

## 27 034

### Tijdelijke regels inzake het raadgevend correctief referendum (Tijdelijke referendumwet)

#### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>

Vastgesteld 6 juni 2001

Na lezing van de memorie van antwoord heeft de vaste commissie nog behoefte de regering de volgende vragen en opmerkingen ter beantwoording voor te leggen.

#### Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie namen met belangstelling kennis van de memorie van antwoord. Hierin worden een aantal zaken toegespitst en dus verhelderd. Er waren echter ook antwoorden die wat verwondering bij hen wekten: een enkele reactie zelfs lichte vertwijfeling. Het is hier dat deze leden de schriftelijke discussie met de regering nog graag verder voeren en afronden. Dat debat laat overigens onverlet de reeds eerder verhaalde ernstige reserve tegen het instituut van het referendum als zodanig.

#### Verhouding tot de Grondwet

De leden van de CDA-fractie meenden in het verslag dat er gegronde twijfel bestaat of dit wetsvoorstel zich wel goed verdraagt met ons constitutionele recht meer in het bijzonder met de Grondwet. Zij voerden daar – kort samengevat – voor aan dat dit wetsvoorstel materieel substantieel intervenueert in het wetgevingstraject zoals dat in hoofdstuk 5 paragraaf 1 in de Grondwet is uiteengezet. Het tweede argument lag in de vaststelling hunnerzijds dat het voorgestelde referendum feitelijk als een beslissend instrument lijkt te zijn bedoeld. Voor wat betreft dit eerste argument herhaalt de regering dat nu dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de gezamenlijke vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal er geen strijd is met de geest van de Grondwet. De bevoegdheden van de wetgever worden op geen enkele wijze beperkt. Wel erkent de regering dat bij de beoordeling van de vraag of strijd met de geest van de Grondwet bestaat «verschillen van mening aan de orde kunnen zijn».

Waar het de leden van de CDA-fractie vooral om gaat is de kwestie dat in dit wetsvoorstel het grondwettelijke proces van wetgeving wordt geconditioneerd. Zeshonderdduizend kiezers kunnen de drie centrale

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (*plv. voorzitter*), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*).

staatsorganen, de regering, de Tweede en de Eerste Kamer dwingen tot het achterwege laten van de inwerkingtreding van wat zij hebben besloten totdat een referendum is gehouden. Het referendumelectoraat kan deze organen dwingen tot een heroverweging. Betekent de stellingname van de regering nu bijvoorbeeld ook dat zij meent dat na aanvaarding en bekrachtiging van wetsvoorstellen bij wet andere «adviesmomenten» kunnen worden voorzien die kunnen dwingen tot heroverweging? Bijvoorbeeld niet door een referendumelectoraat, maar door een rechterlijke instantie, een adviesraad, bevriende regeringen, levensbeschouwelijke en culturele instellingen enz.? Zou dat in de visie van de regering kunnen zonder grondwettelijke basis?

Voor wat betreft het eerste argument konden deze leden de beantwoording van de regering nog niet goed volgen. Deze leden wezen erop dat van het referendum als voorgesteld, een zeer sterke binding uitgaat. Het is zoals de regering eerder in de memorie van toelichting schreef: «dat van een dergelijke uitslag een werking uitgaat die vrijwel even bindend zal zijn als de formele binding bij een correctief referendum». Een terechte aanname die later is geschrapt nadat de Raad van State opmerkte: «Ware de stelling in de toelichting juist dan zou het onderhavige voorstel herziening van de Grondwet vereisen».

De regering heeft zijn niet-normatieve maar feitelijke vaststelling toen geschrapt. Dat neemt echter niet weg dat de tekst en context van het wetsvoorstel niet veranderde. Het was op deze opstelling van de Raad van State dat deze leden wezen. De adviezen van de Raad van State van 11 oktober 1999 zijn van een verwante maar andere orde.

De leden van de CDA-fractie kwamen dus niet slechts op grond van de semantiek van het wetsvoorstel tot de conclusie dat er hier materieel een correctief referendum wordt geïntroduceerd (de term «referendum», de uitdrukking «kiezersuitspraak tot afwijzing» e.d.). Nee, zij baseerden zich vooral op de bovenaangehaalde door de regering geuite verwachting die ook de hunne was. Daarnaast viel het hen op dat vanuit de logica van een beslissend referendum het wel verdedigbaar is buitenlanders van een provinciaal referendum uit te sluiten, maar vanuit de ratio van een raadgevend (of raadplegend) referendum natuurlijk niet. De Provinciale Staten krijgt raad van zijn ingezetenen hoe in een bepaalde kwestie te besluiten. Het is voor deze leden een raadsel – de regering nemend op diens herhaalde bezweringen dat het niet om een beslissend referendum gaat – waarom ingezetenen die niet hebben deelgenomen aan de verkiezing van de Provinciale Staten (bijv. recent verhuisde burgers, mensen die toen nog geen 18 jaar waren, of niet-Nederlanders (de beide categorieën hiervoor genoemd, kunnen wel meedoen)) aan deze raadgeving niet zouden mogen meedoen. Het antwoord van de regering dat wat betreft niet-Nederlanders hier de voorstellen tot grondwetsherziening richtinggevend zijn, pasten niet bij de verzekering van de regering aan de leden van de VVD-fractie in de memorie van antwoord dat het wetsvoorstel «wel degelijk zelfstandige betekenis» bezit. Samengevat zouden de leden van de CDA-fractie het op prijs stellen wanneer de regering op bovenstaande kwesties nog eens haar licht wil laten schijnen.

### **Handvest inzake lokale autonomie**

Enige vertwijfeling becroop de leden van het CDA bij het lezen van de memorie van antwoord met betrekking tot de door hen – overigens niet voor het eerst – gestelde vragen over artikel 5 Europees Handvest inzake lokale autonomie. De regering herhaalt haar opvatting dat de uitleg van artikel 5 Europees Handvest inzake lokale autonomie meer in het bijzonder de woorden «zo mogelijk» niet in de weg staan aan de Nederlandse praktijk de gemeenschap via de gemeenteraad te consulteren over wijzigingen van gemeente grenzen. Deze leden hebben die visie niet

bestreden. Zij vroegen nu juist wat in de nieuwe situatie deze uitleg moet zijn. Het Nederlandse nationale staatsrecht kende tot nu toe geen referendum. Het ziet er naar uit dat dit na aanvaarding van dit wetsvoorstel en onverhoopt na eventuele grondwetsherziening anders is. Er is dan een in het (nationale) staatsrecht verankerd instrument van een gemeentelijk referendum. De verdragpartij Nederland verandert dan van een adressaat zonder referendum in een adressaat met referendum. Hoe moet in die situatie de term «zo mogelijk» in artikel 5 Handvest worden uitgelegd?

### **Verhouding 165/166 wetsvoorstel/autonome decentrale verordeningen**

Deze leden houden na lezing van de antwoorden op het punt van de relatie tussen dit voorstel en bestaande en toekomstige decentrale autonome verordeningen nog enkele vragen over met betrekking tot die verhouding. Dit wetsvoorstel heeft tot onderwerp, op het eerste gezicht, het raadgevend correctief referendum. Het heet Tijdelijke wet correctief referendum; artikel 1 van het voorstel definieert het referendum ook als een raadgevend correctief referendum. Hoofdstuk I bevat de «Algemene bepalingen» en handelt onmiskenbaar over dit raadgevend correctief referendum.

Waar in de eerste 11 hoofdstukken dan ook over referendum wordt gesproken, is dit steeds het raadgevend correctief referendum: dat is het onderwerp of de materie waarover dit wetsvoorstel gaat.

Tot opeens in het slothoofdstuk in het bij amendement ingevoegde artikel 166 lijkt te gaan over het algemenere begrip raadgevend referendum. Nu wordt plotseling het onderwerp van de Wet uitgebreid (in de slotbepalingen nota bene). Zulks verwacht de leden van de CDA-fractie voorshands wel wat. Is de regering van mening dat zo een gang van zaken toelaatbaar is? Ware het niet beter geweest het hele wetsvoorstel te enten op het raadgevende referendum, met eventueel als subcategorieën het raadgevend correctief referendum en eventuele andere specimen van het algemene begrip raadgevende referenda? Zo blijft bij deze leden, ook gelet op artikel 121 en 122 Gemeentewet, de vraag wat nu het onderwerp is van deze wet.

Overigens ook al zou men de opvatting van de regering volgen – wat deze leden nog niet doen – rijzen er nog twee vragen.

Alle referendumverordeningen die niet aan alle bovenstaande eisen voldoen, vallen dan onder artikel 166 van de Tijdelijke referendumwet. Nu de regering het begrip raadgevend behoorlijk heeft opgerekt, zullen hier niet de grootste problemen ontstaan. Wat nu, als een gemeente een (volgens de nieuwe uitleg) raadgevend doch niet-correctief referendum mogelijk heeft gemaakt voor 15 februari 2001?

Eerste vraag: Geldt artikel 166 Tijdelijke referendumwet ook voor bestaande referendumverordeningen?

Gelet op andere antwoorden op vragen van de PvdA-fractie lijkt het antwoord hierop bevestigend te zijn. Kan de regering dit vermoeden bevestigen?

Als artikel 166 ook voor bestaande referendumverordeningen geldt, dan is een gemeentelijke verordening als verondersteld (en in de praktijk ook geregeld voorkomend) gered, aangezien artikel 166 Tijdelijke referendumwet alleen de eis van raadgevendheid stelt. Verder bevatten referendumverordeningen als de hierboven veronderstelde niet dezelfde onderwerpen als bedoeld in artikel 8 Tijdelijke referendumwet omdat artikel 8 Tijdelijke referendumwet alleen besluiten als onderwerp van een referendum kent.

Tweede vraag: Leidt een dergelijke opzet niet tot de onwenselijke situatie dat met betrekking tot de materie als bedoeld in artikel 8 Tijdelijke referendumwet meerdere referenda kunnen worden georganiseerd?

Te weten eerst een raadgevend, niet-correctief referendum op basis van een bestaande dan wel latere verordening (bijvoorbeeld een referendum over een ontwerp-belastingverordening) en daarna een raadgevend correctief referendum op basis van de Tijdelijke referendumwet (als dezelfde nieuwe belastingverordening is vastgesteld).

In de memorie van toelichting (27 034 nr. 3 blz. 70) wordt een dergelijke cumulatie van referenda gezien als een doorkruising van de Tijdelijke referendumwet. Stelt de regering zich ook na de amendering van het wetsvoorstel op dit standpunt?

Deze leden hadden tenslotte nog een vraag over de clausulering van de omvang van het referendumrecht door de gemeente. Zij merkten op, en de regering bevestigt dat in de memorie van antwoord, dat in het voorstel wordt uitgegaan van een recht op referendum van individuele burgers. De regering stelt dat dit wetsvoorstel «inderdaad is om in alle gemeenten het raadgevend referendum in te voeren en burgers van alle gemeenten een recht op een raadgevend referendum over besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften te geven». De regering voegt daaraan toe dat dat niet hoeft te betekenen dat dit recht in alle gemeenten dezelfde omvang heeft. De leden van de CDA-fractie stelden vast dat dit individuele recht ten aanzien van belasting verordeningen (doorgaans overigens in Europa nu juist niet referendabel), dus ook bij de onroerendzaakbelasting als veruit de belangrijkste fiscale verordening, de facto wordt verleend of onthouden door de gemeenteraad. Behoort zo een bevoegdheid grondrechten te clausuleren eigenlijk niet steeds opgedragen aan de formele wetgever en slechts onder zeer bepaalde condities (met name genoemde doelcriteria) aan gemeentebesturen? Of moet het recht op referendum zoals de regering dat ziet, niet worden beschouwd als een grondrecht, zelfs niet in functie en perspectief met voorstel 27 033 (grondwetsherziening)?

Met gemengde gevoelens heeft de **OSF**-fractie kennis genomen van de beantwoording van de vraag over de toezegging van toenmalig minister Peper op 19 mei 1999.

De minister geeft de voorkeur aan een verwaarloosbare verhoging van de processnelheid boven de grootst mogelijke zorgvuldigheid in een traject van wetgeving waarbij de inwerkingtreding aanzienlijk door referendumprocedures in de tijd vooruit zal schuiven.

Realiseert deze minister zich, dat genoemde toezegging van zijn voorganger van doorslaggevend belang is geweest voor de OSF om het wetsvoorstel voor een correctief referendum alsnog te steunen en dat het nu (weer) ontbreken daarvan in beide wetsvoorstellen gevolgen voor de stellingname van OSF zal kunnen hebben?

Kan deze minister in dit verband zijn zienswijze geven op de wijze waarop hij meent dat met toezeggingen van voorgangers in de Eerste Kamer gedaan, moet worden omgegaan? Hoe vindt hij, zullen door hem gedane toezeggingen in het (komende) debat moeten worden begrepen?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen