referendum over een avv in medebewind kan ook spanning opleveren tussen het orgaan dat tot medebewind geroepen is en het orgaan dat toezicht houdt (artikel 121 Provinciewet en 123 en 124 Gemeentewet). Wat te doen bij een meningsverschil tussen deze organen bij de vraag of en in hoeverre er sprake is van vrij medebewind dat vatbaar is voor een correctief referendum?

Medebewind wordt opgedragen teneinde de eenheid van beleid en recht waar nodig te garanderen. In hoeverre kan een referendum over medebewind-avv's ons systeem van een gedecentraliseerde eenheidsstaat aantasten?

Uitgangspunt voor de leden van de VVD-fractie bij het vormgeven aan een belangrijke staatkundige vernieuwing waarbij aan de burger een belangrijk instrument wordt verschaft, is dat de voorwaarden waarop de burger van dit instrument gebruik kan maken eenduidig zijn, en niet te snel onderwerp van politiek en juridisch dispuut.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een heldere uiteenzetting op dit punt.

Tijdens de eerste lezing van dit wetsvoorstel hebben de leden van de CDA-fractie zich kritisch opgesteld. In de debatten is reeds uitvoerig aangegeven waarom naar de mening van deze leden de invoering van een correctief referendum zich niet goed verdraagt met het primaat van ons vertegenwoordigend stelsel. Deze kritische opstelling heeft zich niet gewijzigd.

Het lijkt erop alsof alle argumenten voor en tegen het correctief referendum inmiddels zijn gewisseld. Dat neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie toch een aantal vragen aan de nu zittende regering willen voorleggen.

De achterliggende doelstelling van het wetsvoorstel is om de invloed van kiezers op het beleid te vergroten. De leden van de CDA-fractie hebben altijd hun twijfels gehad over het referendum als middel om deze doelstelling te realiseren. Zij zagen en zien veel meer in het verbeteren van het overleg en de inspraak in het voortraject dan in het per referendum simpel afwijzen of goedkeuren van een door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel. Verder plaatsen de aan het woord zijnde leden vraagtekens bij de positie van minister en kabinet indien een wetsvoorstel per referendum wordt verworpen. Ervan uitgaande dat een correctief referendum altijd zal gaan over een majeur punt van het regeringsbeleid is het verwerpen van een dergelijk voorstel geen kleinigheid. Is er dan niet eigenlijk sprake van een motie van wantrouwen van de zijde van de bevolking? En welke conclusie wordt dan daaruit getrokken door de regering?

Uit de schriftelijke en mondelinge debatten blijkt dat het al dan niet referendabel zijn van onderwerpen voor veel discussie aanleiding geeft. Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat op dit punt meer helderheid vereist is. Dat geldt voor zowel centraal als decentraal niveau. Op centraal niveau speelt dit b.v. voor begrotingen en belastingwetten, belastingplan. Dat is toch niet zo duidelijk is geregeld dat het slechts voor een uitleg vatbaar is. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering precies aan te geven wanneer en op welke wijze wel of geen referendum kan worden aangevraagd. Tevens vragen deze leden op welke wijze, indien er sprake is van een referendum over deze onderwerpen geregeld wordt dat er geen problemen ontstaan aangezien bij begrotingen en belastingen sprake is van termijnen van inwerkingtreding. Het komt deze leden als te mager voor dat de gevolgen van het vervallen van een dergelijke wet van rechtswege tengevolge van de uitslag van het referendum geregeld zal worden in de wet. Is de veronderstelling juist dat hiermee de invoeringswet wordt bedoeld? Hoe stelt de regering zich dit feitelijk voor? Worden dan ook aansprakelijkheden, kosten en dergelijke voor burgers en bedrijven, voortvloeiende uit het niet doorgaan van de wet geregeld? Geldt dat ook voor de procedures rond bezwaar en beroep? Op welke manier wordt dit geregeld? Deze problemen zullen zich zeker voordoen bij wetten die vanwege termijnen of het spoedeisende karakter reeds zijn ingevoerd en later moeten worden teruggedraaid. Hoe denkt de regering met dit soort onzekerheden om te gaan?

Op dit moment is niet in de grondwetswijziging geregeld dat het al dan niet aanvragen en organiseren van een referendum aan termijnen is gebonden. Met name vanwege de rechtszekerheid vragen de leden van de CDA-fractie of dit aspect niet heroverwogen zou moeten worden.

Een van de belangrijkste voornemens van een nieuwe regering is het regeerakkoord. Dat is weliswaar geen wet, maar wordt wel besproken in de Tweede Kamer en ook vastgelegd. Is door de regering overwogen om ook het regeerakkoord referendabel te maken? Kiezers kunnen zich uitspreken over partijprogramma's bij verkiezingen door middel van het uitbrengen van hun stem, maar ze hebben geen enkele invloed op de bindende afspraken die coalitiepartijen vervolgens maken of op de coalitievorming als zodanig.

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de opportuniteit van het op een verschillend tijdstip in werking treden van de onderscheiden artikelen van het wetsvoorstel. Het zou kunnen betekenen dat hetgeen op een bepaald tijdstip centraal mogelijk is met betrekking tot het correctief referendum, decentraal niet mogelijk is of omgekeerd. Wat is hiervan eigenlijk de achterliggende motivatie? De aan het woord zijnde leden vragen tevens of het de bedoeling is dat er twee invoeringswetten (centraal en decentraal) komen of slechts een invoeringswet? Tevens vragen de aan het woord zijnde leden naar de praktische consequenties van de termijn van vijf jaar ten aanzien van de inwerkingtreding van de wet. Gelet op de vierjarige verkiezingscyclus betekent dat toch in feite dat de huidige regering over zijn graf heen regeert?

Zoals het voorstel tot grondwetswijziging nu luidt wordt vastgelegd welke drempels er worden gehanteerd bij het al dan niet toestaan van een referendum. Dat geldt niet voor referenda op decentraal niveau. Dat moet worden bepaald bij de invoeringswet. De leden van de CDA-fractie vragen waarom toch niet een regel in de wet wordt opgenomen die enige indicatie geeft over de nog vast te leggen drempels. Dat zou kunnen in de vorm van een bepaald percentage van de kiesgerechtigde bevolking. Het is toch vreemd dat voor de drempels op centraal niveau een meerderheid van twee derde nodig is, terwijl straks voor de drempels op decentraal

niveau slechts een gewone meerderheid nodig is. Overigens geven de leden van de CDA-fractie er de voorkeur aan dat, indien het correctief referendum mogelijk wordt gemaakt, er ook voor het decentrale referendum zoveel mogelijk uniforme regels worden gesteld. Dat geldt zowel ten aanzien van de drempels als ten aanzien van het al dan niet referendabel zijn van onderwerpen. Dat heeft ook te maken met de rechtszekerheid voor de burgers. Die moet in de ene gemeente niet anders zijn dan in de andere gemeente.

Het blijft de leden van de CDA-fractie vreemd voorkomen dat de rechtspositie c.a. van politieke ambtsdragers op centraal niveau wel referendabel is en op decentraal niveau niet. Het zou in beide gevallen niet zo moeten zijn. Dat geldt ook voor de rechtspositie en salariering van het ambtelijk personeel. Het is toch immers niet de bedoeling om CAO-afspraken tussen overheid en ambtenaren of tussen overheid en onderwijs- of politiesector referendabel te maken?

De leden van de CDA-fractie hebben nota genomen van de stelling dat de vraag die per referendum kan worden voorgelegd wordt bepaald door de regering c.q. de decentrale overheid. Maar wat gebeurt als vanuit de bevolking, conform de geldende drempels, een referendum wordt aangevraagd over een onderwerp dat volgens de regering niet referendabel is?

Een toch ietwat onderbelicht aspect in het gehele debat betreft de met het referendum gemoeid zijnde kosten. Het lijkt erop alsof bij een centraal referendum de kosten moeten worden gedragen door de gemeenten. Die moeten immers de stemfaciliteiten inclusief mankracht leveren. Komt hiervoor een extra tegemoetkoming aan gemeenten, of is het de bedoeling dat dit uit de eigen middelen wordt gefinancierd? Een tweede punt aangaande de kosten betreft de financiering en de organisatie van de campagnes. Bij een referendum op rijksniveau zal de regering campagne moeten voeren. Welk budget is hiervoor voorzien? Op welke begroting wordt dat budget verantwoord? Onopgelost is ook het punt van de toewijzing en financiering van de zendtijd van voor- en tegenstanders. Graag een nadere reactie van de regering op dit punt.

Tot slot. De leden van de CDA-fractie zijn zoals eerder verwoord geen voorstander van de invoering van een correctief referendum. Indien het voorstel wordt aangenomen, dan pleit het CDA voor een duidelijk voorstel. Zoals het er nu ligt zijn er een groot aantal vragen onbeantwoord gebleven en wordt erg veel doorgeschoven naar de invoeringswet. Dat betekent naar het oordeel van deze leden dat de invoeringswet gedetailleerd behoort te zijn en geen ruimte behoort te laten voor verschil van interpretatie.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum.

Deze leden spreken de hoop uit dat het voorstel spoedig de vereiste meerderheden in Tweede en Eerste Kamer zal verkrijgen opdat vaart kan worden gezet achter de wetgeving die noodzakelijk is voor de implementatie van het referendum in ons rechtsbestel. Deze leden zouden graag willen weten op welke termijn zij het voorstel van wet inzake het decentrale referendum mogen verwachten?

De leden van de fractie van GroenLinks staan in beginsel positief tegenover het voorstel de Grondwet zodanig te wijzigen dat besluiten van de Tweede Kamer aan een correctief referendum kunnen worden

onderworpen, maar menen dat het voorstel in een aantal opzichten te beperkt is.

De fractie van GroenLinks tekent bezwaar aan tegen de hoogte van de drempels die gelden voordat daadwerkelijk een referendum kan worden gehouden. De regering motiveert haar keuze om de drempels aanzienlijk te verhogen ten opzichte van de voorstellen van de Commissie-De Koning en de Commissie-Biesheuvel door te wijzen op het toenemend aantal informatiekkanalen. Waaruit concludeert de regering dat een versnippering van de reeds bestaande mediakanalen leidt tot een verhoging van het bereik van de burger? En waarom zou dit groter bereik consequenties moeten hebben voor de hoogte van de drempels? Voor de aanvraag van een referendum geldt immers niet de mate waarin burgers zijn geïnformeerd, maar het aantal burgers dat een handtekening zet. Het feit dat meer burgers op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid de aanvraag van een referendum te steunen kan alleen worden gezien als een verhoging van de rechtsgelijkheid. Het lijkt er dan ook op dat het besluit van de regering af te wijken van aanbevelingen van de hierboven genoemde commissies vooral is ingegeven door wantrouwen voor het referendum als instrument.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat plebiscitair misbruik al voldoende wordt tegengegaan door artikel 89d, waarin wordt vastgelegd dat de uitslag van het referendum pas rechtsgevolg heeft als ten minste dertig procent van de kiesgerechtigden aan het referendum heeft deelgenomen. Organisaties en burgers die bereid zijn zich in te spannen voor het houden van een referendum zullen zich die inspanningen hoogstwaarschijnlijk niet getroosten als ze inschatten deze dertig procent niet te kunnen halen. Hoe schat de regering dit in?

Als blijkt dat de hoogte van de drempels tot gevolg heeft dat het referendum niet levensvatbaar is als aanvulling op de bestaande democratische besluitvorming, dient een wetwijziging de vereiste aantallen te kunnen aanpassen. Het verdient daarom de voorkeur concrete aantallen niet in deze Grondwetwijziging, maar in de uitvoeringswetgeving op te nemen.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn verheugd dat goedkeuringswetten voor verdragen voortaan referendabel zijn. Zij menen dat dit een vereiste is voor een democratisch en transparant bestuur, aangezien wetten die strekken tot uitvoering van de verdragen zelf niet aan een volksraadpleging onderworpen kunnen worden. Wel zijn de leden teleurgesteld dat de begrotingswet is uitgezonderd. Het is soms de enige wet in formele zin waarin belangrijke besluiten, zoals planologische kernbeslissingen, zijn vervat. Meent de regering niet dat bij dergelijke ingrijpende beslissingen de behoefte bestaat aan een referendum, desnoods van raadplegende aard? Zal de regering aan deze behoefte tegemoet komen?

Als laatste is de fractie van GroenLinks tevreden met het voorgestelde artikel 128a, waarin de regering vastlegt dat in een nog te verwachten uitvoeringswet de regels worden opgesteld met betrekking tot referenda op provinciaal of gemeentelijk niveau.

De leden van de SP-fractie kunnen instemmen met de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Maar daarnaast vinden zij dat er een mogelijkheid moet komen voor een volksinitiatief. De afwijzing van het kabinet om hiertoe niet over te gaan is niet toereikend. Zij vinden dat het feit dat het parlement voldoende bevoegdheden heeft om te verzekeren dat onderwerpen van publiek belang op de agenda van de besluitvorming

komen geen argument is om af te zien van het initiatief. De leden van de SP-fractie menen 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.

De regering gebruikt vervolgens het argument dat de exclusieve zeggenschap over de formulering en totstandkoming van een wetsvoorstel, en daarmee ook over de vraagstelling bij het wetgevingsreferendum, alleen ligt bij de wetgever. Deze exclusieve zeggenschap wordt, volgens de regering, 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. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat juist de bedoeling is van het volksinitiatief dat de bevolking het initiatief neemt om de overheid ergens toe te bewegen en vervolgens is het aan de overheid om hier gevolg aan te geven. Dat het exclusieve zeggenschap op zo'n moment wordt ontnomen is juist de bedoeling van het volksinitiatief namelijk dat de bevolking de overheid aanspoort tot een bepaald beleid en dus daarin zeggenschap heeft. Kan de regering aangeven waarom zij deze zeggenschap ongewenst vindt?

De leden van de SP-fractie willen de regering vragen of de vraag is overwogen om de bevolking vooraf te raadplegen bij het sluiten van belangrijke verdragen. Ook willen de leden 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.

Kan de regering aangeven welke verdragen er nu wel vallen onder dit wetsvoorstel?

De Planologische Kernbeslissingen (PKB's) zijn niet referendabel.

Argument daarvoor is dat de PKB waarborgen bevat voor de inspraak van burgers. De invoering van het correctief referendum over PKB's zou leiden tot onzekerheden en vertraging in de procedure van de PKB. De leden van de SP-fractie vinden het wenselijk dat ook PKB's onderwerp kunnen zijn van een correctief referendum.

De leden van de fracties van GPV en RPF kunnen ook bij de behandeling in tweede lezing weinig enthousiasme opbrengen voor het voorstel inzake het correctief referendum.

Zij willen de argumentatie daarvoor thans niet herhalen. Wel willen zij eraan herinneren dat de behandeling in eerste lezing in verschillende opzichten een problematisch verloop had. De sporen daarvan zijn in het thans voorliggende wetsvoorstel overduidelijk herkenbaar. De uiteindelijke tekst riep meermalen vragen op, die tijdens de behandeling niet alle werden of konden worden beantwoord. Bovendien deed zich het feit voor, dat de vereiste meerderheid van stemmen alleen verkregen kon worden doordat een aantal tegenstanders van grondwetsherziening op dit punt uitsluitend vanwege in het regeerakkoord aangegane verplichtingen bereid gevonden werd voor te stemmen.

Dat brengt deze leden tot de vraag hoe vrij de regering zich voelt om bij de behandeling van het voorstel desgewenst afstand te nemen van de inhoud ervan. Een soortgelijke vraag is expliciet aan de orde geweest bij de behandeling in tweede lezing van de algehele herziening van de Grondwet. Toen werd de vraag gesteld of de regering nog ruimte had de aanvaarding van wetsvoorstellen, tot de indiening waarvan zij verplicht was, te ontraden. Deze vraag werd bevestigend beantwoord, met verwijzing naar de gedachte die aan de herzieningsprocedure met haar twee lezingen ten grondslag ligt. (Kamerstuk 16 905, nr. 5, blz. 9)

Staat de regering in algemene zin nog steeds op dit standpunt? Zo ja, wat is de materiële betekenis hiervan gelet op de inhoud van het regeerakkoord op dit punt?

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn van mening, dat een belangrijke factor bij de beoordeling van dit wetsvoorstel moet zijn wat de vermoedelijke betekenis ervan in de praktijk zal zijn. Gewezen is op de anticiperende betekenis van een wettelijke mogelijkheid van een correctief referendum. Maar uiteindelijk staat of valt ook deze betekenis met de reële mogelijkheid om een referendum te effectueren. Daarbij spelen uiteraard de hoge drempels een belangrijke rol. De grote meerderheid van de VVD-fractie in de Eerste Kamer stemde uiteindelijk niet tegen het wetsvoorstel, omdat deze drempels van een zodanige hoogte zijn dat aanvaarding van het voorstel waarschijnlijk qua feitelijke betekenis niet ver komt te liggen van de uitkomst waarbij het wetsvoorstel zou worden afgewezen. (Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 1997–1998, blz. 22–1039) De indiening van het wetsvoorstel in tweede lezing is dus alleen mogelijk geworden, omdat een beslissend aantal leden van de Eerste Kamer het wetsvoorstel beschouwde als een lege huls dan wel een dode mus.

De leden van de fracties van GPV en RPF nodigen de regering uit hierop in te gaan. Het kan toch niet zo zijn, dat gesuggereerd wordt dat een fundamentele verandering in de Grondwet wordt aangebracht om zodoende meer recht te doen aan de mondigheid van burgers, terwijl een redelijke inschatting tot de conclusie zou moeten leiden dat het om een dode mus gaat.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben er kennis van genomen dat het kabinet in de huidige kabinetsperiode de uitvoeringswetgeving wil realiseren. Dat zal nog geen eenvoudige zaak zijn. In dat verband stellen zij de vraag wat de gevolgen zullen zijn als het door welke omstandigheid dan ook niet zou gelukken de invoeringswetgeving binnen de in artikel XXXI genoemde termijn van vijf respectievelijk tien jaren tot stand te brengen. Is het standpunt juist, dat dan na het verstrijken van de genoemde termijnen de artikelen 89a en volgende over het landelijk referendum rechtstreeks van kracht zullen zijn, maar dat artikel 128a voor een lokaal of provinciaal referendum niet toegepast kan worden, omdat de drempels dan niet wettelijk zullen zijn geregeld?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum (in tweede lezing). Deze leden herinneren aan hun principiële bezwaren tegen dit voorstel, met name in verband met de idee van de volkssoevereiniteit. Kortheidshalve verwijzen zij hiervoor naar de behandeling van het voorstel in eerste lezing. Naar aanleiding van het voorstel in tweede lezing stellen deze leden nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in eerste lezing naar hun gevoelen onvoldoende duidelijkheid is geschapen over de gevolgen van het voorstel voor de positie van de Koning, in verband met het ontbreken van de keuzemogelijkheid om al of niet een wet te bekrachtigen na het houden van een referendum. Kan de regering helder uiteenzetten welke gevolgen het voorstel heeft voor de positie van de Koning?

Artikel 89g en 128a, eerste lid gaan er van uit dat er nadere wetgeving nodig is met betrekking tot de wijze waarop uitvoering kan worden gegeven aan het (correctief) referendum. Wat gebeurt er eigenlijk als de betreffende wetgeving niet tijdig tot stand komt, zo vragen de leden van de SGP-fractie?

In het regeerakkoord staat ten aanzien van de voorgenomen wetgeving inzake het referendum: «Het kabinet wil deze wetgeving in de komende periode realiseren, zodat een correctief referendum ten aanzien van wetgeving op nationaal niveau en ten aanzien van besluiten met een algemene strekking op decentraal niveau mogelijk wordt». De leden van de SGP-fractie vragen of uit deze omschrijving kan worden geconcludeerd dat de regering vindt dat er geen reden is om andere besluiten dan besluiten van algemene strekking van provincies of gemeenten aan te wijzen waarover een correctief referendum kan worden gehouden.

Naar aanleiding van het voornemen om op kortere termijn de mogelijkheid te openen van grotere invloed van de burgers op de procedure van benoeming van de burgemeester, concluderen de leden van de SGP-fractie dat de regering er van uit gaat dat Grondwet en Gemeentewet zich niet verzetten tegen raadplegende referenda. Maar waarom wordt met het van rijkswege expliciet ruimte creëren voor dit soort referenda niet gewacht tot er een volledige wettelijke regeling voor het referendum is? Dat schept toch meer duidelijkheid over de procedures, voorwaarden, geldigheid enzovoort? Deze leden vragen in hoeverre in het betreffende (te wijzigen) wetsvoorstel inzake de procedure van benoeming van de burgemeester voorschriften worden opgenomen met betrekking tot de vormgeving van zo'n referendum. Is het overigens mogelijk dat de gemeenteraad zich bij voorbaat bindt aan de uitslag van zo'n raadpleging?

2. Artikelen

Artikel 89a

Een voorstel van wet wordt onderworpen aan een referendum indien na een inleidend verzoek van ten minste veertigduizend kiesgerechtigden ten minste zeshonderdduizend kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar hebben gemaakt. De leden van de SP-fractie vinden de drempels voor het inleidend verzoek en steun te hoog. De leden hebben de indruk dat de drempels moeten voorkomen dat het instrument daadwerkelijk wordt gebruikt. De hoogte van de drempel moet niet worden gekoppeld aan hoe moeilijk of makkelijk het is deze te halen, maar een afweging moet zijn van een naar redelijkheid minimum aantal burgers die een referendum willen. Het argument dat het aantal informatiekanaalen is toegenomen hetgeen het bepalen van de drempel niet bemoeilijkt maar vereenvoudigt vinden de leden van de SP-fractie een oneigenlijk argument. Evaluatie van de aantallen kan, volgens de regering pas zinvol zijn nadat het referendum is ingevoerd en aan de grondwettelijke regeling in de praktijk toepassing is gegeven. Het is dan vervolgens aan de grondwetgever om deze praktijk ten aanzien van de drempels te evalueren. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat zo'n evaluatie nog enige tijd op zich zal laten wachten. Kan de regering uiteenzetten waarom wordt vastgehouden aan de aantallen veertigduizend en zeshonderdduizend?

De leden van de fracties van GPV en RPF menen dat tijdens de behandeling van het voorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer onduidelijkheid is ontstaan over de betekenis van de woorden «ten minste» in het eerste lid. Gesuggereerd is toen, dat deze woorden het voor de wetgever mogelijk zouden maken de drempels hoger vast te stellen dan op 40 000 respectievelijk 600 000. Hetzelfde zou gelden voor het percentage van ten minste 30 in artikel 89d. De minister heeft deze mogelijkheid toen niet ontkend, maar gezegd dat een kabinet van de toenmalige samenstelling geen hogere drempels zou voorstellen. (Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 1997–1998, blz. 20–959 e.v.)

De genoemde leden menen echter, dat de genoemde formuleringen niet beogen de wetgever extra ruimte te bieden bij het bepalen van de hoogte van de drempels maar zich richten tot de initiatiefnemers om aan te geven dat de genoemde aantallen minima zijn. Deelt de regering dit standpunt?

Artikel 89b

Het koningschap en koninklijk huis kunnen niet aan een referendum worden onderworpen, omdat de uitkomst ernstige schade zou kunnen toebrengen aan de monarchie. De leden van de SP-fractie blijven op het standpunt staan dat het koningschap en het koninklijk huis niet moeten worden uitgezonderd van het correctief referendum.

Artikel 128a

De leden van de fracties van GPV en RPF wijzen erop, dat dit artikel veel overlaat aan delegatie of subdelegatie. De tekst van het artikel biedt daardoor nauwelijks inzicht in de feitelijke betekenis ervan in de praktijk. Van de grondwetgever kan niet worden gevergd op dit punt in te stemmen met een tekst die naar alle kanten kan worden aangevuld of uitgekleeft. Daarom vragen deze leden tijdens de behandeling in tweede lezing op een aantal belangrijke punten nader inzicht te geven in de bedoelingen van de regering. Zeker nu het regeerakkoord aankondigt dat de uitvoeringswetgeving nog in deze kabinetsperiode zal worden gerealiseerd moet dit voor de regering ook geen probleem betekenen.

Een centraal element in het artikel vormen de algemeen verbindende voorschriften. Daarop kunnen echter uitzonderingen worden gemaakt, maar er kunnen ook andere besluiten aan worden toegevoegd. Hoe stelt de regering zich voor hiermee om te gaan? Wordt gedacht aan uitzonderingen? Zo ja, in welke richting? Zullen andere besluiten worden toegevoegd? Moet bij voorbeeld worden gedacht aan bestemmingsplannen, zoals in eerste lezing wel is gesuggereerd? Hoe passen deze plannen in de overige voornemens van de regering, bij voorbeeld met betrekking tot snellere en vereenvoudigde procedures van beroep en bezwaar?

De hoogte van de drempels vormt uiteraard een essentieel element van een regeling voor een lokaal of provinciaal referendum. Tijdens de behandeling in eerste lezing toonde de minister zich voorstander van een zekere analogie met de regeling van de drempels voor een landelijk referendum. Is dit ook de bedoeling van de regering? Wat voor criteria kunnen hiervoor worden gehanteerd bij een zo grote verscheidenheid van gemeenten en provincie, met daarbinnen een nog grotere verscheidenheid van voorschriften en eventueel besluiten?

Onduidelijk is voor de genoemde leden gebleven wat in dit artikel wordt bedoeld met de verschillende verwijzingen naar «de wet». Tijdens de behandeling in eerste lezing verklaarde de minister dat in beginsel gedacht moest worden aan één wet, ter uitvoering van alle in dit artikel vermelde opdrachten aan de wetgever. Naar de mening van de leden van GPV en RPF noopt het voorgestelde artikel echter niet tot deze interpretatie. Van uitzonderingen op algemeen verbindende voorschriften of van toevoeging daaraan zou – al dan niet voorlopig – kunnen worden afgezien. Maar de regeling van de drempels bij de wet is onmisbaar. Deelt de regering deze interpretatie?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen