

26 156

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 maart 1999

Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de belangwekkende vragen en opmerkingen die zijn opgenomen in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer. Wij hebben gaarne gelezen dat de leden van de PvdA-fractie verwelkomen dat de regering het voorstel con amore heeft verdedigd. Tevens hebben wij kennis genomen van de verklaring van de leden van de fracties van SGP, GPV en RPF dat zij het voorstel met uiterst gemengde gevoelens hebben ontvangen. De regering spant zich in deze memorie van antwoord en de bijbehorende bijlagen ten volle in om de gestelde vragen zo goed, volledig en bevredigend mogelijk te beantwoorden, in de verwachting dat zij daarmee ook recht doet aan de hoop die de leden van de VVD-fractie op dit punt hebben uitgesproken.

Het voorstel tot grondwetsherziening tot invoering van het correctief referendum acht de regering van wezenlijk belang. Het betreft een instrument dat kiezers in bepaalde gevallen en volgens een bepaalde procedure in de gelegenheid stelt een beslissend oordeel te geven over wetsvoorstellen of besluiten van raad of staten.

De regering hecht eraan te benadrukken dat het correctief referendum, zoals vervat in het onderhavige voorstel, niet beschouwd moet worden als een aantasting van de rol van het vertegenwoordigend stelsel, maar als een aanvulling daarop. Het aanvullende karakter is verzekerd, doordat de drempels voor de gebruikmaking van het instrument referendum op een dusdanig niveau zijn gesteld, dat dat instrument alleen als ultimum remedium zal worden toegepast, zo bevestigen wij tevens de opmerkingen die de leden van de SGP-fractie, mede namens de fracties van RPF en GPV, maakten.

De regering meent dat het voorstel dan ook als evenwichtig moet worden beoordeeld. Het voorstel heeft in de eerste lezing de steun gekregen van brede meerderheden in beide Kamers der Staten-Generaal, en is ook in de tweede lezing met een ruime meerderheid van meer dan tweederden in de Tweede Kamer aanvaard. Het vormt tevens het resultaat van het op elkaar betrekken van de wensen van een ruime meerderheid van de partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd. Wij spreken dan ook de hoop uit dat het voorstel ook in de tweede lezing in de Eerste Kamer op

de benodigde meerderheid zal kunnen rekenen.

De gevolgde en de te volgen procedure

De leden van de VVD-fractie hebben de aandacht gevestigd op het belang van de tweede lezing van de grondwetsherziening in het algemeen en dit voorstel in het bijzonder. Zij hebben vragen gesteld over de uitlatingen van de minister-president over de toezending begin april van een notitie aan de Eerste Kamer over de inrichting van het referendum voor het geval het voorstel wordt aangenomen. De genoemde leden vroegen hoe de regering kan aangeven dat de antwoorden er op een dergelijke termijn zullen zijn, nog voordat het voorlopig verslag en de daarin gestelde vragen bekend zijn. Zij vroegen waar die plotselinge haast vandaan kwam. Daarbij wezen zij op het tempo van de voortgang van het voorstel in tweede lezing. Tevens opperden zij dat het mogelijk ging om – los van de naar aanleiding van het verslag te schrijven memorie van antwoord – een kabinetsnotitie die uitgebreid inging op de inrichting van de uitvoeringswetgeving, als een soort proeve. Dit laatste zouden zij op prijs stellen, omdat zij zich reeds eerder op het standpunt stelden dat zij voorafgaand aan de behandeling van de tweede lezing zicht wilden hebben op de nadere uitwerking in een gewone wet. Zij verwezen op dit punt naar het plenaire debat in de Eerste Kamer bij de eerste lezing.

De regering heeft bij het voorstel in tweede lezing de nodige voortgang betracht. Het voorstel is nog in de demissionaire periode van het vorige kabinet om advies voorgelegd aan de Raad van State en kort na de ontvangst van dit advies met het nader rapport ingediend bij de Staten-Generaal. Anders dan gebruikelijk bij grondwetsherzieningsvoorstellen in tweede lezing bracht de Tweede Kamer geen blanco verslag, maar een uitvoerig verslag uit. Daarop is binnen een termijn van zes weken door de regering een uitvoerige nota naar aanleiding van het verslag uitgebracht. Na de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer in februari jl. liet het zich aanzien dat de Eerste Kamer eveneens een inhoudelijk verslag zou uitbrengen en wederom zou vragen naar de uitvoeringswetgeving. De leden van de VVD-fractie van de Eerste Kamer drongen hier immers niet alleen op aan tijdens de eerste lezing, maar ook tijdens de algemene beschouwingen in 1998 en de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 1999. In 1998 heeft de eerste ondergetekende bij de algemene beschouwingen toegezegd dat de Eerste Kamer op dit punt meer indicaties zou kunnen krijgen. Gelet op deze achtergrond lag het in de rede om te veronderstellen dat de genoemde leden in de Eerste Kamer bij dit standpunt zouden blijven, en als onderdeel van een nog onbekend inhoudelijk verslag alsdan opnieuw zouden vragen om inzicht in de uitvoeringswetgeving. Teneinde de beantwoording van dit verslag te bespoedigen, heeft de regering aangegeven dat de voorbereiding van een notitie over de uitvoeringswetgeving alvast ter hand zou worden genomen, opdat de Eerste Kamer zou kunnen beschikken over een zo bevredigend mogelijke beantwoording van de reeds eerder gestelde vraag alsmede de nog te stellen vragen. De toegezegde notitie is als bijlage bij deze memorie van antwoord opgenomen en bevat een eerste verkenning van de mogelijkheden voor de uitvoeringswetgeving. De bespoediging van de beantwoording van het verslag vindt haar oorzaak mede in het regeerakkoord, dat aangeeft dat de uitvoeringswetgeving wordt ingediend zodra de grondwetsherziening is voltooid. Ook in de Tweede Kamer is hiervoor de aandacht gevraagd. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor de uitvoeringswetgeving in een verder gevorderd stadium beland. Daarom en gelet op de wensen van de Eerste Kamer ter zake is besloten een notitie te vervaardigen over de contouren van de uitvoeringswetgeving, die zowel een nuttige functie vervult bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving, als dient ter beantwoording

van de vragen van de Eerste Kamer. Zodoende meent de regering zich te hebben ingespannen, gevraagd en ongevraagd, om de Eerste Kamer in staat te stellen – zo de Eerste Kamer daartoe zou besluiten – dit wetsvoorstel af te handelen voordat de Kamer van samenstelling verandert.

Behandeling door Eerste Kamer in huidige of nieuwe samenstelling

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd of de door de minister-president begin maart geuite wens tot een voortvarende aanpak wel past bij een onderwerp als het onderhavige voorstel. Zij wezen erop dat het gaat om een wijziging van de Grondwet en geen onbelangrijke. In dit verband memoreerden zij dat het voorstel beoogt de invloed van de kiezers te vergroten. Zij vroegen zich af of het juist niet chiquer zou zijn het voorstel door de nieuw gekozen Eerste Kamer te laten behandelen, om zo te onderlijnen hoezeer wordt gehecht aan de invloed die kiezers via hun stem kunnen doen gelden. Tot slot wezen zij hierbij op uitlatingen van enkele leden van de Tweede Kamer bij de plenaire behandeling van de tweede lezing van het voorstel.

De regering is het met de genoemde leden eens dat een wijziging van de Grondwet, en zeker een niet onbelangrijke wijziging, een passende aanpak verdient. Hierboven hebben wij uiteengezet dat het gevolgde tempo alsmede de gekozen benadering door middel van de tijdige vervaardiging van een notitie ter voorbereiding van de uitvoeringswetgeving en ter beantwoording van reeds eerder aangekondigde vragen naar onze opvatting getuigen van een zorgvuldige en gedegen aanpak. Het voorstel beoogt inderdaad de invloed van de kiezers te vergroten, maar hieruit vloeit naar ons oordeel op zichzelf niet voort dat voor de behandeling van dit voorstel gewacht zou moeten worden op de nieuw gekozen Eerste Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1996 is immers, mede op aandrang van de Eerste Kamer, de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening geschrapt. Daarmee heeft de grondwetgever nadrukkelijk aanvaard dat het oordeel van de kiezers van een nieuwe Eerste Kamer constitutioneel niet meer van betekenis is voor de behandeling van een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing door de Eerste Kamer. Overigens wijzen wij erop dat ook onder de vigeur van de Grondwet vóór de grondwetsherziening van 1996 dit voorstel door de Eerste Kamer in de huidige politieke samenstelling zou zijn behandeld. In dat geval zou de verplichte ontbinding, die placht te geschieden gelijktijdig met de ontbinding van de Tweede Kamer, hebben plaatsgevonden in 1998, en zouden de statenleden van dat moment de Eerste Kamer hebben verkozen, hetgeen zou hebben geleid tot een zelfde politieke samenstelling van de Eerste Kamer als de huidige. De door de leden van de VVD-fractie aangehaalde uitlatingen van enkele Tweede-Kamerleden tijdens de tweede lezing van het voorstel in de Tweede Kamer verklaren wij uit het tijdelijk bij hen heersende misverstand dat de grondwettelijke regeling omtrent de verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening, zoals die bestond voor de grondwetsherziening van 1996, nog zou gelden. Dit misverstand werd al tijdens het debat in de Tweede Kamer weggenomen. Hierboven hebben wij voor de goede orde het geldende constitutionele recht op dit punt uiteengezet.

Hoofdlijnennotitie uitvoeringswetgeving correctief referendum

Bij deze memorie van antwoord is, zoals al is opgemerkt, als bijlage gevoegd een hoofdlijnennotitie uitvoeringswet correctief referendum, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de contouren van de uitvoeringswetgeving. De in het voorlopig verslag gestelde vragen die betrekking hebben op de uitvoeringswet zijn beantwoord met een verwijzing naar

deze notitie, die een overzicht biedt van de te regelen materie en de te maken keuzen. De notitie bestaat uit een eerste verkenning van de mogelijkheden voor de uitvoeringswetgeving, en bevat geen uitgewerkt kabinetsstandpunt over die mogelijkheden. Op de redenen hiervoor wordt in de notitie zelf ingegaan. De regering meent dat door het bieden van een breed overzicht van de mogelijkheden en de hoofdlijnen van de te regelen procedures een vergaand inzicht wordt geboden in de uitvoeringswetgeving.

Relatie grondwetsherziening – uitvoeringswetgeving

De leden van de PvdA-fractie besteedden uitgebreid aandacht aan de verhouding tussen Grondwet en uitvoeringswetgeving, mede in het licht van opvattingen omtrent deconstitutionalisering. Met deze leden is de regering van opvatting dat de nadere uitwerking van de nieuwe constitutionele bevoegdheid die het onderhavige grondwetsvoorstel in het leven zal roepen, zoveel mogelijk aan de gewone wetgever kan worden overgelaten. Op de vragen over het opnemen van de drempels en de hoogte daarvan, wordt ingegaan onder de paragraaf over de drempels.

De leden van de fractie van het CDA stelden naar aanleiding van de betreffende passages in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer in tweede lezing een aantal vragen over de relatie tussen grondwetgever en gewone wetgever, en vroegen de regering om een staatsrechtelijke onderbouwing van de standpunten die in dat verband in de nota naar aanleiding van het verslag voor de Tweede Kamer in tweede lezing zijn ingenomen.

Vanzelfsprekend heeft de rolverdeling tussen grondwetgever en gewone wetgever niet, zoals deze leden meenden, tot gevolg dat de gewone wetgever tijdens het proces van grondwetsherziening te ruste is gegaan en de voorbereidingen voor de uitvoeringswet niet ter hand zouden kunnen worden genomen. In de regel wordt tijdens de tweede lezing van een grondwetsherziening een aanvang gemaakt met de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving, zoals ook in dit geval is gebeurd.

De regering meent echter dat er een principiële onderscheid bestaat tussen enerzijds het tijdens een lopende grondwetsherziening voorbereiden van uitvoeringswetgeving, en anderzijds het *in het kader* van een lopende grondwetsherzieningsprocedure anticiperen op de uitvoeringswetgeving door het bieden van een gedetailleerd inzicht van de inhoud daarvan. In het eerste geval interfereert de beoordeling van het grondwetsherzieningsvoorstel niet met de beoordeling van de uitvoeringswetgeving. Het doel van het alvast voorbereiden van de uitvoeringswetgeving is in dat geval niet om een bepaalde interpretatie te geven aan de nog in behandeling zijnde grondwetsherziening.

Het tweede geval – het in het kader van een lopende grondwetsherzieningsprocedure anticiperen op de uitvoeringswetgeving door het bieden van een gedetailleerd inzicht in de inhoud daarvan – moet goed worden onderscheiden van het eerste geval. In dit geval bestaat het risico van vermenging van de constitutioneel onderscheiden rollen van grondwetgever en gewone wetgever. De beoordeling van het grondwetsherzieningsvoorstel en de inhoud van de uitvoeringswetgeving worden met elkaar verbonden, zoals ook al blijkt uit de stelling van de leden van de CDA-fractie dat inzicht in de uitvoeringswet van cruciale betekenis is om de merites van de voorgestelde grondwetswijziging te kunnen beoordelen. Wij menen dat de genoemde vermenging niet past in ons constitutionele bestel.

De Grondwet kan slechts de algemene kaders voor de uitvoeringswetgeving bevatten. Aan voorwaarden van de zijde van de grondwetgever voor de uitvoeringswetgeving komt geen juridische binding toe. De grondwettelijke ruimte zou in dat geval op een oneigenlijke, constitu-

tioneel onjuiste, wijze worden ingevuld. De ruimte die de Grondwet de uitvoeringswetgever uit de aard der zaak moet bieden, kan immers niet worden beperkt tot één specifieke wettelijke regeling waarvan de eerste en latere uitvoeringswetgever niet meer zou kunnen afwijken. Dit zou slechts mogelijk zijn, indien de inhoud van de uitvoeringswet integraal in de Grondwet zou worden opgenomen. Dit rekent de regering niet tot de taak van de grondwetgever. Het past evenmin in de sobere opzet van de Grondwet.

Het voorbeeld van een ministeriële regeling waarover tijdens een wetgevingsprocedure al mededelingen worden gedaan – een voorbeeld dat door de leden van de CDA-fractie werd aangehaald – kan naar het oordeel van de regering niet op één lijn worden gesteld met het onderhavige geval. Daargelaten dat een minister over de uitoefening van de bevoegdheid tot regelgeving van de regering in de praktijk vanzelfsprekend verdergaande toezeggingen kan doen dan de regering als onderdeel van de wetgever, gaat de vergelijking van wetgeving – ministeriële regeling enerzijds met grondwetgeving – uitvoeringswetgeving ook mank omdat het belang dat in het geding is bij grondwetsherzieningen van een andere orde is. Belangrijk is voorts dat tussen de twee lezingen van een grondwetsherziening ontbinding van de Tweede Kamer plaatsvindt, om zodoende de kiezers in de gelegenheid te stellen hun oordeel over de voorgestelde grondwetsherziening bij het uitbrengen van hun stem te laten meewegen. Indien nu in de tweede lezing van een grondwetsherziening een bindende uitspraak wordt gedaan omtrent de inhoud van de uitvoeringswet die niet is terug te voeren op de tekst van het voorstel en bovendien in eerste lezing niet aan de orde is geweest, zou de kiezer dit bij het uitbrengen van zijn stem niet hebben kunnen laten meewegen, een andere reden waarom een dergelijke gang van zaken door de regering eerder als constitutioneel onwenselijk is betiteld.

Ten slotte meent de regering dat ook de door deze leden genoemde casus waarin een commissie de opdracht krijgt wetgeving voor te bereiden en tevens te bezien of die wetgeving tot wijziging van de Grondwet zou moeten leiden, een geheel andere is dan de onderhavige. In dat geval is het startpunt de wetswijziging en wordt bekeken of een dergelijke wetswijziging aanleiding geeft tot aanpassing van de Grondwet, een gebruikelijke en ook alleszins aanvaardbare weg. In het onderhavige geval is deze weg in zoverre bewandeld dat het advies van de commissie-Biesheuvel, inclusief de bij het advies gevoegde voorstellen inzake de Grondwet en de uitvoeringswetgeving, een belangrijk uitgangspunt vormen voor dit voorstel.

De regering meent met het voorgaande voldoende te zijn ingegaan op het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een staatsrechtelijke onderbouwing van het standpunt aangaande de verhouding tussen de voorgestelde grondwetsherziening en de uitvoeringswetgeving. Zij acht het dan ook niet nodig op dit punt onafhankelijke deskundigen te raadplegen.

Polariserende werking?

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het referendum niet polariserend werkt, en niet haaks staat op het in en buiten ons land zo veel geprezen poldermodel.

In reactie hierop verwijst de regering naar het rapport van de commissie-Biesheuvel. Deze commissie was van oordeel dat in algemene zin nauwelijks voorspellingen kunnen worden gedaan over de polariserende dan wel compromisbevorderende werking van het referendum voor de parlementaire besluitvorming. Naar de mening van de regering geldt dit ook in bredere zin voor de mogelijke gevolgen van het bestaan van het instrument referendum voor overlegsituaties. De regering meent dat het referendum juist ook compromisbevorderend kan werken. Het vooruit-

zicht van een referendum kan er zowel toe leiden dat partijen eerder tot een akkoord komen, als ertoe leiden dat partijen minder snel tot elkaar komen, indien tenminste één van de partijen de mogelijkheid ziet door middel van het referendum in het gelijk te worden gesteld. Dit dient dan echter te worden afgewogen tegen het risico dat blijkt dat die partij voor het behalen van de drempels en voor het verwerpen van het voorstel in een referendum onvoldoende steun weet te verwerven, met alle gevolgen vandienvoor de geloofwaardigheid van die partij in het toekomstig overleg met anderen. Ook kan van het referendum in die zin een preventieve werking uitgaan dat bij de besluitvorming bij voorbaat reeds meer gewicht wordt toegekend aan de opvattingen die bij maatschappelijke organisaties of elders in de samenleving leven, hetgeen een impuls aan het genoemde poldermodel zou kunnen geven. Zoals de commissie-Biesheuvel al constateerde, zal een en ander ten zeerste afhangen van het onderwerp in kwestie. De regering onderschrijft dan ook niet de algemene conclusie dat het referendum een bedreiging voor het aangeduide poldermodel zou vormen.

Overigens zij bedacht dat – wat er ook zij van de mogelijke polariserende werking van het referendum – rond de gewone wetgevingsprocedure ook een sfeer van polarisatie kan ontstaan. Het referendum kan in een dergelijke situatie zelfs een einde maken aan de sfeer van polarisatie, omdat daarmee een langdurig debat over een bepaalde kwestie kan worden afgesloten.

Referendabiliteit verdragen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de referendabiliteit van verdragen op grond van artikel 89b van het voorstel. Zij wezen daarbij mede op een misverstand dat gerezen is bij de woordvoerder van een fractie van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de tweede lezing van dit voorstel. Dit misverstand heeft de regering bij die gelegenheid direct rechtgezet door duidelijk aan te geven dat het verdrag van Amsterdam op grond van artikel 89b referendabel zou zijn geweest (Handelingen II 1998/99, p. 50–3350). Ook tijdens de eerste lezing heeft de regering hierover overigens geen ruimte voor misverstanden laten bestaan (Handelingen II 1996/97, p. 6422, Handelingen I 1997/98, p. 945). Terecht wijzen de genoemde leden op de correcte betekenis van het amendement-Scheltema. Referendabel zijn de verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling en/of naar hun aard alleen voor het land Nederland en niet voor het gehele Koninkrijk gelden, alsmede de verdragen die medegelding voor alle landen van het Koninkrijk mogelijk maken maar waarvan de Nederlandse Antillen of Aruba geen medegelding wensen. Op grond van het eerstgenoemde criterium zou niet alleen het verdrag van Amsterdam, maar ook het verdrag van Maastricht referendabel zijn geweest. De verdragen inzake de NAVO en de Benelux zijn goedgekeurd bij wet in de periode dat het Statuut nog niet bestond. Indien deze verdragen na de inwerkingtreding van het Statuut zouden zijn goedgekeurd, zouden zij krachtens de tekst van het voorstel eveneens referendabel zijn geweest, op grond van het hierboven genoemde criterium. Conventies tussen landen aan de Noordzee zijn referendabel, indien het gaat om verdragen die door het parlement worden goedgekeurd en alleen gelden voor het land Nederland. Op grond van bestaande overzichten van de belangrijkste verdragen waarbij het Koninkrijk partij is, is een overzicht opgesteld van de verdragen die door het Koninkrijk zijn gesloten, maar alleen voor Nederland gelden. Het gaat om verdragen die tussen de inwerkingtreding van het Statuut (eind december 1954) en augustus 1997 zijn gesloten en op grond van dit voorstel referendabel zouden zijn geweest. Hierboven is reeds aangegeven dat de verdragen inzake de NAVO, de Benelux en de Europese Unie referendabel zouden zijn geweest. Hetzelfde

geldt voor de verdragen die daarmee direct verband houden, alsmede de verdragen die betrekking hebben op de grens met België, de Rijn, het wegvervoer in Europa, het vermijden van dubbele belasting en uitlevering. Het overzicht dat als tweede bijlage bij deze memorie van antwoord is gevoegd, bevat alle overige verdragen die referendabel zouden zijn geweest. De bijlage biedt op dit punt een goed inzicht, maar draagt tevens een voorlopig karakter, met name omdat sommige verdragen medegelding voor alle landen van het Koninkrijk niet uitsluiten. Indien verdragen worden herzien, gelden de reeds genoemde criteria voor de referendabiliteit. Wel kan er een verschil in referendabiliteit ontstaan tussen het oorspronkelijke verdrag en de herziening daarvan. Het gaat dan om de gevallen waarin de territorialiteitsbepaling of het karakter van het oorspronkelijke verdrag zodanig wordt gewijzigd, dat het herziene verdrag alleen of juist niet meer alleen voor Nederland gaat gelden. Indien de goedkeuring van een verdrag referendabel is, ontstaat de mogelijkheid dat een correctief referendum wordt gehouden waarbij het verdrag wordt aanvaard of verworpen. In het geval het verdrag daarin wordt aanvaard, vindt ratificatie plaats na het referendum, terwijl in het andere geval geen ratificatie plaatsvindt. Op dit punt staat er geen verschil met de gevallen waarin de Staten-Generaal een verdrag goedkeuren of niet goedkeuren. Voor uitbreiding van de Europese Unie is een herziening van het Unieverdrag noodzakelijk. Op grond van de genoemde criteria zou een correctief referendum over een dergelijk wetsvoorstel of voorstel van rijkswet tot de mogelijkheden behoren. Andere lidstaten van de Unie kennen de mogelijkheid en soms zelfs de verplichting een referendum over dergelijke verdragen te houden.

Referendabiliteit rijkswetten

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de mogelijkheid van referenda over rijkswetten. Volgens het voorstel zijn de wetsvoorstellen en voorstellen van rijkswet tot uitvoering van het Statuut niet referendabel, met uitzondering van de goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden. De regering meent derhalve dat de gezamenlijke besluitvorming als geregeld in het Statuut door een referendum niet wordt doorkruist. De in het voorstel opgenomen uitzondering inzake het Statuut draagt er toe bij een dergelijke doorkruising te voorkomen. Daarom ziet zij geen grond de regeringen van de andere landen van het Koninkrijk op dit punt naar hun oordeel te vragen. Mede om dezelfde reden ziet de regering evenmin grond tot wijziging van het Statuut of een bij rijkswet tot stand te brengen wijziging van de Grondwet.

Referendabiliteit besluiten decentrale overheden

De leden van de VVD-fractie deden het klemmende verzoek om onder andere over de invulling aan het voorgestelde artikel 128a inzicht te krijgen in de uitvoeringswetgeving. Voor dit inzicht zij verwezen naar de bijlage. In de bijlage wordt ook ingegaan op de referendabiliteit van bestemmingsplannen en streekplannen, waarnaar deze leden tevens vroegen.

De leden van de fractie van de VVD brachten in herinnering dat tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer van de kant van de regering werd gesteld dat de algemene plaatselijke verordening misschien het meest aansprekende voorbeeld is van een besluit op basis van artikel 128a van de Grondwet. Zij vroegen of de regering hier thans nader op in kan gaan. Ter beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 3 van de bij deze memorie gevoegde bijlage, die betrekking heeft op referendabele besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau. Daar wordt onder meer specifiek

ingegaan op de referendabiliteit van gemeentelijke verordeningen. Toegespitst op de algemene plaatselijke verordening (apv) wijzen wij er op dat gemeentelijke apv's een breed scala aan onderwerpen plegen te bestrijken. De apv is de meest algemene verordening van een gemeente, maar heeft geen speciale status. Hoewel alle gemeenten een apv hebben, vloeit dit niet voort uit een wettelijke verplichting. Ook bestaan er geen regels omtrent wat een apv zou moeten inhouden. Uit de model-apv van de VNG blijkt dat zaken als de inzameling van afvalstoffen, parkeerregelingen en regelingen omtrent geluidhinder in de apv kunnen worden geregeld, terwijl deze aangelegenheden ook in een aparte verordening kunnen worden opgenomen.

De leden van de CDA-fractie achtten het van wezenlijk belang te weten welke besluiten van provinciale staten en van gemeenteraden referendabel zullen zijn. Welke uitzonderingen en welke aanvullingen op de categorie referendabele besluiten zullen in het kader van de uitvoeringswetgeving worden gerealiseerd, zo vatten wij de door de aan het woord zijnde leden gestelde vragen samen. Voor de beantwoording van deze vragen moge worden verwezen naar de uitvoerige notitie die als bijlage bij deze memorie is gevoegd. Dat geldt ook voor het antwoord op de vragen met betrekking tot de procedures (inleidend verzoek, termijnen, spoedprocedure voor het decentrale niveau etc.).

De vraag van de leden van de CDA-fractie of een wijziging van een lokale referendumverordening referendabel is beantwoordt de regering in beginsel bevestigend. Voor een uitgebreidere beschouwing wordt verwezen naar de bijlage. Hetzelfde geldt voor wetsvoorstellen tot wijziging van de grondwettelijke bepalingen inzake het referendum en wijzigingen van de uitvoeringswetgeving inzake het referendum, zij het dat alleen de wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing aan een referendum zullen kunnen worden onderworpen.

MEDEBEWIND

De leden van de VVD-fractie vroegen welke de situatie zal zijn, indien een medebewindsverordening in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet bij referendum wordt verworpen. Leidt dat niet tot onoverzichtelijkheid en rechtsongelijkheid? Zij vroegen hoe de regering in voorkomende situaties denkt te handelen.

In de eerste plaats wordt erop gewezen dat gemeentebesturen normaliter een zekere beleidsvrijheid hebben bij de vaststelling van medebewindsverordeningen. Die marges hangen af van de grenzen die de medebewindswet stelt. In de huidige omstandigheden is het dus niets bijzonders indien gemeentelijke verordeningen waarvan de vaststelling voortvloeit uit dezelfde wettelijke grondslag, verschillend worden ingevuld. De ene milieuverordening behoeft ook niet gelijk te zijn aan de andere. Met de aan het woord zijnde leden zijn wij het eens dat de invoering van het referendum tot een aanvullend onderscheid kan leiden, namelijk dat in de ene gemeente een medebewindsverordening wordt vastgesteld en in werking treedt, en dat in de andere gemeente een soortgelijke verordening (die overigens niet identiek hoeft te zijn aan de wel in werking getreden verordening in een andere gemeente) bij referendum wordt verworpen. Dat heeft dan tot gevolg dat in de laatstgenoemde gemeente een nieuwe verordening in procedure gebracht moet worden. Ook in de huidige situatie kan het overigens voorkomen dat in de ene gemeente een medebewindsverordening eerder wordt vastgesteld dan in de andere gemeente. Het is zelfs denkbaar dat een medebewindsverordening van een specifieke gemeente door de rechter buiten toepassing wordt gelaten, bij voorbeeld wegens strijdigheid met de wettelijke regeling. Ook in een dergelijk geval zal de betreffende gemeen-

teraad een nieuwe verordening die wel aan de wettelijke vereisten voldoet, dienen vast te stellen. De regering ziet geen verschil in uitwerking tussen het niet meer gelden van een verordening wegens het buiten toepassing laten door de rechter enerzijds en het niet tot stand komen van een verordening wegens de verwerping daarvan bij referendum anderzijds. De regering meent dan ook dat er vooralsnog geen aanleiding bestaat voor specifieke maatregelen in de door de aan het woord zijnde leden geschetste situatie.

De leden van de fractie van de PvdA waren met de regering van mening dat de nadere uitwerking van het correctief referendum, inclusief de uitwerking voor het decentrale niveau, zoveel mogelijk aan de gewone wetgever kan worden overgelaten. De leden van de aan het woord zijnde fractie waren van mening dat het vraagstuk van eventuele uitsluiting van het referendum van medebewindsverordeningen (althans voor zover de wet aan staten en raden terzake geen beleidsvrijheid heeft gegeven) in de wet kan worden geregeld. Met deze leden is de regering van mening dat dit vraagstuk inderdaad bij de uitvoeringswetgeving aan de orde zal komen, al gaat de regering er voorshands van uit dat er bij de vaststelling van medebewindsverordeningen in de regel sprake zal zijn van beleidsvrijheid, zodat er aldus bezien geen reden is voor het vaststellen van uitzonderingen vanwege het gebonden karakter van medebewindsverordeningen.

Drempels

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de dertig-procentseis voor het decentrale referendum wel in de voorgestelde grondwettelijke bepalingen was opgenomen en de hoogte van de drempels voor het inleidend verzoek en het verzoek in tweede fase niet. In het oorspronkelijke voorstel tot grondwetsherziening was de dertig-procentseis voor het decentrale referendum niet opgenomen. Naar het oordeel van de regering was het ook mogelijk geweest dit punt in de uitvoeringswet te regelen. Voor de drempels voor het inleidend verzoek en het verzoek in tweede fase op decentraal niveau ligt een en ander aanzienlijk gecompliceerder dan voor het nationale niveau. Een praktisch bezwaar tegen het opnemen van die drempels voor het decentrale niveau in de Grondwet is namelijk dat met gemeente- en provinciegrootte rekening moet worden gehouden, zoals ook in bijgevoegde notitie is aangegeven. Een dergelijke gedetailleerde regeling past niet in een regeling in de Grondwet, die beperkt zal moeten blijven tot de hoofdlijnen.

De dertig-procentseis is in de nota naar aanleiding van het verslag gekarakteriseerd als «opkomstdrempel», terwijl deze eis vanzelfsprekend niet als zodanig maar indirect tot een opkomstdrempel leidt, zo antwoorden wij de leden van de CDA-fractie. Dit vormde de reden voor het tussen aanhalingstekens plaatsen van het begrip «opkomstdrempel» van artikel 89d. Inderdaad zal het opkomstvereiste in concrete gevallen, afhankelijk van het aantal voor- en tegenstemmers, variëren, en kan dat vereiste uitkomen op ongeveer zestig procent in het geval dat aan het dertig-procentvereiste is voldaan en de aantallen voor- en tegenstemmers elkaar niet veel ontlopen, zo bevestigen wij de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering te bevestigen dat de regel van het voorgestelde artikel 89d ertoe leidt dat de uitslag van een referendum niet geldig is, zelfs wanneer 58% van de kiezers heeft deelgenomen, waarbij 29,5% van de kiezers tegen het wetsvoorstel stemde en 28,5% van de kiezers voor het wetsvoorstel. Zij wezen er in dat verband op dat een opkomst van 58% bij verkiezingen in onze dagen tot de behoorlijke opkomsten mag worden gerekend.

De regering bevestigt de juistheid van het gegeven voorbeeld. Zij is het eens met de leden van de PvdA-fractie dat het vereiste dat een referendum pas geldig is indien de meerderheid zich tegen het voorstel heeft uitgesproken en deze meerderheid ten minste dertig procent van de opgekomen kiesgerechtigden omvat, een hoge drempel bevat.

De leden van de fractie van de PvdA hadden liever gezien dat de grondwettelijke regeling voor het nationale referendum geen bepalingen zou bevatten over de hoogte van de drempels voor het inleidend verzoek en het verzoek in tweede fase en verwezen in dat verband naar de commissie-Biesheuvel. De regering wijst erop dat ook de commissie-Biesheuvel voorstelde de hoogte van de drempels voor het inleidend verzoek en het verzoek in de daaropvolgende fase, in de grondwettelijke regeling neer te leggen, maar erkent dat de commissie-Biesheuvel uitging van lagere drempels. De drempel voor het inleidend verzoek is in het onderhavige voorstel gesteld op 40 000 handtekeningen, en de drempel voor het verzoek in tweede fase op 600 000 handtekeningen. De regering meent dat de hoogte van de drempels één van de essentiële elementen van de regeling van het referendum vormt en dat regeling daarvan derhalve niet aan de gewone wetgever kan worden overgelaten. Wat betreft het daadwerkelijk aantal benodigde handtekeningen blijft de regering bij haar stelling dat de nieuwe communicatiemiddelen het overschrijden van de drempels aanzienlijk vereenvoudigen. Overigens is ook de toename van de bevolking sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel een aspect dat in deze beschouwingen een plaats verdient. Voor het overige zij verwezen naar de uitgebreide gedachtewisselingen die over de hoogte van de drempels in eerste lezing zijn gevoerd.

Positie burgemeester en cdK als toezichthouders

De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen indien de regering nader zou willen ingaan op de positie van de burgemeester als toezichthouder uit hoofde van artikel 273 van de Gemeentewet en op die van de commissaris der Koningin in vergelijkbare omstandigheden. Artikel 273 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester besluiten van het gemeentebestuur die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, door tussenkomst van gedeputeerde staten onder de aandacht brengt van de betrokken minister. Een overeenkomstige bepaling is opgenomen in artikel 266 van de Provinciewet voor de commissaris der Koningin met betrekking tot provinciale besluiten. Deze bepalingen kunnen een aanloop vormen naar de zogeheten spontane schorsing en vernietiging door de Kroon. De wettelijke gronden voor vernietiging zijn strijd met het recht en strijd met het algemeen belang. Dit repressieve bestuurlijke toezichtsinstrument wordt zeer spaarzaam toegepast en fungeert als ultimum remedium. In relatie tot het correctieve referendum ziet de regering hier geen specifieke taak voor de burgemeester of de commissaris der Koningin. Besluiten – inclusief die besluiten die na een referendum tot stand zijn gekomen – kunnen door de burgemeester of de commissaris der Koningin wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang voor vernietiging worden voorge dragen.

REFERENDABILITEIT GEMEENTELIJKE HERINDELINGSWETTEN

Tegen de achtergrond van de hoogte van de drempels stelden de leden van de fractie van de VVD aan de orde of een referendum tegen herindelingswetten niet averechts zou kunnen uitwerken en tot teleurstelling onder de kiezers zou kunnen leiden. Inderdaad zullen wetsvoorstellen tot herindeling op grond van de

voorgestelde grondwettelijke bepalingen referendabel zijn. Denkbaar is dat de drempel voor een inleidend verzoek voor een referendum zal kunnen worden gehaald. Niet erg waarschijnlijk is echter het scenario dat ook de drempel voor het daadwerkelijke verzoek, bestaande uit 600 000 handtekeningen, bij wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling kan worden genomen. Zelfs in het geval van de vorming van stadsprovincies is het de vraag of zoveel kiesgerechtigden bereid zullen zijn het verzoek te ondersteunen. Daarnaast zullen initiatiefnemers voor een referendum niet alleen een inschatting maken van de mogelijkheden om de drempels te halen, maar ook in hun afwegingen betrekken of er enige kans bestaat dat een voorstel bij referendum zal kunnen worden verworpen. Indien de situatie zich zou voordoen, zal in de publiciteit ook tijdig aandacht worden gegeven aan de dertig-procentseis die betrekking heeft op het gehele electoraat op nationaal niveau. De regering meent echter dat dit scenario zich in de praktijk niet snel zal voordoen.

Motie Rehwinkel-Brood over het raadplegend referendum

De leden van de fractie van de PvdA vroegen het standpunt van de regering inzake de herziene motie Rehwinkel-Brood (TK 28 158, nr. 7), welke motie een wettelijk verbod vraagt voor «het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan niet met betrekking tot de eigen besluitvorming». Deze leden vroegen of de motie ook zodanig beperkt kan worden uitgelegd dat deze alleen vraagt om staten en raden wettelijk te verplichten in hun referendum-verordening vast te leggen op welk moment in een procedure van besluitvorming waarbij een provincie of gemeente is betrokken, een raadplegend referendum kan worden gehouden. Deze uitvoering zou het voor de burgers van de gemeente Hengelo, zo meenden deze leden, wél mogelijk maken om over de vorming van Twentestad een uitspraak te doen, doch alleen in die fase van de procedure waarin die gemeente ter zake een advies moet uitbrengen, welk advies dan voorwerp kan zijn van een referendum-aanvraag.

De regering wijst erop dat de genoemde motie betrekking heeft op het raadplegende referendum, en dus niet op het thans aan de orde zijnde voorstel inzake het correctief referendum. Een reactie op de motie in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer wordt thans voorbereid. De regering kan daar niet op vooruitlopen, maar is gaarne bereid de door de leden van de PvdA gedane suggestie in de beschouwingen te betrekken.

Gevolgen verworpen wet; regeling voor spoedeisende gevallen

De leden van de VVD-fractie wilden graag weten hoe zal worden gehandeld, indien een op basis van de spoedregeling van het voorgestelde artikel 89e in werking getreden wet later alsnog bij referendum wordt verworpen, en diensgevolge van rechtswege verval. De aan het woord zijnde leden waren met name benieuwd naar de positie van diegenen die rechten aan de bij referendum verworpen wet konden ontlenu.

Eerder heeft de regering er op gewezen dat de gevolgen van het alsnog verwerpen van een wet bij referendum die al in werking is getreden, zowel in de uitvoeringswetgeving als in de bijzondere wetgeving die met gebruikmaking van artikel 89e van de voorgestelde grondwetsherziening direct in werking treedt, kunnen worden geregeld. De uitvoeringswet zal een algemeen kader kunnen bieden voor gebruikmaking van deze procedure, terwijl het zwaartepunt van de inhoudelijke regeling steeds zal liggen in de bijzondere wetgeving. De wetgever zelf, dus tevens de Eerste Kamer, zal zich over de rechtsgevolgen per geval een oordeel kunnen vormen, in de gevallen waarin de wetgever kiest voor de spoedprocedure. Of de rechten van derden door schadeloosstelling zullen moeten worden

gecompenseerd, kan pas worden vastgesteld aan de hand van de aard van de bijzondere wettelijke regeling. Wel acht de regering het mogelijk dat daarvoor door de wetgever niet steeds wordt gekozen, nu ook bij betrokkenen bekend kan zijn dat over de wet alsnog een referendum kan worden gehouden. Bij de vraag of, en zo ja in hoeverre er gecompenseerd zal dienen te worden, zal voor de wetgever onder andere een rol dienen te spelen of de schade die betrokkenen hebben geleden onontkoombaar was of dat betrokkenen, het risico van een latere verwerping van de wet in ogenschouw nemend, gekozen hebben voor gebruikmaking van bepaalde wettelijke faciliteiten.

Mede in verband met de mogelijkheid om spoedeisende wetsvoorstellen te bekrachtigen voordat duidelijk is of een voorstel aan een referendum zal worden onderworpen, vroegen de leden van de CDA-fractie naar de termijnen die zullen gelden voor de verschillende stappen die tot het referendum leiden. In bijgaande notitie wordt op de gehele procedure voor het referendum en de daarbij te hanteren termijnen uitgebreid ingegaan.

De leden van de CDA-fractie signaleerden overigens terecht een onvolkomenheid in de stelling in de nota naar aanleiding van het verslag dat de onzekerheden die ontstaan door gebruikmaking van de mogelijkheid spoedeisende wetsvoorstellen te bekrachtigen 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)». In de laatste zinsnede hadden de woorden «in zijn algemeenheid» moeten worden toegevoegd, nu die onzekerheid vanzelfsprekend langer duurt, indien wel een referendumverzoek wordt ingediend c.q. een referendum wordt gehouden.

FACILITEITEN VOOR INITIATIEFNEMERS

De leden van de CDA-fractie achtten als gevolg van de hoogte van de drempels in de praktijk het vermogen om een referendum in gang te zetten en tot een beslissend einde te brengen, beperkt tot organisaties die over voldoende middelen beschikken om in betrekkelijk korte tijd grote aantallen kiesgerechtigden te bewegen hun handtekening te zetten en later aan de stemming deel te nemen. In dat verband stelden zij de vraag of de regering overweegt een subsidie-instrument in het leven te roepen om de kansen van minder bemiddelde groepen kiezers te bevorderen. De regering hecht eraan bij de vraag van de leden van de CDA-fractie de algemene kanttekening te plaatsen dat het «mobilisatievermogen» van bepaalde groepen kiesgerechtigden niet rechtevenredig is met de financiële middelen waarover die groepen beschikken. Op de wenselijkheid van het bieden van faciliteiten, waaronder het verlenen van subsidie aan initiatiefnemers, wordt in paragraaf 12 van de bijlage ingegaan.

DE ERVARINGEN MET HET REFERENDUM IN ZWITSERLAND

De leden van de CDA-fractie stelden verschillende vragen over de ervaringen met het referendum in Zwitserland. Zij vroegen of de Zwitserse ervaringen niet juist laten zien dat het referendum blokkerend werkt.

Allereerst wijst de regering erop dat de referendumpraktijk in Zwitserland moeilijk tot uitgangspunt kan worden genomen voor verwachtingen omtrent de referendumpraktijk in Nederland. Zo kent Zwitserland niet alleen het facultatieve correctief referendum, maar ook obligatoire referenda en de mogelijkheid van een volksinitiatief, nog daargelaten dat het Zwitserse referendum bezien moet worden tegen de achtergrond van de eigen staatkundige traditie en praktijk, die ook in andere opzichten

belangrijke verschillen met de Nederlandse vertoont. Een wezenlijk verschil tussen het correctief wetgevingsreferendum in Zwitserland en het onderhavige voorstel betreft de drempels, die in Zwitserland op een aanzienlijk lager niveau liggen. Doordat de toegang tot het referendum eenvoudig is, wordt van het instrument veelvuldig gebruik gemaakt. De regering is het met de aan het woord zijnde leden eens dat de oorspronkelijke werking van de volksraadpleging in Zwitserland een andere was dan de huidige praktijk. Gelet op de lange voorgeschiedenis van dit instrument in Zwitserland behoeft dit geen verbazing te wekken. De regering kan echter het oordeel dat de referenda in Zwitserland een middel zijn geworden om de besluitvorming te blokkeren, in haar algemeenheid niet onderschrijven. Zij baseert zich hierbij op de bestaande literatuur over het referendum in Zwitserland, en verwijst o.a. naar P.C. Gilhuis, *Het referendum, een rechtsvergelijkende studie* (Alphen aan den Rijn 1981), die na een uitgebreide analyse tot het conclusie komt dat het referendum weliswaar remmend werkt, maar de politieke participatie verhoogt, aan besluiten een sterkere legitimatie verschaft en een compromissen- en integratiebevorderende werking heeft. Voor een overzicht van alle sinds 1848 in Zwitserland gehouden referenda en hun resultaten zij verwezen naar informatie die op het internet ter beschikking is gesteld (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/>) en voor een analyse van de Zwitserse praktijk naar de bestaande literatuur (zie o.a. Jean-François Aubert, *Switzerland, in: Referendums, A comparative study of practice and theory*, ed. David Butler and Austin Ranney, Washington 1978).

Referenda in de sfeer van de ruimtelijke ordening

Het lid Bierman heeft een vraag gesteld over ruimtelijke plannen op het grondgebied van de ene gemeente die schadelijk kunnen zijn in hun effecten voor buurgemeenten. De regering is van oordeel dat dit een algemene problematiek betreft die los staat van het referendum. De planologische wetgeving, waaronder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kent een instrumentarium op grond waarvan planologische voornemens van gemeenten op elkaar afgestemd worden. Zo moeten gemeentelijke bestemmingsplannen passen in het streekplan. Die eis blijft onverkort van kracht, ook als bestemmingsplannen referendabel zouden zijn. De gronden op basis waarvan de provincie goedkeuring aan een bestemmingsplan zou kunnen onthouden veranderen in die situatie niet door het referendum.

Het aan het woord zijnde lid vroeg aandacht voor de zogeheten VINEX-lokaties die mede door het Rijk zijn geïnitieerd en mede worden gefinancierd. Dwingt dit tot een nationaal referendum, zo vroeg dit lid. VINEX-lokaties worden niet bij wet vastgesteld, zodat een nationaal referendum niet aan de orde kan zijn. De vraag naar de referendabiliteit van besluiten op decentraal niveau zal in het kader van de uitvoeringswetgeving aan de orde komen. Daarvoor verwijzen wij voor de goede orde met name naar paragraaf 3.5 van de bij deze memorie gevoegde bijlage.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

HOOFDLIJNENNOTITIE UITVOERINGSWET CORRECTIEF REFERENDUM

1. Algemeen

Door leden van de fracties van de VVD en het CDA in de Eerste Kamer is bij verschillende gelegenheden¹ gevraagd om meer zicht op de inhoud van de uitvoeringswetgeving die op basis van de grondwettelijke regeling van het correctief referendum tot stand zal dienen te komen. De regering heeft in haar antwoorden daarop aangegeven waarom dit verzoek niet kon worden ingewilligd. Een voorname reden daarvoor was dat de voorbereidingen voor de uitvoeringswet toen nog niet zo ver gevorderd waren, dat meer zicht kon worden geboden dan al in de parlementaire stukken rond de grondwetsherziening was geschied. Daarnaast is er op gewezen dat de uitvoeringswetgeving niet tot de competentie van de grondwetgever, maar tot de competentie van de gewone wetgever behoort.

Inmiddels is de verkenning van de mogelijke inhoud van de uitvoeringswetgeving wat verder gevorderd, zodat een schets kan worden gegeven van hetgeen daarin in elk geval zou moeten worden geregeld. Gezien de eerder door de regering gemaakte kanttekeningen die samenhangen met de rolverdeling tussen grondwetgever en gewone wetgever, is deze notitie vooral bedoeld als een eerste verkenning van de mogelijkheden voor de uitvoeringswet. Ook biedt de notitie een samenvatting van de voornemens voor de uitvoeringswetgeving die de regering al tijdens de grondwetsherzieningsprocedure in de verschillende stukken die in dat kader zijn gewisseld, aan het parlement heeft gepresenteerd. Meer dan een eerste verkenning c.q. een samenvatting van al gepresenteerde voornemens is niet goed mogelijk, gelet op het feit dat de uitvoeringswetgeving behoort tot de competentie van de gewone wetgever. Zo zullen over de inhoud van de uitvoeringswetgeving de Raad van State en andere adviesorganen zoals de Kiesraad, maar ook de VNG en het IPO moeten worden gehoord.

De regering heeft zich in deze notitie op veel onderdelen aangesloten bij de opvattingen van de commissie-Biesheuvel. Het belangrijke rapport van de commissie-Biesheuvel, dat in 1985 werd uitgebracht, bevatte reeds de contouren van de benodigde uitvoeringswetgeving voor onder andere het correctief referendum. De commissie-Biesheuvel heeft indertijd waardevol voorwerk verricht waar de regering ook nu, bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving, haar voordeel mee kan doen. Enkele onderdelen van het advies van de commissie-Biesheuvel zijn, gelet op de nieuwe ontwikkelingen sindsdien, in een ander daglicht komen te staan, waardoor ongewijzigde overname niet meer adequaat lijkt. Waar dat aan de orde kan zijn, wordt daar nader op ingegaan.

Eerst worden enkele opmerkingen gemaakt over de structuur van de uitvoeringswetgeving en de opbouw van de Referendumwet. Vervolgens wordt aandacht gegeven aan de mogelijke reikwijdte van het referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ten slotte wordt op verschillende procedurele en inhoudelijke aspecten van specifieke onderdelen van de uitvoeringswetgeving ingegaan.

2. Structuur en opbouw van de uitvoeringswetgeving

In de tweede lezing van de grondwetsherziening (kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 5) is aangegeven dat in beginsel wordt gestreefd naar de totstandbrenging van één uitvoeringswet voor het nationale, provinciale en gemeentelijke referendum. Hiermee is afgeweken van de gedachten

¹ Zie voor de gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden o.a. Hand. I 1998/99, p. 7–115, 8–173, 8–181, 8–199, 17–557, 17–577, 17–593, en 17–600, en laatstelijk het voorlopig verslag EK bij de grondwetsherziening in tweede lezing d.d. 29 maart 1999.

van de commissie-Biesheuvel, die er – zonder dat overigens nader te motiveren – vanuit ging dat voor het nationale referendum een Referendumwet tot stand zou komen, en voor het provinciale en gemeentelijke referendum een regeling zou worden getroffen in de Provinciewet respectievelijk de Gemeentewet.

Naar het inzicht van de regering ligt het echter meer voor de hand eenzelfde structuur als die van de Kieswet te volgen, waarin één wet – de Referendumwet – de bepalingen bevat voor alle typen correctieve referenda. Dit is vanuit een oogpunt van sobere en transparante wetgeving aantrekkelijk, omdat voor het nationale, provinciale en gemeentelijk correctief referendum veelal met dezelfde of vergelijkbare bepalingen kan worden volstaan.

Provincie- en Gemeentewet dienen wél de bepalingen te bevatten omtrent de referendabele besluiten (vgl. voor het kiesrecht de bepalingen inzake de vereisten voor het lidmaatschap van de staten en de raad, die ook in Provincie- en Gemeentewet en niet in de Kieswet zijn opgenomen). De Provincie- en Gemeentewet bevatten aldus het geheel aan regels inzake de gemeentelijke respectievelijk provinciale besluitvorming, inclusief de mogelijkheid van een correctie daarop door middel van een referendum, terwijl de Referendumwet de bepalingen over met name de organisatie en procedure van het referendum zal bevatten. De lijst met uitzonderingen en aanvullingen op de in artikel 128a van het grondwetsherzieningsvoorstel genoemde besluiten zal overigens als een bijlage bij Provinciewet en Gemeentewet kunnen worden opgenomen, een bijlage die onderdeel van de wettekst uitmaakt (en dus ook alleen bij wet kan worden vastgesteld en gewijzigd).

Ook zal te zijner tijd moeten worden gezien welke aanpassingen naar aanleiding van de totstandkoming van de Referendumwet in andere wetten moeten worden aangebracht.

De Referendumwet zal in hoofdlijnen de volgorde van het proces van de voorbereiding van het referendum moeten aanhouden. Concreet betekent dit dat na de algemene bepalingen, ten aanzien van de volgende onderwerpen bepalingen moeten worden opgenomen:

- de onafhankelijke referenduminstanties
- het inleidend verzoek
- het verzoek in de tweede fase
- het benodigde aantal handtekeningen voor deze verzoeken op provinciaal en gemeentelijk niveau
- de termijnen voor deze verzoeken
- het verzamelen van en de controle op de handtekeningen
- het besluit omtrent de toelaatbaarheid van het referendum
- het beroep op de rechter tegen het besluit omtrent de toelaatbaarheid
- de termijn waarbinnen het referendum wordt gehouden
- de dag van de stemming
- vaststelling van de uitslag.

In aparte hoofdstukken dienen specifieke regelingen te worden opgenomen over onder andere de spoedprocedure (wetgeving die in verband met de vereiste spoed al van kracht is geworden en waarover alsnog een referendum wordt gehouden), bepalingen in verband met de registratie van kiesgerechtigden die buiten Nederland wonen, straf- en overgangsbepalingen. Steeds zal worden gezien of, en zo ja, in hoeverre bepalingen uit de Kieswet van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard.

3. Referendabele besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau

3.1 Artikel 128a

Voor het nationale referendum ligt in het grondwetsherzieningsvoorstel

vast welke wetsvoorstellen referendabel zijn. Voor het provinciale en gemeentelijke referendum geldt het systeem van artikel 128a van het grondwetsherzieningsvoorstel, dat in de uitvoeringswetgeving geconcretiseerd moet worden. Het systeem van artikel 128a houdt in:

- besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften (in ieder geval de meeste verordeningen) zijn referendabel, tenzij zij zijn uitgezonderd in de Referendumwet of, voor zover de Referendumwet die mogelijkheid opent, bij provinciale of gemeentelijke verordening
- andere besluiten (d.w.z. niet houdende algemeen verbindende voorschriften) zijn slechts referendabel voor zover zij bij de Referendumwet als zodanig zijn aangewezen.

Voor de besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften is de hoofdregel «referendabel, tenzij». Voor de andere besluiten geldt als uitgangspunt «niet-referendabel, tenzij». In de uitvoeringswetgeving zal dus zowel een lijst van uitgezonderde besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften als een lijst van referendabele andere besluiten dan besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften dienen te worden opgenomen.

Uit de voorgestelde grondwettelijke bepaling blijkt dat voorwaarde voor referendabiliteit onder meer is dat het moet gaan om besluiten die door gemeenteraden of provinciale staten worden genomen. Besluiten van burgemeester en wethouders, van de burgemeester, van gedeputeerde staten en van de commissaris van de Koningin en van commissies – inclusief de deelraden, die juridisch zijn aan te merken als commissies – zijn derhalve niet correctief referendabel, ook niet als het gaat om besluiten op basis van (gewezen) referendabele raadsbevoegdheden die aan genoemde organen zijn gedelegeerd.

De vraag is dan ook aan de orde of de uitvoerings-wetgeving zou moeten regelen dat delegatiebesluiten (die ertoe leiden dat bepaalde besluiten niet meer referendabel zijn) zelf correctief referendabel zijn. In 3.5.3 wordt daarop nader ingegaan, waarbij ook de instelling van en delegatie van bevoegdheden aan deelraden in de beschouwingen wordt betrokken.

3.2 Systeem van uitzonderingen

Voor het systeem van uitzonderingen bestaan grosso modo twee mogelijkheden:

- a. algemeen geformuleerde uitzonderingen (bij voorbeeld besluiten betreffende geldelijke voorzieningen voor raadsleden);
- b. uitzonderingen die specifiek verwijzen naar wettelijke bepalingen (bij voorbeeld besluiten op grond van artikel xx van de Wet Milieubeheer).

Waarschijnlijk zal een combinatie van beide methoden moeten worden gevolgd. Daarbij streeft de regering ernaar om de uitzonderingen volgens methode a zoveel mogelijk te beperken en alleen toe te passen als over de uitkomst van een dergelijke uitzondering weinig discussie kan ontstaan.

De methode genoemd onder b zal worden toegepast, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de beoogde uitzonderingen daarmee adequaat worden bestreken.

3.3 Bevoegdheid van raad en staten tot het vaststellen van (aanvullende) uitzonderingen

De formulering «krachtens de wet» in artikel 128a laat toe dat de wet bepaalt dat uitzonderingen ook door de gemeenteraad of provinciale staten vastgesteld kunnen worden.

Indien ervoor gekozen wordt de gemeenteraden en provinciale staten bij wet de bevoegdheid te geven nadere uitzonderingen op de referendabiliteit vast te stellen, rijst de vraag of die bevoegdheid in de wet nader

geclausuleerd zou moeten worden. Er dienen zich twee varianten aan. In de eerste plaats is denkbaar dat de gemeenteraden en provinciale staten een open bevoegdheid krijgen nadere uitzonderingen vast te stellen. De andere mogelijkheid is die bevoegdheid te beperken, bij voorbeeld tot besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften met betrekking tot de eigen organisatie van de gemeente of de provincie, voor zover die besluiten overigens zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften (zie hierover 3.4). Opgemerkt zij dat met een geclausuleerde, beperkte delegatie op specifieke onderdelen het meest recht wordt gedaan aan het bij de grondwetsherziening steeds gehanteerde uitgangspunt dat de bevoegdheid van de raad en staten om aanvullende uitzonderingen vast te stellen, het instrument referendum niet mag uithollen (zie o.a. kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 5, p. 11). Voor de goede orde wordt opgemerkt dat aanvullingen op de referendabiliteit alleen bij de Referendumwet – dat wil zeggen: door de wet zelf en niet door gemeenteraad of provinciale staten – kunnen worden vastgesteld.

3.4 Het begrip «besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften»

Voordat de vraag naar de wenselijke uitzonderingen beantwoord kan worden, moet duidelijk zijn wat de categorie «besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften» omvat. Criterium of iets als algemeen verbindend voorschrift moet worden aangemerkt, is of de betrokken voorschriften extern werkende algemene regels zijn waarin rechtsnormen zijn vervat. Met andere woorden: het moet gaan om wetgeving in materiële zin.

In de meeste gevallen zijn verordeningen te kwalificeren als besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Er zijn echter ook besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften die niet de vorm van een verordening hebben, terwijl er ook verordeningen zijn die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Een voorbeeld van de eerste categorie zijn de bestemmingsplannen, een voorbeeld van de laatste categorie zijn gemeentelijke verordeningen waarbij algemene voorwaarden, bij voorbeeld inzake erfpacht, worden vastgesteld. Een ander voorbeeld van verordeningen die niet als algemeen verbindend voorschrift zijn aan te merken, zijn de verordeningen die betrekking hebben op het interne functioneren van de raad of staten. Normaliter zijn de verordeningen echter te kwalificeren als besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan:

- parkeerverordeningen
- regelingen winkelsluiting
- milieuverordeningen
- bouwverordeningen
- provinciale taxiverordeningen
- marktverordeningen
- vent- en standplaatsenverordeningen
- kapverordeningen
- sluitingstijdenregelingen horeca
- brandbeveiligingsverordeningen
- inspraakverordeningen

Bovengenoemde besluiten zijn op grond van artikel 128a referendabel, tenzij zij bij of krachtens wet zouden worden uitgezonderd. In deze opsomming van verordeningen zijn zowel autonome verordeningen (o.a. APV, inspraakverordeningen) als medebewindsverordeningen opgenomen (o.a. bouwverordening). Vooralsnog zien wij overigens geen aanleiding de verordeningen die hier zijn genoemd, van de werking van het referendum uit te zonderen. Zoals ook al tijdens de behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing in de Tweede Kamer is

aangegeven, zien wij ook geen aanleiding op dit punt een onderscheid te maken tussen autonome en medebewindsverordeningen.

Een bijzondere categorie besluiten zijn de bestemmingsplannen. In het algemeen bestaan bestemmingsplannen uit drie onderdelen: de plankaarten, de toelichting bij de plankaarten en de gebruiksvoorschriften. Gebruiksvoorschriften zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften, de andere onderdelen van een bestemmingsplan zijn dat niet. Het bestemmingsplan is derhalve op grond van de voorliggende tekst van artikel 128a partieel referendabel.

Het ligt voor de hand de minder wenselijke situatie van een partieel referendabel besluit zoveel mogelijk te vermijden. Daarvan uitgaande zal een keuze moeten worden gemaakt tussen het integraal referendabel maken van het bestemmingsplan – door de plankaarten en de toelichting op te nemen in de lijst van aanvullingen – of het integraal niet-referendabel maken van het bestemmingsplan – door de gebruiksvoorschriften op de lijst van uitzonderingen te plaatsen. De noodzaak van een dergelijke keuze is met name aanwezig indien er een directe samenhang bestaat tussen de verschillende onderdelen van een partieel referendabel besluit, zoals bij het bestemmingsplan het geval is. Op enkele aspecten van deze keuze wordt in 3.5.4 nader ingegaan.

De vraag is of er naast de bestemmingsplannen nog andere plannen of andere besluiten door gemeenteraad of provinciale staten moeten worden vastgesteld die (gedeeltelijk) als algemeen verbindende voorschriften zijn aan te merken. Het (provinciale) streekplan bevat, anders dan het bestemmingsplan, geen gebruiksvoorschriften of andere algemeen verbindende voorschriften. Naar de voorlopige inschatting van de regering zijn er ook geen andere planfiguren die algemeen verbindende voorschriften bevatten. Om uit te sluiten dat er geen besluiten van dit type over het hoofd worden gezien, is het echter noodzakelijk nader onderzoek te verrichten.

3.5 Mogelijke uitzonderingen en aanvullingen op de referendabiliteit

3.5.1 Algemeen

Bezien moet worden op basis van welke criteria besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften van de mogelijkheid tot het houden van een referendum moeten worden uitgezonderd, en op basis van welke criteria andere besluiten aan de referendabele besluiten dienen te worden toegevoegd. In het onderstaande zullen verschillende gezichtspunten de revue passeren. Bedacht dient overigens te worden dat het onderstaande geen «checklist» voor de lijst van uitzonderingen en aanvullingen is. Bij de neerlegging van de uitzonderingen en aanvullingen in de uitvoeringswetgeving dient steeds mede in het oog te worden gehouden dat het stelsel als geheel als evenwichtig is te kwalificeren, waarbij tevens de relatie met de hoogte van de drempels op lokaal niveau betrokken dient te worden. Ook kan de vraag naar de eventuele wenselijkheid van het maken van uitzonderingen of aanvullingen in concrete gevallen samenhangen met de structuur van de betreffende wetgeving in meer algemene zin. Dit punt komt het meest pregnant naar voren in de ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving, waarover later meer.

Over o.a. de reikwijdte van het referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau zal overleg met VNG en IPO plaatsvinden na de grondwetswijziging.

3.5.2 Uitzonderingen

Een reden om besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften

van de mogelijkheid van een referendum uit te zonderen, kan zijn gelegen in het gebonden karakter van de besluitvorming. Een referendum moet immers wel een zinvolle betekenis kunnen hebben. «Gebonden» houdt in dat er bij het nemen van een besluit geen beleidsvrijheid is. Toetsing aan de voorgeschreven wettelijke normen leidt als het ware tot slechts één uitkomst, zodat het niet mogelijk is een keuze-mogelijkheid in het kader van een referendum aan de bevolking voor te leggen. Een «schoolvoorbeeld» van een gebonden besluit – zij het geen besluit houdende algemeen verbindende voorschriften – is de afgifte van een rijbewijs. Bij «besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften» – waar het hier om gaat – zal (verregaande) gebondenheid echter niet snel aan de orde zijn. Als de wet voorschrijft, dat een gemeente- of provinciebestuur een verordening dient vast te stellen, zal dat immers per definitie gepaard gaan met beleidsvrijheid die op het lokale niveau ingevuld kan worden. Indien deze beleidsvrijheid er niet zou zijn, zou de materie immers beter direct en limitatief-uitputtend in de wet kunnen worden geregeld. Ook voor (al dan niet gevorderde) besluiten die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, is overigens zelden sprake van een volledig gebonden besluit, hoewel daarvan bij dit type besluiten eerder sprake kan zijn dan bij besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Autonome besluiten gaan per definitie met beleidsvrijheid gepaard en kunnen dus niet vanwege het gebonden karakter van het referendum uitgezonderd worden.

De conclusie van het voorgaande is dat bij de huidige formulering van artikel 128a uitzondering van besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften vanwege het gebonden karakter ervan vooralsnog niet aan de orde is.

Vervolgens komt de vraag aan de orde om welke andere redenen – ontleend aan het specifieke karakter van de regeling – uitzondering op de referendabiliteit aangewezen kan zijn. Eerst wordt ingegaan op de vraag welk type uitzonderingen de commissie-Biesheuvel bepleitte en welk type uitzonderingen er in de bestaande gemeentelijke verordeningen op het (raadplegend) referendum voorkomen. Ten slotte wordt bezien of er nog aanleiding is voor het maken van andere uitzonderingen.

De commissie-Biesheuvel, die voor de referendabiliteit overigens uitging van het begrip besluit en niet van het begrip besluit houdende algemeen verbindende voorschriften, heeft indertijd een aantal categorieën van besluiten opgesomd die van het referendum uitgezonderd zouden moeten worden. Het ging daarbij logischerwijze veelal om besluiten, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften, zoals benoemingsbesluiten, besluiten die de gemeenteraad of provinciale staten als beroepsinstantie nemen, en besluiten om stukken voor kennisgeving aan te nemen. Deze besluiten zijn ingevolge artikel 128a niet referendabel. De commissie-Biesheuvel pleitte daarnaast voor een uitzondering met betrekking tot geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers. In het navolgende wordt daarop ingegaan.

Een globale analyse van bestaande gemeentelijke verordeningen op *raadplegende referenda* geeft enig zicht op uitzonderingen die in dat kader zijn vastgesteld. Verwezen zij ook naar de publicatie «Het lokale referendum, een handleiding voor de praktijk» van de hand van prof. mr D.J. Elzinga et al. (Alphen aan den Rijn 1996).

Mogelijk kunnen aan de bestaande gemeentelijke verordeningen op het *raadplegend* referendum redenen worden ontleend voor het vaststellen van uitzonderingen voor het correctief referendum. Uitzonderingen die betrekking kunnen hebben op besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, zijn onder meer:

- a. besluiten tot het vaststellen van tarieven, heffingen of belastingen;

- b. spoedeisende besluiten;
- c. besluiten met betrekking tot wat wel wordt aangeduid als «kwetsbare groepen»;
- d. besluiten die onderworpen zijn aan een wettelijk geregelde procedure waarbij die procedure zich niet verdraagt met een referendum;
- e. regelingen met betrekking tot rechtspositie van en geldelijke voorzieningen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers;
- f. de referendumverordening zelf;
- g. besluiten ter uitvoering van een referendum.

ad a besluiten tot het vaststellen van tarieven, heffingen of belastingen

Voor het nationale referendum is het niet nodig geoordeeld een uitzondering op te nemen inzake wetsvoorstellen op het terrein van belastingen. Gedachte was dat de kiezer in staat moet worden geacht de samenhang van belastingmaatregelen met andere voorstellen te onderkennen en een integrale afweging te maken. Daarnaast werd als bezwaar tegen een uitzondering voor belasting- en sociale-zekerheidswetgeving aangevoerd dat deze wetgeving ongeveer de helft van de in een jaar tot stand gebrachte wetgeving bestreek, waardoor een groot deel van de wetsvoorstellen van de mogelijkheid van een referendum zou zijn uitgezonderd.

Bezien moet worden of deze argumenten onverkort op het gemeentelijke en provinciale niveau van toepassing zijn. Aandachtspunt in het kader van de uitvoeringswetgeving is onder meer de vraag of provincies en gemeenten dit type verordening zelf van referendabiliteit zouden moeten kunnen uitsluiten.

ad b spoedeisende besluiten

Een regeling voor spoedeisende besluiten zal onderdeel van de Referendumwet moeten uitmaken. Gedacht zou kunnen worden aan een regeling vergelijkbaar met het nationaal niveau, op grond waarvan de besluiten in kwestie in werking kunnen treden, maar niettemin alsnog aan een referendum kunnen worden onderworpen. Door het opnemen van een dergelijke regeling is het niet noodzakelijk besluiten met een spoedeisend karakter op te nemen in de lijst van uitzonderingen.

ad c besluiten met betrekking tot wat wel wordt aangeduid als «kwetsbare groepen»

Veel gemeentelijke verordeningen op het raadplegend referendum kennen een uitzondering voor de zogenaamde kwetsbare groepen. Hoewel het begrip «kwetsbare groepen» bepaald onduidelijk is te noemen, moet ervan worden uitgegaan dat onder andere bedoeld wordt op allochtonen. Onduidelijk is welke andere groepen eventueel onder een dergelijke uitzondering zouden kunnen vallen.

Het is de vraag of een dergelijke uitzondering in de Referendumwet zou moeten worden opgenomen. Het bezwaar van een dergelijke uitzondering is dat zij te open is geformuleerd en de instantie die belast is met het toetsen van de toelaatbaarheid van het inleidend verzoek, een te grote beoordelingsvrijheid geeft. Dit laatste bezwaar doet zich bij het raadplegend referendum veel minder gevoelen, nu het daar altijd de raad of staten zijn die, vanwege het feit dat zij grondwettelijk bij een raadplegend referendum het laatste woord dienen te hebben over de uitoefening van hun bevoegdheden, een oordeel dienen te vellen over de toelaatbaarheid van het referendum.

Daarnaast bestaat aan een dergelijke uitzondering bij het correctieve referendum vermoedelijk geen behoefte, nu het correctief referendum in

beginsel beperkt is tot besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften.

ad d besluiten die onderworpen zijn aan een wettelijk geregelde procedure waarbij die procedure zich niet verdraagt met een referendum

Nog daargelaten de vraag of het doenlijk is vast te stellen wanneer een dergelijk type uitzondering aan de orde is, staat vast dat aan een dergelijke uitzondering bij correctieve referenda geen behoefte bestaat. Het correctief referendum richt zich in beginsel op besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Met de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is gegeven dat het orgaan in kwestie een belangrijke eigen bevoegdheid ten aanzien van de materie bezit. In dit verband wordt verwezen naar het in het voorgaande gestelde over gebonden besluitvorming.

ad e regelingen met betrekking tot rechtspositie van en geldelijke voorzieningen voor ambtenaren en politieke ambtsdragers

Een uitzondering voor geldelijke voorzieningen en/of rechtspositieregelingen voor politieke ambtsdragers c.q. ambtenaren komt in veel lokale verordeningen op het raadplegend referendum voor. Een equivalent van deze uitzondering is voor het correctief referendum op nationaal niveau in het grondwetsherzieningsvoorstel niet opgenomen. De regering meent dat nader moet worden onderzocht of er op lokaal niveau specifieke omstandigheden bestaan die ertoe zouden kunnen leiden een dergelijke uitzondering voor het lokale correctieve referendum op te nemen, dan wel raden en staten de bevoegdheid te geven op dit punt bij verordening een uitzondering te creëren.

ad f de referendumverordening zelf

De regering meent dat er vooralsnog geen bijzondere redenen zijn de referendumverordening zelf van het referendum uit te zonderen.

ad g besluiten ter uitvoering van een referendum

Met betrekking tot deze laatste uitzondering zij opgemerkt dat in sommige verordeningen op het *raadplegend* referendum is bepaald dat besluiten die ter uitvoering van een raadplegend referendum worden genomen ook van het referendum zijn uitgesloten.

Het lijkt niet voor de hand te liggen voor het *correctief* referendum een soortgelijke uitzondering vast te stellen. Voor het nationale niveau is een dergelijke uitzondering niet opgenomen in de tekst van het grondwetsherzieningsvoorstel.

Wanneer een gemeente- of provinciebestuur na de verwerping van een besluit bij correctief referendum vervolgens geheel de vrije hand zou hebben, is de kans niet uitgesloten dat toch een besluit wordt genomen dat de toets van de kiesgerechtigden niet zou kunnen doorstaan. De vraag is of dat recht doet aan de grondslagen van het correctieve referendum. Van het enkele gegeven dat de mogelijkheid bestaat over besluiten die ten gevolge van een correctief referendum worden genomen, weer een correctief referendum te organiseren, zal een belangrijke preventieve werking uitgaan.

Vermeld zij nog dat in veel verordeningen op het raadplegende referendum de begroting en de rekening uitgezonderd zijn. Aangenomen mag worden dat het besluit tot vaststelling van de begroting en de rekening niet valt onder de categorie «besluiten houdende algemeen

verbindende voorschriften», zodat referendabiliteit in het kader van het correctieve referendum in beginsel niet aan de orde is.

Verder zijn er veel verordeningen die (deels) zijn gericht op de interne organisatie. Bijvoorbeeld: verordening op de ambtelijke organisatie, verordening voor de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, verordening op de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden, reglement van orde voor de gemeenteraad. (Een deel van) deze verordeningen is niet referendabel, omdat zij in het algemeen niet geacht worden externe werking te hebben, waardoor zij niet als algemeen verbindend voorschrift zijn aan te merken. Dit geldt overigens uitdrukkelijk niet voor verordeningen die regels bevatten voor andere organen, zoals verordeningen op de stadsdeelraden of op commissies. Dergelijke verordeningen zijn niet aan te merken als intern werkend, maar als extern werkend. Daarentegen vallen verordeningen op basis van artikel 148 Gemeentewet, die beleidsregels inhouden waarmee andere organen bij de uitoefening van bij of krachtens wet verleende bevoegdheden rekening dienen te houden, op grond van artikel 128a in beginsel weer wel buiten de reikwijdte van het referendum. Deze verordeningen bevatten namelijk geen algemeen verbindende voorschriften, maar beleidsregels. De vraag of bepaalde categorieën beleidsregels op grond van de uitvoeringswetgeving referendabel moeten worden gemaakt, wordt in de volgende paragraaf aan de orde gesteld. In het kader van de uitvoeringswetgeving zal nader afgewogen moeten worden of de verordeningen gericht op de interne organisatie van raad of staten en het ambtelijk apparaat inderdaad op grond van een gebrek aan externe werking niet referendabel zijn, en voor zover dat niet het geval is, of er aanleiding bestaat deze verordeningen uit te zonderen.

Ten slotte dient de vraag onder ogen te worden gezien of er andere redenen zouden kunnen zijn die moeten leiden tot het uitsluiten van referendabiliteit van een bepaald type besluiten. Al eerder is gewezen op de structuur van de onderliggende wettelijke regeling. In 3.5.4 wordt hierop terug gekomen.

3.5.3 Aanvullingen

Artikel 128a bepaalt dat andere besluiten dan besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften correctief referendabel zijn, indien zij bij de wet referendabel worden verklaard. Hier geldt dus als uitgangspunt «niet referendabel, tenzij». In het kader van de uitvoeringswetgeving zal onder ogen moeten worden gezien welke besluiten referendabel moeten worden verklaard. Leidraad daarbij zou kunnen zijn dat het moet gaan om besluiten die – hoewel zij geen algemeen verbindende voorschriften bevatten – toch aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kunnen raken zodat referendabiliteit gerechtvaardigd is. Op het bestemmingsplan en het streekplan wordt in paragraaf 5.3.4 ingegaan. Afgezien van deze plannen zou aan andere plannen kunnen worden gedacht, zoals bij voorbeeld verkeerscirculatieplannen. Bij de vraag of een bepaald type plan referendabel zou moeten worden, is steeds het criterium of het een plan betreft dat aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kan raken.

Voorts zijn er allerlei concrete, tot een of meer personen gerichte besluiten denkbaar die in hun uitwerking aanmerkelijke groepen burgers in betekenende mate kunnen raken, bijvoorbeeld de afgifte van een vestigingsvergunning of milieuvergunning aan een bedrijf. Hierbij moet ook de vraag onder ogen worden gezien of (alle) uitvoeringsbesluiten van (referendabele) verordeningen zelf ook weer referendabel kunnen zijn. De

contouren van het beleid zijn immers al door de referendabele verordening vastgesteld.

Ook zal moeten worden gezien of bepaalde categorieën beleidsregels die in hun maatschappelijke uitwerking vergelijkbaar zijn met besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, referendabel zouden moeten zijn. Op dit moment bestaat er nog geen zicht op de vraag of dergelijke beleidsregels of dergelijke beleidsregels op decentraal niveau voorkomen en of het wenselijk is deze besluiten onder de aanvullingen op de referendabiliteit op te nemen.

Ten slotte de delegatiebesluiten. Gemeentewet en Provinciewet kennen een zogeheten open delegatiestelsel. Dat betekent dat gemeenteraden en provinciale staten in beginsel hun bevoegdheden aan andere gemeentelijke en provinciale organen kunnen delegeren, op enkele met name in de wet genoemde uitzonderingen na (zie bijvoorbeeld artikel 156 van de Gemeentewet). Wanneer gemeenteraden en provinciale staten van deze delegatiemogelijkheid gebruik maken – in de praktijk komt dat in ruime mate voor – heeft dat wat de referendabiliteit betreft tot gevolg dat de desbetreffende gedelegeerde besluitvorming niet meer correctief referendabel is. Na delegatie is immers een ander orgaan dan gemeenteraad of provinciale staten het bevoegde orgaan. In het kader van de uitvoeringswetgeving zou daarom de vraag aan de orde kunnen zijn of deze delegatiebesluiten bij de wet referendabel verklaard moeten worden, opdat de burger zich kan uitspreken over de vraag of de betrokken bevoegdheid al dan niet referendabel moet blijven. Op het eerste gezicht lijkt een dergelijke algemene voorziening niet aangewezen. Delegatiebesluiten zullen normaliter toch zijn ingegeven door andere motieven dan het motief het correctief referendum te ontduiken. Ten aanzien van bij voorbeeld het instellen van en delegeren aan stadsdeelraden en het oprichten van en het deelnemen in gemeenschappelijke regelingen waarbij een openbaar lichaam in het leven wordt geroepen, zou de wenselijkheid van referendabiliteit wel aan de orde kunnen zijn. Een dergelijke delegatie van bevoegdheden heeft immers veelal een structureel en omvattend karakter. Bezien moet worden of dergelijke typen delegatiebesluiten onder de lijst met aanvullingen moeten worden gebracht.

3.5.4 Structuur van de wettelijke regelingen

De regering acht het voorstelbaar dat de structuur van de wettelijke regeling op basis waarvan besluiten worden genomen, in het bijzonder de lengte van besluitvormingsprocedures en de reikwijdte van de mogelijkheden voor inspraak, een zekere rol spelen bij het bepalen van de uitzonderingen en de aanvullingen op de referendabiliteit. Dit punt speelt naar de voorlopige inschatting van de regering met name in de sfeer van de ruimtelijke ordening en milieu, in het bijzonder bij bestemmingsplannen, streekplannen en anticipatie-besluiten. Er zij uitdrukkelijk op gewezen dat dit niet alleen aan de orde kan zijn in verband met het treffen van aanvullende uitzonderingen op de referendabiliteit, maar ook in verband met de mogelijkheid om andere besluiten aan te wijzen als zijnde referendabel.

Bij de keuze die in de toekomst op dit punt zal moeten worden gemaakt, dienen zich in dergelijke gevallen ten minste twee oplossingen aan. De ene oplossing zou zijn gelegen in het niet-referendabel maken van (sommige van) deze besluiten in kwestie, de andere oplossing in het herstructureren van de wettelijke besluitvormingsprocedures en de heroverweging van hun totale lengte. Verwezen wordt naar het algemene streven van de regering gericht op het verkorten van besluitvormingsprocedures. Gezocht zal moeten worden naar een evenwichtig stelsel,

waarbij enerzijds de bestuurlijke slagvaardigheid niet meer in het geding komt dan gelet op andere belangen onvermijdelijk is, en anderzijds recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat het referendum op lokaal niveau zo veel als mogelijk betrekking moet kunnen hebben op door burgers als wezenlijk ervaren kwesties.

4. De kiesgerechtigden

In de wet zal moeten worden bepaald op welk moment de groep kiesgerechtigden wordt vastgesteld. Bij verkiezingen geldt als ijkpunt in dit verband de dag van kandidaatstelling. Voor de Referendumwet kan gedacht worden aan zes weken na de dag waarop de beslissing over de toelaatbaarheid van het referendum wordt gehouden.

De Nederlandse kiezers in het buitenland, die ingevolge artikel 89a jo. artikel 54 van de Grondwet kiesgerechtigd zijn voor het nationale referendum, dienen de mogelijkheid te hebben zich als kiezer te laten registreren. De registratieprocedure zal vergelijkbaar zijn met de registratieprocedure voor verkiezingen, waarbij kiezers die in het kiezersregister van de vorige verkiezingen zijn opgenomen automatisch een registratieformulier toegezonden krijgen. Overigens zal de termijn tussen de beslissing omtrent de toelating van het referendum en de dag van de stemming de ruimte moeten bieden voor deze registratie. Om die reden kan de dag waarop de beslissing omtrent de toelating van het referendum wordt genomen, niet gehanteerd worden als de dag waarop de kiesgerechtigdheid wordt vastgesteld.

5. Drempels op provinciaal en gemeentelijk niveau

Onder andere in de nota naar aanleiding van het verslag bij het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing (kamerstukken II 1998/99, 26 156, nr. 5, p. 11) is aangegeven dat het voor de hand ligt om voor de hoogte van de drempels voor het provinciale en gemeentelijk referendum een analogie te trekken met de drempels voor het referendum op landelijk niveau. Aangegeven is destijds dat dit kan worden uitgewerkt door een percentage van het aantal kiesgerechtigden te nemen of een absoluut aantal benodigde handtekeningen, rekening houdend met de grootte van gemeente of provincie.

De drempel voor het inleidend verzoek ligt voor het nationale referendum ingevolge artikel 89a van het grondwetsherzieningsvoorstel op 40 000 handtekeningen. Bij de laatste Tweede-Kamerverkiezingen bedroeg het aantal kiesgerechtigden 11 755 000 personen. Op 1 januari 1997 bedroeg het aantal inwoners van Nederland (afgerond) 15,6 miljoen personen. Dit betekent dat de drempel voor het inleidend verzoek thans op ongeveer 0,34 procent van het electoraat en 0,26 procent van het inwoneraantal ligt. Voor het daadwerkelijke verzoek ligt de drempel voor het nationale referendum ingevolge artikel 89a van het grondwetsherzieningsvoorstel op 600 000 handtekeningen, hetgeen afgemeten naar het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden kamerverkiezingen neerkomt op ongeveer 5,1 procent van het electoraat, en afgemeten naar het inwonertal van Nederland op ongeveer 3,9 procent.

Voor de geldigheid van het referendum ten slotte is voor zowel het nationale referendum als de decentrale referenda ingevolge het grondwetsherzieningsvoorstel vereist dat de meerderheid van de uitgebrachte stemmen tegen is, terwijl die meerderheid ten minste dertig procent van het aantal kiesgerechtigden omvat (thans bij een nationaal referendum neerkomend op ongeveer 3,5 miljoen kiesgerechtigden). De drempels voor het provinciale en gemeentelijke referendum zouden kunnen worden vastgesteld door bovengenoemde percentages voor de eerste en tweede fase, onder correctie in verband met de gemeente- of

provinciegrootte, te transponeren naar het provinciale en gemeentelijke niveau. Correctie op deze percentages voor kleinere gemeenten zou hoe dan ook noodzakelijk zijn. Een directe toepassing van bovengenoemde percentages zou er bij voorbeeld in een gemeente met 5 000 inwoners toe leiden dat voor het inleidend verzoek slechts 13 handtekeningen en voor het verzoek in tweede fase slechts 195 handtekeningen voldoende zouden zijn.

De geldigheidsdrempel van tenminste 30% van de kiesgerechtigden vormt reeds een onderdeel van het grondwetsherzieningsvoorstel inzake het decentraal referendum.

Een aantrekkelijk alternatief zou zijn om voor de eerste en tweede fase van het provinciale en gemeentelijke referendum te werken met drempels die gerelateerd zijn aan de kiesdelers voor de laatstgehouden gemeenteraads- of statenverkiezingen. Ook de commissie-Biesheuvel pleitte voor het hanteren van de kiesdeler als uitgangspunt voor het vaststellen van de hoogte van de gemeentelijke en provinciale drempels. Zij stelde voor als drempels te hanteren 50% van de kiesdeler voor het inleidend verzoek en 2 maal de kiesdeler voor het verzoek in de tweede fase.

Bij de raadplegende referenda op lokaal niveau komen verschillende methoden voor ter bepaling van de drempel. Vaak wordt een koppeling gemaakt met de kiesdeler, bijvoorbeeld voor het inleidend verzoek de halve kiesdeler of de kiesdeler, voor het verzoek in tweede fase twee of soms zelfs vier maal de kiesdeler. Ook wordt vaak een koppeling gelegd met het aantal kiesgerechtigden (inleidend verzoek b.v. 5% kiesgerechtigden, verzoek in tweede fase 15% kiesgerechtigden). Ook wordt wel gewerkt met drempels waarin een percentage van het aantal kiesgerechtigden gedeeld wordt door het aantal raadszetels.

Het nadeel van het koppelen van de drempels aan de kiesdeler bij de laatstgehouden verkiezingen, is dat een hoge opkomst bij verkiezingen leidt tot een hogere drempel voor een referendum. Het is de vraag of dat verdedigbaar is. Anderzijds kan worden opgemerkt dat het een voordeel is dat besluiten van een vertegenwoordigend orgaan met een als het ware groter mandaat van de kiezers (door een hogere opkomst) moeilijker opzij gezet kunnen worden dan besluiten van een vertegenwoordigend orgaan met een minder groot mandaat. Deze opvatting huldigde de commissie-Biesheuvel.

Het koppelen van de drempel aan een percentage van de kiesgerechtigden heeft als voordeel dat de opkomst bij de laatstgehouden verkiezingen niet van invloed is op de hoogte van de drempels. Dit kan overigens ook worden bereikt door de resultante van het aantal kiesgerechtigden gedeeld door het aantal raads- of statenzetels tot uitgangspunt voor de berekening van drempels te nemen (zijnde de fictieve kiesdeler bij een opkomst van 100%), al dan niet vermenigvuldigd met een bepaalde factor.

De regering zal nader moeten bezien wat de voor- en nadelen van de hier geschetste varianten zijn. In de te kiezen variant zal rekening moeten worden gehouden met de grootte van de gemeenten en provincies en zullen eventuele correcties die in dat verband nodig zijn, moeten worden aangebracht.

6. Instantie die belast wordt met de toetsing van referendumverzoeken, met het toezicht op het verloop van het referendum en de vaststelling van de uitslag

6.1. Algemeen

De commissie-Biesheuvel ging er in haar rapport vanuit dat de instantie die met bovengenoemde taken zou worden belast, voor het nationale referendum de minister van Binnenlandse Zaken zou zijn, voor het provinciale referendum gedeputeerde staten en voor het gemeentelijk referendum het college van B en W. Daarbij past echter de kanttekening dat de commissie-Biesheuvel de aanbeveling deed om zowel het correctief referendum als het raadplegend referendum in te voeren en voor beide soorten referenda op dit punt een uniforme procedure heeft voorgesteld. Bij raadplegende referenda ligt het voor de hand de toetsing over de toelaatbaarheid van een referendum in handen te leggen van een orgaan dat onderdeel uitmaakt van c.q. zelf de instantie is wiens besluiten aan een referendum worden onderworpen. Het raadplegend referendum levert immers een adviserende uitspraak van de kiesgerechtigden aan dat orgaan op. Voor de raadplegende referenda die op decentraal niveau worden georganiseerd, is het ingevolge de relevante grondwettelijke bepalingen zelfs een vereiste dat de raad c.q. staten zelf de beslissing nemen over de toelaatbaarheid van het referendum, wil dat referendum verenigbaar zijn met de Grondwet.

Bij correctieve referenda zijn andere elementen bij de beoordeling wie als toetsende instantie dient op te treden, relevant. De uitslag van een correctief referendum is bindend en – het woord zegt het al – corrigeert de besluiten van het orgaan. De betrokken organen zijn belanghebbenden bij de toelaatbaarheid, het verloop en de uitslag van het referendum.

De regering ziet drie mogelijkheden voor de toedeling van de bevoegdheid een besluit te nemen over de toelaatbaarheid van het referendum. Op de toedeling van de bevoegdheid tot het houden van toezicht op het verloop van het referendum en de vaststelling van de uitslag wordt later ingegaan.

De drie mogelijke constructies voor de toetsing van de toelaatbaarheid van het referendum zijn:

- *toetsing door het betrokken bestuursorgaan* (voor het nationale, provinciale en gemeentelijke referendum respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders)
- *toetsing door het betrokken bestuursorgaan na verplichte advisering door een onafhankelijke referenduminstantie*
- *toetsing door een onafhankelijke referenduminstantie.*

Ook binnen deze drie varianten zijn nog verschillende modellen denkbaar. Zo kan gedacht worden aan het aanbrengen van een splitsing tussen c.q. het toedelen aan verschillende organen van enerzijds de meer politieke toetsing aan de uitzonderingsgronden en anderzijds de meer technische toetsing aan de overige vereisten.

6.2 Toetsing door het betrokken bestuursorgaan

Aan toedeling van de bevoegdheid tot toetsing van het inleidend verzoek en het verzoek in tweede fase door het betrokken bestuursorgaan zijn belangrijke voordelen verbonden. Het belangrijkste voordeel is dat bij het betrokken bestuursorgaan de kennis aanwezig is over het wetsvoorstel c.q. het besluit waarop het verzoek betrekking heeft. Bij de vraag naar de referendabiliteit, die tot gecompliceerde juridische vragen aanleiding kan geven, kan van deze deskundigheid bij het betrokken bestuursorgaan

worden geprofiteerd. Een voorbeeld is de uitleg van het begrip «uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties» van artikel 89b van het grondwetsherzieningsvoorstel.

Dit is niet alleen vanuit het oogpunt dat alle relevante overwegingen bij het besluit omtrent de referendabiliteit aan de orde dienen te komen, van belang, maar ook vanuit een oogpunt van efficiency. Indien een andere instantie dan het betrokken bestuursorgaan deze toets zou moeten verrichten zou deze expertise op verschillende en uiteenlopende terreinen in huis moeten hebben of halen.

Nadeel van het toedelen van de bevoegdheid tot toetsing van het verzoek aan het betrokken bestuursorgaan kan gezien worden in het feit dat de betreffende bestuursorganen niet onafhankelijk zijn, maar belanghebbend bij het besluit, nu daarmee hun eigen besluiten kunnen worden gecorrigeerd. Het is de vraag of dit nadeel kan worden weggenomen door het feit dat tegen het besluit van het bestuursorgaan omtrent de toelaatbaarheid van het referendum beroep op de rechter zal openstaan.

Ten slotte zou als nadeel van het neerleggen van de bevoegdheid tot toetsing van de toelaatbaarheid van het referendumverzoek bij het betrokken bestuursorgaan kunnen worden gezien dat deze daarbij mogelijk tevens zal moeten nagaan of er voldoende handtekeningen zijn verzameld. Bij dat onderdeel van de toetsing kan dan niet worden aangesloten bij bestaande procedures die thans worden gehanteerd bij de kandidaatstelling rond verkiezingen (zie hierover nader punt 6.4). Dat nadeel zou kunnen worden ondervangen door een onafhankelijke instantie te laten adviseren over de toelaatbaarheid van het referendum, die daarbij dan ook kan worden belast met de verificatie van de handtekeningen. In dat geval kan wel gebruik worden gemaakt van de bestaande procedures bij verkiezingen inzake kandidaatstelling. Op deze optie wordt hieronder ingegaan.

6.3 Toetsing door het betrokken bestuursorgaan na verplichte advisering door een onafhankelijke referenduminstantie

In deze variant behoudt het bestuursorgaan het eindoordeel over de toelaatbaarheid van het referendumverzoek, maar wordt eerst advies uitgebracht door een onafhankelijke referenduminstantie. Deze instantie zal op zeer korte termijn een oordeel dienen te vellen over het verzoek, net zoals bij beslissingen omtrent kandidaatstelling bij verkiezingen ook op korte termijn door de bevoegde instanties dient te worden besloten. Benoeming van de leden van een dergelijke instantie zou dienen te geschieden door respectievelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Deze constructie biedt een aantal voordelen. De belangrijkste is dat de mogelijkheid van beïnvloeding van het besluit door het belanghebbende bestuursorgaan met niet ter zake doende overwegingen wordt gereduceerd, omdat afwijking van een advies van de onafhankelijke referenduminstantie zal moeten worden gemotiveerd, terwijl wel verzekerd is dat van de bij het bestuursorgaan aanwezige deskundigheid over uitleg van de uitzonderingsgronden in relatie tot het wetsvoorstel c.q. besluit waarop het verzoek betrekking heeft, kan worden geprofiteerd. Voorts biedt deze variant, bij de toedeling aan een orgaan van zowel de toetsing aan de uitzonderingen als de toetsing aan de overige vereisten, wat het laatste betreft, met name de toetsing aan het vereiste aantal handtekeningen, de mogelijkheid gebruik te maken van bestaande procedures rond kandidaatstelling bij verkiezingen.

Nadeel van deze variant is echter dat de procedure rond de beslissing over de toelaatbaarheid wordt belast met een extra procedure, die tijd vergt. Uit een oogpunt van beperking van de lengte van de procedure zou voor advisering hooguit één à twee weken beschikbaar moeten zijn. Ook in deze variant staat van het besluit omtrent de toelaatbaarheid

beroep open op de rechter. Het advies van de onafhankelijke referenduminstantie zal door de rechter bij een beroep tegen het besluit van het bestuursorgaan kunnen worden betrokken.

6.4 Toetsing door een onafhankelijke referenduminstantie

In deze variant beslist een onafhankelijke referenduminstantie over de toelaatbaarheid van het referendumverzoek.

In deze variant wordt aangesloten bij de structuur van de Kieswet, waarin de Kiesraad respectievelijk de provinciale en gemeentelijke centrale stembureaus als onafhankelijke instanties zijn belast met de beslissingen omtrent de kandidaatstelling. In dat opzicht past deze variant het meest in de Nederlandse traditie.

Nu een onafhankelijke referenduminstantie geen politieke verantwoording aflegt over zijn besluiten, is het in deze variant van belang dat de uitzonderingsgronden op de referendabiliteit zo eenduidig mogelijk worden geformuleerd. Beleidsvrijheid of een ruime mate van beoordelingsvrijheid bij het toetsen aan de uitzonderingsgronden voor de referendabiliteit zou in deze variant minder wenselijk zijn.

Voordeel van deze constructie waarbij de toetsing aan de uitzonderingen en overige vereisten aan een instantie wordt opgedragen, is dat voor de telling van het aantal handtekeningen eventueel kan worden geprofiteerd van de ervaring en deskundigheid bij bestaande organen (de centrale stembureaus en de hoofdstembureaus bij verkiezingen). Het is namelijk denkbaar de centrale stembureaus (voor het nationale niveau de Kiesraad) met deze taken te belasten. Gebleken is dat deze organen bij de kandidaatstellingsprocedure, het tellen van de stemmen en de vaststelling van de uitslag in de praktijk inderdaad onafhankelijk functioneren. Ook kan bij de controle van de handtekeningen worden aangesloten bij bestaande procedures die bij verkiezingen rond kandidaatstelling en vaststelling van de uitslag worden gehanteerd.

Nadeel van deze variant is dat bij de interpretatie van de uitzonderingsgronden geen gebruik kan worden gemaakt van de kennis die daarover bij het betrokken bestuursorgaan aanwezig is. Bezien moet worden of dat bezwaar mogelijk zou kunnen worden ondervangen door de ambtelijke secretariaten van de onafhankelijke referenduminstanties onder te brengen bij de ambtelijke organisatie van het betrokken bestuursorgaan, hetgeen nu ten aanzien van de ambtelijke secretariaten van de centrale stembureaus overigens ook de praktijk is.

De bevoegdheid tot benoeming van de leden van de onafhankelijke referenduminstanties zal liggen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders. Toedeling van deze taak aan de bestaande centrale stembureaus zou een wezenlijke uitbreiding van het bestaande takenpakket van deze organen inhouden. Het is van belang te bezien of, en zo ja, welke gevolgen dat zou moeten hebben voor de samenstelling van deze organen, met name met het oog op de vereiste expertise voor toetsing aan de uitzonderingsgronden.

6.5 Toezicht op het verloop van het referendum en vaststelling van de uitslag

Het ligt voor de hand deze taken bij onafhankelijke referenduminstanties onder te brengen. Gedacht kan worden aan de bestaande centrale stembureaus.

7. Het verzamelen van handtekeningen voor het inleidende verzoek en het daarop volgende verzoek

Op de inzameling van handtekeningen dient een adequate controle plaats te vinden. Bij het verzamelen van handtekeningen voor de kandidaatstelling bij verkiezingen is in het verleden gebleken dat dit noodzakelijk is. De commissie-Biesheuvel maakte een onderscheid tussen de handtekeningen die benodigd zijn voor het inleidend verzoek en de handtekeningen voor de tweede fase. In dat geval wordt in de eerste fase een minder stringente controle uitgeoefend dan in de tweede fase; in de eerste fase kunnen de handtekeningen geplaatst worden op lijsten waarmee de initiatiefnemers «langs de deur» kunnen gaan, in de tweede fase dienen de handtekeningen op het gemeentehuis te worden geplaatst. Sinds het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel is echter bij het verzamelen van handtekeningen rond de kandidaatstelling bij verkiezingen gebleken dat een stringenter controle in alle fasen van het proces noodzakelijk is. Het ronselen van ondersteuningsverklaringen voor de kandidaatstelling is onder andere tegengegaan door de ondertekenaars te verplichten die handtekeningen op het gemeentehuis te plaatsen. Gelet op deze ontwikkelingen is het de vraag of het overweging verdient te kiezen voor een stelsel dat is gebaseerd op het plaatsen van handtekeningen op het gemeentehuis (of een of meer andere openbare gebouwen, zie onder) onder toezicht van een ambtenaar in beide fasen van de steunverwerving. Hiermee zou op doeltreffende wijze worden voorkomen dat een referendumverzoek de tweede fase ingaat, terwijl in wezen niet aan de vereisten inzake voldoende ondersteuning is voldaan.

In de parlementaire stukken bij het grondwetsherzieningsvoorstel in eerste lezing is aangegeven dat bezien zal worden of voor het plaatsen van handtekeningen niet alleen het gemeentehuis, maar ook andere openbare gebouwen een functie kunnen vervullen. Bij het plaatsen van handtekeningen in andere openbare gebouwen dan het gemeentehuis komen al snel de openbare bibliotheek en het postkantoor in het vizier, die ook bij overheidsvoorlichting een rol spelen. Het is echter de vraag of de openbare bibliotheek en het (geprivatiseerde) postkantoor hiervoor voldoende zijn toegerust. De gedachten gaan ook uit naar andere overheidsdiensten. De regering stelt zich voor in de Referendumwet te bepalen dat de handtekeningen kunnen worden geplaatst op het gemeentehuis of op andere daartoe door burgemeester en wethouders aan te wijzen plaatsen waar toezicht van een ambtenaar van de gemeente is. Gedacht kan worden aan bij voorbeeld stadsdeelkantoren of aan gebouwen van de sociale dienst dan wel scholen. Omdat niet voor alle gemeenten een eenvormige regeling kan worden getroffen, verdient het aanbeveling dit punt te delegeren en burgemeester en wethouders te verplichten andere openbare gebouwen aan te wijzen waar handtekeningen kunnen worden geplaatst (en dan wel voor zowel het nationale, provinciale als het gemeentelijke referendum). De Referendumwet zou tevens een norm kunnen bevatten die verzekert dat er een voldoende spreiding is van gebouwen waar handtekeningen kunnen worden geplaatst, bij voorbeeld een minimaal aantal plaatsen gerelateerd aan het inwoneraantal van de gemeente.

De handtekeningen dienen te worden geplaatst ter gemeentesecretarie – of in een of meer andere door de gemeente aangewezen gebouwen – in de gemeente waar de kiesgerechtigde woonachtig is, zodat zo nodig de gegevens (naam, adres, geboortedatum, nationaliteit, verblijfstitel en -lengte) kunnen worden geverifieerd en bovendien wordt voorkomen dat kiesgerechtigden in verschillende gemeenten hun handtekening plaatsen.

Bezien moet worden op welke wijze Nederlandse kiezers in het buitenland in de gelegenheid kunnen worden gesteld een handtekening te plaatsen ter ondersteuning van een inleidend verzoek c.q. een daadwerkelijk verzoek. Wellicht is het mogelijk de ambassades en consulaten hierin een rol te geven, zoals sommige ambassades en consulaten bij Tweede Kamer- en Europese verkiezingen ook optreden als briefstembureau.

Degene die een handtekening plaatst, zal op grond van de Referendumwet verplicht zijn zich te legitimeren.

De verificatie van de handtekeningen zal kunnen plaatsvinden op grond van steekproeven, aan de hand van het kiezersregister. Onafhankelijke referenduminstanties of de betrokken bestuursorganen (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedeputeerde staten c.q. burgemeester en wethouders) zullen deze taak moeten krijgen (zie verder onder punt 8).

8. Procedure voor het inleidend verzoek, termijnen, toetsing

In hoofdlijnen kunnen voor deze procedure de voorstellen van de commissie-Biesheuvel worden gevolgd. In het onderstaande wordt eerst de procedure voor het nationale referendum beschreven, en vervolgens aangegeven welke aanpassingen in die procedure voor het provinciale en gemeentelijke referendum moeten worden aangebracht.

Na aanvaarding van een wetsvoorstel dient in de Staatscourant mededeling te worden gedaan van deze aanvaarding. Binnen een termijn van drie weken na deze publicatie kan het inleidend verzoek worden gedaan. De termijn van drie weken werd ook geadviseerd door de commissie-Biesheuvel. Een langere termijn werd door de commissie-Biesheuvel, die overigens uitging van 10 000 benodigde handtekeningen, niet wenselijk geoordeeld, omdat zij de bekrachtiging van wetsvoorstellen onnodig zou ophouden. De regering sluit zich hierbij vooralsnog aan. Overigens staat het de initiatiefnemers natuurlijk vrij al ruim voor de aanvang van deze drie weken, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement c.q. het concept-besluit in raad of staten, te beginnen met het mobiliseren van steun. Het inleidend verzoek kan door iedere kiesgerechtigde worden ingediend en dient ingevolge het grondwetsherzieningsvoorstel te worden ondersteund door ten minste veertigduizend handtekeningen.

Het verzoek zal dienen te worden getoetst door de betrokken bestuursorganen of door nationale respectievelijk provinciale en gemeentelijke referendumcommissies. In geval van een nationaal referendum zullen de lijsten met handtekeningen door de gemeentelijke autoriteiten (burgemeester en wethouders of de gemeentelijke referenduminstantie) binnen een of twee dagen bij de provinciale autoriteiten (gedeputeerde staten of de provinciale referenduminstantie) moeten worden aangeleverd, vergezeld van een proces-verbaal met daarin opgenomen een telling van het aantal handtekeningen en een verslag van de gemeentelijke autoriteiten over de verificatie van de handtekeningen. De provinciale autoriteiten zullen op hun beurt een proces-verbaal dienen op te maken met een totalisering van het aantal handtekeningen en een oordeel over de verificatie van de handtekeningen, dat binnen één à twee dagen bij de centrale autoriteiten (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de nationale referenduminstantie) moet worden aangeleverd. De centrale autoriteiten beschikken zodoende over geaggregeerde gegevens en zullen binnen een week een beslissing dienen te nemen over de toelaatbaarheid van het inleidend verzoek. Daarbij dient getoetst te worden op de volgende aspecten:

- is het verzoek binnen de daarvoor geldende termijn ingediend
- is het verzoek door voldoende kiesgerechtigden ondersteund
- heeft het verzoek betrekking op een wetsvoorstel of besluit dat referendabel is
- heeft – voor wat betreft het nationale referendum – de regering de Staten-Generaal geen kennis gegeven van zijn besluit waarbij aan het voorstel de bekrachtiging is onthouden (in dat geval zal het voorstel hoe dan ook niet tot wet worden verheven omdat de regering er niet achter kan staan).

Andere aspecten dan de bovenstaande mogen bij de toetsing geen rol spelen. De centrale autoriteiten maken een proces-verbaal op van hun bevindingen, dat in de Staatscourant wordt gepubliceerd.

Tegen de beslissing omtrent de toelaatbaarheid van het referendum zal beroep worden opengesteld bij de rechter. De gedachten gaan uit naar het openstellen van beroep in enige en laatste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (geen hoger beroep, geen bezwaarschriftfase). De beroepstermijn zal kunnen worden beperkt. De Afdeling zal op korte termijn uitspraak moeten doen. Met deze voorzieningen zal kunnen worden bereikt dat de afwikkeling van beroepszaken weinig tijd in beslag zal nemen.

Als tegen een beslissing op een verzoek geen beroep is opengesteld c.q. het beroep is afgewikkeld en het verzoek aan de in de wet gestelde voorwaarden voldoet, treedt de volgende fase in werking.

Voor de gemeentelijke en provinciale referenda zal de procedure nagenoeg identiek zijn aan de procedure voor het nationale referendum, zij het dat er enige fasen tussen uit vallen. Ook voor het provinciale en gemeentelijke referendum zal een termijn gelden van *drie weken* na publicatie van de mededeling dat een besluit door raad of staten is genomen.

De beslissing omtrent de toelaatbaarheid van het referendum ligt op provinciaal en gemeentelijk niveau in handen van de provinciale respectievelijk de gemeentelijke referenduminstantie of in handen van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Ook van deze besluiten zal beroep openstaan op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige en laatste instantie.

Indien het inleidend verzoek wordt gehonoreerd, zal de beslissende instantie hiervan mededeling moeten doen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover het een gemeentelijk referendum betreft, ook aan gedeputeerde staten.

9. Tweede fase van steunverwerving

Via Staatscourant, andere publicaties en voorlichtingscampagnes (zie paragraaf 12) van de overheid wordt bekendheid gegeven aan de mogelijkheid voor kiesgerechtigden om, na een succesvol inleidend verzoek, de tweede fase voor een referendum te ondersteunen. Deze fase zal vergelijkbaar zijn aan de eerste fase, zij het dat nu zeshonderdduizend handtekeningen nodig zijn. De commissie-Biesheuvel stelde voor voor het verzamelen van deze handtekeningen een termijn van zes weken te stellen. De vraag is of de verhoging van de drempels ten opzichte van de drempels die de commissie-Biesheuvel voorstelde, zou moeten leiden tot een verlenging van deze termijn, bij voorbeeld tot acht weken.

Ook het verzoek in tweede fase zal door het betrokken bestuursorgaan respectievelijk de referenduminstantie moeten worden gecontroleerd. De

ontvankelijkheid van het verzoek is al in de eerste fase bekeken; de toetsing zal zich derhalve in deze fase kunnen beperken tot de vraag of voldoende handtekeningen zijn geplaatst.

Het proces-verbaal van de centrale referenduminstantie c.q. het betrokken bestuursorgaan zal betrekking moeten hebben op het aantal handtekeningen en de verificatie daarvan, uitmondend in een besluit over de toelating van het referendum. Ook dit proces-verbaal dient in de Staatscourant te worden gepubliceerd.

Tegen het besluit over de toelating van het referendum zal ook beroep worden opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in enige en laatste instantie.

Ook bij het succesvol afronden van de tweede fase zal de beslissende instantie de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.q. gedeputeerde staten hiervan in kennis dienen te stellen.

10. Bepaling van de dag van de stemming

Zo spoedig mogelijk nadat de beslissing van de centrale referenduminstantie onherroepelijk is geworden, zal de *datum* waarop het referendum plaatsvindt bij koninklijk besluit moeten worden vastgesteld. In de wet zal een maximale termijn moeten worden opgenomen waarbinnen het referendum dient plaats te vinden. Hiervoor pleit dat de onzekere toestand waarin het wetsvoorstel of besluit dat aan een referendum wordt onderworpen, verkeert, niet langer mag duren dan nodig is. Anderzijds zal bij de indieners van het inleidend verzoek de behoefte bestaan het referendum op een niet al te lange termijn te doen plaatsvinden, om te vermijden dat de aandacht van de kiezers verslapt. De commissie-Biesheuvel ging ervan uit dat een termijn van tien weken vanaf de datum waarop is vastgesteld dat een referendum wordt gehouden, in het algemeen voldoende was ter voorbereiding van de dag van de stemming. Zij pleitte er echter voor de wettelijke termijn waarbinnen een referendum moest plaatsvinden, te bepalen op uiterlijk vijf maanden na de publicatie dat aan de voorwaarden voor het houden van een referendum is voldaan. Zij kwam tot deze termijn om een zekere flexibiliteit in te bouwen om zodoende te kunnen bereiken of juist te voorkomen dat de dag van de stemming samenviel met een verkiezing of een ander referendum.

Hoewel de wenselijkheid van een zekere flexibiliteit wordt onderschreven, betwijfelt de regering of naar de huidige opvattingen over de lengte van het wetgevingsproces en gelet op de algemene versnelling van maatschappelijke processen de door de commissie-Biesheuvel voorgestelde termijn van vijf maanden niet als te lang moet worden beoordeeld. De regering wil dan ook nader bezien of een kortere termijn dan vijf maanden voldoende flexibiliteit zou kunnen bieden. Het nadeel dat daardoor mogelijk in sommige gevallen niet kan worden overgegaan tot combinatie van stemmingen c.q. niet kan worden vermeden dat stemmingen in vakantieperioden plaatsvinden, zal mede in de beschouwingen worden betrokken.

Voor de dag van de stemming bij het provinciale en gemeentelijke referendum zal eenzelfde termijn gelden als voor het nationale referendum. De dag van de stemming zal worden bepaald door gedeputeerde staten c.q. het college van burgemeester en wethouders.

Het is denkbaar dat in de Referendumwet wordt bepaald dat over de vaststelling van de datum voor de stemming de referenduminstantie (en als die niet samenvalt met de Kiesraad, ook de Kiesraad) advies uitbrengt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gedepu-

teerde staten of burgemeester en wethouders. Hiermee zou verzekerd zijn dat naast politieke overwegingen ook meer uitvoeringstechnische aspecten in verband met de dag van de stemming in de besluitvorming over de datum worden betrokken.

11. De stemming

Voor de bepalingen over de stemming zal in belangrijke mate aansluiting kunnen worden gezocht bij de Kieswet. Vermoedelijk kunnen deze bepalingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Het betreft hier bepalingen over de oproepingskaart, het stemmen bij volmacht of met een kiezerspas, de indeling in stembedicten, de stembureaus, het stemmen per brief door Nederlanders in het buitenland, de openingstijden, het tellen van de stemmen, de vaststelling van de uitslag etc. etc.

Bezien moet worden welke gegevens op de oproepingskaart dienen te worden vermeld. Vermoedelijk is het niet voldoende te volstaan met het weergeven van de citeertitel van het wetsvoorstel, maar moet aanvullende informatie worden verstrekt over de inhoud van het in geding zijnde wetsvoorstel of besluit. Voor de vaststelling van de uitslag zal de onafhankelijke referenduminstantie kunnen werken volgens bestaande procedures rond de vaststelling van verkiezingsuitslagen.

12. Faciliteiten voor initiatiefnemers en politieke partijen, zendtijd

Overwogen moet worden om in de Referendumwet, naast de diverse bekendmakingsverplichtingen, voor de overheid de verplichting neer te leggen tijdig voldoende onpartijdige informatie te verstrekken over het onderwerp van het referendum, de belangrijkste argumenten voor en tegen en de namen en adressen van de initiatiefnemers (indien zij daarmee instemmen). Het gaat hier om neutrale, technische voorlichting via bij voorbeeld spotjes in Postbus 51. De regering zal nader bezien of deze informatieverplichtingen bij regering, gedeputeerde staten c.q. het college van burgemeester en wethouders zouden moeten worden neergelegd, of bij een onafhankelijke instantie. Gelet op het feit dat de vraagstelling voor het correctief referendum vaststaat (bent u voor of tegen dit besluit of wetsvoorstel) is het de vraag of het nodig is hiervoor een onafhankelijke instantie in het leven te roepen. Een voordeel zou zijn dat deze instantie ook zou kunnen worden belast met het opstellen van aanvullende informatie voor de oproepingskaart.

Een andere vraag is of ten behoeve van steunverwerving voor het plaatsen van handtekeningen in de tweede fase van een verzoek en ten behoeve van de campagne voorafgaand aan de stemming aan de initiatiefnemers of aan anderen bepaalde faciliteiten beschikbaar moeten worden gesteld. In dit verband is het volgende van belang.

Bij het verlenen van faciliteiten aan de initiatiefnemers kan worden gedacht aan twee mogelijke faciliteiten: het verlenen van zendtijd en het verlenen van subsidie voor het voeren van een campagne. Om uiteenlopende redenen betwijfelt de regering of dergelijke faciliteiten moeten worden verleend. Wel zou dit anders kunnen komen te liggen, indien de overheid er zelf ook toe over zou gaan een beïnvloedende campagne te voeren. Het bieden van faciliteiten aan initiatiefnemers is dan te zien als een mogelijkheid om het evenwicht in de campagnes te herstellen.

Meer principieel rijst de vraag of aan de initiatiefnemers of aan anderen inderdaad faciliteiten moeten worden geboden. Tegenover de indieners van het verzoek staan ongetwijfeld (groepen van) burgers die moeten worden beschouwd als tegenstander van het referendum c.q. als

voorzitter van het besluit dat aan een referendum wordt onderworpen. Indien aan de indieners van het verzoek faciliteiten worden verleend, schept dat een zekere onevenwichtigheid ten opzichte van deze groepen burgers, tenzij aan hun ook faciliteiten worden geboden. In dat geval dient dan tevens bezien te worden aan welke criteria dergelijke groepen moeten voldoen om voor faciliteiten in aanmerking te komen.

Een niet onbelangrijk technisch probleem dat bij het verlenen van faciliteiten aan initiatiefnemers zou opduiken, is dat de indieners van het inleidend verzoek, in tegenstelling tot politieke partijen die meedoen aan de verkiezingen, niet noodzakelijkerwijs in een rechtspersoon zijn georganiseerd. Regelingen omtrent faciliteitenverlening zullen in ieder geval moeten waarborgen dat niet één enkele indiener in de eerste fase zonder overleg met zijn achterban van tenminste het vereiste aantal kiesgerechtigden voor het inleidend verzoek, vrijelijk kan beschikken over zendtijd en/of subsidie.

Bezien zal worden welk gewicht aan de verschillende hierboven genoemde overwegingen moet worden toegekend.

13. De spoedprocedure

De spoedprocedure is voor het nationale referendum opgenomen in het grondwetsherzieningsvoorstel. Voor het provinciale en gemeentelijk referendum zal een vergelijkbare procedure in de Referendumwet moeten worden opgenomen.

De vraag is of de gevolgen van het hanteren van de spoedprocedure in de Referendumwet, of in het wetsvoorstel c.q. besluit dat met gebruikmaking van die procedure versneld in werking treedt, moeten worden geregeld. Dit punt moet door de regering nader worden bezien.

14. Straf- en overgangsbepalingen

In verband met het referendum zullen verschillende strafbepalingen van kracht moeten zijn. Het betreft onder andere het vervalsen van oproepingskaarten, volmachtbewijzen, stembiljetten, het ronselen van volmachtstemmen, het stemmen als gemachtigde voor een persoon wetende dat deze is overleden etc. Bezien moet worden in hoeverre de betreffende bepalingen voor verkiezingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht zo ruim zijn geformuleerd dat zij tevens van toepassing zijn op referenda, en zo nee, of deze bepalingen dan van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard, of dat aparte strafbepalingen nodig zijn.

BIJLAGE II VERDRAGEN

Datum en bronvermelding	Titel
27 september 1956, Trb. 1957, 119	Overeenkomst betreffende de afgifte van bepaalde uittreksels uit akten van de Burgerlijke Stand bestemd voor het buitenland
15 december 1958, Trb. 1959, 118	Europese Overeenkomst betreffende de uitwisseling van geneesmiddelen van menselijke oorsprong
17 april 1959, Trb. 1959, 137	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Italiaanse Republiek betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en handelszaken
28 november 1960, Trb. 1963, 188	Overeenkomst van 's-Gravenhage betreffende het internationaal depot van tekeningen of modellen van nijverheid van 6 november 1925, herzien te Londen op 2 juni 1934 en te 's-Gravenhage op 28 november 1960
2 december 1961, Trb. 1962, 117	Internationaal verdrag tot bescherming van kweekproducten
27 juni 1962, Trb. 1962, 97	Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden
30 augustus 1962, Trb. 1962, 108	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland ter verdere vereenvoudiging van het rechtsverkeer, zoals geregeld bij het op 1 maart 1954 te 's-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerlijke rechtsvordering
23 juli 1964, Trb. 1964, 140	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk tot vereenvoudiging van het rechtsverkeer, zoals dit is geregeld bij het Haagse Verdrag van 1 maart 1954
30 november 1964, Trb. 1982, 53	Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden
1 juni 1965, Trb. 1965, 87	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest van Australië, inzake Migratie en Vestiging
14 juli 1967, Trb. 1970, 185	Akte van Stockholm van 14 juli 1967 ter aanvulling van de Schikking van 's-Gravenhage betreffende het internationaal depot van tekeningen en modellen van nijverheid, van 6 november 1925, herzien te Londen op 2 juni 1934 en te 's-Gravenhage op 28 november 1960 en aangevuld door de Aanvullende Akte van Monaco van 18 november 1961
14 juli 1967, Trb. 1970, 186	Schikking van Madrid betreffende de internationale inschrijving van merken van 14 april 1891, herzien te Brussel op 14 december 1900, te Washington op 2 juni 1911, te 's-Gravenhage op 6 november 1925, te Londen op 2 juni 1934, te Nice op 15 juni 1957 en te Stockholm op 14 juli 1967
8 september 1967, Trb. 1979, 130	Verdrag inzake de erkenning van beslissingen betreffende de huwelijksband
21 maart 1968, Trb. 1968, 31	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de invordering van sociale-verzekeringspremies
16 september 1968, Trb. 1970, 38	Europese Overeenkomst inzake beperking van het gebruik van bepaalde detergents in was- en reinigingsmiddelen
21 januari 1969, Trb. 1969, 8	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de invordering van premies voor de sociale zekerheid
28 mei 1970, Trb. 1971, 137	Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen
25 november 1970, Trb. 1971, 9	Administratieve Schikking ter uitvoering van de tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België gesloten Overeenkomst inzake de invordering van sociale verzekeringspremies
21 februari 1971, Trb. 1989, 129	Verdrag inzake psychotrope stoffen
18 december 1971, Trb. 1973, 101	Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (ter aanvulling van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969)
15 februari 1972, Trb. 1972, 62	Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen
16 mei 1972, Trb. 1973, 43	Aanvullend Protocol bij de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten
16 mei 1972, Trb. 1973, 43	Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten
5 oktober 1973, Trb. 1976, 101	Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (Europees Octrooiverdrag)
4 juni 1974, Trb. 1975, 29	Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land
18 november 1974, Trb. 1975, 47	Agreement on an International Energy Program
27 augustus 1976, Trb. 1976, 144	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende de wederzijdse erkenning en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en authentieke akten in burgerlijke zaken
8 september 1976, Trb. 1977, 70	Overeenkomst betreffende de afgifte van meertalige uittreksels uit akten van de burgerlijke stand
19 november 1976, Trb. 1980, 2	Protocol bij het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1971
19 november 1976, Trb. 1980, 23	Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976
19 november 1976, Trb. 1980, 1	Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969
27 januari 1977, Trb. 1989, 116	Europese Overeenkomst inzake het verzenden van verzoeken om rechtsbijstand
27 januari 1977, Trb. 1977, 63	Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme
15 september 1977, Trb. 1978, 19	Overeenkomst tot vrijstelling van legalisatie voor bepaalde akten en documenten
19 oktober 1977, Trb. 1978, 16	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Octrooiorganisatie betreffende het onderdeel van het Europees Octrooibureau in 's-Gravenhage
14 maart 1978, Trb. 1988, 130	Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op het huwelijksvermogensregime
14 maart 1978, Trb. 1987, 137	Verdrag inzake de voltrekking en de erkenning van de geldigheid van huwelijken
23 oktober 1978, Trb. 1979, 158	Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekproducten van 2 december 1961, herzien te Genève op 10 november 1972 en 23 oktober 1978
27 juni 1979, Trb. 1980, 107	Verdrag betreffende de arbeidsveiligheid en gezondheid in havenarbeid (1979)

Datum en bronvermelding	Titel
30 augustus 1979, Trb. 1979, 143	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959
30 augustus 1979, Trb. 1979, 142	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de aanvulling en het vergemakkelijken van de toepassing van het Europees Verdrag betreffende uitlevering van 13 december 1957
19 september 1979, Trb. 1980, 60 13 november 1979, Trb. 1980, 21 21 december 1979, Trb. 1985, 122	Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand Protocol tot wijziging van het Internationale Verdrag ter vaststelling van enige eenvormige regelen betreffende het cognossement van 25 Augustus 1924, zoals gewijzigd bij het Protocol van 23 februari 1968
3 maart 1980, Trb. 1981, 7 9 mei 1980, Trb. 1981, 211 20 mei 1980, Trb. 1981, 10	Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) Europees Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen
5 september 1980, Trb. 1981, 72 16 oktober 1980, Trb. 1982, 24	Overeenkomst inzake het recht dat van toepassing is op geslachtsnamen en voornamen Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen
25 oktober 1980, Trb. 1987, 139 25 oktober 1980, Trb. 1989, 114 28 januari 1981, Trb. 1988, 7	Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen Verdrag inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens
23 juni 1981, Trb. 1982, 101	Verdrag betreffende gelijke kansen voor en gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke arbeiders: arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid
8 september 1982, Trb. 1983, 11 10 december 1982, Trb. 1984, 55 13 september 1983, Trb. 1983, 159	Overeenkomst betreffende de afgifte van een verklaring van verscheidenheid van familienamen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen
24 november 1983, Trb. 1984, 2 28 september 1984, Trb. 1984, 157	Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand aangaande de langlopende financiering van het programma voor samenwerking inzake de bewaking en evaluatie van het transport van luchtverontreinigende stoffen over lange afstand in Europa (EMEP)
14 juni 1985, Trb. 1985, 102	Akkoord tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen
1 juli 1985, Trb. 1985, 141 8 juli 1985, Trb. 1985, 148	Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de vermindering van zwavelemissies of van de grensoverschrijdende stromen van deze zwavelverbindingen met ten minste 30 procent
15 oktober 1985, Trb. 1987, 63 24 februari 1988, Trb. 1988, 88	Europees Handvest inzake lokale autonomie Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 23 september 1971
16 september 1988, Trb. 1989, 58	Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken
31 oktober 1988, Trb. 1989, 59	Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de beheersing van emissies van stikstofoxiden of van de grensoverschrijdende stromen van deze stikstofverbindingen
20 december 1988, Trb. 1990, 94 31 maart 1989, Trb. 1989, 102	Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen Overeenkomst inzake de bevordering en wederzijdse bescherming van investeringen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Ghana
28 april 1989, Trb. 1990, 109 27 juni 1989, Trb. 1990, 44	Internationaal Verdrag inzake hulpverlening, 1989 Protocol bij de Schikking van Madrid betreffende de internationale inschrijving van merken aangenomen te Madrid op 27 juni 1989
27 juni 1989, Trb. 1996, 99 20 november 1989, Trb. 1990, 170 5 december 1989, Trb. 1990, 24	Verdrag betreffende inheemse en in stamverband levende volken in onafhankelijke landen Verdrag inzake de rechten van het kind Protocol tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen
11 december 1989, Trb. 1990, 61	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse administratieve bijstand bij de uitwisseling van informatie op effectengebied
1 mei 1990, Trb. 1990, 110	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Internationale Organisatie voor Migratie inzake de uitvoerende werkzaamheden van de Organisatie in Nederland
15 juni 1990, Trb. 1991, 129	Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend
23 juli 1990, Trb. 1990, 173	Verdrag ter afschaffing van dubbele belasting in geval van winstcorrecties tussen verbonden ondernemingen
8 november 1990, Trb. 1990, 172	Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven
30 november 1990, Trb. 1992, 1	Internationaal Verdrag inzake de voorbereiding op, de bestrijding van en de samenwerking bij olieverontreiniging

Datum en bronvermelding	Titel
20 december 1990, Trb. 1992, 202	Protocol 1990 houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980
1 maart 1991, Trb. 1992, 80	Verdrag inzake het merken van kneedspringstoffen ten behoeve van de opsporing ervan
19 maart 1991, Trb. 1993, 153	Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekprodukten van 2 december 1961, zoals herzien te Genève op 10 november 1972, 23 oktober 1978 en 19 maart 1991
4 oktober 1991, Trb. 1992, 110	Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica
17 december 1991, Trb. 1992, 113	Akte van herziening van artikel 63 van het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien (Europees Octrooiverdrag) van 5 oktober 1973
5 februari 1992, Trb. 1994, 264	Verdrag inzake de deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau
22 september 1992, Trb. 1993, 141	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan
5 november 1992, Trb. 1993, 199	Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden
20 november 1992, Trb. 1993, 5	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagname en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen
25 november 1992, Trb. 1993, 164	Wijziging van het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (2)
27 november 1992, Trb. 1994, 228	Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1971
27 november 1992, Trb. 1994, 229	Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969
29 mei 1993, Trb. 1996, 94	Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie
15 september 1993, Trb. 1993, 150	Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland ter aanvulling en vergemakkelijking van de werking van de Overeenkomst van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, gesloten te Straatsburg op 8 november 1990
24 november 1993, Trb. 1994, 9	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Slovenië inzake luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden
1 februari 1994, Trb. 1994, 60	Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Jemen inzake geregelde luchtdiensten tussen en via hun onderscheiden grondgebieden
26 april 1994, Trb. 1994, 185	Protocol betreffende de gevolgen van de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin voor een aantal bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen
14 juni 1994, Trb. 1994, 237	Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand inzake de verdergaande vermindering van zwavelemissies
13 september 1995, Trb. 1996, 3	Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake de bevordering van de veiligheid van de luchtvaart
10 januari 1996, Trb. 1996, 61	Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Chili
17 januari 1996, Trb. 1996, 55	Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van Zijne Majesteit de Sultan en Yang Di-Pertuan van Brunei Darussalam inzake luchtdiensten tussen en via de grondgebieden van hun onderscheiden staten
17 januari 1996, Trb. 1996, 66	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Arabische Republiek Egypte inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen
30 april 1996, Trb. 1996, 133	Agreement between the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Croatia for air services
21 mei 1996, Trb. 1996, 155	Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Staat Israël inzake wederzijdse administratieve bijstand in douanezaken
23 mei 1996, Trb. 1996, 149	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Volksrepubliek China inzake de burgerluchtvaart
4 juni 1996, Trb. 1996, 208	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Noorwegen inzake sociale zekerheid
5 juli 1996, Trb. 1996, 218	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Panama inzake luchtdiensten tussen en via hun respectieve grondgebieden
11 juli 1996, Trb. 1996, 202	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Azerbajdzjaanse Republiek inzake luchtdiensten
4 september 1996, Trb. 1997, 4	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Letland inzake scheepvaart
28 oktober 1996, Trb. 1997, 109	Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika inzake wederzijdse administratieve bijstand ten behoeve van de juiste toepassing van de douanewetgeving en de voorkoming, opsporing en bestrijding van inbreuken op de douanewetgeving
28 oktober 1996, Trb. 1997, 35	Verdrag tot oprichting van het Internationaal Vaccinatie-instituut
6 februari 1997, Trb. 1997, 52	Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Macedonische Regering inzake luchtdiensten tussen en via hun respectieve grondgebieden

Brief-/notawisselingen

Datum en bronvermelding	Titel
23 oktober 1956, Trb. 1956, 135	Notawisseling tussen Nederland en Zwitserland houdende een Overeenkomst betreffende rogatoire commissies
15 mei 1957, Trb. 1957, 214	Notawisseling tussen de Nederlandse en de Egyptische Regering inzake belastingvrijstelling voor luchtvaartondernemingen
10 juni 1959 en 1 augustus 1959, Trb. 1959, 134	Notawisseling tussen de Nederlandse en de Belgische Regering ter uitvoering van artikel 10, onder c, van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand
14 mei 1964, Trb. 1964, 120	Briefwisseling tussen de Nederlandse, de Belgische en de Luxemburgse Regering enerzijds, en de Zwitserse Bondsraad anderzijds, inzake het reisverkeer van vluchtelingen

Datum en bronvermelding	Titel
14 mei 1964, Trb. 1964, 121	Briefwisseling tussen de Nederlandse, de Belgische en de Luxemburgse Regering enerzijds, en de Zwitserse Bondsraad anderzijds, betreffende het recht op terugkeer van werkende vluchtelingen
9 januari 1974, 11 februari 1974 en 14 februari 1974, Trb. 1974, 27 19 december 1974, Trb. 1975, 8	Briefwisseling tussen de Nederlandse en de Luxemburgse Regering inzake de overmaking van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en handelszaken Notawisseling tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland bij het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland betreffende de wederkerige erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen in burgerlijke zaken inzake de uitbreiding tot het Baljuwschap Guernsey, Jersey en het eiland Man
10 juni 1976 en 8 september 1976, Trb. 1978, 166 1 september 1978, Trb. 1978, 167	Notawisseling tussen de Nederlandse en de Zwitserse Regering inzake nucleaire leveranties aan Zwitserland Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Federatieve Republiek Brazilië inzake de levering van verrijkt uranium aan Brazilië
4 september 1978, Trb. 1978, 168	Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de levering van verrijkt uranium aan Brazilië
18 december 1987, Trb. 1988, 3	Notawisseling tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken houdende een overeenkomst inzake het uitvoeren van inspecties door de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken op Nederlands grondgebied
4 december 1995 en 12 februari 1996, Trb. 1996, 49	Notawisseling houdende een verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Zwitserse Bondsstaat inzake artikelen 7 en 15 van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken
22 en 24 april 1996, Trb. 1996, 143	Briefwisseling tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Naties houdende een verdrag inzake de toepassing van het tussen Partijen gesloten Verdrag betreffende de zetel van het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië, op de werkzaamheden en handelingen van het Internationaal Tribunaal voor Ruanda