

**27 034**

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

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 juni 2001

Met genoegen nam de regering kennis van het oordeel van de leden van de CDA-fractie dat in de memorie van antwoord een aantal zaken werd toegespitst en verhelderd. Zij hoopt de lichte verwondering die sommige antwoorden bij deze leden nog wekten met deze nadere memorie van antwoord te kunnen wegnemen, overigens zonder in de verwachting te verkeren dat zij de gememoreerde ernstige reserves van deze leden tegen het referendum als zodanig direct ongedaan zou kunnen maken. Ook hoopt de regering de gemengde gevoelens van het lid van de fractie van de OSF met de beantwoording te kunnen doen afnemen.

De leden van de fractie van het CDA kwamen terug op de vraag of het wetsvoorstel zich verdraagt met het constitutionele recht, meer in het bijzonder de Grondwet. Deze leden wezen erop dat voor hen vooral van belang is dat het grondwettelijke proces van wetgeving wordt geconditioneerd, kort gezegd omdat door de toelating van een inleidend verzoek de in de wet voorziene inwerkingtreedingsregeling vervalt en doordat het referendumelectoraat de wetgever kan dwingen tot heroverweging van de wet. In de memorie van antwoord is uitvoerig uiteengezet op welke gronden de regering op dit punt een ander oordeel huldigt, waarnaar hier zij verwezen (Kamerstukken I 2000/01, 27 034, nr. 216c, blz. 4 e.v.). In verband hiermee stelden de leden van de fractie van het CDA de vraag of de stellingname van de regering nu bij voorbeeld ook betekent dat na aanvaarding en bekrachtiging van wetsvoorstellen bij wet andere «adviesmomenten» kunnen worden voorzien die dwingen tot heroverweging. Deze leden wilden ook graag vernemen of zulks zonder grondwettelijke basis zou kunnen.

De totstandkoming van een wettelijke regeling als door deze leden bedoeld acht ik vrij theoretisch. Het vragen van advies over een reeds bekrachtigde wet zal slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvinden, omdat adviezen over wetsvoorstellen in beginsel heel goed voorafgaand aan de indiening van een voorstel of lopende een wetgevingsprocedure kunnen worden ingewonnen. Een algemene wettelijke regeling terzake lijkt mij derhalve niet aan de orde.

Het vragen van advies over een concrete wet na de bekrachtiging acht ik – hoewel zulks ongebruikelijk zou zijn en om die reden een bijzondere motivering zou behoeven – wel denkbaar. Het vragen van advies over de

inwerkingtreding van een wet na de bekrachtiging daarvan wordt door de Grondwet niet uitgesloten. Uit artikel 88 Grondwet kan immers niet de juridische verplichting om wetten in werking te laten treden worden afgeleid. In de staatsrechtelijke praktijk zijn dan ook wel voorbeelden te vinden van wetten die nooit in werking zijn getreden (en soms zelfs pas decennia later zijn ingetrokken). De inwerkingtredingsregeling in de bijzondere wet zou voor het vragen van advies overigens wel de ruimte moeten bieden, in die zin dat de inwerkingtreding niet reeds op korte termijn is bepaald, dan wel dat de regeling van de inwerkingtreding is gedelegeerd aan de regering. Het ligt voorts in de rede bij de besluitvorming over een advies dat ertoe strekt een wet niet in werking te laten treden, het parlement op enigerlei wijze te betrekken.

Voorts wezen de leden van de fractie van het CDA op een passage over de werking van het raadgevend referendum in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State.

De betreffende passage is, zoals ook deze leden bekend is, naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State geschrapt. In het nader rapport is aangegeven dat de bewuste passage niet meer dan een veronderstelling ten aanzien van het mogelijke politieke effect van een afwijzende kiezersuitspraak bij een raadgevend referendum in de praktijk is, zonder af te willen doen aan de juridische verschillen tussen raadgevend en beslissend referendum. Uit het advies van de Raad van State op dit punt blijkt dat hij van oordeel is dat de juridische verschillen tussen de twee vormen van referenda doorslaggevend zijn voor de vraag of het raadgevend referendum zonder herziening van de Grondwet kan worden ingevoerd. Door een verdere aanscherping van de toelichting op dit punt is deze opvatting van de Raad, die overigens ook al in de oorspronkelijke toelichting was neergelegd, onderschreven. Een uitgebreide beschouwing over de juridische verschillen tussen het beslissend en het raadgevend referendum en de gevolgen daarvan voor de vraag of grondwetsherziening noodzakelijk is, heb ik reeds in de memorie van antwoord gegeven, waarnaar hier korthedshalve zij verwezen.

De leden van de fractie van het CDA stelden vervolgens het recht van niet-Nederlanders om aan een provinciaal raadgevend referendum deel te nemen aan de orde. Zij meenden dat uitsluiting van niet-Nederlanders aan een provinciaal beslissend referendum vanuit de ratio van een beslissend referendum verdedigbaar was, maar vanuit een raadgevend of raadplegend referendum niet.

Allereerst wil ik het mogelijke misverstand dat personen die niet zelf hebben deelgenomen aan de statenverkiezingen, niet deel mogen nemen aan een provinciaal referendum, uit de wereld helpen. Voor de kiesgerechtigdheid voor een provinciaal referendum is doorslaggevend of men op de dag dat het besluit van gedeputeerde staten inzake de vaststelling van de datum voor het referendum wordt genomen, kiesgerechtigd zou zijn voor statenverkiezingen (artikel 30 van het voorstel). Personen die bij voorbeeld na de statenverkiezingen zijn verhuisd naar de provincie en die overigens voldoen aan de voorwaarden voor het kiesrecht van statenverkiezingen, zijn derhalve gerechtigd aan een na die verkiezingen te houden provinciaal referendum deel te nemen. Hetzelfde geldt voor personen die pas na de statenverkiezingen maar voorafgaand aan de stemming inzake het referendum de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de CDA-fractie over het recht van niet-Nederlanders om aan een referendum deel te nemen, merk ik op dat de reden voor de keuze inzake de afgrenzing van het referendum-electoraat niet primair ligt in het richtinggevend karakter van het voorstel tot grondwetsherziening, zoals ook uit de memorie van antwoord moge blijken, maar in het karakter van het referendum als aanvullend middel op

het vertegenwoordigend stelsel. Het referendum moet worden gezien als een instrument in relatie tot het vertegenwoordigend stelsel. Door middel van het referendum kunnen kiezers, die eerst hun mandaat aan een volksvertegenwoordiging hebben gegeven, over besluiten van diezelfde volksvertegenwoordiging een uitspraak doen. Dat die uitspraak in het geval van het beslissend referendum leidt tot het van rechtswege vervallen van het besluit en in het geval van een raadgevend referendum tot een verplichting tot heroverweging van het besluit, maakt in dit verband niet uit. In beide gevallen ligt het voor de hand de kiezers die de door hen gekozen volksvertegenwoordiging willen «corrigeren», volgens dezelfde criteria het kiesrecht te geven. Dat heeft dan inderdaad tot gevolg dat niet-Nederlanders niet kunnen deelnemen aan een provinciaal referendum.

De leden van de fractie van het CDA stelden voorts nadere vragen met betrekking tot artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Deze leden bestreden de opvatting van de regering niet dat artikel 5 van het Handvest – meer in het bijzonder de woorden «zo mogelijk» – niet in de weg staat aan de Nederlandse praktijk de plaatselijke gemeenschap via de gemeenteraad te consulteren over wijzigingen van gemeentegrenzen. Zij vroegen nu hoe artikel 5 in de nieuwe situatie, dus na de inwerkingtreding van de Tijdelijke referendumwet en eventuele grondwetsherziening, uitgelegd moet worden. Er is dan immers sprake van een in het (nationale) staatsrecht verankerd instrument van een gemeentelijk referendum waardoor de verdragspartij Nederland verandert van een adressaat zonder referendum in een adressaat met referendum, zo betoogden deze leden.

Artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie bepaalt dat wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum waar dit wettelijk is toegestaan. Het vooraf raadplegen van de plaatselijke gemeenschap bij wijziging van gebiedsgrenzen is het uitgangspunt van artikel 5. De Nederlandse wetgeving voldoet door middel van de in de Wet algemene regels herindeling voorgeschreven procedures aan die eis. De laatste zinsnede van artikel 5 bevat een aansporing tot het houden van een referendum waar dit wettelijk is toegestaan, zonder dat van een juridische gehoudenheid daartoe sprake is. Uit artikel 5 vloeit niet een algemene verplichting voort om een wettelijke referendumregeling op herindelingen van toepassing te laten zijn.

De leden van de fractie van het CDA behielden 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 die verhouding.

De aan het woord zijnde leden wezen er terecht op dat het wetsvoorstel het raadgevende correctief referendum als onderwerp heeft. Artikel 1 definieert «referendum» als «raadgevend correctief referendum». Het begrip «correctief» geeft aan dat het referendum betrekking heeft op een genomen besluit. Wat het decentrale niveau betreft heeft het voorstel betrekking op het raadgevende correctief referendum met betrekking tot de in artikel 8 genoemde besluiten (hetzij door die besluiten referendabel te verklaren, hetzij door die besluiten juist van het referendum uit te zonderen). Deze leden wezen er terecht op dat artikel 166 een ruimer referendumbegrip bevat. De opvatting van de aan het woord zijnde leden dat hiermee het onderwerp van het wetsvoorstel plotseling wordt verruimd, deel ik niet. De essentie van het voorstel is dat het regelt in welke gevallen en onder welke voorwaarden een raadgevend correctief referendum gehouden moet worden. Artikel 166 is als onderdeel van de slot- en overgangsbepalingen in die zin van andere orde dat het – in het

licht van het onderwerp van het voorstel – uitdrukkelijk regelt in welke mate de autonome bevoegdheid van provincie- en gemeentebesturen in stand blijft. Daarvoor is het begrip «raadgevend referendum» als aangrijpingspunt gekozen vanuit de gedachte dat niet-correctieve raadgevende referenda op autonome basis mogelijk moeten blijven. Het begrip «raadgevend referendum» in artikel 166 valt niet onder de definitie van het begrip «referendum» in artikel 1. Gelet op het vorenstaande zie ik niet in dat het beter ware geweest het hele voorstel te enten op het raadgevende referendum met eventuele subcategorieën, zoals de aan het woord zijnde leden suggereerden.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of artikel 166 ook betrekking heeft op bestaande referendumverordeningen beantwoord ik bevestigend.

Een verordening die betrekking heeft op een ontwerp-besluit dat later als besluit onder de Tijdelijke referendumwet valt blijft op grond van artikel 166 inderdaad van kracht, ongeacht het tijdstip waarop die verordening werd vastgesteld. Een autonoom referendum daarover is dus mogelijk. Nadat het besluit is genomen is de Tijdelijke referendumwet daar inderdaad op van toepassing, al zal het niet waarschijnlijk zijn dat ook dan nog een Trw-referendum daadwerkelijk gehouden zal worden. Het decentrale bestuur kan zelf bezien of wijziging van de autonome verordening om dit mogelijk ongewenste gevolg te voorkomen wenselijk is.

De aan het woord zijnde leden wezen erop dat in de memorie van toelichting cumulatie van referenda wordt gezien als door kruising van de Trw. Stelt de regering zich ook na amendering van het wetsvoorstel op dit standpunt, zo vroegen zij.

Na de amendering gaat het wetsvoorstel uit van een ruimere mate van autonome referendummogelijkheden. De regering heeft dit uitgangspunt onderschreven. Mogelijke cumulatie van een autonoom en een Trw-referendum is op zichzelf geen reden meer om het autonome referendum te verbieden. Als gezegd kan het decentrale bestuur desgewenst de autonome verordening aanpassen.

De leden van de CDA-fractie stelden een vraag over de clausulering van de omvang van het referendumrecht door de gemeente. Deze leden stelden vast dat dit individuele recht ten aanzien van belastingverordeningen de facto wordt verleend of onthouden door de gemeenteraad. Zij vroegen of deze bevoegdheid om grondrechten te clausuleren eigenlijk niet steeds moet worden 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 het grondwetsherzieningsvoorstel, zo vroegen deze leden.

Het wetsvoorstel beoogt de burger onder bepaalde voorwaarden over bepaalde onderwerpen een recht op referendum te bieden. De bedoeling van het wetsvoorstel is om voor burgers in alle gemeenten het raadgevend referendum mogelijk te maken en hen daarmee het recht te geven zich uit te spreken over besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. Ten aanzien van onder andere belasting- en legesverordeningen is er in het wetsvoorstel voor gekozen dat de gemeenteraad bij verordening, die overigens zelf referendabel is, kan bepalen dat over deze besluiten geen referendum wordt gehouden (artikel 8, vierde lid, aanhef en onder a). Hierdoor kan de omvang van het recht op een raadgevend referendum van gemeente tot gemeente verschillen, hetgeen nu overigens nog veel sterker het geval is. De meerwaarde van het wetsvoorstel is dat de mogelijkheid van een raadgevend referendum voor burgers in alle gemeenten wordt geopend, terwijl er nu nog veel

gemeenten zijn waar burgers deze mogelijkheid niet hebben. Daargelaten de vraag in hoeverre het recht op referendum kan worden beschouwd als een grondrecht, merk ik het volgende op. De bevoegdheid van de gemeenteraad om bepaalde besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften van referendabiliteit uit te sluiten is beperkt tot een klein aantal, in artikel 8, vierde lid van het wetsvoorstel, strikt omschreven gevallen. De wet in formele zin geeft derhalve precies aan in welke gevallen de gemeenteraad beperkingen mag stellen aan het recht op referendum. De opneming van nadere doelcriteria is hier derhalve niet aan de orde en overigens ook niet goed denkbaar. Bovendien zou het een verslechtering zijn in vergelijking met het huidige voorstel – dat precies aangeeft in welke gevallen de gemeenteraad de omvang van het recht op een raadgevend referendum kan beperken – indien uitsluitend met doelcriteria zou worden gewerkt.

Het lid van de fractie van de OSF heeft met gemengde gevoelens kennis genomen van de beantwoording van zijn vraag over uitspraken van mijn ambtsvoorganger op 19 mei 1999 inzake een onafhankelijke referendumkamer. Dit lid memoreerde dat genoemde uitspraak van doorslaggevend belang is geweest voor de fractie van de OSF om het vorige grondwetsherzieningsvoorstel alsnog te steunen, en wees erop dat het ontbreken van een regeling terzake in het onderhavige voorstel gevolgen voor de stellingname van deze fractie zou kunnen hebben.

In antwoord op deze vragen wijs ik erop dat mijn ambtsvoorganger niet meer heeft gezegd dan dat het neerleggen van de toetsing van referendabiliteit van wetsvoorstellen bij een onafhankelijke instantie een goede mogelijkheid zou zijn die zou passen binnen de Nederlandse traditie rond verkiezingen, en dat deze mogelijkheid zou worden betrokken bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving (Hand. I 1998/99, blz. 30–1386). Deze mogelijkheid is bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel ook serieus overwogen, zoals uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 39 en 40). Zij is uiteindelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat dit de referendumprocedure zou compliceren. De belangrijkste complicatie zou eruit bestaan dat pas bij de beoordeling van het inleidend verzoek door het centraal stembureau – derhalve nadat een deel van de kiezers de moeite heeft genomen handtekeningen voor het referendum te plaatsen – de vraag of een wet referendabel is aan de orde zou kunnen komen. Een negatief oordeel over de referendabiliteit zou dan voor de initiatiefnemers extra frustrerend kunnen zijn. Een alternatief daarvoor zou een langere procedure zijn voorafgaand aan het inleidend verzoek, hetgeen tot een verlenging van de totale procedure zou leiden. In aanmerking genomen dat de voordelen van onafhankelijke toetsing gering zijn, omdat de toetsing een volledig gebonden karakter heeft, en het besluit in alle gevallen volledig door de rechter zal kunnen worden getoetst, is gekozen voor toetsing door het betrokken bestuursorgaan.

Bovenbeschreven aspecten van de keuze tussen toetsing door een onafhankelijke instantie of door een bestuursorgaan konden op het moment van behandeling van het vorige grondwetsherzieningsvoorstel door de Eerste Kamer nog niet allemaal worden overzien. Naar mijn oordeel levert de wetenschap van nu nieuwe relevante gegevens op waaraan niet zonder meer voorbij kan worden gegaan, waarbij ik nog buiten beschouwing wil laten dat het onderhavige voorstel een ander voorstel is dan waarop de uitspraken van mijn ambtsvoorganger betrekking hadden. Ik hoop dat het lid van de fractie van de OSF gevoelig is voor de hier weergegeven argumenten en dat dit zijn stellingname zal kunnen beïnvloeden, waarbij ik mij realiseer dat de kwestie voor dit lid van groot gewicht is.

Wat betreft de vraag hoe met toezeggingen van ambtsvoorgangers in de Eerste Kamer gedaan moet worden omgegaan, merk ik op dat daarover

in algemene zin moeilijk uitspraken zijn te doen, behalve dan dat zij in de context van het gevoerde debat moeten worden gezien, dat het uitgangspunt vanzelfsprekend is dat toezeggingen worden nagekomen, en dat nieuwe feiten of omstandigheden relevant kunnen zijn. In die zin zullen eventuele toezeggingen van mijn kant in het komende debat met de Eerste Kamer ook moeten worden begrepen, zo antwoord ik het lid van de fractie van de OSF.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries