

Vergaderjaar 1999–2000

27 033

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 juni 2000

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de PvdA met instemming hebben kennis genomen van het voorstel en de daarbij gevoegde Proeve en dat het voorstel met belangstelling is begroet door de leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks. Wij hebben er kennis van genomen dat de leden van de CDA-fractie zonder vreugde dit voorstel opnieuw bezien. Wij hebben er goede nota van genomen dat de leden van de fracties van GPV en RPF met verwondering kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en dat de leden van de SGP-fractie ernstige twijfels hebben.

Een groot aantal door de leden van de fractie van GroenLinks in het onderhavige verslag gestelde vragen is identiek aan vragen van dezelfde leden in het verslag inzake het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet (kamerstukken II 1999–2000, 27 034, nr. 4). Voor zover dat het geval is en beantwoording van die vragen vooral in dat kader thuis hoort, wordt voor een reactie verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag over laatstgenoemd wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de uitzonderingen die in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet zijn opgenomen en niet voorkomen in het onderhavige voorstel tot grondwetswijziging, i.c. wetten die gevolg geven aan een referendum en voorstellen van wet tot grondwetswijziging in eerste en tweede lezing, ook aan het onderhavige voorstel moeten worden toegevoegd.

De uitzondering in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet voor wetten die gevolg geven aan een referendum houdt ten nauwste verband met het specifieke karakter van het raadgevend referendum waarbij de wetgever heroverweegt of een wet na een raadgevende uitspraak in werking treedt of wordt ingetrokken. In dat kader is het niet zinvol en niet gewenst dat over het resultaat van die heroverweging aansluitend en wederom een raadgevend referendum over hetzelfde onderwerp plaatsvindt. Het onderhavige voorstel inzake het correctief referendum voorziet naar zijn aard niet in een dergelijke verplichte heroverweging. Immers ingevolge dit voorstel vervalt een wet van rechtswege na een geldige afwijzende uitspraak van de kiezers. Dit betekent dat een uitzondering als voorzien in de Tijdelijke referendumwet hier niet aan de orde is. Wat betreft de voorstellen van wet tot grondwetsherziening merken wij op dat

zowel in het onderhavige voorstel als in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet een uitzondering is opgenomen voor de voorstellen van wet tot grondwetsherziening in eerste lezing. De voorstellen van wet tot grondwetsherziening in tweede lezing zullen wel referendabel zijn. Dit zal ingevolge de regeling in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet niet mogelijk zijn. Het is gelet op artikel 139 van de Grondwet niet mogelijk om in die gewone wet daarvoor een regeling te treffen. Overigens heeft dit nauwelijks tot geen praktische gevolgen vanwege het tijdelijke karakter van dat wetsvoorstel tot invoering van het raadgevend referendum.

Voorts vroegen deze leden of de uitzonderingen voor provinciale en gemeentelijke referenda die zijn opgenomen in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet ook aan het onderhavige voorstel moeten worden toegevoegd.

Uit de systematiek van het voorstel vloeit, zoals gebruikelijk in de Grondwet, voort dat gedelegeerd wordt aan de wetgever in formele zin. Aan de sobere, beknopte en gemoderniseerde opzet van de Grondwet sedert de algehele grondwetsherziening van 1983 is inherent dat de Grondwet zich beperkt tot het aangeven van de hoofdlijnen van het kader waarbinnen de wetgever zich beweegt. Daarbij past het niet dat in de Grondwet begrippen en procedures worden opgenomen waarvan inhoud en vormgeving periodiek aan wijziging door de wetgever onderhevig zijn of die naar hun aard een minder permanent karakter dragen dan de bepalingen van de Grondwet. Gelet op de zware procedure van grondwetsherziening, zou de wetgever aanzienlijk in zijn mogelijkheden worden beperkt door het opnemen van bepalingen in de Grondwet die alleen op hun plaats zijn in een regeling bij of krachtens de wet. Wij zien geen reden om de Grondwet te belasten met de specifieke uitzonderingen waarop de leden doelen en de wetgever daarmee in zijn beleidsvrijheid te beperken. In dit verband is het bovendien wezenlijk dat het orgaan waarvan de besluiten aan een referendum kunnen worden onderworpen niet een blanco bevoegdheid heeft om zelf te beslissen over de reikwijdte van het instrument. Daaraan wordt recht gedaan door het maken van uitzonderingen niet zonder meer over te laten aan gemeente of provincie maar door de grondwettelijke bepaling dat uitzonderingen bij of krachtens de wet moeten worden geregeld.

Opnieuw indienen van een verworpen voorstel

De leden van de fracties van VVD, CDA, GroenLinks, GPV, RPF en SGP hebben vragen gesteld over de gevolgde procedure tot het opnieuw, ongewijzigd indienen van een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel. Kern van hun vragen is of deze procedure niet zou getuigen van onvoldoende respect voor de Eerste Kamer.

Wij zijn het met deze leden eens dat het opnieuw én ongewijzigd indienen van een verworpen wetsvoorstel geen gebruikelijke gang van zaken is. Wel is het na korte tijd opnieuw (ongewijzigd) indienen van een door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstel, wel eens eerder voorgekomen, zo beantwoorden wij de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie. Te wijzen valt op het onder het kabinet-Kuyper ingediende voorstel tot wijziging van de Hoger-Onderwijswet. Deze wijziging hield in dat aan de aan bijzondere universiteiten behaalde graden de zgn. effectus civilis werd gegeven, het recht om studenten de opleiding aan de eigen universiteit te laten voltooien en aan het diploma maatschappelijk betekenis te geven. Na aanvaarding in de Tweede Kamer werd dit wetsvoorstel op 14 juli 1904 door de Eerste Kamer verworpen. Vijf dagen daarna ontbond de regering de Eerste Kamer, hetgeen tot gevolg had dat een andere politieke meerderheid ontstond. Het wetsvoorstel werd kort daarna opnieuw ingediend, waarna het opnieuw werd aangenomen door

de Tweede Kamer en ditmaal ook door de Eerste Kamer.¹ De vraag van deze leden doet ons voorts een in dit opzicht belangwekkende gebeurtenis in herinnering roepen uit een iets recenter verleden, namelijk een discussie die in 1962 plaatsvond bij de behandeling van de ontwerp-Archiefwet 1960. Dit wetsvoorstel vond haar aanleiding in de eerdere verwerping door de Eerste Kamer van een ontwerp-Archiefwet 1959. De Eerste Kamer verwierp de ontwerp-Archiefwet 1959 vanwege bezwaren tegen enkele onderdelen, waarna door de regering een nieuw wetsvoorstel werd ingediend, maar dan zonder de onderdelen waartegen de Eerste Kamer bezwaar had. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van dit (ten opzichte van het eerste voorstel dus gewijzigde) nieuwe wetsvoorstel op 9 en 10 mei 1962 werd gedebatteerd over de vraag of hier geen sprake was van een verkapt amendementsrecht van de Eerste Kamer. Vermeldenswaard voorzover het de thans door de leden van de VVD-fractie gestelde vraag betreft, is hier dat in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1961/62, 5992, nr. 5, p. 1) door de regering vier wegen werden aangegeven die de regering zou kunnen bewandelen na verwerping van het eerdere wetsvoorstel:

1. het onderwerp te laten rusten;
2. het wetsontwerp ongewijzigd wederom bij de Tweede Kamer in te dienen;
3. een gewijzigd wetsontwerp in te dienen;
4. een wetsontwerp in te dienen gelijkloidend aan het verworpen wetsontwerp, evenwel met weglating van de artikelen waartegen de Eerste Kamer bezwaren had.

In de memorie van antwoord werd gesteld dat de tweede mogelijkheid in het algemeen niet voor de hand lag. De mening van enkele leden in het voorlopig verslag dat deze methode weinig elegant zou zijn geweest, gaf de voor het wetsvoorstel verantwoordelijke staatssecretaris aanleiding tot de opmerking dat zij wat dit wetsvoorstel betrof in ieder geval niet zou hebben getuigd van realiteitszin. De mogelijkheid om een wetsontwerp ongewijzigd wederom bij de Tweede Kamer in te dienen, is in de Tweede Kamer niet ten principale betwist. Bij de mondelinge behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel oordeelde VVD-fractievoorzitter Oud dat voor opnieuw ongewijzigd indienen in dit geval wel reden zou zijn geweest, daarbij stellend dat de staatssecretaris «zich bepaald had moeten afvragen of het niet in hoge mate gewenst was om de zaak nog eens aan de Tweede Kamer voor te leggen», waarna, na heroverweging door de Tweede Kamer «de zaak in haar ongewijzigde vorm eventueel opnieuw aan de Eerste Kamer (zou) zijn voorgelegd» (Handelingen I 1961/62, p. 2706 l.k.)².

Bij grondwetsherzieningsvoorstellen is het wel eens eerder voorgekomen dat een verworpen voorstel opnieuw is ingediend, maar dan in gewijzigde vorm.

Een voorbeeld betreft artikel 68 Grondwet. Nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het geven van inlichtingen door de ministers en de staatssecretarissen en het recht van onderzoek (kamerstukken II 1979–1980, 14 225, nr. 57) in eerste lezing door de Eerste Kamer was verworpen met één stem tekort, is het voorstel opnieuw ingediend zonder de bepalingen over het recht van onderzoek, maar met de ongewijzigde bepaling over de inlichtingenplicht (kamerstukken II 1984–1985, 19 014 (R1284)).

Een meer recent voorbeeld biedt het voorstel tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (19 554, R 1308). Dat voorstel werd in tweede lezing door de Tweede Kamer verworpen in 1987 en is opnieuw (maar dan enigszins gewijzigd v.w.b. de bepalingen over de dienstplicht en aangevuld met een actieve inlichtingenplicht) ingediend in 1997, waarna het op 20 juni 2000 in tweede lezing door de Eerste Kamer is aanvaard.

¹ Vgl. B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995* (diss.), Den Haag 1998, p. 146–147, en P.J. Oud/J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland, deel I 1840–1940*, 10e herziene druk, Assen/Maastricht 1990, p. 181–183.

² Zie over deze kwestie ook: B. van den Braak, a.w., p. 267 en 407.

De omstandigheden met betrekking tot dit grondwetswijzigingsvoorstel inzake het correctief referendum, zijn naar ons oordeel dermate bijzonder – zo niet uniek – dat ongewijzigde herindiening gerechtvaardigd is. Het verworpen grondwetswijzigingsvoorstel is in eerste lezing door de beide Kamers van de Staten-Generaal met ruime meerderheid aanvaard. Ook in tweede lezing is het voorstel vervolgens door de Tweede Kamer met de vereiste tweederde meerderheid aanvaard. Het voorstel kwam vervolgens één stem tekort voor aanvaarding met de vereiste twee derde meerderheid in de Eerste Kamer.

Gezien deze stemverhoudingen is duidelijk dat een grote meerderheid in het parlement groot belang hecht aan invoering van het instrument van het correctief referendum. Dat is een conclusie die voor de beslissing het wetsvoorstel opnieuw in te dienen niet zonder gewicht is.

Verwerping van het wetsvoorstel in de allerlaatste fase van de parlementaire behandeling was voor het kabinet een onverwacht en teleurstellend resultaat, vooral omdat invoering van het correctief (beslissend) referendum voor het gehele kabinet, gelet op hetgeen daarover in twee achtereenvolgende regeerakkoorden was opgenomen, van bijzonder groot belang was. De ontstane situatie heeft vervolgens geleid tot de ontslagaanvraag van het kabinet. Vervolgens zijn onder leiding van informateur mr. H.D. Tjeenk Willink nieuwe afspraken gemaakt op basis waarvan het kabinet de ontslagaanvraag heeft ingetrokken. De gemaakte afspraken beheldden onder meer het opnieuw en ongewijzigd indienen van het verworpen grondwetswijzigingsvoorstel. Het kabinet heeft deze afspraken overgenomen omdat naar zijn gevoelens in onze samenleving een breed gedragen wens leeft tot aanvulling en verrijking van ons democratisch stelsel met de invoering van het correctief referendum. Deze reden staat ver af van een – door de aan het woord zijnde leden gesuggereerd – gebrek aan respect voor de Eerste Kamer. Integendeel het kabinet respecteert de positie van het parlement als geheel en daarmee ook van de Eerste Kamer. Met de indiening van het grondwetswijzigingsvoorstel hoopt het kabinet dat evenals in de Tweede Kamer ook in de Eerste Kamer na een hernieuwd debat oog zal bestaan voor de breed gevoelde behoefte in onze samenleving aan invoering van het correctief (beslissend) referendum. Met het opnieuw indienen wordt de kans geboden tot een opnieuw overwegen van het belang van invoering van een beslissend referendum in onze democratie in gemeen overleg met de Staten-Generaal, dat wil zeggen met volledige betrokkenheid van het parlement. Het kabinet vermag dan ook niet in te zien dat het bieden van deze mogelijkheid tot heroverweging zou getuigen van een gebrek aan respect voor het parlement en in het bijzonder de Eerste Kamer. Indiening van dit grondwetswijzigingsvoorstel zegt meer over de bijzondere waarde die invoering van het correctief (beslissend) referendum heeft voor het kabinet en een meerderheid van de Staten-Generaal.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen welke garantie het kabinet heeft dat het voorstel nu wel zal worden aanvaard door de Eerste Kamer. Vooropgesteld zij dat in onze parlementaire democratie nimmer vooraf verzekerd is dat een wetsvoorstel wordt aanvaard door de Staten-Generaal. Hooguit kan een inschatting worden gemaakt van de kans op verwerping dan wel aanvaarding. Het kabinet gaat er vanuit dat in beide Kamers hernieuwde behandeling zal plaats vinden op basis van een open gedachtewisseling die over en weer tot nieuwe inzichten zal leiden, ook in de Eerste Kamer. Wij zien de komende behandeling in twee lezingen met vertrouwen tegemoet. Aanvullend vroegen deze leden om in te gaan op de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om op dit moment toch in te zetten op deze grondwetswijziging en niet uitsluitend het raadgevende referendum in een wet aan de Kamer aan te bieden. Het is de bedoeling van het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet

om te voorzien in een raadgevend correctief referendum, voor zolang nog geen beslissend referendum op basis van de Grondwet kan worden ingevoerd. Wij beogen uiteindelijk invoering van het beslissend referendum, hetgeen grondwetswijziging vergt. Om die reden is dit voorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend.

De leden van de VVD-fractie vroegen nader te motiveren waarom in het voorgestelde artikel 128a is gekozen voor «behoudens bij of krachtens de wet» te stellen uitzonderingen in plaats van «behoudens bij de wet» te stellen uitzonderingen.

De formulering «bij of krachtens de wet» is van belang voor de lokale autonomie. Deze formulering biedt de mogelijkheid voor de decentrale overheden om rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden binnen de marges die de wetgever biedt, eigen keuzes te maken. Die ruimte biedt het alternatief van de genoemde leden niet.

De genoemde leden wezen erop dat in de hoofdlijnennotitie sprake was van de formulering «bij of krachtens de wet» terwijl uit de memorie van toelichting bij de Tijdelijke referendumwet blijkt dat van delegatie naar decentraal niveau inzake de uitzonderingsbevoegdheid geen sprake zal zijn. Zij vroegen hier nader op in te gaan en aan te geven waarom er sprake is van dit verschil.

Van enig verschil is geen sprake omdat de formulering in zowel de hoofdlijnennotitie als de memorie van toelichting bij de Tijdelijke referendumwet inhoudt dat de lokale autonomie in zoverre wordt recht gedaan dat gemeenten en provincies binnen door de wet aangegeven grenzen over de bevoegdheid beschikken om te besluiten tot het gebruik maken van in de wet aangeduide mogelijkheden voor uitzonderingen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vroegen of de regering het recht erkent van elk lid van de Eerste Kamer om naar eigen eer en geweten te stemmen zonder zich daarbij gebonden te achten aan het regeerakkoord. Wij verwijzen daartoe naar het interpellatiedebat dat op 15 juni 1999 in de Eerste Kamer heeft plaats gevonden (Handelingen Eerste Kamer 15 juni 1999, EK 351 530 t/m 1542). Tijdens dat debat is een motie van het lid Schuurman (motie nr. 266) ingediend waarin aan de Kamer (opnieuw) de uitspraak werd gevraagd dat het «gezien de eigen plaats en taak van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces, ongewenst is dat de Eerste-Kamerleden aan regeerakkoorden worden gebonden». De motie is na het debat op 29 juni 1999 ingetrokken.

De eerste ondergetekende heeft in dat debat uitdrukkelijk verwezen naar de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van ieder lid van die Kamer om zijn standpunt te bepalen en te stemmen zonder last, zoals artikel 67, derde lid, van de Grondwet bepaalt. Over de kwestie van binding aan het regeerakkoord is daarbij door hem opgemerkt dat het wel erg ver gaat om te spreken over «binding». Het is immers aan de Eerste-Kamerleden, fractieleden of gehele fracties om op enig moment zelf uit te maken of en zo ja in welke mate zij bereid zijn een zekere binding – van een heel licht morele tot een verdergaande – met aangelegen politieke punten aan te gaan die verband houden met de doelstellingen die het kabinet zich heeft gesteld. Aangezien de leden over het algemeen verbonden zijn aan politieke bewegingen, die in een coalitie met elkaar afspraken hebben gemaakt, is een zekere committering aan die afspraken niet onjuist. Formeel gezien zijn de leden en de fracties in de Eerste Kamer daaraan echter niet gebonden. Het staat hen vrij om voor zichzelf na te gaan of zij een morele binding, oplopend tot politieke binding met de doelstellingen van een kabinet of onderdelen daarvan als basis voor het algemeen politieke handelen willen kiezen.

Het moge in het licht van het voorgaande duidelijk zijn dat wij de analyse van de leden van de fracties van GPV en RPF over het forceren van de

grondwettelijk vereiste meerderheid voor invoering van een correctief referendum niet delen.

De leden van de VVD-fractie begrepen uit eerdere stukken die betrekking hebben op het correctief referendum dat ook beschikkingen van gemeenteraden en provinciale staten tot een referendum zullen kunnen leiden. Zij noemden subsidiebesluiten die de raad autonoom vaststelt of besluiten tot het verlenen van een vestigingspremie aan een bedrijf. De aan het woord zijnde leden vragen of de genoemde besluiten referendabel zijn of dat de formulering van het nieuwe artikel 128a deze beschikkingen uitsluit.

In het licht van het thans voorgestelde artikel 128a kunnen de genoemde besluiten alleen aan een bindend referendum onderworpen worden wanneer de (gewone) wet dat uitdrukkelijk bepaalt. Wij hebben geen voornemens in deze richting.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering het referendabel zijn van rechtspositiereglementen van politieke ambtsdragers te heroverwegen. Zij wezen erop dat op decentraal niveau de mogelijkheid bestaat dit onderwerp uit te zonderen. Zij vroegen waarom dit wel het geval is op decentraal niveau en niet op centraal niveau.

Uitgangspunt voor zowel het centrale niveau als het decentrale niveau is dat er geen dwingende redenen zijn die nopen tot een categorische uitzondering voor dit onderwerp op grond van overwegingen die vergelijkbaar zijn met de overwegingen waarop de gemaakte uitzonderingen zijn gebaseerd. Voor het decentrale niveau ligt dit in zoverre anders dat de schaal van het gebied waar het referendum kan plaatsvinden, met zich mee kan brengen dat een uitzondering gerechtvaardigd is met het oog op de verhoudingen binnen de gemeenschap. Dat zal evenwel van plaats tot plaats kunnen verschillen zodat een algemene uitzondering niet is aangewezen maar de eventuele vaststelling van deze uitzondering een zaak van de lokale autonomie behoort te zijn.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat op gemeentelijk niveau zowel voor het inleidende verzoek als voor het verzoek zelve de benodigde aantallen stemgerechtigden aan de zeer lage kant zijn. Dat zal naar het oordeel van deze leden tot een hausse aan referenda leiden, die lang niet allemaal «correctief» van karakter zullen zijn. Wat is de overweging om van zulke lage aantallen uit te gaan, en heeft de regering enige inzage in de kosten die dit allemaal met zich brengt, zo vroegen deze leden. Voorts vroegen deze leden waarom gekozen is voor een regeling die is gerelateerd aan de omvang van een gemeente. Voor de motivering van de eisen ten aanzien van inleidend en definitief verzoek verwijzen wij naar de toelichting bij het voorstel voor de Tijdelijke referendumwet, welk voorstel in functie en perspectief van het grondwetswijzigingsvoorstel staat. Aldaar zijn de vereiste aantallen uitgebreid toegevoegd (kamerstukken II 1999–2000 27 034, nr. 3 blz. 11 e.v.). De keuze voor de hoogte van de drempels is in de Tijdelijke referendumwet bepaald door een tweetal uitgangspunten, te weten het zoveel mogelijk aansluiten bij de hoogte van de drempels op het niveau van de centrale overheid, en het voorkomen dat in kleine gemeenten in absolute zin te lage drempels gelden. Dit laatste zou het geval zijn wanneer de aantallen die voor het centrale niveau gelden zonder meer zouden worden getransformeerd naar het decentrale niveau. Er is voor gekozen om voor gemeenten tot 100 000 kiesgerechtigden relatief hogere drempels te hanteren. Vanaf 100 000 kiesgerechtigden gelden de «nationale» percentages. De drempels voor inleidend respectievelijk definitief verzoek voor de allerkleinste gemeenten zijn gesteld op 50 en 200. Uiteraard moet een oordeel over de voorgestelde aantallen voor het inleidende en het definitieve verzoek worden afgezet tegen de aantallen kiesgerechtigden. Naar ons oordeel is het voor-

gestelde stelsel rechtvaardig en werkbaar. Wat het kostenaspect betreft verwijzen wij naar de bevindingen van de ambtelijke financiële werkgroep, genoemd in de toelichting bij het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet (kamerstukken II 1999–2000, 27 034, nr 3, blz. 71 e.v.); deze rapportage is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag bij wetsvoorstel 27 034 meegezonden.

Wat is de bedoeling van het referendum in relatie tot de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), zo vroegen de leden van de CDA-fractie. Besluiten binnen de WGR worden referendabel, tenzij dit bij provinciale of gemeentelijke verordening is uitgezonderd, zo staat in de proeve van wet te lezen. De aan het woord zijnde leden vroegen hoe de regering denkt dat dit in de praktijk uitpakt als de betrokken gemeenten en provincie niet allemaal dezelfde mening hebben. Het grondwetswijzigingsvoorstel bepaalt dat alleen besluiten van provinciale staten en van gemeenteraden referendabel kunnen zijn.

Met betrekking tot WGR-besluiten worden besluiten tot deelneming in-, wijziging van, toetreden tot- en uittreding uit een gemeenschappelijke regeling referendabel, tenzij dit bij verordening is uitgesloten. Voor zover dit misverstand mocht bestaan gaat het dus niet om besluiten van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zelf. Dergelijke besluiten vallen buiten de reikwijdte van de voor ogen staande regeling.

Referendabel zijn de besluiten van gemeenteraden c.q. provinciale staten met betrekking tot hun betrokkenheid bij gemeenschappelijke regelingen. Als de betrokken gemeenten en de provincie niet allemaal dezelfde mening hebben zal dat – voor zover het betreft besluiten tot het aangaan van een regeling – niet leiden tot eensluidende deelnemingsbesluiten. Zolang er geen ontwerp-regeling beschikbaar is kan er ook niet tot deelneming aan die regeling worden besloten. Als die regeling er wel is dienen de potentiële deelnemers een besluit te nemen over het wel of niet deelnemen aan die regeling in de voorgelegde vorm. De omstandigheid dat een deelnemingsbesluit referendabel is verandert daar niets aan. Een mogelijke consequentie van een beslissend referendum kan natuurlijk wel zijn dat een besluit van een potentiële deelnemer tot deelneming van rechtswege vervalt wanneer het bij referendum wordt verworpen.

De genoemde leden verwezen naar de vereisten in artikel 5 van de proeve, een meerderheid die tenminste dertig procent van het electoraat omvat, en vroegen voor alle helderheid of hier toch geen sprake is van een meerderheid.

Afhankelijk van de opkomst kunnen de vereisten van artikel 5, een meerderheid van de opgekomen kiezers die tevens tenminste dertig procent van het gehele electoraat omvat, met zich brengen dat de genoemde meerderheid van de opgekomen kiezers tevens een meerderheid van alle kiezers omvat. Dit behoeft evenwel niet het geval te zijn. Bij de meerderheid zoals genoemd in artikel 5 gaat het om de meerderheid van de kiezers die hebben deelgenomen aan de stemming. Indien die meerderheid tenminste dertig procent van het electoraat omvat, vervalt het voorstel van rechtswege. Dat is bijvoorbeeld het geval als zestig procent van het electoraat opkomt en de meerderheid daarvan zich tegen de wet of het besluit uitsprekt.

De leden van de fractie van D66 stellen vast dat ten aanzien van de rijks-wetten een op zichzelf heldere regeling is gekozen waarbij alleen die rijks-wetten referendabel zijn die strekken tot goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden. Zij stemmen daarmee in, maar hebben de indruk gekregen dat alle overige rijks-wetten buiten de mogelijkheid van een referendum komen te vallen. Zij vroegen of dat wel de bedoeling is en zo ja, of dat gewenst is. Zij betwijfelden dat.

Met genoegen stelt de regering vast dat de leden van de D66-fractie instemmen met de voorgestelde regeling ten aanzien van rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden. Alle overige rijkswetten vallen buiten de mogelijkheid van een referendum. Dit was reeds het geval in het verworpen grondwetsvoorstel met dien verstande dat volgens dat voorstel rijkswetten die strekken tot wijziging van het Statuut niet onder de uitzondering vielen die was gemaakt voor de uitvoering van het Statuut.

Referendabiliteit van rijkswetten is niet aangewezen omdat de invoering van het referendum in Nederland over rijkswetten die mede of vooral van betekenis zijn voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba, het gewicht van het land Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk te zeer zou verzwaren. Bovendien draagt een referendum over een rijkswet door het gemengde karakter daarvan per definitie een onzuiver element in zich omdat het daarbij in de campagne en bij de stemming zowel kan gaan over het onderwerp dat wordt geregeld als om de verhoudingen in het Koninkrijk.

De genoemde leden meenden dat zich ook bij gewone rijkswetten situaties kunnen voordoen waarin de werking van de wet beperkt is tot Nederland. Voorts wezen zij erop dat in theorie, het Statuut staat daaraan niet in de weg, vrijwel elk terrein bij rijkswet geregeld kan worden hetgeen zou betekenen dat door de vorm van een rijkswet te kiezen het houden van een referendum onmogelijk kan worden gemaakt. Zij meenden dat dat toch niet de bedoeling kan en zal zijn en vroegen hoe dat effect kan worden voorkomen.

Volgens het Statuut (art. 14) kunnen rijkswetten uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden van het Koninkrijk. Verder kan het gaan om een onderwerp waarbij sprake is van onderlinge bijstand, overleg en samenwerking (art. 38). Het Statuut staat dus niet toe dat elk terrein bij rijkswet geregeld wordt. De regering wijst er voorts op dat de bepalingen van het Statuut, met name de procedure van rijkswetgeving, de betrokkenheid van de andere landen van het Koninkrijk daarbij alsmede het vetorecht van deze landen bij rijkswetgeving op grond van artikel 38 van het Statuut, voldoende waarborgen bevatten om, binnen de aangegeven kaders, mogelijk misbruik te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie betrokken na een beschouwing over het referendum in het buitenland en de daar voorkomende vormen en frequentie van het referendum de stelling dat een grote mate van controle van de regering over het instrumentarium alsmede de inhoud en systematiek van het referendum, uitmondend in wat ook wel de prehegemoniale bias wordt genoemd, in feite de controlerende werking beperkt die uitgaat van het referendum.

Wat er zij van deze stelling, wij wijzen erop dat het uitgangspunt van dit voorstel inzake het correctief referendum inhoudt dat het gaat om de invoering van een instrument dat het vertegenwoordigend stelsel aanvult en het primaat van het vertegenwoordigend stelsel handhaaft. Van controle van de regering is naar ons oordeel geen sprake omdat niet de regering maar de grondwetgever en vervolgens de wetgever bepaalt hoe de inhoud en systematiek van het referendum gestalte krijgt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben erop gewezen dat door de gekozen systematiek de regering de procedure en uitslag van een referendum kan opvatten als een motie van wantrouwen zodat een plebisciet over het algemene regeringsbeleid kan ontstaan dat vervolgens kan leiden tot een kabinetscrisis. Zij meenden dat dit niet wordt beoogd met de invoering van een correctief referendum en hadden daarom grote bedenkingen tegen het huidige voorstel.

Het huidige voorstel, zo lichten wij toe, wijkt op dit punt niet af van het verworpen voorstel.

Wij zien niet in hoe de gekozen systematiek eraan zou bijdragen dat het referendum het karakter van een plebisciet over het algemene beleid van de regering zou krijgen. Anderzijds kan de mogelijkheid van een plebisciet naar aanleiding van een eventueel referendumverzoek evenmin geheel worden uitgesloten. De regering is er echter van overtuigd dat een kabinet er niet lichtvaardig toe zal overgaan zijn lot te verbinden aan de procedure of uitslag van een referendum, mede omdat daarbij de vertrouwensrelatie tussen kabinet en parlement als zodanig niet in het geding is.

De genoemde leden vroegen, met het oog op de vele drempels en het gekwalificeerde meerderheidsvereiste, met klem de levensvatbaarheid van het referendum onder de onderhavige voorstellen in de praktijk nader te onderzoeken en de voorgestelde eisen desgewenst te versoepelen. De voorgestelde drempels zijn mede ontleend aan het onderzoek in het buitenland van de staatscommissie-Biesheuvel terwijl in enkele gemeentelijke referendumverordeningen een vergelijkbare regeling is opgenomen. Aan de daarmee opgedane ervaringen in de praktijk in buitenland en binnenland, voor zover die enigszins vergelijkbaar zij met het oog op de onderling sterk uiteenlopende regelingen, verbinden wij niet de noodzaak van een nader onderzoek of een versoepeling van de voorgestelde vereisten. Het is evenwel niet uitgesloten dat wanneer na de inwerkingtreding van dit voorstel de daarmee opgedane ervaringen worden geëvalueerd de drempels daarbij ook aan de orde kunnen komen.

De genoemde leden vroegen inzicht te geven in de redenen van het niet naast elkaar mogelijk maken van raadgevende en decisieve referenda. Een beslissend referendum kan eerst worden ingevoerd na herziening van de Grondwet. Een raadgevend referendum zoals opgenomen in het voorstel inzake een Tijdelijke referendumwet, kan worden ingevoerd zonder grondwetswijziging. Het is dan ook thans niet mogelijk om beide vormen van referenda naast elkaar in te voeren. Wij achten dat echter ongewenst: beoogd wordt het raadgevend referendum mogelijk te maken voor zolang de Grondwet nog niet de mogelijkheid biedt van een beslissend referendum. Om die reden is ervoor gekozen om met het raadgevend referendum zo dicht mogelijk bij het beslissend referendum te blijven.

De genoemde leden vroegen of de regering principiële bezwaren heeft tegen het in de toekomst naast elkaar bestaan van zulke beslissende en raadgevende referenda of dat er redenen van andere aard zijn die de doorslag hebben gegeven. Na een grondwetswijziging die de invoering van een beslissend referendum mogelijk heeft gemaakt, behoeven er geen principiële bezwaren te bestaan tegen het naast elkaar bestaan van beide soorten referenda. Sommige landen kennen verschillende vormen van het referendum naast elkaar. Dit heeft natuurlijk vooral betekenis indien de vereisten voor de verschillende vormen niet identiek zijn ten aanzien van bijvoorbeeld het initiatief, de procedure, de uitzonderingen, de agendering en het al dan niet beslissend karakter. In de situatie waarbij het raadgevend referendum, dat in functie en perspectief is geplaatst van de grondwetswijziging inzake het correctief referendum en daarbij zoveel mogelijk aansluit ten aanzien van het initiatief, de drempels, uitzonderingen en procedure, zou blijven bestaan na de invoering van het correctief referendum, zou dit niet alleen weinig betekenis hebben maar ook tot verwarring aanleiding geven. De genoemde leden vroegen waarom ook niet wordt voorzien in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een raadgevend referendum te kunnen houden, terwijl onder andere (of aanvullende) voorwaarden zo een referendum beslissend zou kunnen zijn. Zij verwezen hierbij naar een differentiatie ten aanzien van de drempels en de onder-

werpen en het geval dat bij het niet behalen van de hoogste drempels de uitslag nog een adviserende werking zou hebben.

Voor een beslissend referendum is een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Ik meen dat het prematuur is om in te gaan op het naast elkaar bestaan van een raadgevend en een beslissend referendum, nu het raadgevend referendum nog moet worden ingevoerd. Het is van belang dat eerst ervaring wordt opgedaan met het raadgevend referendum met het oog op invoering van het beslissend referendum. Pas aan de hand van de achtereenvolgende ervaringen met beide instrumenten zou het zinvol kunnen zijn om te bezien wat de meerwaarde (dan wel nadelen) van het naast elkaar bestaan van beide mogelijkheden zouden kunnen zijn.

De genoemde leden zijn teleurgesteld dat de begrotingswet is uitgezonderd. Zij meenden dat dit soms de enige wet in formele zin is waarin belangrijke besluiten, zoals planologische kernbeslissingen, zijn vervat. Zij vroegen of de regering niet meent dat bij dergelijke ingrijpende beslissingen de behoefte bestaat aan een referendum en of de regering aan deze behoefte tegemoet zal komen.

De begrotingswet is uitgezonderd omdat deze naar zijn aard een veelheid van onderwerpen omvat ten aanzien van inkomsten en uitgaven die het geheel ongeschikt maken voor een heldere vraagstelling in een referendum. Planologische kernbeslissingen vormen als zodanig geen onderdeel van enige begrotingswet. De planologische kernbeslissing valt buiten het bereik van het voorstel omdat deze niet de vorm van een wet draagt.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden te kunnen instemmen met de keuze om uit een oogpunt van snelheid na tekening van de wet door de minister zo spoedig mogelijk de referendabiliteit bekend te maken. Wel vroegen zij of daartoe niet een termijn moet worden geregeld. In het kader van dit grondwetswijzigingsvoorstel inzake het correctief (beslissend) referendum is ondertekening niet aan de orde, omdat het hier gaat om een wetsvoorstel. Zoals uit de Proeve blijkt is het de bedoeling dat de beoordeling van de referendabiliteit onverwijld na aanvaarding in de Eerste Kamer zal moeten geschieden. Deze leden stelden voorts enige vragen over een rol voor een onafhankelijke referendumkamer. Dezelfde vragen hadden deze leden bij het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet. Aangezien beantwoording van deze vragen ook in dat kader beter op zijn plaats is, verwijzen wij deze leden naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

Deze leden wezen op de drempels van 40 000 voor het inleidend verzoek en 600 000 voor het definitieve verzoek en verwezen naar de aantallen in de adviezen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning. Zij vroegen de voorgestelde aantallen te heroverwegen uit een oogpunt van een eerlijke kans van het referendum.

Wij menen dat de voorgestelde drempels het referendum een eerlijke kans bieden en zien geen aanleiding deze aantallen aan te passen. Zij waarborgen het primaat van het vertegenwoordigend stelsel.

Deze leden verwezen naar de verdubbeling van de drempels ten opzichte van de adviezen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning en de daarvoor gegeven motivering met betrekking tot het toenemend aantal informatiekkanalen. Zij vroegen wat thans de mening van de regering is.

De mening van de regering is op dit punt ongewijzigd gebleven zoals blijkt uit de in het voorstel neergelegde drempels. Wel is het streven erop gericht de toegankelijkheid van de referendumprocedure te bevorderen, voor zover mogelijk gelet op de eisen van controle en betrouwbaarheid.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering ook nu meent dat de versnippering van de reeds bestaande mediakanalen leidt tot een verhoging van het bereik van de burger.

Het is ons niet duidelijk op welke versnippering wordt gedoeld. Evenmin is ons duidelijk waarop het genoemde bereik betrekking heeft. Immers met meer mediamogelijkheden kunnen ook meer burgers worden bereikt en geïnformeerd. Wij menen dat de toename van het aantal informatiekanalen de gekozen drempels rechtvaardigt.

Deze leden vroegen waarom dit grotere mediabereik consequenties moet hebben voor de hoogte van de drempels. Zij meenden dat het niet gaat om de mate waarin burgers zijn geïnformeerd, zij beschouwden dit slechts als een verhoging van de rechtsgelijkheid, maar om het aantal burgers dat een handtekening plaatst. Meet een groter mediabereik kunnen meer burgers worden geïnformeerd en daarmee gemobiliseerd in het kader van een referendumprocedure.

Anders dan de genoemde leden zijn wij dan ook van mening dat het bereik van de media wel degelijk van betekenis is voor de hoogte van de drempels.

Deze leden hadden de indruk dat het besluit om af te wijken van de aanbevelingen van de genoemde commissies vooral is ingegeven door wantrouwen voor het referendum als instrument en vroegen om opheldering.

De afwijking van de aanbevelingen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning ten aanzien van de drempels, vindt haar grondslag niet in wantrouwen jegens het referendum maar uitsluitend in de wens om bij de toename van het aantal informatiemogelijkheden, bijvoorbeeld het Internet, het uitgangspunt van handhaving van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel recht te blijven doen.

Deze leden achtten de kans aanwezig dat de hoogte van de drempels en de vereiste opkomst tot gevolg heeft dat het referendum niet levensvatbaar is als aanvulling op de bestaande democratische besluitvorming. Zij vroegen of de regering bereid is om in dat geval middels een wetswijziging de vereiste aantallen en/of percentages aan te passen, of daartoe in overleg met de Kamer te treden.

Nadat het correctief referendum is ingevoerd, kan worden gezien op welke wijze het referendum functioneert als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. Bij een evaluatie kunnen ook de vereiste aantallen en/of percentages aan de orde komen.

De aan het woord zijnde leden gaven de nadrukkelijke voorkeur aan opname van de concrete aantallen in de uitvoeringswet en niet in de Grondwet. Zij vroegen waarom de regering deze aantallen in de Grondwet wil vastleggen.

De regering is van mening dat de aantallen een wezenlijk onderdeel vormen van de waarborgen die vereist zijn om het aanvullend karakter van het referendum te verzekeren en het primaat van het vertegenwoordigend stelsel te handhaven. Bovendien zou het onjuist zijn indien de wetgever de fundamentele grenzen zou bepalen van het mechanisme dat de mogelijkheid van een correctie van de wetgever zelf inhoudt.

Vervolgens stelden de leden van de fractie van GroenLinks een groot aantal vragen die identiek zijn aan vragen van dezelfde leden in het verslag inzake het wetsvoorstel Tijdelijke referendumwet. Omdat de beantwoording van deze vragen meer in dat kader thuis hoort, wordt voor een reactie verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag over laatstgenoemd wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom de regering kiest voor een invulling van het referendum die daarvan een noodrem-instrumentarium maakt.

Wij delen deze zienswijze niet en wijzen erop dat het gaat om een referendum als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel dat het primaat behoudt. Dit houdt in dat het instrument niet een regulier instrument behoort te zijn, maar een instrument dat alleen in het bijzondere geval dat bepaalde wetgeving die door een groot deel van de kiezers wordt afgekeurd, ook kan leiden tot een afwijzende uitspraak die breed gedragen wordt.

Deze leden vroegen naar de opvatting van de minister over de opmerking dat bij de afweging over het meerderheidsvereiste ook de keuze voor eventuele drempels bij de toegang tot het instrument moet worden betrokken.

Naar ons oordeel bevat het voorstel een afgewogen geheel van vereisten dat recht doet aan het uitgangspunt dat het referendum een aanvulling is op het vertegenwoordigend stelsel dat het primaat behoudt.

Deze leden vroegen naar de gevolgen van het in de Grondwet vastleggen van het meerderheidsvereiste in de context van de dalende opkomst bij reguliere verkiezingen.

Het gesignaleerde verband tussen de opkomst bij verkiezingen en de opkomst bij referenda is naar ons oordeel minder direct dan deze leden aangeven. Bij de uitslag van referenda kunnen, afhankelijk van het onderwerp waar het om gaat, bepaalde groepen burgers een concreet, aanwijsbaar belang hebben dat hen eerder kan bewegen op te komen dan bij verkiezingen waarbij het gaat om de samenstelling van een vertegenwoordigend orgaan en een veelheid van onderwerpen in verkiezingsprogramma's. Voorts wijzen wij erop dat dit voorstel de verplichting bevat om, indien de termijnen dit toelaten, referenda met verkiezingen te combineren hetgeen de opkomst zou kunnen bevorderen. Op grond van deze overwegingen ziet de regering geen aanleiding de genoemde drempel te wijzigen. Verankering daarvan in de Grondwet is noodzakelijk met het oog op het uitgangspunt dat het referendum een aanvulling vormt op het vertegenwoordigend stelsel dat het primaat behoudt. Bovendien zou het onjuist zijn indien de wetgever de fundamentele grenzen zou bepalen van het mechanisme dat de mogelijkheid van een correctie van de wetgever zelf inhoudt.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de consequenties van alternatieve meerderheidsvereisten in gemeentelijke verordeningen zijn onderzocht in het kader van deze grondwetswijziging.

Er zijn diverse varianten van deze drempel in gemeentelijke verordeningen bekend bij het ministerie maar de gevolgen daarvan zijn niet onderzocht. Een dergelijk onderzoek zou slechts een betrouwbare waarde hebben omdat deze verordeningen ook op andere onderdelen van elkaar en van dit voorstel verschillen. Zij hebben bovendien allen gemeen dat het gaat om een raadgevend of een raadplegend referendum en niet om een correctief (beslissend) referendum zoals opgenomen in dit voorstel. Verwezen zij naar de korte analyse van de bestaande decentrale referendumverordeningen in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel Tijdelijke referendumwet.

Deze leden wezen op de dalende tred bij de opkomst van verkiezingen en vroegen in dat licht of onverhoopt wordt vastgehouden aan het voorgestelde gekwalificeerde meerderheidsvereiste.

Hierboven zijn wij reeds ingegaan op deze vraag.

Deze leden vroegen of de minister van plan is ook voor reguliere verkiezingen een minimale opkomst van eenderde deel van de kiesgerechtigden in te voeren voor de uitslag.
Dit is niet het geval.

De genoemde leden vroegen hoe de minister staat tegenover de gedachte die zij ontvouwdan dat de regering ofwel veel te lichtvoetig over het meerderheidsvereiste is heengestapt ofwel bij het volle bewustzijn het referendum als instrument geen serieuze kans gunt.
Het voorstel doet naar onze opvatting recht aan het uitgangspunt dat het referendum een aanvulling vormt op het vertegenwoordigend stelsel dat het primaat behoudt.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden nog enige vragen over de combinatie van referenda en verkiezingen. Deze vragen betreffen niet zozeer dit wetsvoorstel, maar meer het voorstel Tijdelijke referendumwet, waar deze leden dezelfde vragen stelden. Wij verwijzen hen dan ook naar de beantwoording aldaar.

De genoemde leden vroegen in hoeverre het voorstel de minister verplicht de Kamer binnen een bepaalde termijn te informeren over het al dan niet indienen van een wet ter intrekking van een wetsvoorstel of de reeds in werking zijnde wet of een verdrag waarover een referendum is gehouden.
Het voorstel bevat geen verplichtingen terzake omdat door de uitslag van het correctief referendum het voorstel van rechtswege vervalt of wordt bekrachtigd.

De genoemde leden vroegen wat er gebeurt indien de regering noch de Kamer een intrekkingwet wil indienen, wat er gebeurt als regering en Kamer het daarover niet eens zijn of zouden kunnen worden of indien de stemmen staken bij de behandeling. Daarbij stelden zij tevens de vraag of er dan een termijn is waarbinnen de wet toch middels contraseign zal worden getekend en van kracht wordt.
In het kader van dit voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum, is deze problematiek niet aan de orde, omdat er geen verplichte heroverweging bestaat waarvan de indiening van een intrekkingwet onderdeel kan uitmaken.
Immers na een geldige afwijzende uitspraak van de kiezers vervalt bij een correctief (beslissend) referendum het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel van rechtswege.

De leden van de GroenLinks-fractie noemen diverse varianten van het volksinitiatief. Vervolgens tonen zij zich in algemene zin voorstanders van de mogelijkheid om volksinitiatieven in een raadgevende vorm te gieten en constateren dat dit voorstel dat wellicht uitsluit. Zij vroegen op dit punt te komen met een wijziging van het voorstel of een uitgebreide motivering om dit specifieke punt niet bij wet te regelen.
Het onderhavige voorstel van wet tot grondwetswijziging opent uitsluitend de mogelijkheid voor de invoering van een correctief referendum. Varianten van het volksinitiatief waarbij de kiezers het recht van initiatief krijgen ten aanzien van de indiening van wetsvoorstellen, vergen eveneens een wijziging van de Grondwet.

De leden van de fractie van GroenLinks waren niet overtuigd door de argumentatie om PKB's uit te sluiten van een referendum. Weliswaar waren zij het eens met het standpunt over het niet voor elkaar als alternatief gelden van rechtsbescherming en collectieve besluitvorming, maar naar hun mening zou dit juist een reden moeten zijn om hier een gebrek aan democratisch gelegitimeerde besluitvorming te constateren en door

middel van een adviserend referendum te corrigeren. PKB's zijn reeds daarom niet referendabel omdat ze niet de vorm van een formele wet hebben, zo antwoorden wij de leden van de fractie van GroenLinks. Voor de verdere beantwoording van deze vragen, die het voorstel Tijdelijke referendumwet (27 034) betreffen, verwijs ik naar mijn antwoord op de gelijklopende vragen van deze leden in het verslag naar aanleiding van dat wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom wetten inzake het koninklijk huis en het koningschap niet per referendum aan toetsing ter legitimatie door de bevolking onderhevig kunnen zijn. Zij wezen op hun bezwaren tegen de bestaande erfelijke troonopvolging maar vroegen waarom de burgers niet mogen meebeslissen over de troonopvolging van het staatshoofd, bijvoorbeeld indien er meerdere geschikte kandidaten in de koninklijke familie zouden zijn. De uitzondering voor het koningschap en het koninklijk huis is opgenomen omdat daaraan door een referendum, ongeacht de uitkomst daarvan, ernstige schade wordt toegebracht. Die mogelijkheid willen wij niet openen. Hetzelfde geldt voor een referendum over de volgorde van de erfopvolging.

De leden van de GroenLinks-fractie menen dat een raadgevend referendum over grondwetswijzigingen in principe mogelijk moeten zijn. Zij vroegen welke bezwaren er bestaan tegen een referendum tijdens de behandeling van een voorstel tot grondwetswijziging door de Kamer in tweede lezing.

Uitgangspunt voor het raadgevend referendum op nationaal niveau is dat dit betrekking heeft op voorstellen van wet die zijn aangenomen door de Staten-Generaal en bekrachtigd door de regering. Dat is niet het geval bij een voorstel van wet tot grondwetswijziging in tweede lezing dat nog niet door de Kamer is aangenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn niet overtuigd door de argumenten met betrekking tot het uitsluiten van rijkswetten en rijkswetten ter goedkeuring van verdragen. Zij meenden dat het daarbij niet gaat om het gewicht van Nederland t.o.v. de andere partners maar om de interne afstemming binnen een van de betrokken zelfstandige machten. Wat betreft het uitsluiten van rijkswetten ter goedkeuring van verdragen, merken wij op dat de rijkswetten ter goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, niet zijn uitgesloten van het raadgevend referendum. De overige rijkswetten tot goedkeuring van verdragen alsmede de andere rijkswetten zijn uitgesloten omdat een referendum in Nederland daarover Nederland, dat al een zwaar gewicht heeft in de procedure van rijkswetgeving, een extra mogelijkheid biedt om rijkswetten te verwerpen terwijl het veelal zal gaan om onderwerpen die de belangen van de andere landen in betekenende mate raken. Bovendien is de genoemde rijkswetgeving uitgezonderd van het referendum omdat tijdens de campagne en de stemming een onzuivere en onwenselijke vermenging kan ontstaan tussen het onderwerp dat wordt geregeld en de verhoudingen binnen het Koninkrijk.

De leden van de fractie van GroenLinks konden zich bij de onderwerpen die op decentraal niveau zijn uitgesloten, niet vinden in het argument over grenscorrecties bij provinciaal besluit en de provinciale ontwerp-regeling. De referendabiliteit mag naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden niet ingegeven zijn door het feit dat drempels of opkomstpercentages niet gehaald kunnen worden. Ook de vertragende werking van het referendum kan naar het oordeel van deze leden geen argument zijn. Wat zijn de bezwaren tegen het beslissende decentrale referendum over grenscorrecties en ontwerp-regelingen, zo vroegen deze leden.

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Tijdelijke referenduwet is uitgebreid stilgestaan bij grenscorrecties en herindelingen in relatie tot het referendum (kamerstukken II 1999–2000 27 034, nr 3, blz. 26 e.v.). Voor de beantwoording van de vraag welke besluiten referendabel moeten zijn is met name van belang:

- of het gaat om een besluit van het bestuursorgaan zelf,
- of het gaat om besluiten die aanmerkelijke groepen burgers in betekende mate kunnen raken,
- hoe referendabiliteit zich verhoudt tot het wettelijke herindelingskader, zoals de invloed op de lengte van de besluitvormingsprocedure en de verhouding tot bestaande inspraakmogelijkheden.

Wij verwijzen deze leden naar de beschouwing in de toelichting bij het genoemde wetsvoorstel. Wat het argument van de vertragende werking betreft voegen wij daar aan toe dat dat betrekking had op een mogelijke cumulatie van referenda. Meer dan één referendum in het kader van dezelfde herindelingsprocedure is naar ons oordeel niet gewenst. Een dergelijke gang van zaken zou zich voor kunnen doen wanneer besluiten op gemeentelijk niveau over het door de gemeenteraden ingenomen standpunt over een herindelingsplan referendabel zouden zijn (nog afgezien van andere bezwaren die daar tegen in kunnen worden gebracht). De eindverantwoordelijkheid voor de herindeling berust bij de wetgever. De desbetreffende herindelingswet kan ook aan een referendum onderworpen worden. Als gezegd achten wij een dergelijke cumulatie niet wenselijk. Wij benadrukken nog dat de Wet algemene regels herindeling in een zorgvuldig besluitvormingstraject voorziet, waarin de betrokkenheid van gemeenteraden en van alle andere belanghebbenden door middel van het geven van een oordeel over het herindelingsplan is gegarandeerd.

De vragen van de leden van de fractie van GroenLinks over instelling van een referendukamer zijn eveneens gesteld bij het wetsvoorstel voor een Tijdelijke referenduwet. Aangezien beantwoording in dat kader meer op zijn plaats is, verwijzen wij naar die beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag bij laatstgenoemd wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden vele vragen over de gevolgen voor decentrale referendumverordeningen als gevolg van de regeling op het centrale niveau. Deze vragen stelden de aan het woord zijnde leden eveneens in het kader van het voorstel voor de tijdelijke referenduwet, waar deze vragen meer op hun plaats zijn. Wij verwijzen naar het in dat kader gegeven antwoord.

De leden van de GroenLinks-fractie informeerden of in navolging van een opkomstvereiste voor de geldigheid van een referendum ook is nagedacht over een opkomstvereiste voor de geldigheid van reguliere staten- en raadsverkiezingen. Hoe staat de minister tegenover deze vergelijking in het licht van de legitimiteit van collectieve besluitvorming en de alternatieve vormen van gekwalificeerde meerderheden zoals die in Amsterdam en Zwolle voor het referendum gelden, zo vroegen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie verzochten de minister alternatieve regelingen met betrekking tot gekwalificeerde meerderheidsvereisten van decentrale referenda nader te onderzoeken en de Kamer van die bevindingen op de hoogte te stellen. Zij verwezen daarbij naar de dalende opkomsten bij verkiezingen. Wij zijn van mening dat de gesuggereerde vergelijking tussen verkiezingen en referenda niet opgaat. Reguliere verkiezingen vormen de bakermat van ons vertegenwoordigende stelsel. Op basis van hun verkregen mandaat nemen de gekozenen besluiten. Deze besluiten zijn democratisch gelegitimeerd door het verkregen mandaat, ook al is de

opkomst aan de lage kant geweest. Het referendum beoogt waar nodig dit vertegenwoordigende stelsel beperkt aan te vullen. Daarbij zijn drempels zonder meer gerechtvaardigd. De voorgestelde drempel als voorwaarde voor het van rechtswege vervallen van besluiten (tegenstem van ten minste dertig procent van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen) is een redelijke. Daarbij merken wij nog op dat aan elke voorgestelde drempel iets arbitrairs zal kleven. Een drempel welke is gerelateerd aan de opkomst bij de laatstgehouden verkiezingen komt ons minder wenselijk voor omdat dat feitelijk tot een (te) lage drempel zou kunnen leiden. Een bijkomend vreemd effect zou zijn dat een lage verkiezingsopkomst rechtvaardigt dat minder stemgerechtigden via een referendum kunnen bewerkstelligen dat een besluit van rechtswege vervalt. Zulks achten wij niet wenselijk.

De vragen van de leden van de fracties van GPV en RPF over herindiening van dit wetsvoorstel zijn in het voorgaande reeds beantwoord.

Het heeft de leden van de fracties van GPV en RPF verbaasd dat de regering nu een proeve van de wetgeving ter uitvoering van grondwetsbepalingen inzake een beslissend referendum aan de Kamer heeft overgelegd. Zij vroegen naar de beweegredenen hiervan in het licht van het eerder ingenomen principiële standpunt dat het grondwetswijzigingsvoorstel aan de grondwetgever is en de uitvoeringswetgeving aan de gewone wetgever. De achtergrond van dit principiële standpunt is steeds geweest dat het niet juist is indien de parlementaire instemming met het grondwetswijzigingsvoorstel afhankelijk zou worden gesteld van de wijze van uitwerking in de uitvoeringswetgeving. Zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer was er echter sprake van een breed gedeelde wens om inzicht te verschaffen in wat in de uitvoeringswetgeving zou moeten worden geregeld. Dat heeft geresulteerd in een door de regering aan de Eerste Kamer uitgebrachte Hoofdlijnennotitie, waarin de verschillende onderwerpen en daarbij te maken keuzen zijn geschetst. De veelgehoorde kritiek op deze Hoofdlijnennotitie was vervolgens dat er geen keuzen werden gemaakt. Met de gedachte van het indienen van een voorstel voor een Tijdelijke wet raadgevend referendum – dat in functie en perspectief van dit grondwetswijzigingsvoorstel staat – werd duidelijk dat daarmee tevens inzicht in de uitvoeringswetgeving zou worden geboden. Immers in dat voorstel werd inhoudelijk nagenoeg hetzelfde geregeld als in de uitvoeringswetgeving zou moeten worden geregeld, zeker voor wat betreft de referendumprocedure en het referendum op decentraal niveau. In deze bijzondere situatie ligt het in de rede om tegemoet te komen aan het verzoek om inzicht te verschaffen in de uitvoeringswetgeving in de vorm van een proeve.

De leden van de SGP-fractie menen dat het voorstel bij referendabele wetgeving het primaat verschuift van de vertegenwoordigende democratie naar de directe democratie. Zij misten hierover een fundamentele beschouwing in de memorie van toelichting en vroegen naar de opvatting van de regering.

Het voorstel is gebaseerd op het uitgangspunt dat het referendum een aanvulling vormt op het vertegenwoordigend stelsel dat het primaat behoudt. Dit uitgangspunt heeft mede gestalte gekregen in de drempels die zijn opgenomen in het voorstel. Wij kunnen de opvatting van deze leden dan ook niet delen.

De genoemde leden vroegen of de regering problemen ziet wanneer een referendabele wet die een noodsituatie beoogt op te lossen, wordt verworpen.

Wij menen dat bij de kiezers voldoende begrip aanwezig zal zijn voor wetgeving die noodsituaties beoogt op te lossen. Ook in het geval van verwerping blijft de mogelijkheid bestaan een voorstel van wet in te

dienen dat op andere wijze dan de verworpen wet een oplossing biedt voor gerezen problemen.

De genoemde leden vroegen op welke wijze de ontstane noodsituatie kan worden verholpen.

Het is ons niet geheel duidelijk waarop deze leden doelen. Vrijwel altijd zullen er verschillende mogelijkheden bestaan om door middel van wetgeving of anderszins noodsituaties op te lossen.

De genoemde leden vroegen wat de gevolgen zijn wanneer vóór een referendum wordt overgegaan tot uitvoering en of dan de uitvoering wordt stilgelegd of mag de uitvoering worden afgerond.

Indien een wet die spoedshalve in werking is getreden na een referendum vervalt, bepaalt het voorstel dat de wetgever de gevolgen daarvan regelt. Hoe dat gebeurt, zal in elk concreet geval besloten en beoordeeld moeten worden.

De leden van de SGP vroegen om een reactie op de opvattingen van prof. Koekkoek dat invoering van een raadgevend referendum wijziging van artikel 81 van de Grondwet behoeft (Trouw 3 juni 1999). Over deze kwestie, die het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet (27 034) betreft zijn in dat kader ook door andere leden vragen gesteld. Gaarne verwijs ik deze leden voor een uitvoerige reactie op dit punt naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

Tenslotte hebben verschillende leden, waaronder die van de GroenLinks-fractie vragen gesteld over referenda in andere landen. Aangezien bij de Tijdelijke referendumwet dezelfde vragen ook zijn gesteld verwijzen wij deze leden naar de uitvoerige beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries