

Vergaderjaar 1996–1997

**25 153**

## **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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

De invoering van het referendum is in deze eeuw meer dan eens het onderwerp van bespreking geweest bij voornemens tot staatkundige vernieuwing en bij grondwetsherziening. De meest recente voorbeelden daarvan op nationaal niveau zijn de rapporten van de commissie-Biesheuvel (1985)<sup>1</sup> en de commissie-De Koning (1993)<sup>2</sup>. Laatstgenoemde commissie sloot zich in meerderheid vrijwel geheel aan bij de bevindingen van de commissie-Biesheuvel. Bij parlementaire behandeling van de lopende grondwetsherziening tot wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure is voorts de aandacht gevraagd voor een zogenaamd constitutioneel referendum als onderdeel van de grondwetsherzieningsprocedure. Tenslotte zijn op lokaal niveau in de afgelopen jaren uiteenlopende voorstellen tot invoering van een raadplegend referendum besproken, overgenomen en uitgevoerd.

Het regeerakkoord van de zomer van 1994 bevat over het referendum de volgende passage : «De invoering van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum op centraal en decentraal niveau wordt voorbereid in wetsvoorstellen ter concrete uitwerking en tot wijziging van de Grondwet».

Op dit punt heeft de commissie-Biesheuvel reeds belangrijk voorwerk verricht door de presentatie van een uitgewerkt voorstel tot grondwetsherziening. Dit voorstel vormde het uitgangspunt van de regering bij de voorbereiding van het thans voorliggende wetsvoorstel tot grondwetsherziening. De Grondwet wordt gewijzigd omdat vaststaat dat de invoering van het correctief wetgevingsreferendum een wijziging van het constitutioneel bestel met zich brengt.

Ten aanzien van het correctief referendum op decentraal niveau heeft de regering kennis genomen van de adviezen van VNG en IPO over het uitgebrachte voorontwerp van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening (Kamerstukken II 1995/1996, 21 427, nr. 113). Deze adviezen hebben betrekking op de wijze van uitvoering van de voorgestelde grondwetsarti-

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

<sup>2</sup> 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.

kelen. Zij zullen daarom nader worden betrokken bij de uitwerking van de grondwetsherziening door de wetgever.

In dit wetsvoorstel heeft de regering uitvoering gegeven aan de motie-Rehwinkel (Kamerstukken II 1995/1996, 21 427, nr. 129) over de opnemingsdrempels in de Grondwet.

In het correctief wetgevingsreferendum dat de commissie-Biesheuvel heeft voorgesteld ziet de regering een geschikt middel om, met behoud van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, de invloed van de kiezers op het beleid te vergroten. De regering beschouwt de analyse die ten grondslag ligt aan het advies van de commissie-Biesheuvel en het advies van de commissie-De Koning in dit verband als waardevol en van grote betekenis. Deze analyse had vooral betrekking op de feitelijke werking van de bestaande instrumenten die beogen de burgers bij het bestuur te betrekken en op de complexe wijze van besluitvorming in een vertegenwoordigend stelsel. In beide gevallen komen soms resultaten tot stand die voor velen, inclusief een bepaalde meerderheid, onbevredigend blijven.

Het correctief wetgevingsreferendum biedt naar het oordeel van de regering een goede mogelijkheid om niet alleen in een concreet geval maar ook in het algemeen als gevolg van de preventieve werking die uitgaat van het bestaan van het instrument dat kan leiden tot de verwerping van een wetsvoorstel door de bevolking, onvermijdelijke onvolkomenheden in de besluitvorming door een vertegenwoordigend stelsel te redresseren. Tevens is de regering van mening dat het correctief wetgevingsreferendum een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bevordering van een actief en betrokken burgerschap en het publieke debat over zaken van gemeenschappelijk belang.

De regering acht het een belangrijk voordeel van het correctief wetgevingsreferendum dat de vraagstelling eenduidig door de wetgever wordt vastgesteld. Het primaat van het vertegenwoordigend stelsel blijft voorts behouden door de relatief hoge drempels die overschreden moeten worden alvorens een referendum kan worden gehouden. Het gevolg van de gemaakte keuze voor een correctief wetgevingsreferendum is eveneens dat alleen de wetgeving die tot stand komt na de invoering van het referendum het onderwerp kan vormen van een correctief wetgevingsreferendum.

De voornaamste bezwaren die worden aangevoerd tegen het voorstel tot invoering van een facultatief, correctief wetgevingsreferendum zijn in het rapport van de commissie-Biesheuvel genoemd en weerlegd.

De commissie zag niet in dat de voorgestelde vorm van het referendum onverenigbaar zou zijn met het vertegenwoordigend stelsel of de invloed van de kiezers te weinig zou vergroten omdat het voorgestelde referendum slechts een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel inhoudt.

Voor plebiscitair misbruik van het referendum zag de commissie geen grond in de volwassen democratie van Nederland.

Een opiniepeiling achtte de commissie geen alternatief voor een volksstemming omdat bij een opiniepeiling de legitimatie ontbreekt die bij het referendum wordt verschaft door het feit dat alle kiezers stemmen nadat zij uitvoerig zijn voorgelicht over alle aspecten van het voorstel en de gevolgen van hun handelen.

Voorts zag de commissie een belangrijke rol voor politieke partijen behouden, onder meer in de publieke discussie over een bepaald voorstel.

Tevens ging de commissie in op de mogelijkheid dat de verwerping van een voorstel de bestaande eenheid en samenhang in het beleid en de wetgeving doorkruist. Dit punt zal in de campagne ruimschoots aan bod komen. Het behoort bovendien tot de verantwoordelijkheid van politiek en

bestuur om hierop de aandacht te vestigen tijdens de publieke discussie over het voorstel. In dit kader is het bovendien van belang dat deze argumenten reeds gewisseld zullen zijn in de besluitvorming over het wetsvoorstel door regering en Kamers zodat er geen sprake kan zijn van een simplificatie van problemen.

De commissie acht het verder geen bezwaar dat initiatieven ook van belangengroepen afkomstig zullen zijn. Hun initiatieven zullen slechts kansrijk zijn als zij de vereiste steun verwerven onder het electoraat. Daarbij moeten zij zelf afwegen wat de gevolgen voor hun positie zullen zijn van de afwijzing van hun initiatieven door de kiezers.

Verder meende de commissie dat de uitslag van een referendum in elk geval in zoverre duidelijkheid schept dat een verworpen voorstel op onvoldoende draagvlak kan rekenen en dat een voorstel dat niet verworpen is wel beschikt over voldoende draagvlak.

Ten aanzien van het vertragende effect van het referendum ten opzichte van de bestaande procedure, merkt de commissie op dat deze vertraging in het geheel van de besluitvormingsprocedure in het algemeen van ondergeschikt belang is en bovendien tot een minimum wordt beperkt door de regeling (korte termijnen, spoedvoorziening) die de commissie voorstelde.

De keuze voor het correctief wetgevingsreferendum beschouwde de commissie niet als de invoering van een conserverend instrument. Deze gedachte zou kunnen ontstaan omdat het instrument beperkt is tot de bevoegdheid om een voorstel te verworpen. De politieke betekenis van de uitslag van het referendum wordt evenwel niet bepaald door de aard van het instrument maar door de aard van het voorstel waarover het referendum is gehouden. Het kan daarbij gaan om een voorstel tot vernieuwing maar eveneens om een voorstel dat codificatie van een bestaande situatie inhoudt.

De commissie meende voorts dat de voorgestelde procedure ten aanzien van de opkomst het nauwelijks mogelijk maakt dat een gepassioneerde minderheid haar wil doorzet tegen de wens van een zwijgende meerderheid. Voor zover de regeling dit op zeer beperkte schaal nog wel mogelijk maakt, geldt de hoofdregel dat alle stemmen gelijk wegen en de meerderheid beslist. Hierbij mag er in de Nederlandse democratie bovendien van worden uitgegaan dat de belangen van minderheden, die ook gewaarborgd zijn in de behandeling van een voorstel door de wetgever, niet in het gedrang komen.

Tenslotte stelde de commissie vast dat de vraag of het referendum een polariserende werking heeft, niet eenduidig beantwoord kan worden. Het is eveneens mogelijk dat van het referendum een compromisbevorderend effect uitgaat. Dit zal van het onderwerp in kwestie afhangen. De Nederlandse democratie wordt bovendien voldoende veerkrachtig geacht om hiermee op de juiste wijze om te gaan.

De regering sluit zich aan bij de hierboven beknopt weergegeven reacties van de commissie-Biesheuvel op diverse bezwaren tegen het voorstel tot invoering van een facultatief, correctief wetgevingsreferendum.

De regering heeft zich, zoals gezegd, gericht op het facultatief, correctief wetgevingsreferendum en de voorstellen van de commissie-Biesheuvel inzake het volksinitiatief en het raadplegend referendum niet overgenomen.

Ten aanzien van het volksinitiatief kan worden opgemerkt dat dit instrument veronderstelt dat de wetgever in wezenlijke mate voorbijgaat aan door de bevolking gewenste maatregelen. Daarvoor acht de regering geen grond aanwezig omdat zaken van belang, al of niet na berichten in de media, binnen de kortste keren ook de aandacht van regering en parlement vragen. De bevoegdheden van het parlement, waaronder het

recht van initiatief, lijken de regering voldoende om te verzekeren dat onderwerpen van publiek belang op de agenda van de besluitvorming van regering en parlement verschijnen.

Wat het raadplegend referendum betreft, was de commissie-Biesheuvel van oordeel dat de Grondwet deze vorm van het referendum toelaat, mits het initiatief daartoe op nationaal niveau bij de wetgever ligt en op lokaal niveau bij provinciale staten en de gemeenteraad. De commissie was verdeeld over de wenselijkheid van een nadere regeling van het raadplegend referendum. Inmiddels is er door verschillende gemeenten ervaring opgedaan met het raadplegend referendum. De regering is van opvatting dat de vraag of en zo ja, hoe op lokaal niveau raadplegende referenda worden gehouden een zaak die door gemeenten en provincies zelf moet worden beslist binnen de randvoorwaarden die de Grondwet en de Gemeentewet c.q. Provinciewet daaraan stellen.

Voor het nationale niveau ziet de regering geen aanleiding om de bestaande situatie te wijzigen waarin de Grondwet toelaat dat de wetgever het initiatief kan nemen tot een raadplegend referendum. In dat geval moet de wetgever beslissen over de modaliteiten van het raadplegend referendum. Een raadplegend referendum op nationaal niveau wordt door de Grondwet, ook na invoering van het correctief wetgevingsreferendum, niet beperkt tot wetsvoorstellen en evenmin tot een referendum onder uitsluitend de kiesgerechtigden. Ook zijn de overige grondwettelijke grenzen van het voorgestelde correctief wetgevingsreferendum niet van toepassing op het raadplegend referendum.

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). De drempels zijn evenwel zodanig dat deze kosten aanvaardbaar zijn. 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.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

De inhoud van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening komt vrijwel geheel overeen met het voorstel van de commissie-Biesheuvel ten aanzien van het correctief wetgevingsreferendum.

De hoofdlijnen daarvan kunnen als volgt worden weergegeven.

Nadat een wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen, kan een groep van veertigduizend 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 zeshonderdduizend 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 dertig procent vormt van alle personen die gerechtigd waren om aan het referendum deel te nemen, tegen het wetsvoorstel stemt. Van deze regeling zijn enkele onderwerpen uitgezonderd.

Voor het decentrale niveau van provincies en gemeenten stelde de commissie-Biesheuvel een overeenkomstige procedure voor. Daarbij ging de commissie er vanuit dat voor het inleidend verzoek een aantal steunverklaringen nodig was dat overeenkomt met de halve kiesdeler terwijl voor de steunverwervingsfase de dubbele kiesdeler gold. De wetgever bepaalt welke besluiten zijn uitgezonderd van een correctief

referendum op decentraal niveau waarbij gemeenten en provincies de mogelijkheid behouden om op dit punt ook nadere regels te stellen.

Op acht onderdelen is het voorstel van de commissie inhoudelijk enigszins gewijzigd.

Het betreft de verhoging van het vereiste aantal steunverklaringen van kiesgerechtigden bij het inleidend verzoek en de fase van steunverwerving, de toepassing van de procedure op de stilzwijgende goedkeuring van verdragen, de beperking van de uitzondering voor de uitvoering van internationale verplichtingen tot wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van internationale verplichtingen, het achterwege laten van de uitzondering voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers, de toevoeging van de begroting en de uitvoering van het Statuut als uitzonderingen, het achterwege laten van een referendum voor deelgemeenten en de verruiming van de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om nadere regels te stellen inzake het lokale referendum.

Deze punten komen aan de orde bij de artikelsgewijze toelichting.

Daarnaast is een zevental wijzigingen van grondwetgevingstechnische aard aangebracht.

In de voorgestelde bepalingen is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het gaat om veranderingen in de Grondwet.

Het onderscheid tussen de begrippen volksstemming en referendum is vervallen. In alle bepalingen wordt nu het begrip referendum gehanteerd.

Voor het nationale niveau is een bepaling toegevoegd die de wetgever, overeenkomstig artikel 59 Grondwet, opdraagt alles hetgeen het referendum betreft te regelen.

Bij het gemeentelijk en provinciaal referendum is het verzoek van de kiesgerechtigden en het beslissende karakter van de volksstemming opgenomen in de voorgestelde bepaling.

Ook is de mogelijkheid van delegatie bij het lokaal referendum verruimd om het gemeenten en provincies mogelijk te maken om nadere regels te stellen.

Voorts is de uitzondering op het correctief wetgevingsreferendum van de eerste lezing van een grondwetsherziening niet opgenomen bij de bepalingen over het wetgevingsreferendum maar bij de bepalingen over de grondwetsherzieningsprocedure.

Tenslotte is het additionele artikel voorzien van een gewijzigde bepaling over de tekst van artikel 81 en van een opdracht aan de wetgever om binnen vijf jaar de vereiste wetgeving tot stand te brengen met de mogelijkheid om deze termijn met vijf jaar te verlengen.

Op deze beperkte wijzigingen wordt ingegaan bij de artikelsgewijze toelichting.

In de voorgestelde grondwetsbepalingen wordt het begrip referendum gehanteerd ter aanduiding van zowel het concrete moment van besluitvorming door de deelnemende kiesgerechtigden als de overige onderdelen van de procedure zoals de regeling van het inleidend verzoek en de rechtsgevolgen van de volksstemming. Het wetsvoorstel bevat een regeling voor het referendum als correctie op de wetgever in formele zin, op de besluiten van provinciale staten en gemeenteraden en op de grondwetgever.

## **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. Dit past in de opvatting dat de bevoegdheid tot beoordeling van wetsvoorstellen die voortkomen uit het vertegenwoordigend stelsel toekomt aan degenen die door de uitoefening van het kiesrecht de samenstelling van de vertegenwoordigende organen bepalen. De regering acht 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 voorts een procedureel vereiste dat daartoe door ten minste veertigduizend kiesgerechtigden een inleidend verzoek wordt gedaan dat vervolgens de steun verwerft van ten minste zeshonderdduizend kiesgerechtigden.

De bepaling van de aantallen kiesgerechtigden in de eerste en tweede fase van deze procedure is mede gebaseerd op het onderzoek van de commissie-Biesheuvel naar de ervaringen in Zwitserland en Italië. Daarbij waren factoren als de aard van het referendum, de omvang van de bevolking en het aantal gehouden referendums in de overwegingen betrokken. De voorgestelde procedure en de genoemde aantallen leidden op basis van deze vergelijking naar verwachting tot een aantal referendums dat het midden houdt tussen het aantal referendums in beide landen (in Zwitserland 17 per tien jaar en in Italië 3 per tien jaar).

De commissie-De Koning heeft nadien geadviseerd het aantal kiesgerechtigden dat ten minste vereist is voor het inleidend verzoek te verhogen tot twintigduizend.

De regering is van oordeel dat de door beide commissies voorgestelde drempels te laag zijn om te verzekeren dat het correctief wetgevingsreferendum louter als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel zal functioneren. Dit oordeel is gebaseerd op het feit dat sedert het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel nieuwe communicatiestrategieën en marketingtechnieken zijn ontwikkeld. Hierdoor is de kans toegenomen dat de eertijds voorgestelde drempels sneller zullen worden overschreden. Tegelijkertijd acht de regering de

drempels van resp. veertigduizend en zeshonderdduizend kiesgerechtigden niet zo hoog dat een correctief referendum hierdoor in de praktijk niet langer tot de mogelijkheden behoort. Het bereik van media als radio en televisie is zodanig dat aangenomen mag worden dat het mogelijk blijft om de genoemde drempels te overschrijden. Hiermee wordt recht gedaan aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel zonder afbreuk te doen aan de betekenis van het correctief referendum als aanvulling daarop.

De elementen van de twee fasen in de procedure en de aantallen kiesgerechtigden acht de regering van cruciaal belang voor de feitelijke werking van het correctief wetgevingsreferendum. Deze elementen behoren, mede in navolging van de situatie in andere landen, thuis in de Grondwet omdat zij een waarborg bevatten voor de hantering van het wetgevingsreferendum als corrigerend instrument. Waar het gaat om een mogelijke correctie van de wetgever in een volksstemming, kan de Grondwet de wetgever niet vrij laten ten aanzien van de bepaling van wezenlijke onderdelen van dit correctiemechanisme.

De vermelding van aantallen kiezers in de Grondwet in de vorm van aantallen in plaats van percentages ligt vanuit constitutioneel oogpunt in de rede omdat dit de meeste zekerheid biedt. Ook de grondwetten van Italië, Oostenrijk en Zwitserland formuleren deze drempels in de vorm van vaste aantallen. Het totale aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer (wel te onderscheiden van het aantal kiesgerechtigden dat daadwerkelijk een stem heeft uitgebracht bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer) kan pas geruime tijd na de verkiezingen worden vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Om onzekerheid en onduidelijkheid op dit belangrijke punt uit te sluiten, heeft de regering vaste aantallen in het voorstel opgenomen. Hiermee wordt tevens aangesloten bij het systeem van de Kieswet die bij de indiening van een kandidatenlijst een exact voorgeschreven aantal ondersteuningsverklaringen vereist.

De grondwettelijke opdracht aan de wetgever om nadere regels te stellen is, in afwijking van het tekstvoorstel van de commissie-Biesheuvel, niet opgenomen in artikel 89a, eerste lid, maar in artikel 89g. Daarmee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat de taak van de wetgever zich niet beperkt tot de regeling van het referendum tot aan het moment van de stemming maar zich ook uitstrekt tot de overige relevante aspecten van het referendum zoals de organisatie van de stemming en de bepaling van de uitslag. Bovendien is tot uitdrukking gebracht dat deze wettelijke regeling betrekking heeft op het referendum zoals geregeld in dit voorstel. Bij de uitvoering van dit grondwetsartikel kan de wetgever aansluiting zoeken bij regelingen in de bestaande wetgeving zoals de Kieswet.

De regering denkt hierbij aan een regeling zoals voorgesteld door de commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning die in hoofdtrekken op het volgende neerkomt. Na publicatie van het wetsvoorstel begint een termijn van drie weken waarin men veertigduizend steunverklaringen kan verzamelen voor het inleidend verzoek. Binnen een week wordt het inleidend verzoek getoetst aan de grondwettelijke criteria en de gestelde termijnen en worden de steunverklaringen gecontroleerd. Ook staat dan de mogelijkheid van een verkorte beroepsprocedure open. Daarna begint de tweede fase van de procedure waarin men binnen zes weken zeshonderdduizend steunverklaringen moet verkrijgen via de lijsten die zijn gedeponereerd in de gemeentehuizen. In deze fase wordt zendtijd op radio en televisie ter beschikking gesteld aan de initiatiefnemers en organisaties die daarvoor in aanmerking komen zoals politieke partijen. Tenslotte wordt na afsluiting van deze fase de datum van de stemming bepaald. Tot dat moment wordt opnieuw zendtijd verleend.

Een wetsvoorstel waarin deze elementen nader zijn uitgewerkt, zal worden ingediend 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 geregelde uitzonderingen. Deze weigeringsgronden vinden direct of indirect hun basis in de Grondwet.

#### *Artikel 89b*

Met de commissie-Biesheuvel is de regering van mening dat bepaalde onderwerpen uitgezonderd dienen te worden van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum. Daartoe acht zij de benadering van een limitatief stelsel van algemene uitzonderingen in de Grondwet het meest geschikt. Dit biedt de waarborg dat de wetgever geen rechter in eigen zaak is bij het uitsluiten van wetsvoorstellen van de mogelijkheid van een correctief referendum.

Deze bepaling bevat vier onderwerpen die zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum, nl. het koningschap, het koninklijk huis, de begroting en de uitvoering van het Statuut, verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

De commissie-Biesheuvel heeft er terecht op gewezen dat een referendum over de positie van de Koning en het koninklijk huis, ongeacht de uitkomst daarvan, ernstige schade kan toebrengen aan de monarchie. Er bestaat geen aanleiding om deze mogelijkheid te openen.

Anders dan de commissie-Biesheuvel ziet de regering wel aanleiding om de begroting uit te zonderen van het correctief wetgevingsreferendum. Begrotingsvoorstellen, zoals omschreven in artikel 105 Grondwet, bevatten een veelheid van uiteenlopende onderwerpen, zowel ontvangsten als uitgaven, en zijn daarom niet geschikt als onderwerp van een correctief referendum.

Voorts is de regering van oordeel dat voorstellen van rijkswet eveneens uitgezonderd dienen te worden. 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 referendumgerechtigde bevolking van het land Nederland krijgt de mogelijkheid om alle voorstellen van rijkswet te verwerpen hoewel het daarbij per definitie om aangelegenheden van het Koninkrijk als geheel, de rijkswetten zullen gelden in de drie betrokken landen en bepaalde rijkswetten van groter belang kunnen zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba dan voor Nederland. Bovendien zou een voorstel van rijkswet terstond moeten worden bekrachtigd indien het na een referendum niet wordt verworpen door de referendumgerechtigde bevolking van 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 acht de regering niet in overeenstemming met het karakter bestaande verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk die hun grondslag vinden in het Statuut voor het Koninkrijk.



Ten aanzien van de uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties volgt de regering in beginsel het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Verdragsverplichtingen brengen met zich dat Nederland internationaal gehouden is om uitvoering te geven aan goedgekeurde verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gaat daarbij voor een belangrijk gedeelte om de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. In deze gevallen komt de wetgever geen beleidsvrijheid meer toe ten aanzien van de doeleinden van de internationale regeling. Het uitvoeren van dergelijke verdragsverplichtingen kan derhalve niet worden verenigd met het houden van een nationaal, correctief referendum over de uitvoeringswetgeving.

Het is echter niet uitgesloten dat in een wetsvoorstel tot uitvoering van internationale verplichtingen elementen worden opgenomen die in het geheel geen verband houden met de uitvoering van internationale verplichtingen en die geheel behoren tot de nationale beleidsvrijheid. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 337) is deze mengvorm niet toegestaan.

Zolang de Grondwet de wetgever op dit punt niet bindt, is het, ter verzekering van het behoud van het limitatieve karakter van de uitzonderingsgronden, van belang om hier duidelijk aan te geven dat deze «gemengde» uitvoeringswetgeving niet tot de uitgezonderde onderwerpen behoort. Op dit punt stelt de regering voor om de uitzondering op het correctief wetgevingsreferendum te beperken tot de wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit betekent dat «gemengde» uitvoeringswetgeving niet is uitgezonderd van een correctief wetgevingsreferendum. In het geval dat een zodanig wetsvoorstel van rechtswege vervalt als gevolg van de uitslag van een referendum, zal de wetgever een nieuw wetsvoorstel in behandeling moeten nemen dat strikt beperkt is tot de uitvoering van de internationale verplichtingen.

Het voorgaande is eveneens van toepassing op «gemengde» voorstellen van rijkswet die niet uitsluitend strekken tot uitvoering van het Statuut maar tevens elementen bevatten die louter gebaseerd zijn op de beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever en niet behoren tot de aangelegenheden van het Koninkrijk of anderszins behoren tot de uitvoering van het Statuut. Over dergelijke «gemengde» voorstellen van rijkswet kan derhalve wel een correctief referendum worden gehouden.

De regering meent dat er geen gegronde redenen bestaan om verdere uitzonderingen op te nemen. Zij wijst in dit verband ook op de drempels in de procedure om tot een correctief referendum te komen.

Met de commissie-Biesheuvel verwerpt de regering wel genoemde uitzonderingen zoals de sociale zekerheid en de belastingen. Deze onderwerpen bestreken in 1983 bijna de helft van alle wetsvoorstellen. Tijdens de publieke discussie over een correctief referendum inzake deze onderwerpen kunnen alle aspecten, inclusief de verwevenheid van het voorstel met andere onderdelen van het beleid, naar voren worden gebracht. Een correctief referendum laat verder onverlet dat er bij verwerping van een wetsvoorstel een nieuw, aangepast voorstel wordt behandeld door de wetgever. Bovendien stelt de regering voor om een bijzondere regeling te treffen voor wetsvoorstellen die onverwijld in werking moeten treden.

De regering ziet voorts, anders dan de commissie-Biesheuvel, geen aanleiding om de rechtspositie van politieke ambtsdragers uit te zonderen van het referendum. Zij wijst erop dat artikel 63 Grondwet op dit punt reeds voorziet in een bijzondere regeling die, althans voor een deel van de politieke ambtsdragers, bepaalde waarborgen bevat. Voorts is er geen reden om aan te nemen dat de deelnemers aan het referendum geen

inzicht zouden kunnen hebben of krijgen in alle belangen die hierbij zijn betrokken.

Deze overwegingen gelden eveneens voor de positie van de zogenaamde kwetsbare minderheden. Dit begrip komt voor in enkele gemeentelijke verordeningen over het raadplegend referendum. De exacte inhoud van het begrip is moeilijk te bepalen zodat reeds om die reden terughoudendheid ten aanzien van deze uitzonderingsgrond op zijn plaats is. De commissie-Biesheuvel heeft geen aandacht besteed aan deze uitzonderingsgrond. De regering meent dat de bescherming van verschillende groepen die kunnen worden beschouwd als «kwetsbare minderheden» afdoende gewaarborgd is door de wetgever, de Grondwet en internationale verdragen. De wetgever beoordeelt wetsvoorstellen op hun grondwettigheid en hun toelaatbaarheid op grond van internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties terwijl de rechter beslist over de vraag of een wet strookt met de een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Naast de genoemde uitzonderingen van inhoudelijke aard, ziet de regering evenals de commissie-Biesheuvel geen reden voor generieke uitzonderingen van bepaalde besluitvormingsprocedures waarin de wetgever een rol speelt zoals de verenigde vergadering of besluitvorming door de wetgever bij een meerderheid van twee derden. De regering ziet wel aanleiding tot het treffen van een bijzondere regeling voor de procedure van grondwetsherziening. De commissie-Biesheuvel had voorgesteld om naast de inhoudelijke uitzonderingen ook een uitzondering te maken voor de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing. Dit voorstel heeft de regering overgenomen maar zij geeft er de voorkeur aan om dit nader te regelen als onderdeel van de grondwetsherzieningsprocedure in hoofdstuk 8 van de Grondwet.

Ten aanzien van de uitzonderingsgronden of andere onderdelen van het referendum kan in een concreet geval verschil van mening ontstaan. In dergelijke gevallen zullen rechtsgeschillen beslecht worden door de bevoegde instanties volgens de geldende regels van bezwaar en beroep.

#### *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. De wetgever zal deze procedurele momenten nader bepalen. 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 vereiste opkomstpercentage niet, kan de bekrachtiging alsnog op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

#### *Artikel 89d*

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een wetsvoorstel in een referendum. Evenals de elementen die zijn opgenomen in artikel 89a, eerste lid, gaat het hier om wezenlijke kenmerken van het correctief wetgevingsreferendum waarover de wetgever niet zonder meer kan beschikken omdat het de correctie van de eigen werkzaamheden betreft. In aansluiting bij de commissie-Biesheuvel is de regering van opvatting dat het geen aanbeveling verdient om alleen uit te gaan van besluitvorming door een enkelvoudige meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden. Invoering van een bepaald opkomstpercentage als nader vereiste, heeft als bezwaar dat dit bevordert dat de voorstanders van de wet niet zullen deelnemen aan het referendum. De regering geeft daarom de voorkeur aan een stelsel waarbij wordt vereist dat de enkelvoudige meerderheid van de deelnemers aan het referendum tevens tenminste dertig procent van de personen moet vertegenwoordigen die gerechtigd waren om deel te nemen aan het referendum. Deze regeling doet recht aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Zij bestaat ook in Denemarken. 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 dertig procent 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 dertig procent 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 van dertig procent, heeft het referendum niet tot een uitspraak met rechtsgevolg geleid. Dan kan op de gebruikelijke wijze worden beslist omtrent de bekrachtiging.

#### *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 zal met name 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.

#### *Artikel 89f*

Het eerste lid verruimt de werking van het correctief wetgevingsreferendum 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. De regering ziet geen aanleiding om daarin wijziging aan te brengen. Zij is wel van oordeel dat de Grondwet moet 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.

Van een dergelijke gelijkenis is naar het oordeel van de regering geen sprake in het geval van de planologische kernbeslissing. De commissie-Biesheuvel en de commissie-De Koning hebben deze figuur niet in hun adviezen opgenomen. De planologische kernbeslissing is een bijzondere procedure van besluitvorming die zorgvuldig uitgewerkte waarborgen van inspraak voor de burgers bevat. Een correctief referendum over een na deze inspraakrondes tot stand gekomen planologische kernbeslissing, bevat eveneens belangrijke waarborgen voor het aandeel van burgers in de besluitvorming maar leidt tevens tot een aanzienlijke vertraging in een stadium waarin alle burgers die dat wensen reeds de gelegenheid hebben gekregen om hun opvattingen kenbaar te maken en mee te laten wegen. Gelet op de lengte van de huidige procedure acht de regering een verlenging door middel van een mogelijk correctief referendum minder wenselijk. Tot verkorting van inspraak vooraf bij invoering van een correctief referendum wil de regering op dit moment niet overgaan met het oog op de grote waarde die de regering aan deze inspraak hecht. De regering gaat daarom uit van handhaving van de waarborgen van inspraak voorafgaande aan de besluitvorming over de planologische kernbeslissing zonder invoering van een correctief referendum. Dit standpunt is reeds aan de Kamer bekendgemaakt (Kamerstukken II 1995/1996, 24 690, nr. 1).

#### *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 verzekert 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**

De regering is van oordeel dat de argumenten die pleiten voor invoering van het facultatief, correctief referendum op nationaal niveau eveneens gelden voor de rechtstreeks gekozen organen op decentraal niveau. Daarbij kan nog worden aangevuld dat, afgezien van herindelungen, de mogelijkheid van tussentijdse verkiezingen ontbreekt om de kiezers een vraagstuk voor te leggen. 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. Op dit punt bestaat er geen fundamenteel verschil tussen de, overigens moeilijk scherp te onderscheiden, sferen van medebewind en autonomie. Vanuit het standpunt dat het gaat om de mogelijkheid van correctie van de besluiten van gekozen organen, komt de regering tot de conclusie dat de regeling beperkt wordt tot provincies en gemeenten. De regering ziet evenwel geen reden om ook deelgemeenten onder het bereik van de regeling te brengen. Ten aanzien van de 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.

#### *Artikel 128a*

Deze nieuwe bepaling bevat de hoofdlijnen van het correctief referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het ruime begrip «besluit» fungeert daarbij als uitgangspunt van de regeling zoals het begrip «wetsvoorstel» dat doet op nationaal niveau. Verder worden de organen aangewezen die de besluiten nemen waarover een referendum kan worden gehouden alsmede de personen die een referendum kunnen laten houden en daaraan kunnen deelnemen. Tenslotte krijgt de wetgever de bevoegdheid om nadere regels te stellen omtrent het correctief referendum.

Het begrip besluit komt overeen het besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 Awb en wordt als uitgangspunt van de regeling genomen.

De werkingssfeer van het correctief referendum zou, mede met het oog op de praktijk van raadplegende referendums, al te zeer beperkt worden door het begrip verordening als uitgangspunt te kiezen. Anderzijds heeft het begrip besluit in algemene zin betrekking op meer zaken dan wetgeving op het nationale niveau. Het begrip besluit omvat niet alleen algemene regelingen maar eveneens beschikkingen. Het is daarom noodzakelijk om te komen tot een nadere regeling van soorten besluiten en onderwerpen die uitgezonderd moeten worden van het correctief referendum. Daarbij gaat het om een langere reeks van uitzonderingen dan bij wetgeving op nationaal niveau. De wetgever zal op dit punt de hoofdlijnen moeten aangeven. De regering wil hierbij de voorstellen van de commissie-Biesheuvel als uitgangspunt nemen (besluiten in beroep genomen op besluiten van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten, besluiten tot het voor kennisgeving aannemen van stukken en besluiten ten aanzien van politieke ambtsdragers en ambtenaren) maar tevens letten op de regelingen die inmiddels in de praktijk op decentraal niveau zijn ontstaan. De wetgever kan op dit punt enige ruimte te laten aan de gemeenten en provincies met dien verstande dat de verschillen in het toepassingsbereik niet mogen leiden tot onaanvaardbare ongelijkheid

tussen burgers in verschillende gemeenten en provincies ten aanzien van hun mogelijkheden met betrekking tot het referendum als instrument.

De wetgever zal ook een regeling dienen te treffen voor de samenloop van procedures bij inspraak en rechtsbescherming. Op dit punt zal de regering aandacht geven aan de beschouwingen van de commissie-Biesheuvel terzake maar bij het doen van voorstellen eveneens letten op de belangrijke wijzigingen in de wetgeving die zich sinds 1985 hebben voorgedaan.

Ten aanzien van de organen is de regeling beperkt tot provinciale staten en de gemeenteraad. Met de commissie-Biesheuvel is de regering van oordeel dat de besluiten van de burgemeester, de commissaris van de Koning, het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten buiten deze regeling blijven.

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, acht de regering 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, waarbij niet alleen wezenlijke verschillen op decentraal niveau worden voorkomen maar ook gezien kan worden of de afstemming tussen de referenda van gemeenten en provincies over soortgelijke onderwerpen geregeld dient te worden. Ook zal de wetgever moeten aangeven welke meerderheid vereist is voor het verwerpen van een genomen besluit. De regering meent dat op dit punt de voorstellen van de commissie-Biesheuvel als uitgangspunt kunnen dienen maar tevens zal gezien worden hoe deze zich verhouden tot de drempels die op het centrale niveau bestaan.

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. Voor het inleidend verzoek wordt door de commissie voorgesteld om uit te gaan van een groep kiesgerechtigden die de halve kiesdeler op het betreffende niveau voor de laatst gehouden verkiezingen omvat terwijl voor de volgende fase wordt uitgegaan van een dubbele kiesdeler. De wetgever zal bij de bepaling van de drempels niet alleen rekening houden met de voorstellen van de commissie maar ook met de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met referenda op lokaal niveau.

De hoofdlijnen van de regeling van het correctief referendum op decentraal niveau zullen hun grondslag moeten vinden in de wet maar daarnaast dient er de nodige ruimte overblijven voor gemeenten en provincies om recht te doen aan hun eigen opvattingen en situatie. Ten aanzien van de uitgezonderde onderwerpen zal de wetgever dienen te overwegen of daaronder ook de besluiten vallen waarvan de inhoud (vrijwel) volledig vastligt, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat deze besluiten in medebewind worden genomen of anderszins rechtstreeks voortvloeien uit besluitvorming op nationaal niveau. In elk geval is de regering van oordeel dat de Grondwet de gemeenten en provincies de ruimte moet laten om de door de wetgever uitgezonderde onderwerpen

aan te vullen en 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**

In het voorstel van de commissie-Biesheuvel waren de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing uitgezonderd van het correctief wetgevingsreferendum. De regering sluit zich hierbij aan maar acht deze bepaling meer op haar plaats in het hoofdstuk dat de procedure van grondwetsherziening regelt. Het gaat hierbij niet in de eerste plaats om een uitzondering op het instrument van het correctief wetgevingsreferendum als wel om een belangrijke wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure door de invoering van een facultatief constitutioneel referendum. De regering sluit zich aan bij de opvatting van de commissie-Biesheuvel dat een correctief referendum over de eerste lezing niet wenselijk is 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. Evenals de commissie-Biesheuvel ziet de regering 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 combinatie van de bestaande grondwetsherzieningsprocedure met een facultatief, correctief grondwetgevingsreferendum biedt voldoende waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over veranderingen in de Grondwet.

Het behoeft tenslotte geen betoog dat de voorgestelde artikelen 89a tot en met 89e en 89g van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent onder meer dat grondwetsherzieningen die de positie van het koninkschap, het koninklijk huis, de begroting en de uitvoering van het Statuut, verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties betreffen, geen onderwerp kunnen vormen van een correctief grondwetgevingsreferendum.

#### **Artikel V**

Opneming van een additioneel artikel acht de regering wenselijk. Waar het gaat om de invoering van een nieuw instrument, is de overgangsregeling vooral van belang als opdracht aan de wetgever om tijdig uitvoering te geven aan de nieuwe grondwettelijke bepalingen. Gelet op de tijd die in het algemeen nodig is voor de toestandkoming van een wettelijke regeling, is een termijn van vijf jaar als uitgangspunt genomen. 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.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal