

Vergaderjaar 2005–2006

30 174

Voorstel van wet van de leden Duyvendak, Dubbelboer en Van der Ham houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

Nr. 7

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Algemeen

Indieners zien in het correctief wetgevingsreferendum een geschikt middel om de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. Zij sluiten daarmee aan bij de analyse die ten grondslag ligt aan het advies van de commissie-Biesheuvel¹ en het advies van de commissie-De Koning². Het correctief wetgevingsreferendum is een welkome aanvulling op de representatieve democratie. Ook kan een referendum ervoor zorgen dat kiezers actief betrokken worden bij de publieke zaak en stimuleert het het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Ook zorgt deze vorm van directe democratie voor het spreiden van de macht. Ten slotte zouden referenda goede diensten kunnen bewijzen bij onderwerpen, waarover de opvattingen dwars door partijen heen lopen. Bij de reguliere verkiezingen van Tweede Kamer, gemeenteraad en provinciale staten spelen deze issues vaak geen rol in het bepalen van de stem. Referenda zorgen ervoor dat vaste politieke verhoudingen soms worden doorbroken en dat meerderheden ontstaan waar die via de normale vertegenwoordiging niet ontstaan.

Aanleiding

De invoering van het referendum heeft deze en afgelopen eeuw meerdere keren op de politieke agenda gestaan. Het meest prominente voorbeeld is het nationale referendum dat op 1 juni 2005 is gehouden over de goedkeuring van een verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Voor het eerst in de moderne geschiedenis van Nederland werd een landelijk referendum gehouden. De ervaring met het nationaal referendum op 1 juni 2005, en de daaraan gekoppelde discussie over het wel of niet bindende karakter ervan, is mede aanleiding voor indieners om het referendum helder te regelen en een voorstel in te dienen tot wijziging van de grondwet, dat er toe strekt een correctief, bindend wetgevingsreferendum mogelijk te maken. Daarbij dient aangetekend te worden dat het karakter van een raadgevend, niet

¹ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming «Referendum en volksinitiatief». Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985.

² Rapport Tweede Kamer externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing «Het bestel bijgesteld», Kamerstukken II 1992/1993, 21 427, nrs. 36–37, en het vervolgrapport, Kamerstukken II 1993/1994, 21 427, nrs. 64–65.

bindend referendum anders is dan het hier voorgestelde raadgevende, bindende referendum. Desondanks menen indieners dat er wel degelijk voordelen zijn die voor beide soorten referenda gelden. Met name de positieve ervaringen met het referendum over het grondwettelijk verdrag van Europa ten aanzien van het actief betrekken van burgers bij de publieke zaak en het stimuleren van het publieke en politieke debat, zijn ook van toepassing op een correctief bindend referendum. Daarmee zijn het op 1 juni 2005 gehouden referendum, en de positieve ervaringen die daarmee zijn opgedaan, mede aanleiding om dit wetsvoorstel aanhangig te maken.

Achtergrond en geschiedenis

Zoals gezegd heeft de invoering van het referendum deze en afgelopen eeuw meerdere keren op de politieke agenda gestaan. Het meest prominente voorbeeld is het nationale referendum dat op 1 juni 2005 is gehouden over de goedkeuring van een verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. Voor het eerst in de moderne geschiedenis van Nederland werd een landelijk referendum gehouden. Daarnaast is er nu een flink aantal jaren ervaring met referenda op gemeentelijk niveau. Beide typen referenda zijn niet bindend voor regering en parlement (dan wel gemeenteraad en provinciale staten). Voor een bindend referendum moet een grondwetswijziging plaatsvinden. Een voorstel daartoe werd in 2004 in tweede lezing verworpen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat de regering had verklaard niet langer achter het wetsvoorstel te kunnen staan.

Over de opneming van een dergelijk referendum in de grondwet zijn inmiddels de nodige adviezen uitgebracht. De bekendste voorbeelden daarvan op nationaal niveau zijn de rapporten van de commissie-Biesheuvel (1985) en de commissie-De Koning (1993). Laatstgenoemde commissie sloot zich in meerderheid vrijwel geheel aan bij de bevindingen van de commissie-Biesheuvel. De commissie-Biesheuvel heeft voor de toenmalige Kabinetten Kok 1 en 2 belangrijk voorwerk verricht door de presentatie van een uitgewerkt voorstel tot grondwetsherziening. Dit voorstel is door de toenmalige regering grotendeels overgenomen in haar wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. Dit wetsvoorstel, dat in tweede lezing strandde in de Eerste Kamer (tijdens de «nacht van Wiegel»), en nadien opnieuw werd ingediend, samen met de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw), is op zijn beurt weer de basis voor het onderhavige wetsvoorstel.

Voordelen en eventuele bezwaren

Eerder al is ingegaan op de aanleiding voor de indieners om dit wetsvoorstel in te dienen en op de voordelen die het referendum heeft. Zij zien het als een noodzakelijke aanvulling op het huidige representatieve stelsel. Ook kan een referendum ervoor zorgen dat kiezers actief betrokken worden bij de publieke zaak en stimuleert het het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang. Het recente referendum over de Europese Grondwet heeft hiervoor voldoende aanwijzingen geleverd. Het referendum kende een hoge opkomst (63,3%), wat blijkt geeft van een grote betrokkenheid van burgers bij een onderwerp (Europese verdragen) dat doorgaans als «ver van mijn bed» werd beschouwd. Bovendien heeft het referendum geleid tot een geanimeerde en geëngageerde discussie in de media en onder kiezers over de voor- en nadelen van de Europese grondwet. Ook zorgde het ervoor dat er opnieuw discussie kwam over nut en noodzaak van een nationaal referendum. De discussie over en de bewezen voordelen van het nationale referendum van 1 juni 2005 zijn mede aanleiding geweest voor de indieners om dit wetsvoorstel te doen. Naast genoemde voordelen gelden nog andere positieve punten. Zo zorgt deze vorm van directe democratie voor het spreiden van de macht. Ten slotte zouden referenda goede diensten kunnen bewijzen bij onder-

werpen, waarover de opvattingen dwars door partijen heen lopen. Bij de reguliere verkiezingen van Tweede Kamer, gemeenteraad en provinciale staten spelen deze issues vaak geen rol in het bepalen van de stem. Referenda zorgen ervoor dat vaste politieke verhoudingen soms worden doorbroken en dat meerderheden ontstaan waar die via de normale vertegenwoordiging niet ontstaan.

Een veelgehoord bezwaar tegen een correctief referendum is dat referenda niet verenigbaar zijn met het Nederlandse stelsel van een representatieve democratie en dat het een ongewenste vergroting van de invloed van de kiezer zou betekenen. Over de relatie met het vertegenwoordigende stelsel zegt de staatscommissie Cals-Donner: «Ook daar, waar een representatief stelsel bestaat, behoeft de werking ervan niet te worden geschaad en kan deze zelfs worden verbeterd en gesteund door de toelating van een zekere mate van directe invloed»¹. Ook de Raad van State is van oordeel dat het nu voorgestelde referendum zich beter laat verenigen met het vertegenwoordigende stelsel dan andere soorten referenda. De indieners delen deze meningen en voegen daaraan toe dat zij een grotere directe invloed van de kiezer juist als wenselijk ervaren. Zeker in het licht van de vaak genoemde kloof tussen kiezer en politiek. Tekenen van deze kloof, die mogelijk zijn oorsprong vindt in de ontzuiling van de samenleving, zijn onder andere te zien in de laatste vier Tweede-Kamerverkiezingen (1994, 1998, 2002 en 2003). Hier traden voor Nederlandse begrippen grote verschuivingen in de kiezersgunst op. Het meest genoemde voorbeeld is de opkomst van de beweging rond Fortuyn. De kloof is ook genoemd na de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet. Hier tekende zich een andere stemming af onder de kiezers dan op basis van de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer verwacht mocht worden. Hieruit blijkt nog eens dat het niet (meer) vanzelfsprekend is dat de achterban van kiezers, die de verschillende partijen in het parlement vertegenwoordigen, op alle belangrijke punten hetzelfde vinden als de partij waarop ze stemmen of het laatst gestemd hebben. Daarom is er bij een referendum ook zo'n belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen, bewindspersonen en parlementariërs. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de argumenten, die kiezers kunnen gebruiken bij het bepalen van hun keuze. En zij zullen ook moeten aangeven wat de gevolgen zijn van aanneming dan wel verwerping van het voorstel waarover een referendum wordt gehouden. Indieners zien derhalve vormen van directe democratie als een referendum niet als een aantasting van een vertegenwoordigend stelsel, maar een aanvulling daarop. Dat dit in de praktijk een werkbare en wenselijke aanvulling is, blijkt uit de ervaringen met referenda in andere landen met een vertegenwoordigend stelsel. Er wordt wel eens geopperd dat een opiniepeiling een alternatief is voor een referendum. Dit zien de indieners niet zo. Ten eerste heeft een peiling geen bindend karakter. Bovendien is een peiling een momentopname en is het een instrument van een heel andere zwaarte dan een referendum, waarbij kiezers meer geneigd zullen zijn zich te informeren over het vraagstuk en deze informatie ook wordt verstrekt. Ten slotte vindt een peiling doorgaans plaats op initiatief van de overheid in plaats van een groep kiezers. Dit raadplegende karakter van een peiling maakt het tot een totaal ander instrument dan een raadgevend correctief referendum.

Een ander punt dat wel eens geopperd wordt is dat belangengroepen referenda kunnen initiëren en afdwingen. Op zich is dit geen bezwaar. Het staat iedere substantiële groep kiezers vrij om een verzoek in te dienen, al dan niet in georganiseerd verband. Bovendien betekent het initiëren van een referendum niet automatisch dat de uitslag vaststaat. Ook een initiatiefnemende belangengroep zal in staat moeten blijken om de meerderheid van de kiezers te overtuigen van haar keuze.

Wel moeten we rekenschap geven van het mogelijke nadeel dat een referendum een vertragend effect heeft op de besluitvormingsprocedure. De vraag is echter hoe deze mogelijke vertraging in verhouding staat tot de

¹ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1971.

duur van de gehele wetgevingsprocedure. Deze vertraging weegt volgens de indieners niet op tegen de voordelen van een referendum. Bovendien kent het wetsvoorstel een voorziening voor spoedeisende wetgeving en kan er in de uitvoeringswetgeving gewerkt worden met een beperkte duur van termijnen.

Een ander gehoord bezwaar is dat referenda vooruitgang tegenhouden, doordat wetsvoorstellen die veranderingen in gang zetten verworpen kunnen worden. Daar wordt dan dikwijls aan toegevoegd dat kiezers vaker geneigd zijn «nee» te stemmen dan «ja». De vraag is of het instrument hiervan de oorzaak is. Ten eerste kunnen wetsvoorstellen ook door het parlement geblokkeerd worden. Hiervan zijn legio voorbeelden, zoals bijvoorbeeld het tot twee maal toe stranden van het correctief referendum. Daarnaast hangt het natuurlijk ook sterk van het karakter van het wetsvoorstel af of er daadwerkelijk sprake is van conservatisme. Of de kiezer in het algemeen conservatiever is dan de volksvertegenwoordiging, is niet duidelijk. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan kan men hierin desondanks geen rechtvaardiging zien om een referendum dan maar achterwege te laten. Bovendien is in het geval dat de kiezer inderdaad conservatiever is een belangrijke taak weggelegd voor regering en volksvertegenwoordiging om de kiezer te overtuigen van wat naar hun mening nut en noodzaak van de door hun gewenste verandering zijn.

Als laatste dient nog ingegaan te worden op het punt van een veronderstelde polariserende werking. Critici menen dat het kiezen tussen «ja» en «nee» of «voor» en «tegen» leidt tot sterke polarisering in de maatschappij. De indieners zien in dat een referendum deze werking inderdaad kan hebben. De vraag is of deze tijdelijk of voor langere duur is en of deze (mede daarom) wenselijk of onwenselijk is. Allereerst zorgt polarisatie ervoor dat kiezers, partijen en maatschappelijke organisaties daadwerkelijk stelling moeten nemen en gedwongen zijn keuzes te maken. Dit zorgt volgens de indieners voor een zeer gewenste versterking van de democratie en de democratische legitimatie van de politiek. Ten tweede kan polarisatie ervoor zorgen dat een doorbraak wordt bewerkstelligd op thema's waar consensus leidt tot stagnatie. Ten slotte is de vraag of de polarisatie die eventueel na een referendum optreedt langdurig zal zijn, omdat de uitslag altijd aanleiding zal zijn voor kabinet en parlement om een politiek gevolg te geven aan de uitslag.

2. Inhoud wetsvoorstel

Algemeen

De inhoud van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening komt op belangrijke punten overeen met het wetsvoorstel dat door de kabinetten Kok 1 en 2 is ingediend en daarmee met het voorstel van de commissie-Biesheuvel ten aanzien van het correctief wetgevingsreferendum. Wel hebben indieners enkele wijzigingen aangebracht op het gebied van de drempels.

In hoofdlijnen komt het wetsvoorstel op het volgende neer. Nadat een wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen, kan een groep van kiesgerechtigden door middel van een inleidend verzoek vragen om een referendum te houden. Binnen een door de wetgever gestelde termijn moet vervolgens de steun worden verworven van een grotere groep kiesgerechtigden. Indien ook dit aantal steunverklaringen is verkregen, wordt overgegaan tot het houden van een referendum. Het aan een referendum onderworpen wetsvoorstel vervalt van rechtswege indien een meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden, die tevens een nader te bepalen percentage vormt van alle personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen, tegen het wetsvoorstel stemt.

Drempels

Indieners kiezen ervoor om op één punt af te wijken van de vergelijkbare wetsvoorstellen zoals die eerder door achtereenvolgende kabinetten aan de Kamer zijn voorgelegd. Indieners kiezen ervoor om drempels niet in de Grondwet op te nemen. Zij zijn van mening dat dergelijke voorwaarden door de wetgever bij wet geregeld kunnen en moeten worden en dus niet in de Grondwet moeten worden opgenomen. Regeling in de Grondwet zou betekenen dat voor eventuele aanpassing van deze drempels, bijvoorbeeld wanneer er op basis van de evaluatie van gehouden referenda mocht blijken dat daar behoefte aan bestaat, opnieuw de zware procedure van een grondwetsherziening doorlopen zou moeten worden, hetgeen indieners ongewenst vinden. Anderzijds moet voorkomen worden dat de wetgever al te eenvoudig de drempels kan wijzigen. Daarom kiezen indieners ervoor dat een voorstel van wet terzake het vaststellen van de drempels alleen door het parlement aangenomen kan worden met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Indieners kiezen ervoor om ook drempels ten aanzien van het quorum en de aantallen steunbetuigingen, die benodigd zijn bij het indienen van een (inleidend) verzoek, niet in de Grondwet op te nemen. Zouden deze namelijk in de Grondwet worden opgenomen, dan is een zware en langdurige procedure nodig om deze te wijzigen, mocht blijken dat de drempel voor het houden van een referendum, voor het geldig verklaren van een uitslag of voor het doen van een verzoek te hoog of te laag is.

De commissie Biesheuvel beargumenteerde, dat door te kiezen voor vastlegging bij wet, het risico zou bestaan dat de wetgever in een voor haar welgevallige zin uitzonderingen zou kunnen vaststellen en daarmee «rechter is in eigen zaak». Om toch enigszins aan dit bezwaar tegemoet te komen, kiezen indieners ervoor om in de Grondwet op te nemen dat de wettelijke invulling (of wijziging) van de drempels bij tweederde meerderheid vastgesteld dienen te worden. Zo kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat een regering, met steun van de coalitie, ad hoc extreem hoge drempels kan opwerpen, wanneer zij menen dat een referendum niet gewenst is. Door te kiezen voor de 2/3-bepaling moet er de facto voor elke vaststelling of wijziging van drempels een apart wetsvoorstel ingediend worden, dat ook nog eens door tweederde meerderheid van het parlement gesteund moet worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden.

Het verschijnsel van de tweederde meerderheidswet komt ook nu al in de Grondwet voor, onder meer in gevallen dat regeling in de Grondwet te veel tijd zou vergen, terwijl regeling bij gewone wet een te lichte eis zou zijn. Het onderhavige wetsvoorstel is hiervan een voorbeeld.

Financiële gevolgen

Een voorstel tot invoering van het correctief referendum heeft in zoverre financiële gevolgen dat er aan de organisatie van een referendum kosten verbonden zijn. Deze kosten zijn vergelijkbaar met de kosten van verkiezingen (als het referendum daarmee niet samenvalt). Bij de kosten voor het landelijke referendum op 1 juni 2005 is uitgegaan van een bedrag van € 27 miljoen. Hieronder vallen met name de kosten voor de gemeentes (€ 22 miljoen) voor de uitvoering van de raadpleging (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 105 VII, nr. 2). In het kader van de invoeringswet zal bepaald moeten worden in hoeverre de gemeentes ook de kosten voor het correctief referendum op grond van onderhavig wetsvoorstel door het Rijk vergoed krijgen.

De cumulatieve kosten zijn uiteraard afhankelijk van het aantal referenda

dat daadwerkelijk gehouden zal worden. De exacte financiële gevolgen zijn daarmee afhankelijk van hetgeen in de uitvoeringswetgeving op het punt van drempels en uitzonderingen wordt vastgesteld. Het vervallen van een wet(svoorstel) als gevolg van de uitslag van een referendum kan in een concreet geval eveneens financiële gevolgen hebben. Op dit punt bestaat er evenwel geen verschil met de bestaande mogelijkheid dat wetsvoorstellen niet worden bekrachtigd of aangenomen, waarbij wel aangekend moet worden dat de onzekerheid of een wet doorgaat wel van invloed kan zijn op (uitvoerings-)kosten die vooruitlopend op bekrachtiging van de wet gemaakt moeten worden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II

A (artikel 81)

De voorgestelde toevoeging brengt tot uitdrukking dat de vaststelling van wetten in het geval van een correctief wetgevingsreferendum ook in juridische zin mede wordt bepaald door de uitslag van het referendum. Dit blijkt uit de regeling van de rechtsgevolgen van het referendum ten aanzien van de bekrachtiging van wetsvoorstellen.

Artikel II

B (par. 1A Referendum, de artikelen 89a tot en met 89g)

Artikel 89a

De voorgestelde regeling van het correctief referendum omvat de voorstellen van wet die door de Staten-Generaal zijn aangenomen. Het gaat derhalve om een referendum over het resultaat van de werkzaamheden van de wetgever die bestaat uit de regering en de volksvertegenwoordiging in de beide Kamers der Staten-Generaal. In het eerste lid wordt verwezen naar de in artikel 54 omschreven kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer. De bevoegdheid tot beoordeling van wetsvoorstellen, die voortkomen uit het vertegenwoordigend stelsel, komt immers toe aan de kiezers. Zij zijn degenen die, door de uitoefening van het kiesrecht, de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. Indieners kiezen er daarom voor dat het initiatief tot het houden van een bindend referendum ligt bij de kiezer. Zij achten het niet wenselijk dat de regering of een gedeelte van het parlement zelf beslist over de correctie van de eigen werkzaamheden. Daarmee wordt het bestaande proces van wetgeving binnen het vertegenwoordigend stelsel nodeloos doorkruist en gecompliceerd terwijl de invloed van de kiezer op het beleid geringer is dan bij het voorgestelde correctief wetgevingsreferendum.

Voor het houden van een referendum is het verder een vereiste dat een groep kiesgerechtigden een inleidend verzoek doet. Deze groep moet vervolgens de steun verwerven van een groter aantal kiesgerechtigden. De exacte hoogte van deze aantallen kiesgerechtigden wordt in uitvoeringswetgeving vastgelegd. Dergelijke «drempels» zijn nodig om zeker te stellen dat het verzoek tot referendum wordt gesteund door een substantieel deel van de bevolking. In de uitvoeringswetgeving kan dan tevens ingegaan worden op andere procedurele aspecten, zoals de termijn waarbinnen een (inleidend) verzoek gedaan moet worden en de manier waarop geregistreerd wordt wie het (inleidend) verzoek steunt.

Indieners vinden de tweefasestructuur van inleidend verzoek en verzoek van cruciaal belang voor de feitelijke werking van het correctief wetgevingsreferendum. Dit hoort dan ook thuis in de Grondwet. De taak van de wetgever beperkt zich niet tot de regeling van het referendum tot aan het moment van de stemming. Hij is ook verantwoordelijk voor alle relevante uitvoeringsaspecten van het referendum. Daarom krijgt de wetgever de grondwettelijke opdracht om nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de organisatie van de stemming en de bepaling van de uitslag. Maar ook het vaststellen van de termijn waarbinnen steunverklaringen verzameld moeten worden, eventuele beroepsprocedures, het ter beschikking stellen van zendtijd aan initiatiefnemers en anderen en het bepalen van de datum van de stemming. Een wetsvoorstel waarin deze elementen nader zijn uitgewerkt, zal kunnen worden ingediend parallel aan de Grondwetsherziening of na aanvaarding van dit grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing door de Eerste Kamer. In het tweede lid wordt bepaald dat de onthouding van de bekrachtiging ertoe leidt dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven. De onthouding van de bekrachtiging vormt een van de gronden om geen gevolg te geven aan het inleidend verzoek. Andere gronden zijn gelegen in het vereiste aantal kiesgerechtigden, de overschrijding van termijnen en de grondwettelijk en wettelijk geregelde uitzonderingen. Deze weigeringsgronden vinden hun basis in de Grondwet.

Artikel 89b

Eén van de uitzonderingen betreft de voorstellen van rijkswet. In formele zin zou de invoering van het correctief wetgevingsreferendum zonder meer geen wijziging brengen in de situatie dat het laatste woord in de procedure van rijkswetgeving bij Nederland berust en dat de Nederlandse Antillen en Aruba beschikken over een vetorecht bij voorstellen van rijkswet tot wijziging van het Statuut. Tegelijkertijd ontstaat er echter ook een nieuwe situatie. De Nederlandse bevolking krijgt namelijk de mogelijkheid om alle voorstellen van rijkswet te verwerpen, terwijl het om aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel gaat. Daarbij speelt ook dat bepaalde aangelegenheden die bij rijkswet geregeld worden van groter belang kunnen zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan voor Nederland. Per saldo zou de invoering van het correctief wetgevingsreferendum als onderdeel van de rijkswetgevingsprocedure resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van het gewicht van Nederland binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. Een dergelijke verandering achten de indieners niet in overeenstemming met het karakter van de bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut voor het Koninkrijk.

Met deze bepaling inzake rijkswetten wordt de mogelijkheid uitgesloten om een referendum te houden over bepaalde (Europese) verdragen die op het Koninkrijk als geheel van toepassing zijn. Overigens is het wel mogelijk om over dergelijke internationale verdragen een niet-bindend raadplegend referendum te houden. De hiervoor genoemde bezwaren die gelden bij een bindend correctief raadgevend referendum over een voorstel van rijkswet gelden niet (in dezelfde mate) voor een raadplegend niet-correctief referendum. De uitkomst van een nationaal raadplegend niet-correctief referendum, zoals het referendum dat op 1 juni jl. is gehouden over de Grondwet voor Europa, moet worden gezien als een zwaarwegend advies aan de Nederlandse wetgever. Als sprake is van een raadplegend niet-correctief referendum over de goedkeuring van een verdrag dat op het Koninkrijk als geheel van toepassing zal zijn, dient de wetgever niet alleen dit advies mee te wegen bij de uiteindelijke besluitvorming over die goedkeuring, maar ook de opvattingen en belangen van de andere landen van het Koninkrijk. Tijdens de behandeling van de goedkeuringswet kunnen de Nederlandse Antillen en Aruba op grond van de procedure,

beschreven in de artikelen 16 tot en met 19 van het Statuut, hun opvattingen kenbaar maken. Een bindend raadgevend correctief referendum is in zoverre van een andere orde, dat bij een afwijzende uitspraak geen nadere afweging door de wetgever meer plaatsvindt, maar het aan het referendum onderworpen wetsvoorstel van rechtswege vervalt.

Artikel 89c

De voorgestelde regeling van het correctief wetgevingsreferendum noopt tot een nadere bepaling van de procedure en de bevoegdheid tot (onthouding van de) bekrachtiging van wetsvoorstellen. In artikel 89a, tweede lid, wordt aan de onthouding van de bekrachtiging het rechtsgevolg verbonden dat aan het inleidend verzoek geen gevolg wordt gegeven. Volgens artikel 87, eerste lid, van de Grondwet wordt een voorstel pas wet zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd. Bij het correctief wetgevingsreferendum moet deze gebruikelijke wijze van bekrachtiging van het aangenomen wetsvoorstel in elk geval wachten tot het moment dat vaststaat dat er al of niet een referendum wordt gehouden. Zodra vaststaat dat er geen referendum wordt gehouden over het voorstel, kan de bekrachtiging daarvan op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Dit moment kan worden bepaald nadat de gestelde termijn voor het inleidend verzoek of het beroep tegen een afwijzing daarvan is verstreken. In een uitvoeringswet zullen deze procedurele momenten nader bepaald moeten worden. Indien er wel een volksstemming wordt gehouden, wacht de bekrachtiging op de uitslag daarvan. De procedure van artikel 89d is in dat geval van toepassing. De bevoegdheid tot bekrachtiging van wetsvoorstellen op grond van artikel 87 is dan beperkt tot een verplichting tot bekrachtiging van de wetsvoorstellen waartegen niet een meerderheid zich heeft uitgesproken. Voorts moet deze verplichte bekrachtiging terstond plaatsvinden. Indien de vereiste meerderheid wel is behaald, maar het in de invoeringswet bepaalde opkomstpercentage niet is gehaald, kan de bekrachtiging alsnog op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

Artikel 89d

Bij wet wordt bepaald welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een wetsvoorstel in een referendum. Om er zeker van te zijn dat de meerderheid in de stemmingsuitslag ook overeenkomt met een meerderheid of aanzienlijke minderheid van het totaal aan kiesgerechtigden, kan niet volstaan worden met een enkelvoudige meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden. Dit zou opgelost kunnen worden door het opnemen in het wetsvoorstel van een bepaald opkomstpercentage als nader vereiste. Dit heeft echter als bezwaar dat dit bevordert dat de voorstanders van de wet niet zullen deelnemen aan het referendum. Indieners geven daarom de voorkeur aan een stelsel waarbij wordt vereist dat de enkelvoudige meerderheid van de deelnemers aan het referendum tevens ten minste een bepaald percentage van de personen moet vertegenwoordigen die gerechtigd waren om deel te nemen aan het referendum. In de bepaling wordt niet uitgegaan van de kiesgerechtigden maar van de personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen. Dit onderscheid is aangebracht omdat onbekend is hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders zich in het buitenland bevinden. Het is wel bekend hoeveel kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland zich hebben laten registreren om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer die direct vooraf gingen aan het referendum. Deze categorie wordt als uitgangspunt genomen bij de bepaling van het totale aantal personen dat gerechtigd is om deel te nemen aan het referendum. Indien aan het dubbele vereiste van de enkelvoudige meerderheid en het percentage van kiesgerechtigden wordt voldaan bij het referendum, vervalt het voorstel

van rechtswege. Het komt niet zinnig voor om in dit geval te bepalen dat er een verplichting bestaat om de bekrachtiging te onthouden.

Het tweede lid bevat de regeling van de rechtsgevolgen indien niet een meerderheid zich tegen het voorstel uitspreekt. Het wetsvoorstel moet in dat geval terstond bekrachtigd worden. Deze verplichting omvat dus ook het geval dat de vereiste meerderheid niet is gehaald maar het aantal opgekomen tegenstanders wel tenminste het vastgestelde percentage omvat van het aantal personen dat gerechtigd was om aan het referendum deel te nemen. In het geval dat wel een meerderheid is behaald maar niet tevens het voorgeschreven quorum, heeft het referendum niet tot een uitspraak met rechtsgevolg geleid. Dan kan op de gebruikelijke wijze worden beslist omtrent de bekrachtiging.

In het derde lid wordt bepaald dat een wetsvoorstel waarin het vereiste deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen wordt vastgelegd, alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goede referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden

Artikel 89e

In bepaalde gevallen kan de inwerkingtreding van de wet niet wachten op het tijdstip waarop vast komt te staan dat er een referendum zal worden gehouden maar moet de bekrachtiging terstond plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de uit de begroting voortvloeiende aanpassingen in de wetgeving inzake sociale zekerheid en belastingen. Deze wetsvoorstellen worden veelal tegen het einde van het kalenderjaar aanvaard en treden per 1 januari van het nieuwe jaar in werking. Artikel 89e voorziet in een bijzondere regeling voor deze gevallen. Het eerste lid beperkt de spoedregeling tot de wetsvoorstellen die zelf de bepaling bevatten dat de bekrachtiging terstond dient plaats te vinden. In dit geval kan het voorstel van wet niet worden onderworpen aan een referendum maar kan het na de bekrachtiging tot wet geworden voorstel wel worden onderworpen aan een referendum. Deze bepaling kan niet gemist worden als waarborg tegen een mogelijk misbruik van de spoedregeling als uitzonderingsgrond. Krachtens het tweede lid vervalt de bedoelde wet van rechtswege als daarover een referendum wordt gehouden en de in artikel 89d, eerste lid, voorgeschreven meerderheid aanwezig is. In de overige gevallen blijft de wet natuurlijk van kracht. Verder biedt de tweede volzin de mogelijkheid aan de wetgever om zo nodig de gevolgen te regelen van het vervallen van de wet. Deze wet kan zowel de algemene wet zijn die bedoeld is in artikel 89g als een bijzondere wet indien de genoemde algemene wet niet (volledig) voorziet in de noodzakelijke regeling van de gevolgen. In de desbetreffende wet zal een algemene of bijzondere regeling worden getroffen voor de rechten die ontleend zijn aan de wet die na de bekrachtiging is vervallen als gevolg van de uitslag van het referendum.

In het derde lid wordt bepaald dat een voorstel van wet terzake van het vereiste deel van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen alleen bij tweederde meerderheid aangenomen kan worden. Indieners vinden dat deze constructie enerzijds zorgt voor voldoende flexibiliteit om drempels en uitzonderingen aan te passen wanneer blijkt dat deze niet bijdragen aan een goed referendumpraktijk, en anderzijds wordt voorkomen dat de wetgever al te zeer invloed kan uitoefenen op de voorwaarden waaronder een referendum gehouden kan worden.

Artikel 89f

Het eerste lid verruimt de werking van het correctief wetgevings-referendum tot de goedkeuring van verdragen. Dit heeft praktisch alleen betekenis voor de stilzwijgende goedkeuring van verdragen omdat de uitdrukkelijke goedkeuring plaatsvindt bij wet. Artikel 91 van de Grondwet verplicht evenwel niet tot goedkeuring bij wet. Daarom moet de Grondwet verzekeren dat de goedkeuring van verdragen het onderwerp kan vormen van een referendum omdat de gevolgde procedure overeenkomt of sterke gelijkenis vertoont met het proces van wetgeving en de uitvoering van verdragen wordt opgenomen onder de door de Grondwet uitgezonderde onderwerpen.

Artikel 89g

In artikel 89g wordt de wetgever, overeenkomstig artikel 59 Grondwet over het kiesrecht, opgedragen om alles te regelen wat verder het referendum betreft. Op grond van deze bepaling is grondwettelijk verzekerd dat de wetgever de gang van zaken tot aan het moment van het referendum regelt alsmede zaken als de organisatie van het referendum zelf en de bepaling van de uitslag. Hier wordt eveneens verwezen naar de toelichting bij artikel 89a.

Artikel III

Indieners menen dat hetgeen geldt voor invoering van het correctief referendum op nationaal niveau eveneens zou moeten gelden voor gemeenteraad en provinciale staten. De verdeling van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen staat er niet aan in de weg dat een correctief referendum kan worden gehouden over datgene waarover men op decentraal niveau kan beslissen. Hoewel er op dit punt geen fundamenteel verschil bestaat tussen de, overigens moeilijk scherp te onderscheiden, sferen van medebewind en autonomie, kiezen de indieners ervoor de regeling te beperken tot provincies en gemeenten. Ten aanzien van de waterschappen zien zij af van de invoering van een correctief referendum omdat de verkiezing van deze organen op een wezenlijk andere wijze is geregeld.

Artikel 128a

Indieners volgen het advies van de Raad van State om de referendabiliteit op decentraal niveau in beginsel te beperken tot die besluiten die inhoudelijk zijn aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift. Vooral deze besluiten van algemene strekking, die rechtstreeks de burgers binden, raken immers per definitie de belangen van burgers. Het zal daarbij veelal gaan om verordeningen, maar het begrip «verordening» brengt de beoogde beperking tot algemeen verbindende voorschriften onvoldoende tot uitdrukking, omdat het veelal wordt opgevat als een formeel begrip. Centraal staat de referendabiliteit van algemeen verbindende voorschriften van provinciale staten of gemeenteraad. Tegelijkertijd wensen de indieners niet op voorhand de referendabiliteit van besluiten, niet inhoudende algemeen verbindende voorschriften, uit te sluiten. Het kan immers goede zin hebben om dergelijke besluiten die de belangen van provinciale of lokale ingezetenen direct en in betekende mate raken, zonder dat zij rechtstreeks bindend zijn, aan de kiezers voor te leggen. Het gaat hier evenwel om een catalogus van besluiten van zo uiteenlopende aard, dat het – zo al mogelijk – ongewenst is deze inhoudelijk in de Grondwet aan te wijzen. Daarom is voorzien in een bevoegdheid van de wetgever om daartoe over te gaan. Voor alle categorieën besluiten geldt dat het besluiten moeten zijn die door het algemeen verte-

genwoordigend orgaan (gemeenteraad of provinciale staten) zijn genomen.

In het kader van de eerdere voorstellen tot invoering van het bindend referendum achtte het toenmalige kabinet het van wezenlijk belang dat de regelgever wiens besluiten referendabel zijn niet zelf de grenzen van de referendabiliteit van zijn besluiten bepaalt. Deze grenzen zouden moeten worden getrokken door een ander, hoger orgaan. Voor de wetgever is dit de Grondwet, voor de lokale en provinciale regelgever is dit de wetgever. De Raad van State ziet echter geen dringende reden waarom de wetgever niet zou mogen bepalen dat bij provinciale of gemeentelijke verordening beslissingen als referendabel worden aangewezen die dat niet zijn ingevolge de wet zelf. De indieners delen deze opvatting. Om die reden is artikel 128a zo geformuleerd dat de uitvoeringswet deze ruimte kan bieden aan de provincies en de gemeenten.

Bij de kring van personen die bij het referendum betrokken zijn, verwees het voorstel van de commissie-Biesheuvel voor een grondwetsbepaling uitsluitend naar de kring van deelnemers aan het correctief referendum, namelijk de kiesgerechtigden van provinciale staten en gemeenteraden. Op grond van de inhoud van het advies van de commissie-Biesheuvel en de overeenkomstige bepaling op nationaal niveau, achten indieners het echter noodzakelijk dat de Grondwet op dit punt ook de kring van kiesgerechtigde personen aanwijst die de procedure voor het houden van een referendum in gang kunnen zetten. De wetgever zal daarbij moeten bepalen op welke wijze de omvang van deze kring van personen wordt vastgesteld en welke procedure wordt gevolgd om te bepalen of de vereiste steun bestaat voor het houden van een referendum. Dit is van belang als waarborg voor het recht van de burgers om deel te nemen aan een correctief referendum.

Tevens biedt een wettelijke regeling die geldt voor alle gemeenten en provincies de waarborg voor een zuivere en uniforme vormgeving van het instrument, inclusief een spoedregeling.

Ook zal de wetgever moeten aangeven welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een genomen besluit.

De voorstellen van de commissie-Biesheuvel houden in dat er ook op decentraal niveau wordt onderscheiden tussen een inleidend verzoek en een daarop volgende fase van steunverwerving bij een grotere groep kiesgerechtigden. Ook hier geldt dat bij wet het aantal kiesgerechtigden in de twee fases vastgelegd moet worden.

De hoofdlijnen van de regeling van het correctief referendum op decentraal niveau zullen hun grondslag moeten vinden in de wet. Daarnaast dient er de nodige ruimte overblijven voor gemeenten en provincies om recht te doen aan hun eigen opvattingen en situatie. Indieners vinden dat de Grondwet de gemeenten en provincies de ruimte moet laten om zelf belangrijke elementen van de procedure (bepaling tijdstip, organisatie en faciliteiten campagne etc.) vast te stellen. Daarom is in de formulering van het grondwetsartikel gekozen voor een ruime mogelijkheid van delegatie.

Artikel IV

Wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing worden uitgezonderd van het correctief wetgevingsreferendum. Een correctief referendum over de eerste lezing is niet wenselijk omdat dit de mogelijkheid opent dat er twee maal een correctief referendum over hetzelfde voorstel wordt gehouden. De voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening is op dit punt niet in alle opzichten te vergelijken met een correctief grondwetgevingsreferendum omdat daarbij ook andere overwegingen een rol spelen. Bij een referendum over een grondwetswijziging gelden geen andere eisen, zoals een 2/3 meerderheid in de uitslag, dan voor een referendum over een voorstel van wet. De combi-

natie van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure met een facultatief, correctief grondwetgevingsreferendum biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over veranderingen in de Grondwet.

Artikel V

Het is van belang dat er na het van kracht worden van dit wetsvoorstel voldoende tijd is voor de wetgever om een invoeringswet van kracht te laten worden. De wetgever moet tijdig uitvoering kunnen geven aan de nieuwe grondwettelijke bepalingen. Gelet op de tijd die in het algemeen nodig is voor de totstandkoming van een wettelijke regeling, is een termijn van vijf jaar als uitgangspunt genomen, minder mag ook. Deze termijn sluit aan bij de termijn die in andere additionele bepalingen werd opgenomen. Deze overwegingen gelden ook voor de opgenomen mogelijkheid van een eenmalige verlenging van uiterlijk vijf jaar. Deze termijnen kunnen verschillen per artikel met dien verstande dat daarbij de logische samenhang tussen bepaalde artikelen blijft gehandhaafd.

Duyvendak
Dubbelboer
Van der Ham