

26 156

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 29 maart 1999

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **VVD**-fractie memoreerden dat ruim een jaar geleden in de Eerste Kamer aan de orde is geweest het wetsvoorstel «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» (Kamerstukken II, 25 153). Thans ligt voor het wetsvoorstel «Verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum». Eerst dus de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen, thans het voorstel tot verandering van de Grondwet zelve. Huiselijk gezegd: nu ligt voor de meest wezenlijke beslissing van de twee. Vandaar ook het vereiste van tweederde meerderheid.

De leden van de VVD-fractie begonnen hun inbreng voor het voorlopig verslag met betrekking tot dit wetsvoorstel op deze wijze, omdat zij wat verrast waren over de uitlatingen die de regering over het tempo van behandeling in de Eerste Kamer van dit belangrijke wetsvoorstel heeft gedaan. Zo zei de Minister-President op 5 maart jongstleden dat er aan deze Kamer, uiterlijk begin april, een notitie zal worden verstrekt, waarin de minister van Binnenlandse Zaken duidelijk zal maken hoe een referendum, voor het geval de Eerste Kamer de voorgestelde wijzigingen van de Grondwet aanvaardt, zal worden ingericht.

Deze leden wilden over deze uitspraken van de Minister-President een aantal vragen stellen.

Hoe kan het kabinet nog voordat het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel is verschenen en de vragen die daarin gesteld zullen worden bekend zijn, nu al aangeven dat nauwelijks tien dagen later de antwoorden er zullen zijn? Vanwaar ook die plotselinge haast? De leden van de VVD-fractie schetsten in dit verband de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Op 14 september vorig jaar werd dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Op 29 oktober 1998 verscheen het verslag van de commissie voor Binnenlandse Zaken en

¹ Samenstelling: Postma (CDA), Tiesinga-Autsema (D66), Holdijk (SGP), van Dijk (CDA), de Beer (VVD), Batenburg, Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GL), Jurgens (PvdA), Bierman, Wiegel (VVD) (plv. voorzitter), Hirsch Ballin (CDA), Stoffelen (PvdA) (voorzitter) en Ruers (SP).

Koninkrijksrelaties der Tweede Kamer (stuk nr. 4). Het kabinet nam vervolgens anderhalve maand tijd voor het schrijven van de nota naar aanleiding van het verslag (stuk nr. 5). En een kleine twee maanden daarna – rond half februari 1999 – werd het wetsvoorstel door de Tweede Kamer plenair behandeld en aanvaard.

Of, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, hebben zij de regering verkeerd verstaan en is er – los van de naar aanleiding van dit verslag te schrijven memorie van antwoord – een kabinetsnotitie bijkans gereed waarin uitgebreid wordt ingegaan op de inrichting van de uitvoeringswetgeving? Een soort proeve? De leden hier aan het woord zouden dit op prijs stellen, zeker ook omdat zij zich eerder op het standpunt hebben gesteld dat zij, voordat ze zich wilden zetten aan de behandeling van deze tweede lezing, zicht wilden hebben op de nadere uitwerking in de gewone wet.

Zij verwezen in dit verband naar het plenair debat in deze Kamer bij de eerste lezing (Handelingen I 1997–1998, nr. 17) en zeiden daar in het vervolg van hun inbreng in dit verslag nog op terug te zullen komen.

De Minister-President heeft begin maart publiekelijk gezegd dat het kabinet alles zal doen wat het kan, gevraagd en ongevraagd, om de Eerste Kamer in staat te stellen, zo de Eerste Kamer dat wil, dit wetsvoorstel nog af te handelen voordat de Kamer van samenstelling verandert.

Past deze aanpak eigenlijk wel bij een onderwerp als dit? Het gaat hier immers om een, niet onbelangrijke, wijziging van de Grondwet. Dit wetsvoorstel beoogt de invloed van de kiezers te vergroten. Zou het, juist in dit geval, niet chiquer zijn de behandeling van dit wetsvoorstel door de binnenkort te kiezen nieuwe Eerste Kamer te doen geschieden? Daarmee zou worden onderlijnd hoezeer wordt gehecht aan de invloed die de kiezers via het uitbrengen van hun stem kunnen doen gelden. Uiteraard beslist de Eerste Kamer – de Minister-President heeft dat onlangs terecht nog eens gezegd – over haar eigen werkwijze, maar de leden van de VVD-fractie zeiden in het oordeel van het kabinet terzake wel geïnteresseerd te zijn.

Ook de Tweede Kamer is tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op dit punt ingegaan.

(Handelingen II, 1998–1999, nrs., 49, 50 en 51). Daarbij werd namens de D66-fractie het gevoel geuit dat een tweede lezing altijd na ontbinding ook van de Eerste Kamer moet plaatsvinden: «we zullen toch daarop moeten wachten», zei de woordvoerder van die fractie. De PvdA-fractie stelde ervan uit te gaan dat de Eerste Kamer «in juni, hopelijk nog voor het zomerreces, de tweede lezing kan afronden».

Tijdens de komende plenaire behandeling zullen de leden van de VVD-fractie uiteraard spreken over de principiële kanten van dit wetsvoorstel. In dit verslag wilden zij zich beperken tot een aantal vragen. Een tweetal zaken vraagt ruime nadere aandacht.

Het eerste betreft het referendabel zijn van sommige verdragen – artikel 89 b – en het tweede het referendabel zijn van besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen – artikel 128 a.

De formulering van beide wetsartikelen is bij wijziging van het oorspronkelijke regeringsvoorstel, tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het ontwerp in eerste lezing, tot stand gekomen. Onverhoeds, vele vragen openlatend en ook in tweede lezing aan de overzijde niet volledig doorzien. Zo werd tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in tweede lezing door een van de grootste fracties in de Tweede Kamer gesteld dat het Verdrag van Amsterdam onder deze omstandigheden en

onder deze regeling niet aan een referendum onderworpen had kunnen worden. Terwijl tijdens de eerste lezing het amendement-Scheltema-de Nie (Kamerstukken II, 25 153, nr. 18) was aangenomen, waarin buiten twijfel werd gesteld dat voorstellen van Rijkswet tot goedkeuring van verdragen referendabel zijn, indien het gaat om verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling en/of naar hun aard alleen voor Nederland kunnen gelden.

De Verdragen van Amsterdam en Maastricht zouden dus naar de opvatting van de leden van de VVD-fractie – indien dit wetsvoorstel toen wet was geweest – referendabel zijn geweest. Wil de minister hier nog eens op ingaan?

Wil het kabinet herbevestigen dat naar haar oordeel verdragen als het Unieverdrag, de Navo, de Benelux en conventies als die tussen landen aan de Noordzee, als het onderhavige voorstel wet zou zijn geweest, referendabel zouden zijn geweest? Kan een overzicht worden gegeven van andere verdragen waarvoor dit zou gelden? Een volgende vraag die de leden van de VVD-fractie wilden stellen betreft de mogelijke herzieningen van verdragen als deze. Wat is de mening van de minister over de referendabiliteit van deze herzieningen? Hoe zullen die zich verhouden tot nationale ratificaties? Hoe zal gehandeld dienen te worden bij zaken als bijvoorbeeld uitbreiding van de Unie?

De tweede reeks van kanttekeningen die de leden van de VVD-fractie wilden plaatsen, betreft de referendabiliteit van besluiten van lagere overheden.

Het voorgestelde artikel 128 a is heel open geformuleerd. Het biedt weinig duidelijke criteria voor het wel of niet referendabel zijn van besluiten van staten en raden. Vandaar ook het klemmend verzoek, namens de VVD-fractie bij verschillende gelegenheden opgeworpen, inzicht te kunnen hebben in de uitvoeringswetgeving, alvorens over deze Grondwetswijziging te beslissen.

In verschillende fasen van de behandeling van dit voorstel heeft de regering hier en daar wat zicht gegeven op de wel of niet referendabiliteit van deze besluiten. Echter een duidelijk overzicht ontbreekt tot nu toe. Daarom de vraag dit overzicht, en zo het inzicht, thans te verschaffen. Gaarne legden de leden van de VVD-fractie daarbij nog enkele meer gespecificeerde vragen aan het kabinet voor. De minister heeft tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 25 153 in deze Kamer gesteld dat op gemeentelijk niveau de algemeen plaatselijke verordening misschien het meest aansprekende voorbeeld is van een besluit op basis van artikel 128 a Grondwet, waar het de referendabiliteit betreft. Kan hier nader op worden ingegaan? Waar wordt precies op gedoeld? Niet uitgesloten wordt geacht dat bestemmingsplannen referendabel zullen worden verklaard. Wat is thans het concrete standpunt van de regering ter zake? Hoe zal worden omgegaan met wijzigingen (groot en klein) van bestemmingsplannen? Zullen de provinciale streekplannen en de wijzigingen daarvan referendabel zijn?

Tijdens de tweede lezing is bij de plenaire behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer een interessante gedachtewisseling gevoerd ten aanzien van het medebewind. Medebewindsbesluiten die algemene verbindende voorschriften bevatten, zijn referendabel, stelde de minister.

Welke – zo vroegen de leden van de VVD-fractie aan de regering – zal de situatie zijn als de regering de gemeenten, of een aantal gemeenten, in medebewind voorschrijft over een bepaalde aangelegenheid een verordening vast te stellen en vervolgens in de ene gemeente wel en in de

andere gemeente niet bij referendum een dergelijke verordening wordt verworpen? Leidt dat niet tot onoverzichtelijkheid en rechtsongelijkheid? Hoe denkt de regering in voorkomende situaties dan te handelen?

Deze leden zouden het zeer op prijs stellen als de regering in de memorie van antwoord nader zou willen ingaan op de positie van de burge-meesters als toezichthouders uit hoofde van artikel 273 Gemeentewet, dit in het verband van schorsing en vernietiging van besluiten door de Kroon en op die van de Commissaris van de Koningin in vergelijkbare omstandigheden (artikel 266 Provinciewet).

De leden van de VVD-fractie wilden op een ander aspect van dit wetsvoorstel dat in eerste lezing in deze Kamer aan de orde is gesteld, nog wat ingaan. Het betreft de vraag wat er gebeurt als een wet die om spoedeisende redenen direct in werking treedt en vervolgens in een referendum wordt verworpen. Hoe zal dan worden omgegaan met diegenen die rechten aan de wet kunnen ontlenuen? De minister heeft daarover gezegd dat hij, de Kamer en de Raad van State hierop zullen moeten toezien. Hoe ziet het kabinet dit precies?

Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in eerste lezing hadden de leden van de VVD-fractie – verwijzend naar de drempels die in het voorstel zijn opgebouwd – gevraagd: werkt dit voorstel niet averechts uit? Leidt het niet tot teleurstelling onder de kiezers?

Tegen die achtergrond wilden deze leden tot slot nog enkele kanttekeningen plaatsen met betrekking tot de wetgeving strekkende tot bestuurlijke herindeling. Een onderwerp bij uitstek waar de burgers warm voor lopen. Deze leden noemden in dat verband de gang van zaken rond de stadsprovincie Rotterdam en de recente volksraadpleging in Twente. Gemeentelijke herindelingswetten zullen referendabel zijn. Stel nu dat – neem Twente als voorbeeld – door een massale beweging onder de burgers aldaar, de inleidende drempels worden genomen en er een correctief referendum wordt gehouden, dan is het toch onwaarschijnlijk dat de kiezers in de rest van het land voor de benodigde stemmen zullen zorgen welke een dergelijke wet doen sneuvelen? En wat is dan de – voorspelbare – reactie?

Ondanks een mogelijk fors nee in het betreffende gebied wordt de wet gewoon de wet gelaten. Wat betekent dit voor de betrokkenheid van de burgers bij onze parlementaire democratie?

Eén kernvraag tot slot: werkt het referendum – waar slechts ja of nee kan worden gezegd – niet polariserend en staat dit wetsvoorstel zo niet haaks op het in en buiten ons land zo veel geprezen Nederlandse poldermodel?

De leden van de VVD-fractie spraken de hoop uit dat de regering in staat zal zijn een bevredigend antwoord op de door deze leden gestelde vragen te geven.

Na kennisneming van de schriftelijke voorbereiding door de Tweede Kamer was het de leden van de **CDA**-fractie opgevallen hoe veel vitale elementen van het correctief referendum, die in de uitvoeringswet(ten) geregeld zullen worden, in nevelen gehuld blijven. In de nota n.a.v. het verslag van de Tweede Kamer (stuk nr. 5, blz. 1) voeren de bewindslieden het onderscheid tussen de grondwetgever en de gewone wetgever op als grond voor hun onmacht c.q. onwil om duidelijkheid te verschaffen over een aantal aspecten die van cruciale betekenis zijn om te kunnen beoordelen hoe de invoering van het referendum in de Grondwet in de praktijk zal uitwerken. Moeten deze leden uit het aldaar gestelde afleiden dat de gewone wetgever, zolang de grondwetgever nog bezig is, te ruste is gegaan en niet reeds geruime tijd bezig is met de voorbereiding van de

uitvoeringswet waarover informatie zou kunnen worden verschaft die van meer dan «slechts een beperkte, voorlopige betekenis» is? Kan de zaak ook niet worden omgekeerd en worden gesteld dat inzicht in de uitvoeringswet van cruciale betekenis is om de merites van de voorgestelde grondwetswijziging te beoordelen? Zoals het ook niet ongebruikelijk is dat de wetgever inzicht vraagt in de a.m.v.b. die strekt tot uitvoering van een voorgestelde wet. Nog in december jl. bleek het mogelijk met de staatssecretaris van Financiën een bindende afspraak te maken over de inhoud van een ministerieel besluit nog voor dat het wetsvoorstel dat aan dat besluit ten grondslag lag in stemming werd gebracht. Deze leden meenden zich ook te herinneren dat bij de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs in 1917 een pacificatiecommissie opdracht kreeg (gewone) wetgeving strekkende tot die gelijkstelling voor te bereiden en indien zij daarbij stuitte op de noodzaak tot grondwetswijziging ook deze voor te bereiden. Deze leden zouden het daarom, ter voorkoming van mystificaties, op prijs stellen als het kabinet een goed gedocumenteerde staatsrechtelijke onderbouwing zou willen geven van het standpunt ingenomen op blz. 1 van de vermelde nota en daarover advies zou willen inwinnen van onafhankelijke deskundigen. Is het kabinet daartoe bereid?

De leden behorende tot de CDA-fractie hadden er reeds bij de behandeling in eerste lezing op gewezen dat het wetgevingsproces, na invoering van het referendum in de voorgestelde vorm, een nogal rafelig einde krijgt waarbij zelfs de toevallige weersomstandigheden van beslissende betekenis kunnen zijn. De slordigheid wordt nog vergroot door de mogelijkheid spoedeisende wetsvoorstellen te bekrachtigen nog vóór dat zeker is dat het wetgevingsproces is voltooid. Dit schept grote onzekerheid.

Deze leden zouden geholpen zijn bij hun poging de duur van deze onzekerheid in te schatten indien zij kennis konden nemen van de termijnen die zullen gelden voor de verschillende stappen die tot het referendum leiden. Gezien de grote betekenis die de regering hecht aan een spoedige effectuering van deze staatkundige vernieuwing twijfelden deze leden er geen moment aan dat de bewindslieden de voorbereiding van de uitvoeringswet reeds vrijwel voltooid hebben. Gaarne zouden zij vernemen welke termijnen zij daarin voorstellen voor de bovengenoemde stappen.

Mede als gevolg van de hoge drempels zal in de praktijk het vermogen om een referendum in gang te zetten en tot een beslissend einde te brengen beperkt zijn tot organisaties die over voldoende middelen beschikken om in betrekkelijk korte tijd grote aantallen kiesgerechtigden te bewegen hun handtekening te zetten en later aan de stemming deel te nemen. Overweegt het kabinet een subsidie-instrument in het leven te roepen om de kansen om van dit instrument gebruik te maken door minder bemiddelde groepen kiesgerechtigden te vergroten? Zo neen, waarom niet?

Reeds bij herhaling is gewezen op het ontbreken van duidelijkheid omtrent vitale elementen van het referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau in tegenstelling tot die op landelijk niveau. Naar deze leden meenden te hebben begrepen is de regering van mening dat de eerste geen zaak van de grondwetgever maar van de wetgever is. Als dat de regel zou moeten zijn, vroegen zij zich af waarom dan in artikel 128a, tweede lid wel het 30 procent meerderheidsvereiste in de Grondwet wordt opgenomen maar niet de overige drempels en andere beperkende bepalingen. In feite komt de opstelling van de regering erop neer dat ze instemming vraagt aan de Kamer met het correctief referendum op lokaal en provinciaal niveau zonder inzicht te willen geven in een aantal wezenlijke elementen van dit referendum. Hoewel deze leden zich ervan bewust waren dat de meest klemmende vragen reeds eerder gesteld

waren persisteerden zij bij hun verzoek om een duidelijk antwoord. Zij achtten het in dit verband van wezenlijk belang te weten welke besluiten van provinciale staten en gemeenteraden referendabel zullen zijn. Welke uitzonderingen op de algemeen verbindende voorschriften zullen bij wet worden gemaakt? Welke medebewindsbesluiten zullen «reeds in de uitvoeringswet als niet referendabel worden aangemerkt» (nota naar aanleiding van het verslag, blz. 2)? Welke andere (niet-algemeen verbindende) besluiten zullen bij wet als referendabel worden aangemerkt (krachtens artikel 128a, eerste lid)? Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 3) zal de uitvoeringswet gemeenten en provincies «enige ruimte» geven om in lokale verordeningen de lijst van uitgezonderde (medebewinds)besluiten aan te vullen. Wat moet hier onder «enige ruimte» worden verstaan? Hoe zal de regering deze ruimte in de wet begrenzen? Welke criteria zal zij hanteren om te verzekeren dat «het instrument correctief referendum niet wordt uitgehouden»? Moet worden verwacht dat de vraag welk besluit referendabel is in de ene provincie of gemeente anders zal worden beantwoord dan in andere?

Wordt na invoering van het referendum elke wijziging van een lokale referendumverordening referendabel (zoals ook elke wijziging van de Grondwet en van de uitvoeringswet op nationaal niveau)?

Zullen de procedures voor een referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau overeenstemmen met die op landelijk niveau (inleidend verzoek gevolgd door het kenbaar maken van de wens door de kiesgerechtigden)? Welke drempels zullen daarbij worden opgeworpen? Welke termijnen zullen daarbij gelden? Krijgen de gemeenten en provincies ook de mogelijkheid referendabele besluiten die urgent worden geacht alvast maar in- of uit te voeren nog vóór dat zeker is dat daarover geen referendum zal worden gehouden?

De leden van de CDA-fractie hadden zich ook gestoord aan de evidente onjuistheden in antwoorden van de bewindslieden op gestelde vragen. Zo spreken zij in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 2) over «het opkomstvereiste van dertig procent» en (op blz. 6) over een «opkomstdrempel». Het onderhavige voorstel bevat echter geen opkomstvereiste. Artikel 89d bepaalt dat het aantal tegenstemmers tenminste dertig procent moet omvatten van alle kiesgerechtigden, hetgeen gans iets anders is. In gevallen waarin de aantallen voor- en tegenstemmers elkaar niet veel ontlopen zal de opkomst dicht bij de zestig procent moeten liggen om een beslissende, negatieve uitkomst op te leveren. Wil het kabinet dit bevestigen?

Op blz. 8 van de nota naar aanleiding van het verslag stellen de bewindslieden dat de onzekerheid van een mogelijke verwerping bij referendum van een spoedshalve reeds bekrachtigde wet aanvaardbaar is «omdat het slechts om een beperkte periode zal gaan (te weten de periode tot het verstrijken van de termijn voor het indienen van een inleidend verzoek)». Deze stelling is in haar algemeenheid onjuist. Zij is alleen juist als geen inleidend verzoek wordt gedaan. Indien dit wel gebeurt is de periode van onzekerheid langer en kan met elke volgende fase langer worden. Die onzekerheid geldt ook voor nog niet bekrachtigde wetsvoorstellen. Wil de regering het bovenstaande bevestigen? Deze leden hadden er eerder in deze inbreng reeds op gewezen dat de afwezigheid van informatie over de termijnen die zullen gelden voor de opeenvolgende fasen van het referendum een wezenlijke belemmering vormt voor elke poging om de risico's en onzekerheden van dit wetsvoorstel op dit punt in te schatten.

De leden van de CDA-fractie riepen ook in herinnering dat in pleidooien voor een referendum als middel tot vergroting van de kiezersinvloed vaak wordt verwezen naar de tradities van directe democratie in Zwitserland. In vroeger tijden was de directe democratie daar een mogelijkheid om direct verantwoordelijkheid te dragen voor het gemeenschappelijk welzijn.

Deze leden vroegen zich af of niet juist in de huidige omstandigheden van een door massamedia beheerst politiek debat is gebleken dat referenda – ook in Zwitserland – heel andere effecten hebben dan een persoonlijke dialoog, zoals eertijds speciaal in de Zwitserse berggemeentes het geval was. Laat niet juist de Zwitserse ervaring zien dat referenda onder de huidige omstandigheden in plaats van een medium voor directe verantwoordelijkheid een middel zijn geworden om de besluitvorming te blokkeren? De leden van de CDA-fractie vroegen derhalve om een overzicht van de sinds 1973 – toen het referendum voor het eerst in de programmatische grondslag van een Nederlands kabinet een plaats kreeg – tot op heden in Zwitserland gehouden referenda, hun effect op de besluitvorming, en de opkomst van de stemgerechtigden. Wijzen deze gegevens niet in de richting van een steeds minder aan het oorspronkelijke doel beantwoorden van deze constitutionele regeling? De leden van de CDA-fractie hadden voorts behoefte aan verduidelijking van de mogelijkheden voor referenda over rijkswetten. Wil de regering het oordeel vragen van de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba over de mogelijkheid dat de gezamenlijke besluitvorming als geregeld in het Statuut door een referendum uitsluitend onder de Nederlandse kiezers wordt doorkruist? Is daarvoor niet een regeling in het Statuut nodig, of althans een bij rijkswet tot stand te brengen grondwetswijziging?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden het feit dat deze regering dit wetsvoorstel niet alleen in de tweede lezing voorgeschreven bij grondwetsherziening heeft ingediend – hetgeen haar constitutionele plicht is – maar het wetsvoorstel ook tegenover beide Kamers con amore wil verdedigen, waartoe zij immers geen constitutionele verplichting heeft.

Deze leden stelden vast dat deze wijziging van de Grondwet tegelijk een element heeft van deconstitutionalisering, én een element van dwingende handleiding aan de wetgever over de wijze waarop deze de nieuwe openheid dient te gebruiken.

Deconstitutionaliserend is het voorstel omdat het voor het eerst in de geschiedenis van ons land de soevereiniteit (verstaan als de uitoefening van het hoogste gezag) van het orgaancomplex «regering en Staten-Generaal», doorbreekt ten gunste van de burgers zelf.

Die soevereiniteit is al in 1953 (de huidige artikelen 93 en 94 Grondwet) ruimschoots doorbroken door de rechtstreekse werking die is toegekend aan zelfwerkende bepalingen van verdragsrecht, en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties, zoals uitgeoefend door de wetgevers in «Brussel» en de rechters in «Straatsburg» en «Luxemburg».

Het is opvallend dat deze vergaande soevereiniteitsoverdracht aan internationale en supranationale instellingen een halve eeuw eerder tot stand kon komen dan de hier voorgestelde zeer beperkte overdracht aan de burgers zelf, en dat zelfs nu nog dit vertrouwen in de wilsvorming van de eigen burgers niet bij allen in gelijke mate, en bij sommigen zelfs in het geheel niet, aanwezig blijkt te zijn.

Deze vaststelling roept voor kenners van de politieke geschiedenis onweerstaanbaar de herinnering op aan de weerstanden die einde vorige eeuw, tot 1919 toe, aanwezig waren tegen invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen, en tegen invoering van het vrouwenkiesrecht. Staande in de traditie van liberalen, vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten die ijverden voor invoering van het algemeen kiesrecht konden de leden behorende tot de PvdA-fractie zich zeer wel vinden in dit wetsvoorstel, dat het mogelijk maakt voor de burgers om, op hun verzoek, besluiten van de wetgever in formele zin, en algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd door provinciale staten en gemeenteraden, te corrigeren.

Tegenover deze principiële deconstitutionalisering voert het wetsvoorstel tegelijk een aantal beperkingen in waaraan regering en Staten-Generaal zich moeten houden bij de wetgeving ter uitvoering van deze directe invloed van kiezers op de besluitvorming. Dat de Grondwet hierbij een aantal duidelijke regels stelt, zoals zij die ook stelt ten aanzien van de bevoegdheid van andere staatsinstellingen, ligt voor de hand.

De leden van de PvdA-fractie hadden liever gezien dat op het punt van het minimum aantal handtekeningen nodig om nationale referenda mogelijk te maken, geen getallen waren neergelegd in de Grondwet, en dat meer vertrouwen was gesteld in de wijsheid van de wetgever, zoals de Commissie-Biesheuvel in 1985 heeft voorgesteld. Het getal van 600 000 kiezers, het dubbele van het aantal dat de Commissie-Biesheuvel bij een wettelijke uitwerking voor ogen stond, is bovendien hoog. De minister heeft deze leden bij de eerste lezing niet kunnen overtuigen van haar stelling dat ontwikkelingen in de communicatie-technologie sinds 1985 daartoe nopen.

De leden wezen er op dat reeds een zware drempel is ingebouwd door de eis dat de meerderheid die in een referendum een wetsvoorstel verwerpt dertig procent moet bedragen, niet van de opgekomen maar van de ingeschreven kiezers.

Begrepen deze leden het goed dan betekent artikel 89d dat de uitslag niet geldt, zelfs wanneer 58% van de kiezers heeft deelgenomen (29,5% tegen het wetsvoorstel en 28,5% voor). Deze leden wezen er op dat een opkomst van 58% bij verkiezingen in onze dagen tot de behoorlijke opkomsten mag worden gerekend.

Deze leden meenden dan ook dat deze drempel ten aanzien van de bindende uitslag het mogelijk maakt om de drempel bij de aanvraag van het referendum lager te stellen.

Zij zouden daarom van de regering alsnog een onderbouwing willen vragen van de hoge drempel van 600 000 bij de aanvraag, nu uit debat in de Tweede Kamer is op te maken dat dit getal van 600 000, anders dan deze leden hadden vermoed, niet het resultaat zou zijn van een concessie aan een van de leden van de vorige regeringscoalitie.

Ook in het algemeen waren deze leden, met de regering, van mening dat de nadere uitwerking van deze nieuwe constitutionele bevoegdheid overigens zo veel mogelijk aan de gewone wetgever kan worden overgelaten.

Deze laatste stelling pasten deze leden ook toe op de nadere algemene uitwerking van decentrale referenda door de wetgever en door staten en raden.

Zo kan de discussie over de vraag of verordeningen, die algemeen verbindende voorschriften inhouden ter uitvoering van verplichtingen van medebewind, uitgesloten moeten worden van een referendum (althans voor zover de wet aan staten en raden terzake geen beleidsvrijheid heeft gegeven) naar de mening van deze leden in de wet worden beantwoord. Hetzelfde probleem kan zich immers ook voordoen wanneer raden en staten zelf over een besluit in medebewind beslissen. Daarvoor is in de wet een oplossing gevonden.

Deze leden zeiden er dan ook van uit te gaan dat de regering persisteert bij haar in de Tweede Kamer opnieuw ingenomen standpunt dat de grondwetgever niet is gehouden om in dit stadium op de besluitvorming van de gewone wetgever verder vooruit te lopen dan in rede nodig is om de voorgestelde wijzigingen van de Grondwet toe te lichten.

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen het standpunt van de regering inzake de herziene motie Rehwinkel-Brood (Kamerstukken II, 26 156, nr. 7), welke een wettelijk verbod vraagt voor «het uitschrijven van

een raadplegend referendum door een bestuursorgaan niet met betrekking tot eigen besluitvorming».

Kan deze, (salva omni reverentia) ietwat kreupel geformuleerde wens, ook zodanig beperkt worden uitgelegd dat deze alleen vraagt om in de wettelijke regeling vast te leggen dat staten en raden in hun «referendum-verordening» moeten vastleggen op welk moment in een procedure van besluitvorming waarbij een provincie of gemeente is betrokken een raadplegend referendum kan worden gehouden? In verschillende bestaande verordeningen over een raadplegend referendum, waaronder die van Amsterdam, is zo'n bepaling immers al opgenomen. Deze uitvoering zou het voor de burgers van de gemeente Hengelo, zo meenden deze leden, wél mogelijk maken om over de vorming van Twentestad een uitspraak te doen, doch alleen in die fase van de procedure waarin die gemeente terzake een advies moet uitbrengen – welk advies dan voorwerp kan zijn van een referendumaanvraag. Zou zulk een beperkte uitleg worden gevolgd, is de regering dan bereid de motie uit te voeren?

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** verklaarden, onder verwijzing naar hun inbreng in het voorlopig verslag inzake wetsvoorstel 25 153 (Kamerstukken I, 1997–1998, nr. 67), met uiterst gemengde gevoelens kennis genomen te hebben van het onderhavige wetsvoorstel. In deze instantie wilden zij de de minister nog de vraag voorleggen of hij kan bevestigen hetgeen tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1998–1999, nr. 50, blz. 3361, l.k.) is gesteld, namelijk dat verwacht mag worden dat het instrument van het referendum eerder een staatkundig incident (ultimum remedium) dan een ruime staatkundige praktijk zal zijn.

De heer **Bierman** zei gaarne de in de media toegezegde notitie van de minister te ontvangen over de uitvoeringswetgeving, waarbij naar hij aannam ook de uitvoering van referenda op het niveau van provincie en gemeenten in relatie tot het Rijk nauwkeurig wordt beschreven. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om ruimtelijke plannen, liggend op het grondgebied van de ene gemeente die schadelijk kunnen zijn in hun effecten voor buurgemeenten (b.v.) het Amsterdamse IJburg-referendum waarbij Muiden en Diemen buitenspel stonden).

Voorts behoort IJburg tot de zogeheten VINEX-locaties welke door het Rijk (mede) zijn geïnitieerd en (mede) worden gefinancierd. Dwingt dit tot een nationaal referendum?

De voorzitter van de commissie,
Stoffelen

De griffier van de commissie,
Hordijk