

Vergaderjaar 1996–1997

25 153

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 6 maart 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig beantwoord zal hebben, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met waardering van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij menen dat de betrokkenheid van burgers bij het proces van democratische meningsvorming en besluitvorming dient te worden versterkt. Invoering van het correctieve wetgevingsreferendum zal daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

Deze leden zijn er verheugd over dat in een eerder gehouden hoofdlijnen debat een meerderheid van de Tweede Kamer haar steun betuigde aan het correctieve wetgevingsreferendum. Ook na het betreffende debat zijn vanuit de Kamer verschillende signalen afgegeven dat invoering van het referendum in zicht komt. Mag ervan uit worden gegaan dat het kabinet wenst dat de eerste lezing van het wetsvoorstel nog tijdens deze kabinetsperiode wordt afgerond?

De regering acht het geen bezwaar dat initiatieven voor een referendum ook van belangengroepen afkomstig zullen zijn. De leden van de PvdA-fractie delen dit standpunt, maar vragen of de regering reeds inzichten heeft ontwikkeld over de vraag hoe discussies (vervolgens) zo evenwichtig mogelijk kunnen verlopen? Hoe oordeelt zij over de inmiddels ontstane praktijk bij lokale referenda, waarbij gemeentebesturen campagnes opzetten om tegenwicht te kunnen bieden aan de inbreng van belangengroepen?

Het vertragende effect van het referendum zou ten opzichte van de bestaande procedure van ondergeschikt belang zijn. Aan welke door de wetgever te stellen termijnen denkt de regering en kan aan de hand hiervan worden voorgerekend hoe groot het vertragend effect van het referendum maximaal zal zijn?

De memorie van toelichting vermeldt dat er in de Nederlandse democratie van mag worden uitgegaan dat de belangen van minder-

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

heden, die ook gewaarborgd zijn in de behandeling van een voorstel door de wetgever, niet in het gedrang komen. Toch valt op dat bij lokale referenda sommige gemeenten de belangen van minderheden wel uitdrukkelijk beschermen en de mogelijkheid van het houden van een referendum uitsluiten. De leden van de PvdA-fractie vragen welke taak de regering voor zichzelf ziet weggelegd ter bescherming van minderheden, wanneer correctieve wetgevingsreferenda over hun positie eenmaal mogelijk zijn.

De vraag of het referendum een polariserende werking heeft, kon naar het oordeel van de commissie-Biesheuvel – en kennelijk ook naar het oordeel van de regering – niet eenduidig worden beantwoord. Meent de regering niet dat, wanneer het referendum goed functioneert, het zijn schaduw zal vooruitwerpen? Zeker met degenen die zeshonderdduizend handtekeningen kunnen verzamelen wordt vooraf rekening gehouden, waardoor referenda tot de uitzondering blijven behoren. Tegelijk kan men zich hierbij afvragen of het niet moet worden betreurd dat niet-georganiseerden, die met meer moeite 600 000 handtekeningen verzamelen, minder schaduw zullen vooruitwerpen.

De regering wijst er terecht op dat een referendum een voorstel tot vernieuwing kan betreffen maar ook een voorstel tot codificatie van een bestaande situatie. Toch vragen de leden van de PvdA-fractie of meer inzicht bestaat over het conserverende effect van correctieve wetgevingsreferenda in andere landen. Zo zou het Zwitserse referendum in de praktijk wel degelijk behoudend werken (vgl. Elsevier 29-4-1995). Ziet de regering mogelijkheden om het effect op de langere termijn (bijvoorbeeld door middel van voorlichting) meer neutraal te doen zijn?

Deze leden vinden de argumentatie om af te zien van invoering van het volksinitiatief niet erg overtuigend. Dit instrument zou veronderstellen dat de wetgever in wezenlijke mate voorbijgaat aan door de bevolking gewenste maatregelen. Wat wordt bedoeld met de woorden «in wezenlijke mate»? Het volksinitiatief heeft toch al betekenis wanneer in slechts enige mate wordt voorbijgegaan aan wensen van de bevolking? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de vraag of de betrokkenheid tussen burgers en politiek niet wordt vergroot wanneer niet alleen de «politiek» maar ook burgers het initiatief tot wetgeving kunnen ontplooien. Waarin zou ons land verschillen van andere landen waar wel voor het referendum alsook het volksinitiatief is gekozen? Hoe oordeelt de regering over de opvatting van Kortmann (NJB 7 februari 1997) dat het voorgestelde referendum nu lijkt te zijn toegesneden op negativisten; zij kunnen neen zeggen zonder er iets voor in de plaats te stellen?

De leden van de PvdA-fractie vragen – ook na de recent gevoerde discussie inzake een referendum over Europese verdragswijziging – in welke gevallen de regering in het algemeen een raadplegend referendum wenselijk acht danwel zij het initiatief tot een dergelijk referendum zal ontplooien. Is het niet noodzakelijk een kader voor besluitvorming over raadplegende referenda te hebben, om te vermijden dat op ad hoc basis argumenten worden aangevoerd en afgewezen?

Verdiend het niet aanbeveling referenda zoveel mogelijk met reguliere verkiezingen te laten samenvallen? Is de regering bereid hier met het stellen van termijnen rekening mee te houden?

Op welk moment denkt de regering een (eerste) conclusie te kunnen trekken of met de gekozen drempels een correctief referendum (in voldoende mate) tot de mogelijkheden behoort? Is zij bereid om eventueel een spoedige grondwetswijziging te bevorderen? In welke mate zijn de grondwetten van Italië, Oostenrijk en Zwitserland in de loop der tijd aangepast?

Acht de regering het wenselijk om bij het correctieve referendum met lijsten in gemeentehuizen te werken, terwijl bij lokale referenda op andere wijze te werk wordt gegaan? Is de drempel van het gemeentehuis voor

sommige burgers niet hoger dan voor andere, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Op welke manier zullen steunverklaringen worden gecontroleerd, is ook hun vraag, en wat houdt de verkorte beroepsprocedure in?

Aansluitend bij hun eerdere opmerking in deze vragen de leden van de PvdA-fractie of de datum van de voorstellen van de regering niet inzet kan worden van een politiek debat. Moet de wetgever niet – net als bijvoorbeeld in Zwitserland – ieder jaar een aantal data vaststellen? Wanneer een referendum wordt geëntameerd, wordt dit op de eerstvolgende referendumdatum gehouden.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel om bepalingen in de Grondwet op te nemen inzake het correctief referendum. De regering acht het correctief wetgevingsreferendum een geschikt middel om, met behoud van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. De leden van de CDA-fractie zetten uit praktisch oogpunt de nodige vraagtekens bij de vraag of het correctief wetgevingsreferendum daartoe een geschikt middel is.

Deze leden vragen de regering of zij van mening is dat (het hart van) het Nederlandse staatsbestel zal veranderen bij de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Hierbij denken de leden van de fractie aan de positie van het electoraat en de positie van de leden van de Staten-Generaal en de regering. Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de invoering van een referendum kan bijdragen aan verbetering van besluitvorming van de Tweede en Eerste Kamer en aan een verbetering van de kloof tussen burger en politiek. De leden van de CDA-fractie vrezen dat de hooggespannen verwachtingen die sommigen van het correctief wetgevingsreferendum hebben, niet waar gemaakt kunnen worden.

Deze leden vragen de regering of ook andere varianten dan het correctief wetgevingsreferendum zijn overwogen. Zij vragen dit mede in het licht van de door de regering in de memorie van toelichting gemaakte opmerking met betrekking tot de wens van de Kamer om aandacht te besteden aan het constitutioneel referendum. De aan het woord zijnde leden vragen de regering aan te geven hoe zij tegen eventuele invoering van een dergelijk referendum zou staan en welke pro- en contra-argumenten zij ziet. Voorts stellen deze leden vast dat in de toelichting bij het voorstel enkel en alleen het voorstel van de commissie-Biesheuvel wordt aangehaald. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dan ook expliciet in te gaan op andere referendum-varianten. Daarnaast vragen zij de regering een beschouwing te geven over de stelsels van referendum in andere landen in Europa, in het bijzonder Zwitserland, waarbij niet alleen wordt ingegaan op quora, opkomstpercentages en andere factoren in de sfeer van uitwerking, maar ook op de invloed van het instituut referendum op de politieke cultuur in het algemeen en de vermeende conserverende werking ervan in het bijzonder.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij van mening is dat het correctief wetgevingsreferendum samenhangende politieke besluitvorming frustreert respectievelijk na invoering nog sprake kan zijn van coherente besluitvorming. In het verlengde hiervan leggen zij de regering de vraag voor of de door de regering vermelde «preventieve werking» van het correctief wetgevingsreferendum niet juist een onwenselijke «voorzichtigheidscultuur» of strategisch gedrag anderszins in de politieke besluitvorming tot gevolg kan hebben, bijvoorbeeld om het kruit droog te houden voor de campagne bij een eventueel referendum. Daarnaast zien de leden van deze fractie een risico dat het referendum de polarisatie van en het korte termijn denken over politieke vraagstukken in de hand zal kunnen werken. In aansluiting hierop vragen zij de regering uiteen te zetten hoe invoering van een correctief referendum «compromisbevorderend» zou kunnen werken. Zal – naar de mening van de regering –

de invoering van het correctief referendum niet een overaccentuering van deelbelangen ten koste van het algemeen belang tot gevolg hebben, zo vragen de aan het woord zijnde leden zich af. In hoeverre wordt in dit wetsvoorstel rekening gehouden met het steeds meer gesignaleerde fenomeen van «not in my backyard»? Waarom zijn er wijzigingen in de Tracéwet en de Wet op de ruimtelijke ordening doorgevoerd die de invloed van dit fenomeen proberen weg te nemen en waarom is bij deze wetten niet uitgegaan van «vertrouwen in de redelijkheid van burgers», met welk argument veel voorstanders de invoering van het (correctief) referendum verdedigen? Zij vragen de regering indringend een reactie te geven op deze vragen en opmerkingen.

Voorts vragen de leden behorende tot de CDA-fractie de regering een nadere toelichting geven op de door de regering overgenomen stelling dat plebiscitair misbruik van het referendum niet of weinig zal voorkomen. In hoeverre acht de regering de kans aanwezig dat het oordeel van de kiezer in het kader van een correctief referendum af zal hangen van een algemene indruk over de politiek en/of politici en in mindere mate van het betreffende referendum-onderwerp?

De leden van de CDA-fractie beoordelen het bagatelliseren van het vertragende effect van het referendum door de regering als opmerkelijk. De regering neemt immers de conclusie van de commissie-Biesheuvel – dat vertraging van «ondergeschikt belang» in het geheel van de besluitvormingsprocedure is – over. Kan de regering een nadere toelichting geven op deze conclusie in het licht van de veel gehoorde klachten over (te) lange procedures en stroperigheid met betrekking tot de Nederlandse besluitvorming? Overigens merken de aan het woord zijnde leden in dit kader op dat de invoering van het constitutioneel referendum tot een versnelling van grondwetsherzieningsprocedure zal leiden.

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de regering waar zij in de memorie stelt dat het instrument volksinitiatief «veronderstelt dat de wetgever in wezenlijke mate voorbijgaat aan de door de bevolking gewenste maatregelen. (...) Zaken van belang vragen, al of niet na berichten in de media, binnen de kortste keren ook de aandacht van regering en parlement.» Dezelfde leden verzoeken de regering exact aan te geven waarom de geciteerde passage uit de memorie van toelichting niet a fortiori van toepassing is op het onderhavige wetsvoorstel. Worden regering en parlement, al of niet via de media, niet op de hoogte gebracht van meningen en wensen in relatie tot lopende wetgeving, zodat de wetgever, alles afwegend, tot een eindoordeel kan komen? De leden van de CDA-fractie zijn op dit punt van mening dat – wanneer zij de in de memorie van toelichting gebruikte, maar door hen bestreden, redenering en argumenten doortrekken – ook de introductie van het instrument volksinitiatief voor de hand ligt. Zij verzoeken de regering uiteen te zetten waarom zij niet tot een dergelijke conclusie is gekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om reeds enige punten uit de uitvoeringswetgeving aan de Kamer te doen toekomen in het kader van dit wetsvoorstel, zodat in concrete zin de consequenties van het voorliggende voorstel kunnen worden gezien. Deze leden bedoelen dan met name de concrete uitvoering van een referendum met betrekking tot stembiljetten en dergelijke, en de rechterlijke competentie bij geschillen over al dan niet referendabele onderwerpen. Voorts vragen deze leden de regering aan te geven hoeveel de organisatie van één referendum (in de memorie vermeld als vergelijkbaar met verkiezingen) in guldens kost. De regering komt tot de stelling dat de kosten – gezien de drempels – aanvaardbaar zijn. Hoe komt zij tot deze conclusie? Op basis van welk aantal verwachte referenda per jaar komt de regering tot deze conclusie?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe zij het opnemen van de drempels in de Grondwet beoordeelt in relatie tot het risico dat de drempels na de inwerkingtreding van de Grondwetswijziging niet hoog (of laag) genoeg blijken te zijn, bijvoorbeeld door voortschrij-

dende elektronische media en een toename van het onlangs door de Amsterdamse burgemeester gesignaleerde fenomeen van handtekeningen «kopen» door het voeren van (dure en) effectieve campagnes. Voorts vragen zij de regering wat de reden is dat de termijnen niet in de Grondwet worden vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemingsbepalingen inzake het correctief referendum.

De leden van de VVD-fractie willen hier naar voren brengen, dat zij het referendum altijd hebben afgewezen. Zij hadden en hebben eigenlijk nog de volgende bezwaren. Ten eerste geldt dat Nederland een vertegenwoordigende democratie heeft. De invloed van de bevolking komt tot uiting door middel van de volksvertegenwoordigers. Aan hen hebben zij via verkiezingen hun vertrouwen geschonken. Daarnaast betwijfelen deze leden of de burgers voldoende samenhang zien als er over één bepaald wetsvoorstel een referendum wordt gehouden. Beslissingen worden op deze manier geïsoleerd genomen. Het ontbreekt burgers vaak aan een totaal overzicht. Soms kan er onvoldoende rekening worden gehouden met andere reeds bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving. Tevens is het niet uitgesloten dat burgers zich laten leiden door andere motieven dan die welke te maken hebben met het onderwerp zelf. Ook kan de invloed van belangengroepen bijzonder groot worden. In dit kader vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de opmerkingen van de heer S. Patijn, burgemeester van de gemeente Amsterdam, die van mening is, dat rijke organisaties de middelen hebben om grote campagnes te voeren en zo in staat zijn de uitkomst van een referendum naar hun hand te zetten. De heer Patijn noemt dat: «de professionalisering van het referendum». De leden van de VVD-fractie vragen de regering een reactie te geven op het standpunt van de heer Patijn.

Hoewel deze leden van mening zijn, dat de inhoudelijke bezwaren tegen het referendum hun gelding hebben behouden, achten zij zich anderzijds gebonden aan de gemaakte afspraken in het regeerakkoord 1994, te weten de invoering van een correctief wetgevingsreferendum op centraal en decentraal niveau. Voor hen geldt: een man een man, een woord een woord. Zij hebben zich op dit punt uitvoerig verantwoord en verklaard in het Kamerdebat dat over dit onderwerp werd gehouden op 13 en 14 februari 1996.

De leden van de VVD-fractie hebben in dat debat gepleit voor het in de Grondwet opnemen van de drempels, die betrekking hebben op het aantal aanvragers, het aantal ondersteuners en het aantal mensen dat moet tegenstemmen teneinde een wet te verwerpen. Daartoe is ook besloten in genoemd Kamerdebat. De leden van de VVD-fractie vinden het dan nu ook vanzelfsprekend dat deze drempels in de Grondwet worden verankerd. Want als die drempels niet in de Grondwet worden opgenomen, dan kan er (te) gemakkelijk van worden afgeweken bij een wet in formele zin.

De regering stelt dat bij invoering van het referendum het primaat van het vertegenwoordigende stelsel behouden blijft. Voor de leden van de VVD-fractie is het primaat van het vertegenwoordigende stelsel bijzonder belangrijk. Zij willen dat primaat liefst handhaven. Zij zien het correctief wetgevingsreferendum dan ook als een aanvulling op dat stelsel; meer nog eigenlijk als een uitzondering. Maar zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het referendum op gespannen voet staat met het vertegenwoordigende stelsel. Door invoering van het referendum wordt het vertegenwoordigende stelsel aangetast, want als er een referendum wordt gehouden, dan ligt de eindbeslissing bij de burgers. Deze leden vragen dan ook of er werkelijk kan worden gesproken van behoud van het primaat van het vertegenwoordigende stelsel. Zij vragen de regering daar nog eens nader op in te gaan. De door de regering gegeven argumentatie achten zij op dit punt mager, zo niet ontoereikend.

De regering stelt, dat de vraagstelling van het referendum eenduidig door de wetgever wordt vastgesteld. Begrijpen de leden van de VVD-fractie deze passage goed, dat de vraagstelling geschiedt door de regering, en dat deze vervolgens door de Tweede en Eerste Kamer als mede-wetgever moet worden goedgekeurd?

Ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel wordt voorgesteld de mogelijkheid van delegatie bij het lokaal referendum te verruimen teneinde het gemeenten en provincies mogelijk te maken om nadere regels te stellen. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat gemeenten en provincies daarmee blijven binnen de door de rijksoverheid gestelde regelgeving. Zij vragen de regering nader in te gaan op de mate van de verruiming.

Wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vraag. De minister beoordeelt of hij verantwoordelijkheid wil dragen voor een wet die is aangenomen na een referendum. Als de minister aanblijft, is hij verantwoordelijk voor de desbetreffende wet. Hoe zal de situatie zijn als de wet bij referendum is verworpen? Hoe staat het dan met de ministeriële verantwoordelijkheid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat nu een concreet voorstel tot wijziging van de Grondwet voorligt dat strekt tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum op centraal niveau en dat ook correctieve referenda op decentraal niveau mogelijk maakt. Op zich achten zij het aanvaardbaar dat de uitwerking de uitwerking van het decentraal referendum aan de gewone wetgever wordt overgelaten. Een van de belangrijke redenen daarvoor is naar hun mening dat een te grote starheid moet worden vermeden. Terecht wordt de gewone wetgever voldoende in staat geacht de kaders voor decentrale referenda vorm te geven.

Deze leden vragen echter wel waarom het voorstel tot wijziging van de Grondwet zo lang heeft moeten duren. Immers het regeerakkoord sprak reeds zeer duidelijke taal, het debat in de Tweede Kamer op 13 en 14 februari 1996 had tot heldere conclusies geleid en ook de staatscommissie Biesheuvel en de commissie De Koning hadden ter zake reeds zodanig uitvoerig geadviseerd dat (grond)wettelijke verankering toch niet al te ingewikkeld meer moest zijn.

Over het referendum als aanvulling op ons representatief stelsel is al zeer veel gezegd en geschreven. Het is goed te constateren dat ook de Raad van State erkent dat een correctief referendum als de regering voor ogen staat zeer wel als zodanig kan fungeren.

Waar het nu op aankomt is de grondwet zo spoedig mogelijk te wijzigen opdat het houden van bindende correctieve referenda mogelijk wordt en ook duidelijk wordt onder welke voorwaarden de burgers dwingend om een referendum ten aanzien van door het parlement aangenomen wetten kunnen vragen.

Bovendien is het tijd dat grondwettelijke belemmeringen voor het vragen en houden van bindende correctieve referenda ten aanzien van besluiten op provinciaal en gemeentelijk niveau worden weggenomen.

In vervolg op het debat in de Tweede Kamer op 13 en 14 februari 1996 wordt voorgesteld getsmatige drempels in de Grondwet te verankeren. De leden van de D66-fractie hadden en hebben daar op zich niet zo'n behoefte aan vanwege de starheid die zo'n grondwettelijke verankering van getallen met zich brengt. Aan de andere kant biedt een dergelijke verankering de burger ook weer de zekerheid dat aan deze getallen niet gemakkelijk meer geknaagd kan worden. Voor de leden van de D66-fractie zijn de uitkomsten van het debat richtinggevend voor hun standpuntbepaling ten aanzien van de nu voorliggende voorstellen.

De voorgestelde drempels zijn vergeleken bij de drempels van de commissies Biesheuvel en De Koning straffe drempels. Maar niet te

ontkennen is dat met de huidige communicatiemogelijkheden mensen veel sneller te bereiken en te activeren zijn. Een referendum moet ook volgens de leden van de D66-fractie niet voor ieder wissewasje kunnen worden gevraagd, maar moet dienen als ultimum remedium, in situaties waar veel mensen van mening zijn dat het wetsvoorstel dat is aangenomen echt niet door de beugel kan.

Het heeft de leden van de D66-fractie verbaasd dat in de voorliggende teksten bij het noemen van aantallen het woord «tenminste» wordt gehanteerd. Het kan toch niet de bedoeling zijn de gewone wetgever toe te staan deze toch al hoge grondwettelijke drempels bij gewone wet te verhogen? Op dit punt moet terdege duidelijkheid worden verschaft.

De suggestie van de Raad van State om te kiezen voor een percentage van het aantal kiesgerechtigden achten zij door de regering voldoende gemotiveerd weerlegd.

Wel zouden de leden van de D66-fractie vernemen hoe de in de grondwetten van Italië, Oostenrijk en Zwitserland opgenomen getallen zich verhouden tot de respectieve aantallen kiesgerechtigden in die landen. Dit om enige indruk te krijgen van hetgeen aldaar als waarborg wordt nodig geacht.

De leden van de D66-fractie onderkennen het belang van het regelen van de gevolgen van het al dan niet verwerpen van een wetsvoorstel door middel van een referendum. Zij vragen echter wel of het nu noodzakelijk is de Kroon te verplichten tot bekrachtiging van een wetsvoorstel in geval een wet bij referendum niet werd verworpen. Een verworpen referendum geeft immers alleen aan dat er geen meerderheid is verkregen voor het verwerpen van het wetsvoorstel. Dat wil echter nog niet zeggen dat dus een ieder met overtuiging voor het voorstel is. Er kunnen zich toch wel uitzonderlijke situaties voordoen waarbij de regering zich, ondanks het feit dat het referendum is verworpen, toch afvraagt of het voorstel van wet wel moet worden bekrachtigd. Waarom op dit punt van de gebruikelijke procedure afwijken? Kan het niet aan het beleid van de Kroon worden overgelaten te doen wat wijs wordt geacht? Toch ook de Kroon zal slechts in zeer bijzondere gevallen tot het niet-bekrachtigen overgaan zeker als een referendum werd gehouden en verworpen. Maar is het niet bij uitstek de taak van het parlement om aan de hand van de concrete situatie te beoordelen of als tot niet bekrachtiging wordt overgegaan de regering nog wel het vertrouwen van het parlement heeft?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij achten het correctief referendum een zinvolle aanvulling op de bestaande democratische instituties. Zij juichen het dan ook toe dat de regering met dit voorstel een begin van een opening heeft gemaakt voor een wettelijke verankering van het referendum op centraal en decentraal niveau. Niettemin achten zij het voorstel in een aantal opzichten te beperkt.

Een belangrijk bezwaar vormt de hoogte van de drempels die gelden voordat het daadwerkelijk tot een referendum kan komen. Deze drempels zijn ongeveer twee keer zo hoog als in landen waar reeds langer een mogelijkheid tot het houden van een referendum bestaat. De regering motiveert haar keuze, die afwijkt van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning door erop te wijzen dat er sinds de adviezen van die commissies nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken zijn ontwikkeld. Dit argument overtuigt de leden van deze fractie niet. Op welke nieuwe strategieën en technieken doelt de regering precies en in hoeverre zijn die technieken en strategieën effectiever in het beïnvloeden van de publieke opinie dan bijvoorbeeld TV, radio, dagbladen en andere traditionele media? Kan niet veeleer gezegd worden dat sinds het verschijnen van het advies van de commissie-Biesheuvel het aantal informatiekanaalen, bijvoorbeeld op TV, dusdanig sterk is toegenomen en versnipperd, dat er eerder voor gevreesd moet

worden dat het publiek sindsdien juist minder gemakkelijk met informatie wordt bereikt? Betekent de argumentatie van de regering bovendien niet dat het moeizaam is om drempels in de Grondwet vast te leggen, nu kennelijk de hoogte van die drempels bij voortschrijdend technisch vernuft vrij snel aan actualiteit inboet?

De drempels met betrekking tot het inleidend verzoek en de steunverklaringen beogen plebiscitair misbruik te voorkomen. Datzelfde geldt echter ook voor de eis van artikel 89d. Dat artikel waarborgt dat er een minimumaantal kiezers deelneemt aan het uiteindelijke referendum. Personen of organisaties die een wetsvoorstel aan een referendum willen onderwerpen, zullen zich bij hun streven vooral laten leiden door de vraag in hoeverre het quotum dat artikel 89d verplicht stelt zal worden gehaald. Zal dat waarschijnlijk niet worden gehaald, dan zal men al helemaal geen moeite te doen om handtekeningen en steunverklaringen te verwerven. In feite zet de regering door twee hoge aanvangseisen en een duidelijke quotumregeling een driedubbel slot op het referendum. Kunnen we hier dan nog wel spreken van een levensvatbaar instrument? De leden van de GroenLinks-fractie betwijfelen dat. Ook om deze reden pleiten deze leden voor een verlaging van de eisen die artikel 89a noemt. In hoeverre meent de regering wel dat hier een instrument geïntroduceerd wordt dat in de praktijk werkbaar zal zijn?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat er toe strekt bepalingen in de Grondwet op te nemen met betrekkingen tot het correctief referendum. Deze leden hebben om principiële en praktische redenen moeite met de inhoud van het voorstel. Daarbij hechten zij er wel aan er op te wijzen dat hun bezwaar niet is ingegeven door het feit dat zij tegen (vergroting van de) invloed van burgers zouden zijn, maar wel door hun overtuiging dat het middel van een correctief referendum minder passend is in het stelsel van representatieve democratie.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af in hoeverre zorg over de politieke betrokkenheid van burgers ten grondslag ligt aan het nu voorliggende wetsvoorstel. Waarom wordt dit voorstel gedaan, terwijl de invoering van het (correctief) referendum in het verleden meerdere keren is afgeketst? In de memorie van toelichting baseert de regering zich voornamelijk op de bevindingen en aanbevelingen van de commissie-Biesheuvel van 12 jaar geleden, terwijl daar destijds geleden geen (grond)wettelijk vervolg aan is gegeven. Is er, afgezien van de aanvaarde motie-Rehwinkel, een inhoudelijke, politiek-maatschappelijke reden voor de indiening van dit voorstel tot Grondwetswijziging? In hoeverre deelt de regering de door sommigen geponeerde stelling dat er sprake is van een kloof tussen «de politiek» en «de burger»? En meent zij dat een mogelijke kloof door de invoering van een referendum overbrugd, dan wel verkleind wordt?

De leden van de RPF-fractie vragen of het voorstel tot het mogelijk maken van een correctief referendum niet een verkapte «motie van wantrouwen» is ten aanzien van het huidige functioneren van politieke partijen en de volksvertegenwoordigers. Immers, politieke partijen en volksvertegenwoordigers wegen de verschillende belangen tegen elkaar af, en burgers kunnen zich al laten horen via partijen en via hun vertegenwoordigers. Deze vraag dient zeker gesteld te worden in het licht van de keuze om geen correctief referendum toe te staan als het gaat om Planologische Kernbeslissingen (PKB's). De regering hanteert daarbij het argument dat de inspraakmogelijkheden voorafgaand aan het nemen van een PKB zo groot zijn, dat de mogelijkheid van een correctief referendum teveel van het goede zou zijn. Betekent dat dan niet dat wanneer het houden van een correctief referendum in andere gevallen wel wordt toegestaan, dat de inspraak en mogelijkheden voor invloed van burgers in die gevallen dus te wensen over laat? Met andere woorden, schieten

politieke partijen dan niet tekort als instrument van burgers om zich politiek te roeren? En ligt in dit licht versterking van de rol en de positie van politieke partijen niet meer voor de hand?

De leden van de RPF-fractie vragen of de ervaringen die inmiddels op lokaal niveau zijn opgedaan met het middel referendum zijn geïnventariseerd. Zoals bekend hebben referenda in bijvoorbeeld Rotterdam, Amsterdam en Leiden, voor het gevoel van (sommige) bestuurders en politici, de besluitvorming eerder gefrustreerd dan kwalitatief verbeterd. Zijn de indieners bereid om voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel deze ervaringen te inventariseren?

De leden van de RPF-fractie constateren dat dit wetsvoorstel een Grondwetswijziging beoogt zodat een correctief referendum tot de mogelijkheden gaat behoren. Daarbij zijn eveneens de drempels al opgenomen. In de toelichting op het wetsvoorstel en in antwoord op vragen van de Raad van State schetst de regering reeds contouren van de uiteindelijke vormgeving van dit middel. In hoeverre is de uiteindelijke vormgeving van het correctief referendum hierdoor reeds bepaald? In hoeverre zijn de aanwijzingen en voorstellen die nu al worden gedaan, bepalend voor de uitvoering straks?

Zoals al gememoreerd, wordt nu voorgesteld om drempels in de Grondwet op te nemen. Daarbij beoogt het wetsvoorstel een verhoging van de drempels ten opzichte van de voorstellen van de commissie-Biesheuvel, vanwege verbeterde communicatie-mogelijkheden. De leden van de RPF-fractie vragen hierbij in de eerste plaats op welke verbetering de regering doelt. Zijn die mogelijkheden in relatief korte tijd zo verbeterd dat die verhoging gerechtvaardigd is? Of moet dit worden gezien als een handreiking aan die leden van het kabinet (en coalitiefracties) die openlijk hun twijfels hebben geuit ten aanzien van het referendum? Als de in de memorie van toelichting genoemde overweging bij de verhoging van de drempels inderdaad de enige is, dan hebben de leden van de RPF-fractie op dit punt nog een tweede vraag. Zij vragen of het niet in de lijn der verwachtingen ligt dat de communicatie-mogelijkheden zich in de nabije toekomst nog sneller ontwikkelen dan in het afgelopen decennium het geval is geweest. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op de snelle toename van het aantal internet-aansluitingen. Is het daarom vanuit het gezichtspunt van de indieners niet riskant om deze drempels in de Grondwet op te nemen? De nu opgenomen drempels kunnen immers al snel weer te laag zijn.

De leden van de RPF-fractie hebben ook enige vragen over de mogelijkheid van een correctief referendum op decentraal niveau. Zij vragen zich onder andere af of, wanneer besluiten over gemeentelijke herindeling die op decentraal niveau door middel van een referendum worden tegengehouden, dit onderwerp alsnog op centraal niveau kan terugkomen. Bovendien vragen deze leden hoe een referendum kan worden vormgegeven over grootschalige gemeentelijke herindelingen, zoals die in Noord-Brabant hebben plaatsgevonden. Kan er bijvoorbeeld alleen maar over het hele provinciale voorstel een referendum worden gehouden of ook over delen van dat voorstel? En valt niet te verwachten dat via referenda over dit soort onderwerpen de samenhang in wetsvoorstellen verdwijnt?

Daarnaast vragen de leden van de RPF-fractie in hoeverre het illusoir is om een referendum te organiseren over een centraal besluit dat voornamelijk in één regio impact heeft. Een besluit over bijvoorbeeld nachtvluchten op vliegveld Beek gaat voornamelijk de burgers in de regio aan, waarbij burgers elders in het land moeilijk te mobiliseren zullen zijn voor een referendum.

De leden van de SGP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel en bijbehorende toelichting. Zij roepen in herinnering dat zij bij de parlementaire behandeling van de brief van de

minister van Binnenlandse Zaken d.d. 24-10-1995 (21 427 nr. 113) hebben gesteld dat zij om principiële en praktische redenen geen enkele behoefte hebben aan de invoering van een correctief referendum.

De leden van de SGP-fractie merken op dat zij ten principale van oordeel zijn dat de invoering van een correctief referendum ten zeerste samenhangt met de visie op het gezag van de staat. Zij vinden het correctief referendum uiteindelijk een uitvloeisel van de idee van de volkssoevereiniteit: de gedachte dat het gezag van de overheid afkomstig is van het volk. Deze leden wijzen deze benadering af. Zij vragen de regering waarom in de memorie van toelichting een fundamentele beschouwing inzake het overheidsgezag en de betekenis daarvan voor invoering van een correctief referendum ontbreekt.

Vanuit hun afwijzing van de idee van de volkssoevereiniteit hebben de leden van de SGP-fractie het wetsvoorstel beschouwd. Overigens hebben zij ook een aantal meer praktische kanttekeningen.

De regering gaat uit van de stelling dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel moet worden behouden, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Zij vinden de argumentatie dat het correctief referendum niet onverenigbaar zou zijn met behoud van het primaat van de politiek ontoereikend. Zo zien zij graag aandacht besteed aan de overgeaccentueerde rol die niet-politieke instituties (pressiegroepen, media) krijgen bij invoering van een correctief referendum.

Het heeft de leden van de SGP-fractie verbaasd dat de regering van een correctief referendum een preventieve werking verwacht ten aanzien van onvolkomenheden in de besluitvorming in een vertegenwoordigend stelsel. Wil de regering met deze stelling betogen dat de besluitvorming over wetgeving nog zorgvuldiger zal moeten verlopen onder dreiging van de mogelijkheid van een correctief referendum? Wordt hiermee impliciet bedoeld te zeggen dat de kwaliteit van de besluitvorming over wetgeving i.c. de zorgvuldigheid ten aanzien van de weging van alle relevante factoren en omstandigheden te wensen overlaat en dat dit vanwege de mogelijkheid van een correctief referendum zal veranderen?

Volgens de regering kan een correctief wetgevingsreferendum een bijdrage leveren aan de bevordering van een actief en betrokken burgerschap. De leden van de SGP-fractie zijn hiervan niet overtuigd; zij hebben geen onderbouwing voor de stellingname van de regering aangetroffen. Zij zien graag zo concreet mogelijk aangegeven waarin de bijdrage zou kunnen bestaan. Binnen het huidige vertegenwoordigend stelsel zien de leden van de SGP-fractie meer in het bevorderen van politieke participatie door middel van de politieke partijen in plaats van invoering van een instrument dat afbreuk doet aan de uitgangspunten van het stelsel.

De leden van de SGP-fractie hechten veel waarde aan de bestaande eenheid en samenhang in het beleid en de wetgeving. Kenmerk hierbij is dat te allen tijde sprake behoort te zijn van een integrale afweging. Deze leden betwijfelen ernstig of besluitvorming over een wetsvoorstel door de wetgever op grond van een integrale afweging ten behoeve van een correctief referendum te herleiden is tot een eenduidige vraagstelling die recht doet aan de complexiteit van het vraagstuk. Zij vinden een correctief referendum per definitie een doorbreking van de integrale afweging. Het wetsvoorstel dat aan een referendum wordt onderworpen wordt losgemaakt uit de context van de totale beleids- en besluitvorming. Kan de regering in dit verband aangeven op welke manier doorkruising van de eenheid en samenhang in beleid en wetgeving kan worden voorkomen, zo vragen zij.

De leden van de GPV-fractie hebben met bijzondere interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. Zoals bekend zien deze leden de invoering van een correctief wetgevingsreferendum als een bespreekbare optie ter vergroting van de betrokkenheid van de burgers bij de totstandkoming

van wetten. Van belang is daarbij dat een correctief referendum een aanvulling vormt op het bestaande representatieve stelsel en de uiteindelijke verantwoordelijkheid van regering en Staten-Generaal voor de inhoud van wetten in stand laat.

De genoemde leden herinneren er echter aan, dat zij zich ook steeds op het standpunt hebben gesteld dat de beslissing over invoering van de mogelijkheid van een referendum een grondige en zorgvuldige afweging vergt. Daarbij gaat het zowel om de plaats van het referendum in het gehele proces van wetgeving als om de vormgeving ervan. In dit opzicht vinden de leden van de GPV-fractie de inhoud van het voorstel teleurstellend. In feite wordt voortgebouwd op de voorstellen van de commissie-Biesheuvel. Nu kunnen deze leden het billijken dat de regering het werk van deze commissie en van de commissie-De Koning niet over wil doen. Maar als een zo ingrijpende grondwetsherziening wordt voorgesteld als nu het geval is, dan mag verwacht worden dat de regering zelf een grondige beschouwing wijdt aan het waarom van een referendum in de voorgestelde vorm. Welke plaats kent de regering toe aan het instrument van het correctief referendum in relatie tot de waarborgen van het bestaande representatieve stelsel? Zal het referendum in de voorgestelde vorm bijvoorbeeld een argument kunnen vormen om het bestaande tweekamerstelsel ter discussie te stellen? Worden effecten verwacht op bestaande procedures van inspraak, advies en overleg? Of is het misschien zo, dat de keuze voor vrij hoge drempels mede is bedoeld om zulke neveneffecten te voorkomen?

De leden van de GPV-fractie menen dat een ingrijpende wijziging als de invoering van een referendum een breed politiek draagvlak vereist. De procedure voor grondwetsherziening voorziet daar ook in. Deze waarborg mag dan echter niet uitgehold worden door politieke afspraken in een regeerakkoord. Die situatie dreigt te ontstaan als de grondwettelijk vereiste meerderheid alleen tot stand komt omdat de coalitiepartijen zich verbonden hebben voor die meerderheid te zorgen, terwijl één van deze partijen openlijk te kennen geeft haar stemgedrag alleen door die afspraak te laten bepalen. Als op deze wijze wordt omgesprongen met de Grondwet zal dit voor de leden van GPV-fractie al een reden kunnen zijn steun aan het wetsvoorstel te onthouden.

Dit bezwaar van de leden van deze fractie krijgt extra kracht door de inhoud van het wetsvoorstel. Het was denkbaar geweest, dat was voorgesteld in de Grondwet onder voorwaarden de mogelijkheid van invoering van een correctief wetgevingsreferendum te openen. Dan zou de wetgever te zijner tijd de afweging kunnen maken of en zo ja onder welke nadere voorwaarden van deze grondwettelijke mogelijkheid gebruik gemaakt zou worden.

Het wetsvoorstel gaat echter uit van een opdracht aan de wetgever binnen vijf jaren na inwerkingtreding van de grondwetsherziening het referendum wettelijk te regelen. De situatie kan zich dan voordoen dat op dat moment geen gewone meerderheid meer bestaat voor invoering van een referendum maar dat desondanks een wettelijke regeling moet worden getroffen.

Waarom is voor deze vormgeving gekozen? Zou de wijze waarop nu wellicht een meerderheid wordt gevormd om te komen tot grondwetsherziening er niet toe moeten nopen respect op te brengen voor de eigen verantwoordelijkheid van de regering en de Staten-Generaal welke na nieuwe verkiezingen zullen zijn gevormd?

De leden van de GPV-fractie menen dat de regering wat gemakkelijk voorbijgaat aan de gevolgen van het vertragend effect van het referendum. In theorie is het waar dat deze vertraging in het geheel van de besluitvormingsprocedure in het algemeen van ondergeschikt belang is. In de praktijk is echter vooral de laatste fase van de procedure van belang. Hoe vaak staan regering en Staten-Generaal niet onder druk om dan met het oog op min of meer fatale data de procedure te versnellen.

De leden van de GPV-fractie delen het standpunt, dat geen voorstel voor invoering van de mogelijkheid van volksinitiatief moet worden gedaan. Wat echter gezegd wordt over de mogelijkheid van een raadplegend referendum vinden zij onvoldoende. Zoals bekend was de commissie-Biesheuvel hierover verdeeld. Voor de genoemde leden is een raadplegend referendum op nationaal niveau niet acceptabel. Deelt de regering dit standpunt?

Soortgelijke bezwaren gelden in het algemeen ook voor raadplegende referenda op lokaal of provinciaal niveau. Dergelijke referenda laten formeel de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen intact, maar in politieke zin zijn ze wel degelijk beslissend. Als daarover twijfel bestaat zal dat de opkomst negatief beïnvloeden.

De ervaringen met raadplegende referenda op lokaal niveau geven wat de leden van de GPV-fractie betreft ook alle aanleiding niet te volstaan met de stelling dat de beslissing hierover door het gemeentebestuur moet worden genomen. Hoe oordeelt de regering over deze ervaringen?

De leden van de SP-fractie stemmen in met de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Maar zij vinden dat er hiernaast ook de mogelijkheid moet komen voor een volksinitiatief tot het houden van een referendum. Zij vinden de argumentatie van het kabinet om niet ook voor deze mogelijkheid te kiezen erg mager. Deze leden vinden het feit dat het parlement voldoende bevoegdheden heeft om te verzekeren dat onderwerpen van publiek belang op de agenda van de besluitvorming komen geen argument om af te zien van het volksinitiatief. Het volksinitiatief is volgens hen toch niet bedoeld om iets op de politieke agenda te krijgen, maar de bevolking de mogelijkheid geven zich ergens over uit te spreken?

2. Artikelen

artikel 89a

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de mogelijkheid en gevolgen overziet van het ter beschikking stellen van zendtijd wel voldoende en kan/moet niet ook de commerciële omroep worden ingeschakeld?

De regering acht het niet wenselijk dat de regering of een gedeelte van het parlement beslist over het houden van een referendum. De leden van de CDA-fractie zien niet in dat een gedeelte van het parlement niet kan overgaan tot het houden van een referendum, mede in het licht van stelsels, zoals deze gelden in andere landen in Europa. Zij vragen de regering dan ook een verdere toelichting bij dit standpunt.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering gekozen heeft voor de hoogte van de drempels zoals in het voorstel zijn vastgelegd. Voor het inleidend verzoek dienen ten minste veertigduizend kiesgerechtigden steun te betuigen, waarna zeshonderdduizend handtekeningen nodig zijn alvorens tot het houden van een referendum kan worden overgegaan.

Daarnaast vragen deze leden, die artikel 89a als het hoofdartikel van het correctief referendum beschouwen, of de regering ook andere formuleringen voor dit artikel overwogen heeft. Indien dit het geval is, vraagt zij de regering dit kenbaar te maken.

In de toelichting bij artikel 89a wordt gesteld dat binnen een week het inleidend verzoek tot een referendum wordt getoetst en de steunverklaringen worden gecontroleerd. Voorts wordt gesteld dat de mogelijkheid van een verkorte beroepsprocedure open staat. Wordt hier een beroepsprocedure ingevolge de Algemene wet bestuursrecht

bedoeld? De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne een nadere verduidelijking.

Deze leden vragen de regering een reactie op hun voorstel om de termijn, waarbinnen het inleidende verzoek moet worden gedaan, en de termijn waarbinnen 600 000 steunverklaringen moet worden verkregen, in de Grondwet op te nemen.

Op welke wijze moeten de 40 000 respectievelijk de 600 000 steunverklaringen worden verkregen? Moeten de burgers naar het gemeentehuis om een handtekening te plaatsen? Wordt dit in de formele wet, die betrekking heeft op het referendum, vastgelegd? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een antwoord van de regering.

Voor de tweede fase van de procedure stelt de regering voor om zendtijd aan de initiatiefnemers en aan organisaties zoals politieke partijen te verlenen. Na de vaststelling van de datum van de stemming wordt opnieuw zendtijd toegekend. De leden van de VVD-fractie vragen of hier een taak voor de overheid is weggelegd. Is het noodzakelijk dat de overheid zendtijd verleent aan groeperingen die 40 000 handtekeningen hebben weten te verzamelen? Hebben deze groeperingen niet reeds bewezen de burgers te kunnen bereiken? Bestaat er niet een kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van de zendtijd? Wordt niet impliciet aan grote en/of gepassioneerde belangenorganisaties, zoals vakverenigingen, werkgeversorganisaties, Natuurmonumenten, ANWB en consumentenorganisaties – die zich tegen een aangenomen wet keren – een groot voordeel verschafte ten opzichte van de voorstanders van de wet, die geen zendtijd krijgen? Bestaat zo niet het gevaar van een te eenzijdige voorlichting aan burgers, nota bene nog gesubsidieerd ook? Slaan we zo niet wat door? De leden van de VVD-fractie krijgen daarop gaarne een reactie van de regering. Heeft de regering overwogen de initiatiefnemers de kosten, die aan de zendtijd zijn verbonden, te laten betalen? Zo neen, waarom niet? Zal wettelijk dan wel anderszins worden vastgelegd, dat de initiatiefnemers en andere groeperingen recht op zendtijd krijgen?

De leden van de SGP-fractie zijn met de regering van oordeel dat het onwenselijk is dat de regering of een deel van het parlement zelf beslist over de correctie van wetgeving.

Volgens het wetsvoorstel kunnen 40 000 kiesgerechtigden om een correctief referendum verzoeken, zo constateren de leden van de SGP-fractie, terwijl binnen een bepaalde termijn dit verzoek moet zijn ondersteund door 600 000 kiesgerechtigden. Deze leden vinden het een manco dat de aantallen niet inhoudelijk zijn onderbouwd. Vanwege de hoge kosten die aan een correctief referendum verbonden zijn (zowel direct als indirect), kunnen zij zich voorstellen dat de aantallen verder omhoog worden gebracht. Waarom heeft de regering dit niet overwogen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor het feit dat de regering er voor gekozen heeft de belangrijkste procedurele vereisten voor het houden van een correctief referendum in de Grondwet zelf vast te leggen. Alles afwegend lijkt dit de meeste zekerheid te geven ten opzichte van opneming van een percentage van het aantal kiesgerechtigden. Nadeel is echter wel dat bij wijziging van de aantallen vanwege demografische en/of andere omstandigheden de hele procedure van een Grondwetsherziening moet worden gevolgd.

De leden van de GPV-fractie hebben er reeds op gewezen dat zij onder gegeven omstandigheden grote moeite hebben met de directe werking welke dit artikel na enige jaren zal krijgen. Zij vragen voorts wie en volgens welke procedure uitmaakt of een voorstel van wet aan een referendum wordt onderworpen. Hierover kan, mede in verband met de voorgestelde uitzonderingen, verschil van mening ontstaan. Hoe en door wie wordt zo'n meningsverschil dan beslecht?

De leden van de SP-fractie vinden de drempels voor het inleidend verzoek en steun te hoog. Zij krijgen de indruk dat er vooral voorkomen moet worden dat het instrument ook daadwerkelijk gebruikt wordt. De aangegeven reden voor de verhoging van de drempels ten opzichte van de commissie-Biesheuvel – «de ontwikkeling van nieuwe communicatiestrategieën en marketingstechnieken» vinden de leden van de SP-fractie onzinnig. Deze leden vinden dat de hoogte van de drempel niet gekoppeld moet worden aan hoe moeilijk of makkelijk het is deze te halen, maar een afweging moet zijn van een naar redelijkheid minimum aantal burgers die een referendum willen.

artikel 89b

Omdat de exacte inhoud van het begrip «kwetsbare minderheden» moeilijk is te bepalen en hun bescherming voldoende is gewaarborgd door de wetgever, Grondwet en internationale verdragen, meent de regering op dit punt geen uitzonderingsgrond te moeten opnemen. De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van deze opmerkingen of de regering – net als bij het houden van referenda op een ander bestuurlijk niveau dan waar de beslissing valt – voornemens is tot vernietiging van gemeentelijke verordeningen over te gaan?

Kortmann vraagt zich in het NJB van 7 februari 1997 wat precies dient onder het koningschap dient te worden verstaan: doelt het voorstel slechts op datgene wat direct op de Koning betrekking heeft of kan het ruimer worden gelezen? De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering eveneens in te gaan op andere onderwerpen die Kortmann met betrekking tot uit te zonderen onderwerpen stelt: is de formulering «indien dit de begroting betreft» te ruim gekozen; is een wijziging van artikel 105 Grondwet zelf niet referendabel; vragen over wetsvoorstellen die uitsluitend strekken ter uitvoering van het Statuut, van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties; en over verplichte uitvoering van de Grondwet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij ook met betrekking tot andere onderwerpen heeft overwogen deze uit te zonderen van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Indien dit het geval is, vragen voornoemde leden waarom deze onderwerpen, naar de mening van de regering, wel referendabel worden beschouwd.

De leden van de CDA-fractie stemmen er mee in dat het koningschap, het koninklijk huis en de begroting van de mogelijkheid van correctief wetgevingsreferendum zijn uitgesloten.

In artikel 89b worden vier onderwerpen genoemd die zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Daartoe behoort de Rijksbegroting. De regering stelt dat begrotingsvoorstellen een veelheid van uiteenlopende onderwerpen, zowel ontvangsten als uitgaven, omvatten en daarom niet geschikt zijn. Dat moge op zichzelf juist zijn. Maar het is toch een feit dat de rijksbegroting in al zijn facetten de burgers direct raakt. Daar komt bij dat wetten ter uitvoering van begrotingswetten wel in aanmerking komen voor het referendum. Gesteld kan dus worden dat uitvoeringswetten, waarbij het totale overzicht van plannen ontbreekt, wel referendabel zijn, maar dat de begroting zelf waarin de totale samenhang wel is aangegeven, niet referendabel is. Is dat op zichzelf niet vreemd en onlogisch? De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarop te reageren.

Tot de uitzonderingen behoren niet de wetsvoorstellen die de rechtspositie van politieke ambtsdragers tot onderwerp hebben. De leden van de VVD-fractie vragen of daardoor niet het risico bestaat dat minder mensen beschikbaar zullen zijn voor een vertegenwoordigende functie? Zij verwijzen daarbij naar het advies en de argumenten van de commissie-

Biesheuvel. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hun standpunt nader te motiveren.

Wetgeving die is gericht op de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen zal niet referendabel zijn. Maar de afgelopen jaren is gebleken dat de Nederlandse wetgever vaak verder gaat in de implementatie van de richtlijnen dan vereist is. Er wordt vaak een «nationaal sausje» overheen gedaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of in zo'n situatie wetgeving wel referendabel zal zijn. In dit kader vragen deze leden voorts of in percentages kan worden aangegeven hoe vaak de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van zuivere implementatie, dat wil zeggen zonder toevoegingen van de Nederlandse regering. En hoe vaak is sprake geweest van zgn. gemengde uitvoeringswetgeving?

In artikel 89b worden de uitzonderingen met betrekking tot te houden referenda limitatief opgesomd. De leden van de VVD-fractie vragen, zich beseffend dat een planologische kernbeslissing geen formele wet is en dat er een kabinetsstandpunt terzake is, of de planologische kernbeslissing niet in de uitzonderingen van artikel 89b moet worden opgenomen.

Ook de Raad van State stelt dat, gelet op het limitatieve karakter van de uitzonderingen in artikel 89b, aangenomen moet worden dat in de toekomst niet kan worden voorkomen dat dergelijke beslissingen aan een referendum kunnen worden onderworpen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader op het bovenstaande in te gaan. Zoals bekend, vinden de leden van de VVD-fractie dat een keuze moet worden gemaakt voor of uitvoerige burgerbetrokkenheid bij de totstandkoming van pkb's (zoals nu het geval is) of voor het referendabel maken van een pkb achteraf. Maar niet dubbel op. In het geval van een referendum moet een pkb een wet in formele zin worden.

Wetsvoorstellen met betrekking tot grondwetsherziening komen pas na de tweede lezing in aanmerking voor het houden van een referendum. Wetsvoorstellen die in eerste lezing worden aangenomen worden dus uitgezonderd van het referendum. Deze uitzondering is niet in artikel 89b opgenomen. De regering geeft er de voorkeur aan dit nader te regelen als onderdeel van de grondwetsherzieningsprocedure in hoofdstuk 8 van de Grondwet. De leden van de VVD-fractie vragen de regering deze keuze nader te motiveren. Komt het de overzichtelijkheid niet ten goede als deze uitzondering ook in artikel 89b wordt opgenomen?

Referenda kunnen in beginsel ten aanzien van alle door de beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen wetten worden gehouden, mits natuurlijk aan de voorgeschreven vereisten is voldaan. Een beperkt aantal wetten wordt in artikel 89b uitgezonderd. De leden van de D66-fractie vinden dat het aantal uitzonderingen zo beperkt mogelijk moet zijn en hebben vanuit die invalshoek bij enkele uitzonderingen nog wel vragen.

Allereerst de uitzondering genoemd in artikel 89b: een voorstel van wet «indien dit de begroting betreft».

Wat wordt daar nu precies mee bedoeld, de begrotingswetten zelf of wetgeving die vertaling in de begroting vindt. Dat zouden dan vrijwel alle wetten met financiële gevolgen zijn. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Terecht spreekt ook de toelichting van «begroting». Zou de wettekst in dit opzicht niet wat scherper moeten worden geformuleerd?

Ook wetgeving die het koningschap betreft verdient verduidelijking. Wat valt daar nu precies onder?

Het heeft de leden van de D66-fractie verbaasd dat plotseling een niet onbelangrijke categorie wetten wordt uitgezonderd, namelijk de wetgeving ter uitvoering van het Statuut. Zelfs het op zich uiterst kritische advies van de Raad van State vraagt niet om deze uitzondering. En ook de commissie-Biesheuvel heeft beargumenteerd waarom voor rijkswetten geen uitzondering moet worden gemaakt. Deze leden vragen dan ook waarom deze plotselinge aanscherping? Een aanscherping ook met een

niet geringe uitwerking. Want worden door de nu voorgestelde uitzondering in wezen niet bij voorbeeld alle voorstellen tot grondwetsherziening van het referendum uitgezonderd in verband met het bepaalde in artikel 45 Statuut.

Impliciet wijst ook de Raad van State daarop waar wordt gesteld dat het voorliggende voorstel tot grondwetswijziging in de vorm van een rijkswet zou moeten worden gegoten. De regering heeft daar niet op gereageerd. De leden van de D66-fractie zouden een reactie echter wel op prijs stellen.

Zullen overigens niet ook vele andere wetten die enkele bepalingen inhouden over de in artikel 48 Statuut genoemde onderwerpen in de vorm van een rijkswet worden gegoten, en mitsdien buiten de reikwijdte van het referendum gaan vallen?

Deze leden vrezen dat door deze nieuwe uitzondering betreffende rijkswetten een zeer wezenlijke en niet wenselijke inperking van het referendum zal worden geïntroduceerd.

Maar ook de reikwijdte van de uitzondering is onduidelijk. Wat moet nu precies onder wetgeving ter uitvoering van het Statuut worden verstaan? Worden daar ook gewone wetten ter uitvoering van het Statuut onder verstaan die met name mogelijk zijn in gevallen waarin geen koninkrijksverhouding in het geding is.

Worden daarnaast alleen de rijkswetten ter uitvoering van artikel 3 Statuut bedoeld of wordt ook de in beginsel onbeperkte categorie rijkswetten als bedoeld in artikel 38 Statuut daaronder gerekend?

En wat moeten we met de constatering dat er wel een referendum kan worden gehouden indien een rijkswet elementen bevat die niet louter tot aangelegenheden van het Koninkrijk behoren of anderszins behoren tot uitvoering van het Statuut. Hoe had het kabinet zich dat voorgesteld, een referendum over een deel wel en een deel niet?

Graag zouden deze leden inzicht krijgen in de omvang van deze door de regering voorgestelde uitzondering.

De leden van de D66-fractie zijn vooralsnog niet overtuigd van de noodzaak wetgeving ter uitvoering van het Statuut zo categorisch uit te sluiten. Ook het argument dat door het referendum de oppermacht van de Nederlandse wetgever zou doen toenemen, overtuigt niet. Want introduceert het referendum niet naast de wetgever een ander element, een vetorecht van de bevolking en wordt daardoor de macht van de Nederlandse wetgever niet eerder kleiner?

Maar ook om andere redenen is niet in te zien waarom rijkswetgeving zou moeten worden uitgezonderd. Het feit dat de Staten van de Antillen en Aruba zich niet tegen een wetsvoorstel hebben verklaard betekent nog niet dat men het voorstel nadrukkelijk wenst en het betekent evenmin dat men het onacceptabel vindt dat de Nederlandse bevolking er zijn veto over uit kan spreken. Integendeel, zowel in de Nederlandse Antillen als Aruba hecht men waarde aan referenda en zal men bereid zijn ook de uitkomsten van Nederlandse referenda te respecteren, evenals Nederland hun referenda accepteerde.

Bovendien door een geslaagd referendum worden de Nederlandse Antillen en Aruba niet gebonden aan iets wat ze niet willen, hooguit gaat een wetsvoorstel waarover zij een positief c.q. een niet-negatief oordeel hebben uitgesproken in die vorm niet door.

Wel zou ook naar het oordeel van de leden van de D66-fractie gedacht kunnen worden aan een voorziening voor het geval de Nederlandse Antillen en Aruba kenbaar maken dat zij een deel van de wetgeving die in Nederland via een referendum werd geblokkeerd, voor wat hun grondgebied betreft wel willen laten doorgaan.

In het debat van 13 en 14 februari 1996 is ook over de uitvoering van internationale verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties als uitzonderingsgrond voor het referendum gesproken. Helaas kon toen de gewenste helderheid niet worden verschaft.

Door de introductie van het « uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties» hoopt de regering de beperkte bedoeling van de uitzondering weer te geven. Als de leden van de fractie van D66 het goed zien betekent dit dat bijvoorbeeld goedkeuringswetten voor verdragen referendabel zijn. Niet referendabel zijn slechts wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en volkenrechtelijke besluiten. Maar hoe ligt het nu indien stilzwijgend goedkeuring wordt verleend?

Voor een deel achten de leden van de D66-fractie de regering geslaagd in haar poging tot verheldering, met name daar waar duidelijk wordt gemaakt dat slechts de strikt gebonden uitvoering niet referendabel is. Maar kan in gemoede worden volgehouden dat de uitvoering van verdragen en volkenrechtelijke besluiten altijd volledig gebonden is? Schuilt in die uitvoering niet vaak nog een forse beleidsruimte? En zou deze vanwege het criterium «uitsluitend» dan niet alsnog referendabel moeten zijn evenals bij de overige gemengde uitvoeringsregelgeving?

En wat nu als ondanks de Aanwijzingen toch gemengde regelgeving tot stand is gekomen. Is die dan in zijn geheel referendabel of wordt die gesplitst in een referendabel en een niet referendabel deel? En valt de uitvoering van rechterlijke uitspraken in wetgeving nu wel of niet onder de uitzondering? De leden van de D66-fractie zouden graag wat meer duidelijkheid over deze vragen willen hebben.

Is het niet het overwegen waard om vanwege dit soort onduidelijkheden aan een geschillenregeling te denken zoals door prof. Kortmann wordt gesuggereerd in het NJB van 7 februari 1997?

Is het de regering bekend hoe in andere landen van de Europese Unie met een referendumbepaling in de Grondwet met verdragen en de uitvoering daarvan wordt omgegaan?

De leden van de D66-fractie zijn er niet van overtuigd dat de besluitvorming over grote projecten waarbij planologische kernbeslissingen een rol spelen, uitgezonderd moet worden.

Integendeel, deze leden zijn ervan overtuigd dat juist bij dit soort besluiten een referendum door de burgers met recht gewenst kan worden. De door de regering opgevoerde tegenstelling tussen zorgvuldig gewaarborgde inspraakrondes en een referendum onderschrijven zij dan ook niet. De leden van de D66-fractie hebben bij een eerste bespreking van het WRR-rapport over de procedure grote projecten in relatie tot het referendum reeds aangegeven dat het mogelijk zou moeten zijn een zorgvuldige inspraak en een referendum zodanig te combineren dat van een uitrekking van de totale procedure geen sprake is, integendeel.

Een afsluiting van de zogenaamde nut- en noodzaakfase met een wetsvoorstel c.q. projectbesluit waarover een referendum zou kunnen worden gevraagd zou wel eens tot een aanzienlijke stroomlijning en dus ook vereenvoudiging van de daaropvolgende pkb-procedure kunnen leiden. Immers de contouren van de beslissing zouden dan vastliggen en in de vervolgfase komen de individuele belangen aan bod. In die uitwerkingsfase gaat het dan om de beroep en bezwaarprocedures ten aanzien van de concrete uitwerking.

De nu voorliggende wetgeving sluit een dergelijke ontwikkeling – als wij het goed zien – overigens niet uit. Graag hierover het oordeel van de regering.

Ten aanzien van de referendabele onderwerpen hebben de leden van de fractie van GroenLinks bedenkingen. Het is duidelijk dat hetgeen in de Grondwet wordt geregeld niet bij referendum kan worden verworpen, gezien de verzwaarde procedure die voor grondwetswijzigingen geldt. Maar waarom bijvoorbeeld begrotingswetten worden uitgesloten is deze leden niet duidelijk. Immers, nu artikel 89e de wetgever de mogelijkheid geeft voortvarend te werk te gaan en een begrotingswet toch reeds in te voeren, is een belangrijk argument ontvallen aan deze keuze. Is het niet zo

dat sommige belangrijke besluiten nooit in andere wetten in formele zin zullen worden vervat? Te denken valt aan het (achterhaalde, maar voor de meningsvorming interessante) voorbeeld van de stationering van kruisraketten. Indien een dergelijk besluit niet in een wet in formele zin wordt vervat, dan kan daarover geen correctief referendum worden georganiseerd. Wel zou in zo'n geval de begroting van het ministerie van defensie (waarin de kosten die aan die plaatsing zijn verbonden staan begroot) aan een referendum kunnen worden onderworpen. Een analoge situatie speelt bij belangrijke besluiten van planologische aard. Kan de regering deze gedachtenlijn volgen en wat is haar opinie? Meent de regering niet dat hoe minder zaken aan een correctief wetgevingsreferendum kunnen worden onderworpen, hoe groter de behoefte zal worden aan introductie van een raadplegend referendum? En is de regering voornemens daaraan tegemoet te komen?

De leden van de RPF-fractie hebben zich verbaasd over het feit dat, onder de onderwerpen die uitgezonderd zijn van de mogelijkheid van een referendum, zich niet de fiscale wetten bevinden. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een verhoging van een bepaalde belasting nodig is vanwege de hoogte van de staatsschuld of vanwege de noodzaak van bijsturing van het gedrag van sommige burgers. Maar tegelijkertijd kan zo'n noodzakelijke belastingverhoging bij grote delen van de bevolking op bezwaren stuiten. Als zo'n belastingverhoging aan een referendum wordt onderworpen, is het niet denkbeeldig dat een belastingverhoging wordt verworpen, met alle gevolgen van dien. Deze leden geven de regering in overweging om in ieder geval fiscale wetsvoorstellen alsnog uit te sluiten van een referendum.

De leden van de SGP-fractie zijn met de regering van oordeel dat de onderwerpen die dienen te worden uitgezonderd van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum limitatief in de Grondwet moeten worden beschreven. De onderwerpen die in dit artikel zijn opgesomd hebben de instemming van de leden van de SGP-fractie.

De leden van de SGP-fractie vinden de opstelling van de regering op het punt van de zogenaamde «gemengde» uitvoeringswetgeving van internationale verplichtingen halfslachtig. Zij wijzen er op dat de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt helder zijn, waarmee het probleem van het al of niet uitgezonderd zijn van het correctief wetgevingsreferendum vanzelf wordt opgelost. Waarom staat de regering afwijkingen van deze lijn toe, zo vragen deze leden.

Met betrekking tot de begrotingsvoorstellen stelt de regering dat deze, vanwege de veelheid van uiteenlopende onderwerpen, niet geschikt zijn als onderwerp voor een correctief wetgevingsreferendum, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Zij zien in dit opzicht een parallel met de wetgeving ten aanzien van belastingen en sociale zekerheid. Deze leden vragen de regering om een heroverweging op dit onderdeel.

De leden van de SGP-fractie zijn het eens met de benadering van de regering ten aanzien van het uitzonderen van planologische kernbeslissingen van het correctief wetgevingsreferendum. De procedurele waarborgen aangaande de inspraak bij een planologische kernbeslissing zijn zodanig dat een correctief wetgevingsreferendum geen toegevoegde waarde heeft, ja zelfs praktisch gezien ongeschikt is. De benadering van de regering op dit punt bewijst voor de leden van de SGP-fractie eens te meer dat een correctief wetgevingsreferendum in ons politieke bestel niet wenselijk is. Het scheppen van optimale inspraakmogelijkheden vermindert naar hun oordeel de behoefte aan een correctief wetgevingsreferendum. Zij vragen de regering aan deze stelling een beschouwing te wijden.

De leden van de GPV-fractie menen dat de voorgestelde formulering van dit artikel veel vragen oproept. Wat wordt precies verstaan onder het koningschap, het koninklijk huis of de begroting? En wat onder «uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties»? In de toelichting wordt verwezen naar de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. In deze gevallen zou de wetgever geen beleidsvrijheid meer toekomen ten aanzien van de doeleinden van de internationale regeling. Maar er kan dan toch wel beleidsruimte bestaan voor wat betreft de middelen om die doeleinden te bereiken? Waarom moet de implementatie dan zonder meer worden uitgesloten? Is dat ook niet zeer ongewenst nu zoveel wetgeving bestaat uit implementatie van Europese regelgeving? Vormt de mogelijkheid van een referendum over implementatiewetgeving, waarbij sprake is van beleidsruimte, geen goede mogelijkheid de burgers meer te betrekken bij Europese regelgeving?

De leden van de GPV-fractie hebben grote twijfels ten aanzien van het voorstel geen uitzondering te maken voor wetgeving inzake sociale zekerheid en belastingen. Inhoudelijk zijn hiervoor goede argumenten. Maar juist daarom zou hiervoor niet de uitweg gekozen moeten worden van bekrachtiging vóór een referendum. De waarde van een referendum achteraf is altijd minder. Bovendien kan het hierbij gaan om een zeer substantieel deel van alle wetgeving. Wat zal de mogelijkheid van een referendum over belastingvoorstellen voor effect hebben op de presentatie van deze wetsvoorstellen? De genoemde leden herinneren eraan dat de Kamer al diverse malen kritiek heeft geïfend op het combineren van verschillende belastingvoorstellen in één wetsvoorstel. Zal de kans dat over een wetsvoorstel een referendum zal worden gevraagd er niet toe leiden dat een impopulair voorstel wordt gekoppeld aan een aantrekkelijker voorstel, ook al is het onderlinge verband ver te zoeken?

De leden van de GPV-fractie willen ook een nadere onderbouwing van het standpunt, dat geen generieke uitzondering nodig is voor besluitvorming door de wetgever bij gekwalificeerde meerderheid. Het gaat er hierbij niet alleen om of een procedure in totaliteit voldoende zorgvuldig is. Van belang is ook de vraag of het gezag van het representatieve stelsel niet wordt uitgehold als een eenvoudige meerderheid van de kiezers een wet blokkeren welke alleen met een grote meerderheid kon worden aanvaard.

De leden van de SP-fractie stemmen voorsnog niet in met de uitzondering van de vier onderwerpen van een correctief wetgevingsreferendum. Volgens de leden moeten in ieder geval ook het koningschap/koninklijk huis onder het correctief wetgevingsreferendum vallen.

Met betrekking tot internationale verdragen vinden de leden het nog onduidelijk wat daar nu wel en niet onder valt. Kan hierop uitgebreider toelichting gegeven worden. Kan een overzicht en/of voorbeelden gegeven worden van onderwerpen/politieke beslissingen van de afgelopen jaren die volgens de in dit voorstel voorgestelde uitzonderingen niet referendabel waren geweest?

Waarom wordt in niet overwogen om bij belangrijke internationale verdragen vooraf de bevolking te raadplegen? Is het ook niet mogelijk dat Nederland Internationale verdragen afsluit onder het voorbehoud dat de bevolking dit of onderdelen van deze implementatie via referendum verwerpt?

De leden van de SP-fractie stemmen niet in met het niet mogelijk maken van een correctief referendum over planologische kernbeslissingen. De bijzondere procedure met waarborgen van inspraak laat onverlet dat deze leden vinden dat de bevolking zich tegen belangrijke planologische beslissingen zou moeten kunnen spreken.

artikel 89d

Is het wel juist, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat vrijelijk kan worden beslist omtrent de bekrachtiging van een wetsvoorstel als wel een meerderheid is gehaald, maar niet het voorgeschreven quorum van 30%?

Onduidelijk blijft, volgens de leden van de D66-fractie, wat met het bepaalde in artikel 89d, tweede lid nu precies wordt bedoeld, temeer nu de toelichting vermeldt dat niet alleen het niet halen van de vereiste meerderheid maar ook het quorum is vereist voor de verplichte bekrachtiging. Als wel sprake zou zijn van een meerderheid maar niet van een quorum, zou geen verplichte bekrachtiging nodig zijn. De leden van de D66-fractie achten dat merkwaardig. In beide gevallen is immers sprake van een mislukt referendum. Zij achten dit eens temeer een reden om de verplichte bekrachtiging nog eens te heroverwegen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering aan te geven in welk opzicht het vereiste van de dertig procent, genoemd in het eerste lid, feitelijk verschilt van een opkomstpercentage. Overigens vragen zij waarop dit getal is gebaseerd.

De leden van de GPV-fractie vinden de laatste regels van de toelichting onduidelijk. Het gaat er toch om dat een rechtsgevolg alleen kan intreden als aan de cumulatieve eisen van een meerderheid van tevens dertig procent is voldaan.

artikel 89e

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt geoordeeld over het voorstel om in artikel 89e te spreken van «het niet kunnen wachten van de inwerkingtreding van een wet»?

Artikel 89e regelt de situatie dat de inwerkingtreding van de wet niet kan wachten op het tijdstip waarop komt vast te staan dat er een referendum zal worden gehouden. Het tweede lid van dat artikel biedt de wetgever de mogelijkheid om zo nodig de gevolgen te regelen van het vervallen van de wet. De leden van de VVD-fractie vragen wat de gevolgen zullen zijn als de wet later bij referendum alsnog wordt verworpen. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met reeds aan burgers verleende rechten? Welke denkbare gevolgen zijn mogelijk? En welke eventuele financiële gevolgen tengevolge daarvan? Zij vragen de regering daar nader op in te gaan. Voorts vragen zij de regering nader in te gaan op de woorden «zo nodig» in de laatste volzin van het tweede lid van artikel 89e. In hoeverre is de wetgever vrij in het nader regelen van de gevolgen van een alsnog bij referendum verworpen wet? Wat zullen de consequenties zijn als blijkt dat de wetgever die gevolgen niet of onvoldoende heeft geregeld?

artikel 89f

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat, als het gaat om de goedkeuring van verdragen, slechts de brief waarbij een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd aan een referendum kan worden onderworpen? Is het van overeenkomstig van toepassing verklaren van de artikelen 89a en verder wel voldoende doordacht?

De leden van de GPV-fractie menen dat de formulering van dit artikel onvoldoende doordacht is. Zij verwijzen in dit verband naar de kritiek van Kortmann in NJB van 7 februari 1997.

Deze leden stemmen er mee in, dat een referendum niet mogelijk wordt gemaakt over een planologische kernbeslissing. Het is hun echter

opgevalen, dat dit in de toelichting in zeer zwakke termen wordt verwoord. Acht de regering deze verlenging van de procedure alleen minder wenselijk? Of wil zij dit sterker ontraden?

De leden van de SP-fractie stemmen in met dit artikel. Zij zijn van mening dat het mogelijk moet zijn dat de bevolking zich uitspreekt over goedkeuring van belangrijke verdragen. Zo zou de bevolking zich uit moeten kunnen spreken over de weg die is en wordt ingeslagen met de Europese Unie. Maar niet geheel duidelijk is het de leden of dit artikel deze mogelijkheid geeft en hoe dit artikel zich verhoudt ten opzichte van artikel 89b.

Had over de goedkeuring van het verdrag van Maastricht wel of niet een correctief referendum gehouden kunnen worden indien voorliggend voorstel inmiddels van kracht was geweest?

Overigens is een raadplegend referendum over dergelijke belangrijke verdragen nu ook mogelijk?

Is het mogelijk een raadplegend referendum te houden over het eventuele verdrag van Amsterdam? Is het mogelijk een raadplegend referendum te houden over de toetreding van Nederland tot de EMU? Wat is de mening van het kabinet over dergelijke voorstellen?

De leden van de SP-fractie vragen of een aantal voorbeelden gegeven kan worden van verdragen waarvan geen uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt bij wet?

artikel 89g

De leden van de PvdA-fractie zijn vooralsnog van mening dat de term «tenminste» in de artikelen 89a en 89d kan vervallen en vernemen daarover graag de opvatting van de regering. Zij verzoeken de regering ook uitgebreider in te gaan op de regeling van geschillen over het referendum.

De leden van de D66-fractie vragen of in de uitvoeringswetgeving geen paal en perk zou moeten worden gesteld aan de per referendum te maken kosten?

Uitgaande van de mogelijkheid dat een correctief referendum wordt ingevoerd, kunnen de leden van de SGP-fractie zich op hoofdlijnen vinden in de benadering van de regering met betrekking tot de procedures en termijnen, zoals die zullen worden uitgewerkt in een afzonderlijk wetsvoorstel, zoals bedoeld in dit artikel.

artikel 128a

De leden van de PvdA-fractie zijn verbaasd over de opmerking in het nader rapport dat de regering ervan uitgaat dat de wetgever bij de vaststelling van de drempels rekening zal houden met het voorstel van de commissie-Biesheuvel en met de verdubbeling op nationaal niveau ten opzichte van het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Hoe kan beide en wat is nu de inzet van de regering? Welk oordeel heeft ook de regering over de ervaringen die inmiddels op provinciaal en lokaal niveau zijn opgedaan? Welke raadplegende referenda zijn overigens gehouden op provinciaal niveau? Waarom zou bij de drempels eventueel onderscheid gemaakt moeten worden tussen grotere en kleinere provincies en gemeenten?

Meent de regering dat het begrip besluit (ook in de Algemene wet bestuursrecht) voldoende duidelijk is? De leden van de PvdA-fractie vragen of niet reeds nu dieper op het vraagstuk van het medebewind kan worden ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom zij van mening is dat de argumenten die pleiten voor invoering van het correctief wetgevingsreferendum op nationaal niveau eveneens gelden voor de rechtstreeks gekozen organen op decentraal niveau. De argumentatie op dit punt is summier. Zij verzoeken de regering daarom een meer uitgebreide toelichting te geven.

De leden van de CDA-fractie vragen of, met de huidige ruime formulering van artikel 128a de decentrale wetgevers niet te veel zeggenschap hebben over de invulling van het lokale referendum. Daarna vragen de leden van de CDA-fractie de regering in hoeverre zij de ervaringen en de resultaten van de referenda in Leiden, Amsterdam en Rotterdam hebben meegenomen bij het ontwerp van deze bepaling.

De invoering van de mogelijkheid van een correctief referendum op decentraal niveau wordt geregeld in artikel 128a.

Alvorens nader op de verschillende onderdelen van artikel 128a in te gaan, merken de leden van de VVD-fractie in algemene zin op, dat zij van mening zijn, dat artikel 128a veel zaken aan de wetgever overlaat. Overigens geeft ook de memorie van toelichting weinig houvast omtrent de nadere uitwerking met betrekking tot de in te stellen drempels, de besluiten die onderwerp van het referendum kunnen zijn dan wel de onderwerpen die worden uitgesloten. Ook is er geen duidelijkheid over de mogelijkheid van een referendum in geval van taakuitoefening in medebewind.

Het begrip «besluit» fungeert bij het referendum op decentraal niveau als uitgangspunt. De leden van de VVD-fractie zijn verbaasd dat de regering heeft gekozen voor het ruime begrip «besluit». Zij delen de opvatting van de Raad van State dat er op deze manier een inconsistentie ontstaat tussen de regelingen op centraal (wetgeving) en decentraal niveau (besluit is meer dan een verordening). Wat is daarvan de reden? Voorts vragen zij de regering nader te motiveren waarom de werkingssfeer van het correctief referendum al te zeer beperkt zou worden als zou worden gekozen voor het begrip «verordening». Zij wijzen erop, dat de tekst van het regeerakkoord 1994 spreekt van «correctief wetgevingsreferendum». Het moet dus gaan over een ieder bindende regelgeving op decentraal niveau en niet over concrete besluiten die geen algemene regelgeving bevatten. Waarom wordt daar vanaf geweken?

De leden van de VVD-fractie wensen vast te houden aan de afspraken in het regeerakkoord en dringen er bij de regering op aan om niet verder te gaan dan het referendabel maken van decentrale regelgeving die vergelijkbaar is met de wetten in formele zin op rijksniveau. Zij hechten daar zeer aan.

Voorts stelt de Raad van State dat op decentraal niveau dikwijls besluitvorming plaatsvindt met betrekking tot maatschappelijk noodzakelijke projecten die op weerstand stuiten bij delen van de plaatselijke bevolking. Het blijkt, aldus de Raad van State, dan veelal niet moeilijk om in ruime mate steun te krijgen voor bezwaren tegen deze projecten. De leden van de VVD-fractie delen de opvatting van de Raad dat het openen van de mogelijkheid van een correctief referendum ten aanzien van dergelijke projecten de slagvaardigheid van het bestuur en de positie van de vertegenwoordigende organen ernstig zou kunnen aantasten. Zij vragen de regering daar nog eens nader op te reageren en zulks onmogelijk te maken.

Zoals gezegd omvat het begrip «besluit» juridisch en bestuurlijk ook beschikkingen, die betrekking kunnen hebben op individuele aangelegenheden. De leden van de VVD-fractie gaan er vanuit dat deze zaken worden uitgezonderd van het correctief referendum. Mogen zij daar op rekenen? Kan de regering nu reeds aangeven welke onderwerpen zullen worden uitgezonderd van het correctief referendum? De wetgever moet bij de uitzonderingen de hoofdlijnen aangeven, maar de wetgever kan «enige

ruimte» laten aan gemeenten en provincies, zo stelt de regering. Kan de regering aangeven wat onder «enige ruimte» moet worden verstaan? Hoe groot zal de vrijheid van provincies en gemeenten in dezen zijn?

En als wordt gekozen voor het begrip «verordening», zoals de leden van de VVD-fractie wensen, zou het dan niet beter zijn de uitzonderingen in de Grondwet op te nemen, overeenkomstig de uitzonderingen in artikel 89b voor het nationale niveau? De leden van de VVD-fractie zijn daar een voorstander van.

Ten aanzien van waterschappen ziet de regering af van de invoering van een correctief referendum omdat de verkiezing van deze organen op een wezenlijk andere wijze is geregeld. De leden van de VVD-fractie achten deze argumentatie mager. Het is voor hen niet duidelijk waarom regelgeving van waterschappen moet worden uitgezonderd. Ook waterschappen maken immers regelgeving die alle burgers kan treffen. Waarom wordt deze regelgeving dan uitgesloten, zo vragen zij de regering? Vanuit een oogpunt van consistentie redenerend, gaat het bij een referendum toch om de vraag of burgers de hun bindende regelgeving wel of niet aanvaardbaar achten, en toch niet om de vraag hoe de regelgevers zijn gekozen?

De leden van de VVD-fractie merken op, dat in artikel 89a een wet aan een referendum wordt onderworpen en dat in artikel 128a een besluit aan een «beslissend» referendum wordt onderworpen. Waarom is in artikel 128a het woord «beslissend» ingevoegd? In het regeerakkoord wordt uitgegaan van een «correctief» referendum.

De leden van de VVD-fractie krijgen daarop gaarne een reactie. Uit de formulering van artikel 128a blijkt, dat de drempels die gelden voor het referendum op decentraal niveau niet in de Grondwet worden opgenomen, maar bij wet zullen worden bepaald. Kan de regering nader motiveren waarom deze drempels niet in de Grondwet worden opgenomen? Bij de referenda op het nationale niveau gebeurt dat toch ook? Waarom heeft de regering voor de referenda op het decentrale niveau een andere oplossing gekozen? Geldt op het decentrale niveau dan niet dat de drempels in de Grondwet een waarborg bevatten voor de hantering van het referendum als corrigerend instrument? Op bladzijde 7 (tweede alinea) van de memorie van toelichting staat de volgende zin geschreven: «Waar het gaat om een mogelijke correctie van de wetgever in een volksstemming, kan de Grondwet de wetgever niet vrijlaten ten aanzien van de bepaling van wezenlijke onderdelen van dit correctiemechanisme». Geldt dat op het decentrale niveau anders? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie. Zij zijn in beginsel voorstander van grondwettelijke verankering van ook de drempels voor decentrale referenda.

De regering stelt dat de wetgever bij de bepaling van de drempels niet alleen rekening zal houden met de voorstellen van de commissie-Biesheuvel, maar ook met de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met referenda op lokaal niveau. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre een gebrekkige dan wel lage opkomst bij referenda een rol zal spelen bij het vaststellen van de drempels. Kan een lage opkomst een reden zijn voor het vaststellen van lagere drempels? Zij hechten er, mede daarom, aan dat de drempels analoog aan de drempels voor referenda op het nationale niveau zullen worden vastgesteld in de Grondwet. Gaarne krijgen deze leden daarop een reactie. Er wordt gesteld dat de hoofdlijnen van de regeling van het correctief referendum op decentraal niveau hun grondslag moeten vinden in de wet maar dat er daarnaast de nodige ruimte moet overblijven voor gemeenten en provincies om recht te doen aan hun eigen opvattingen en situatie. Kan de regering aangeven hoe groot zij die zelfstandige ruimte voor provincies en gemeenten dan wel zien, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Zoals gezegd, willen deze leden niet verder gaan dan de afspraken in het regeerakkoord: alleen wetgeving mag referendabel worden.

Gemeenten en provincies hebben niet alleen een eigen autonomie, maar kennen ook taakuitoefening in medebewind. Er wordt gesteld dat de wetgever moet bepalen of besluiten in medebewind tot de uitzonderingen op decentraal niveau moeten behoren. De leden van de VVD-fractie zouden daarover thans al graag meer inzicht willen hebben en dat niet voor zich uitschuiven. Kan de regering dat inzicht geven? Wordt bijvoorbeeld overwogen alle besluiten in medebewind uit te zonderen van het referendum of zal het gaan om bepaalde besluiten, parallel aan de implementatievoorstellen met betrekking tot EU-regels?

Tot slot van deze paragraaf willen de leden van de VVD-fractie een vraag stellen over de kosten. Welke (mogelijke) kosten zijn er voor provincies en gemeenten, verbonden aan het houden van referenda? Komen die kosten voor rekening van de provincies en gemeenten zelf? Of krijgen zij daarvoor extra financiële middelen van het rijk? Wordt ook nog overwogen om financiële bijdragen voor aanvragers van referenda in te stellen?

De leden van de D66-fractie steunen de gedachte dat in beginsel alle besluiten van provinciale staten en gemeenteraden behoudens een aantal bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen referendabel zullen moeten worden. Dit ligt ook geheel in de lijn van de voorstellen van de commissies Biesheuvel en De Koning en in de voorgaande proeves van wetgeving ook van dit kabinet.

De Raad van State is van mening dat in de Grondwet het begrip besluit een andere inhoud heeft dan het begrip besluit van de Algemene wet bestuursrecht. Deelt het kabinet die mening en zo ja, zou dan niet overeenkomstig hetgeen onlangs ten aanzien van het vernietigingsrecht in de Gemeentewet is geregeld (privaatrechtelijke besluiten krijgen een overeenkomstige behandeling) niet ook in de Grondwet moeten worden geregeld?

Het is op zich begrijpelijk en aanvaardbaar dat de regering voorstelt de nadere uitwerking van decentrale referenda aan de wetgever over te laten. Door de verwijzing naar de commissies Biesheuvel en De Koning wordt al wel enige richting gegeven.

Bij de uitwerking zullen ook naar het oordeel van de leden van de D66-fractie de in gemeenten opgedane ervaringen moeten worden betrokken. Dan zal ook een evenwichtige verhouding tussen bij voorbeeld referendum en rechtsbescherming, referendum en goedkeuring of referendum en medebewind moeten worden gevonden. Naar de overtuiging van de leden van D66 is dat zeker te vinden maar vergt het wat meer tijd en behoeft de herziening van de Grondwet daarop niet te wachten.

De leden van de D66-fractie vragen echter wel of de nu voorgestelde ruime delegatie naar decentrale wetgeving (krachtens de wet) in sommige opzichten niet wat erg ruim is. Wordt daardoor niet een te grote diversiteit in de hand gewerkt? En welke betekenis moet aan de woorden «krachtens de wet» worden toegekend?

Het bepaalde in artikel 128a geeft aan dat de wetgever de aantallen kiezers zal moeten regelen die vereist zijn om rechtsgeldig een referendum te kunnen vragen. Maar eisen te stellen aan bij voorbeeld de opkomst of aan een bepaalde meerderheid moeten die niet eveneens in de wet worden vastgelegd?

In de Gemeentewet en Provinciewet hebben raden en staten een ruime bevoegdheid gekregen hun taken te delegeren aan colleges van B en W of aan gedeputeerde staten. Betekent dit in samenhang met de bepaling in de Grondwet die alleen referenda ten aanzien van besluiten van raden en staten wil mogelijk maken, dat deze organen door middel van delegatie van hun bevoegdheden hun inwoners indirect kunnen beroven van hun recht op een referendum als overigens aan de voorwaarde daartoe is voldaan?

In de Gemeentestem van 7 februari 1997, nr. 7047, vestigt de heer Brederveld er terecht de aandacht op dat het niet zo vanzelfsprekend is de besluiten tot het voor kennisgeving aannemen buiten de reikwijdte van het referendum worden geplaatst. Niet zelden wordt door dit soort besluiten immers een nieuwe beleid geaccordeerd, waartegen bij de inwoners belangrijke bezwaren kunnen bestaan en waartegen in een later stadium moeilijker is op te komen.

Door het ontbreken van een duidelijke lijn ten aanzien van tenminste de minimale uitgangspunten zijn er op dit moment wel erg grote verschillen tussen de gemeentelijke referendumregels.

Zou er niet naar moeten worden gestreefd om hetzij via een circulaire hetzij in overleg met de VNG via een modelverordening te komen tot de formulering van enkele basiseisen die in ieder geval zullen moeten worden gesteld, aldus de leden van de fractie van D66.

Ten aanzien van het decentrale referendum is de regering nog aan de vage kant, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Dit is begrijpelijk, gezien het feit dat in deze kabinetsperiode geen nadere wetgeving te verwachten valt. In dit verband stellen de leden van de GroenLinks-fractie het feit aan de orde dat een definitieve regeling van het decentrale referendum toch nog zeker zo'n drie jaar op zich zal laten wachten. Is de regering bereid om in die periode zoveel mogelijk experimenten met decentrale referenda te stimuleren, zodat daaruit lessen kunnen worden getrokken voor de definitieve regeling?

De leden van de SGP-fractie vinden aan de toelichting bij dit artikel nog veel open einden zitten, zoals bijvoorbeeld bij de omschrijving van het begrip «besluit». Zij nemen aan dat een en ander eenduidig wettelijk vorm zal worden gegeven in het wetsvoorstel op grond van artikel 89g, dat zal worden ingediend na aanvaarding van dit grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing door de Eerste Kamer. Zij gaan er van uit dat de regering een algemene regeling op het oog heeft ten aanzien van beslissende referenda op provinciaal en gemeentelijk niveau en dat in dat opzicht uniformiteit noodzakelijk is. Het is deze leden niet duidelijk geworden hoeveel ruimte voor eigen invulling de regering wil laten aan de andere overheden. Zij ontvangen op dit punt graag een verduidelijking.

De leden van de GPV-fractie hebben bezwaren tegen het zonder meer introduceren van het beslissend referendum op lokaal en provinciaal niveau. Waarom is ook hier niet volstaan met het openen van de mogelijkheid voor gemeenten en provincies om het referendum in te voeren? Tegenstrijdig vinden deze leden ook, dat enerzijds een direct werkende bepaling wordt voorgesteld maar anderzijds heel veel wordt overgelaten aan de wetgever ter regeling. Daardoor is het moeilijk te beoordelen wat de gevolgen zullen zijn van deze grondwetsbepaling.

Wat wordt overigens bedoeld met de zin, dat de wetgever op dit punt de hoofdlijnen zal moeten aangeven? En hoe zal hierbij de regeling voor mogelijke geschillen zijn?

artikel 137

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering nadere aandacht te besteden aan de eis van een gekwalificeerde meerderheid bij grondwetsherziening, verdragen en in artikel 63 Grondwet, ook naar aanleiding van de kritiek die professor Kortmann in het NJB heeft geleverd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom niet eerst een notitie over de gehele procedure tot grondwetsherziening is verschenen, alvorens over te gaan tot indiening van dit artikel. Deze vraag is van

belang omdat de minister toegezegd heeft dat ook het constitutioneel referendum in de notitie aan de orde zou komen.

De regering ziet, evenals de commissie-Biesheuvel, geen aanleiding om het vereiste van een versterkte meerderheid in beide Kamers in tweede lezing ook als uitgangspunt te nemen voor de vereisten van het correctief grondwetgevingsreferendum. De leden van de VVD-fractie vragen de regering dat nader te motiveren. Zou het niet billijk zijn om de eisen voor referenda ook op te schroeven, als de Staten-Generaal een besluit met een gekwalificeerde meerderheid (van bijvoorbeeld tweederde) heeft moeten nemen in plaats van bij gewone meerderheid?

Het nieuw geïntroduceerde artikel 137, zesde lid, waarin een referendum ten aanzien van een grondwetswijziging pas mogelijk is na aanneming in tweede lezing, past bij het huidige systeem van grondwetswijziging. Maar werd in het kader van een herbezinning op de grondwetsherzieningsprocedure niet ook de mogelijkheid overwogen om het referendum in die procedure een rol te doen spelen met name als mogelijkheid tot vervanging van de tweede lezing? Wordt dit nu niet onmogelijk gemaakt door deze wat strakke bepaling van 137, zesde lid?

additionele artikel XXXI

De leden van de D66-fractie vinden een overgangsregeling die als het even tegenzit wel tien jaar kan beslaan uiterst ruim, zo niet te ruim bemeten. Na al hetgeen over referenda is gezegd, geschreven en geadviseerd en na de uitvoerige grondwetsherzieningsprocedure met zijn twee lezingen en al hetgeen in dat verband is gezegd en geschreven, moet het toch mogelijk zijn om binnen de termijn van vijf jaren de noodzakelijke wetgeving te produceren. Is het niet een laatste restant koudwatervrees dat aan deze bepaling ten grondslag ligt?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes