

commissie voorts geconcludeerd dat het ook niet nodig is het vereiste van een tweederde meerderheid te vertalen naar bijzondere vereisten bij de volksstemming. Bij het volksinitiatief acht de commissie dit echter wél nodig. De commissie zal hierop nader ingaan in paragraaf 5.4.6, nadat zij heeft uiteengezet hoe zij zich de algemene procedure bij een volksinitiatief voorstelt. In die paragraaf zal zij tevens ingaan op enkele vragen die bij de mogelijkheid van een volksinitiatief in het kader van een andere bijzondere procedure, te weten de procedure van grondwetsherziening, rijzen.

5.4. De procedure

5.4.1. Algemeen

Het volksinitiatief strekt ertoe burgers het recht te verlenen het initiatief te nemen tot het doen van bepaalde voorstellen. In de visie van de commissie houdt dit in een recht voor de kiesgerechtigden om een wetsvoorstel aanhangig te maken bij het parlement. Het parlement zou de verplichting hebben deze voorstellen in behandeling te nemen en daaromtrent te besluiten. De regering zou verplicht zijn te beslissen over bekrachtiging indien een dergelijk voorstel door de Staten-Generaal is aangenomen. Het recht van volksinitiatief zou bovendien inhouden dat op grond van dit recht ingediende wetsvoorstellen onder bepaalde omstandigheden aan een beslissende volksstemming worden onderworpen.

In de opzet die de commissie voor ogen staat kunnen bij een volksinitiatief globaal gezien de volgende vier onderdelen worden onderscheiden.

1. Het inleidend verzoek.
2. De steunverwerving voor het initiatief.
3. De parlementaire behandeling, bij aanneming van het voorstel gevolgd door een beslissing van de regering over de bekrachtiging.
4. Onder nader aan te duiden omstandigheden een beslissende volksstemming, bij aanneming van het voorstel terstond gevolgd door de bekrachtiging.

Het eerste onderdeel begint indien initiatiefnemers bij de regering een verzoek indienen om de kiezers in de gelegenheid te stellen adhesie te betuigen met een door hen opgesteld initiatiefvoorstel. Dit zogenaamd inleidend verzoek zal de steun moeten verwerven van een bepaald aantal kiezers. Het inleidend verzoek vormt een drempel tot het tweede onderdeel, waarin de steun moet worden verworven van een groter aantal kiezers. Deze indeling in twee fasen, die overeenstemt met de regeling zoals de commissie die voorstelt bij het correctief wetgevingsreferendum, strekt ertoe al te lichtvaardige pogingen tot een volksinitiatief, en daarmee een onnodige belasting van de overheid, te voorkomen.

Indien het volksinitiatiefvoorstel tijdens het tweede onderdeel de vereiste steun heeft verkregen, wordt het door de verdedigers ingediend bij de Tweede Kamer, waarmee het derde onderdeel een aanvang neemt. Zoals reeds in het interimrapport is gesteld, zou de regering bij de behandeling in het parlement aanwezig moeten zijn en haar standpunt duidelijk moeten markeren. Zij zou echter niet verder mogen gaan dan de aanneming van het voorstel aan te bevelen of te ontraden. De parlementaire behandeling zou voor het overige in beginsel op dezelfde wijze kunnen verlopen als bij wetsvoorstellen van de regering of van leden van de Tweede Kamer. De beide kamers zouden verplicht zijn het voorstel in behandeling te nemen en de behandeling daarvan binnen een bepaalde termijn te voltooien. Het stellen van een termijn voor de parlementaire behandeling wordt nodig geacht om op toereikende wijze recht te doen aan een volksinitiatief waarvan gebleken is dat dit de benodigde steun van kiezers heeft verworven. De Tweede Kamer zou ten aanzien van het volksinitiatiefvoorstel geen recht van amendement hebben; wel zouden de verdedigers van het voorstel tijdens de behandeling

in de Tweede Kamer op voorstel van die kamer wijzigingen in het voorstel kunnen aanbrengen. De verdedigers zouden niet het recht hebben het volksinitiatiefvoorstel in te trekken.

Indien het voorstel door de Tweede of de Eerste Kamer niet wordt aanvaard, begint het vierde onderdeel en wordt het voorstel – in geval van verwerping door de Tweede Kamer onder de voorwaarde dat een bepaalde minderheid van de leden van deze kamer voor het voorstel heeft gestemd – aan een volksstemming onderworpen. Hetzelfde geldt, indien de regering de bekrachtiging onthoudt aan een door beide kamers aanvaard volksinitiatiefvoorstel. Na aanvaarding van het voorstel bij volksstemming komt aan de bekrachtiging, die dan terstond moet worden verleend, nog slechts formele betekenis toe.

De commissie heeft op dit punt ook de procedure gezien zoals die in Zwitserland wordt gevolgd. Zoals gezegd, bestaat in Zwitserland het volksinitiatiefrecht op bondsniveau alleen met betrekking tot grondwetsherziening. Wanneer het gaat om een gedeeltelijke herziening van de Grondwet, kan het volksinitiatiefvoorstel een algemene aansporing daartoe inhouden of worden aangeboden in de vorm van een uitgewerkt voorstel. Als er sprake is van een uitgewerkt voorstel kan het parlement, indien dit niet zonder meer positief oordeelt en het voorstel aan een volksstemming onderwerpt, een eigen variant in de vorm van een tegenvoorstel ontwerpen. Indien het parlement in reactie op een volksinitiatiefvoorstel een eigen voorstel formuleert, dan worden beide voorstellen aan een volksstemming onderworpen.

De commissie meent dat aan een procedure, waarin het parlement een tegenvoorstel kan ontwerpen, bepaalde voordelen zijn verbonden. In het bijzonder kan hier gedacht worden aan de kwaliteit van de tot stand te brengen wetgeving. De mogelijkheid bestaat dat een volksinitiatiefvoorstel wetstechnisch gezien gebreken vertoont, ook al omdat wellicht onvoldoende rekening zal zijn gehouden met de noodzakelijke afbakening met bestaande wetgeving. Weliswaar wordt dit bezwaar minder klemmend indien, zoals de commissie voorstelt, door de verdedigers in hun voorstel op instigatie van de Tweede Kamer wijzigingen kunnen worden aangebracht, maar ook dan blijft de mogelijkheid bestaan dat de verdedigers niet bereid zijn tot aanpassingen, waardoor leemtes in de wetgeving zouden kunnen ontstaan. In het verlengde hiervan ligt de vraag of dit bezwaar niet doorwerkt op een eventueel volgende volksstemming. De kiezer heeft bij het uitbrengen van zijn stem bij een volksstemming geen mogelijkheid tot nuanceren: hij kan alleen voor of tegen stemmen. Nu kan het voorkomen dat kiezers die wel iets voor de grondgedachte van het volksinitiatief voelen maar daar niet geheel mee kunnen instemmen, toch voorstemmen, aangezien zij vrezen dat er anders helemaal geen wettelijke regeling over het desbetreffende onderwerp tot stand zal worden gebracht. Indien bij een volksstemming, aldus de redenering, niet tevens een ander voorstel, afkomstig van het parlement, kan voorliggen, wordt de kans vergroot dat een minder geslaagd voorstel toch wordt aangenomen. Een volksstemming waarbij zowel over een volksinitiatiefvoorstel als over een tegenvoorstel, zo het parlement daartoe besluit, gestemd kan worden, zou bovengenoemde risico's verkleinen. De kiezer zou meer genuanceerd kunnen stemmen. Het parlement, althans de Tweede Kamer, zou onder omstandigheden niet kunnen volstaan met een volksinitiatiefvoorstel van de hand te wijzen, doch zou gemotiveerd kunnen aangeven waarom ook een meer genuanceerde regeling over het desbetreffende onderwerp niet in aanmerking zou komen. Het besluitvormingsproces omtrent het volksinitiatief zou daardoor aan kwaliteit kunnen winnen.

De commissie ziet aan een dergelijke constructie ook nadelen verbonden. Een belangrijk bezwaar is dat op deze wijze mogelijk een volksinitiatief zou worden «overgenomen» door het parlement, waardoor de oorspronkelijke gedachte van een mogelijke correctie op het representatieve stelsel zou kunnen worden gefrustreerd. Bovendien zou in de Nederlandse situatie de invoering van een dergelijke procedure de gang van het normale wetgevingsproces verstoren en kunnen leiden tot een beknotting van het initiatiefrecht

van regering en parlement. En tenslotte moet bedacht worden dat bij een dergelijke constructie er complicaties kunnen optreden bij de volksstemming, zeker indien daarbij drie opties openstaan, te weten het volksinitiatiefvoorstel, het tegenvoorstel en – bij verwerping van beide voorstellen – het handhaven van de oorspronkelijke situatie. Indien slechts twee opties openstaan, namelijk het volksinitiatiefvoorstel en het tegenvoorstel, bestaat er voor de kiezer niet de mogelijkheid een voorkeur uit te spreken voor handhaving van de bestaande situatie.

De commissie meent dat in de Nederlandse situatie de bezwaren tegen een procedure waarin het parlement een tegenvoorstel kan ontwerpen zwaarder wegen dan de voordelen daarvan. Daarbij is in aanmerking genomen dat een vergelijking op dit punt met Zwitserland niet opgaat, aangezien in Zwitserland het volksinitiatiefrecht op bondsniveau alleen betrekking heeft op de grondwet, terwijl de commissie bij invoering van dit recht in Nederland een ruimer toepassingsgebied voorstaat; bovendien wordt in Zwitserland een volksinitiatiefvoorstel hoe dan ook aan een volksstemming onderworpen, terwijl dat – in het voorstel van de commissie – in Nederland slechts onder bepaalde omstandigheden zou gebeuren.

De commissie acht het niet gewenst dat het volksinitiatief uitgroeit tot een lichtvaardig gebruikt onderdeel van het politiek proces. Zij ziet het veeleer als een middel om in een uitzonderlijke situatie een impasse te doorbreken. Op grond hiervan ligt het in de rede te eisen dat een volksinitiatiefvoorstel door een niet te klein aantal kiezers wordt ondersteund.

Het minimum aantal ondersteunende kiesgerechtigden dat in Zwitserland en Italië is vereist voor een volksinitiatief bedraagt 100 000, respectievelijk 50 000. In Zwitserland zijn daarmee voor een volksinitiatief tweemaal zoveel handtekeningen vereist als voor een referendumverzoek. In Italië is in vergelijking met de drempel voor het referendum 10% van het daarvoor benodigde aantal handtekeningen noodzakelijk voor een volksinitiatief. In Spanje en Oostenrijk zijn de drempels gesteld op 500 000 kiezers, respectievelijk 100 000 kiezers of een zesde van het aantal kiesgerechtigden van drie Länder.

De reden dat in Zwitserland voor een volksinitiatief meer handtekeningen zijn vereist dan voor een referendum, zou hierin kunnen zijn gelegen dat het volksinitiatief in dat land uitsluitend een herziening van de constitutie tot onderwerp kan hebben. Het feit dat in Italië in vergelijking met het benodigde aantal handtekeningen voor een referendum een veel geringer aantal nodig is voor een volksinitiatief, zou verklaard kunnen worden door het ontbreken van een volksstemming bij het Italiaanse volksinitiatief. Deze mogelijke redenen om voor de benodigde handtekeningen voor een volksinitiatief een getal vast te stellen dat afwijkt van dat voor het referendum, doen zich bij het voorstel van de commissie niet voor. Tegen deze achtergrond meent de commissie dat er geen redenen zijn om voor Nederland op dit punt een afwijkend getal vast te stellen. Onder verwijzing naar hetgeen in paragraaf 4.5.1 over het vereiste aantal handtekeningen voor het correctief wetgevingsreferendum is opgemerkt stelt de commissie dan ook voor het vereiste aantal kiezers dat een volksinitiatief moet ondersteunen te bepalen op 300 000. Uniformiteit in de regeling wordt hierdoor bevorderd.

Bij het correctief wetgevingsreferendum is gesteld dat een door het parlement aanvaard wetsvoorstel in de ogen van de commissie alleen dan zou mogen vervallen, indien het verzet daartegen onder de kiezers een vrij grote omvang heeft. Dit bracht de commissie tot de conclusie, dat als eis zou moeten worden gesteld dat de meerderheid die bij het referendum tegen het wetsvoorstel stemt tevens ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen (par. 4.5.1). Een vergelijkbare redenering gaat volgens de commissie op voor een volksstemming ter gelegenheid van een volksinitiatief. Bij een volksstemming, die volgt nadat de Staten-Generaal een volksinitiatiefvoorstel niet hebben aanvaard of daaromtrent niet tijdig hebben besloten of nadat de regering heeft geweigerd een volksinitiatiefvoor-

stel te bekrachtigen, dient als eis te worden gesteld dat dit voorstel slechts is aanvaard indien een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers zich vóór het voorstel uitspreekt en deze meerderheid tevens ten minste 30% van het gehele electoraat vormt.

5.4.2. *Eerste onderdeel: het inleidend verzoek*

Evenals dat bij het referendum het geval is, zal in de eerste fase van een volksinitiatief het zwaartepunt in de particuliere sfeer liggen. De eerste fase bestaat uit de totstandkoming, indiening en behandeling van een inleidend verzoek. Zij eindigt op het moment dat de beslissing daaromtrent definitief is geworden.

Verondersteld wordt dat degenen die een volksinitiatiefprocedure starten zich zullen verenigen in een initiatiefcomité. De commissie acht geen reden aanwezig om voor het initiatiefcomité een bepaalde rechtsvorm voor te schrijven. Het ontbreken van een dergelijk voorschrift verhindert uiteraard niet dat in de praktijk een initiatiefcomité de vorm van een rechtspersoon aanneemt.

In de gedachtengang van de commissie kan de procedure rond het inleidend verzoek als volgt verlopen. Het comité, althans degene die het volksinitiatiefvoorstel aanhangig wil maken, dient het verzoek schriftelijk in bij de Minister van Binnenlandse Zaken. In dit verzoek dient naar het oordeel van de commissie de strekking van het volksinitiatiefvoorstel volstrekt duidelijk tot uitdrukking te komen. Dit heeft consequenties voor de vormgeving van het voorstel. Dienaangaande kunnen verschillende varianten worden onderscheiden. Enerzijds zou een voorstel kunnen worden gepresenteerd in de vorm van een verplichting voor de wetgever om een bepaalde wettelijke voorziening tot stand te brengen, anderzijds zou het kunnen gaan om een uitgewerkt voorstel. Ook is voorstelbaar dat beide varianten naast elkaar bestaan (zie artikel 121 van de Zwitserse constitutie). Om misverstanden over de bedoelingen van de initiatiefnemers te vermijden, ook ten opzichte van de kiezers, gaat de voorkeur van de commissie er naar uit dat het inleidend verzoek gebaseerd is op en vergezeld gaat van een uitgewerkt voorstel. Voor het overige wenst de commissie op het punt van de vormgeving zo min mogelijk te regelen en te volstaan met te bepalen dat een volksinitiatiefvoorstel een voorstel van wet moet inhouden en gepaard moet gaan met een memorie van toelichting. Technische onvolkomenheden kunnen eventueel tijdens de Tweede-Kamerbehandeling worden gecorrigeerd.

Het verzoek dient voorts de namen te bevatten van drie, in ieder geval van een oneven aantal personen (en eventueel drie plaatsvervangers) die zullen worden belast met de verdediging van het voorstel in het parlement als het volksinitiatief door een voldoende aantal kiezers wordt ondersteund. Alleen personen die kiesgerechtigd zijn kunnen tot verdedigers van een volksinitiatiefvoorstel worden aangewezen. Aangezien dit moeilijk te rijmen zou zijn met de aard van een dergelijk voorstel, kan de verdediging daarvan niet worden opgedragen aan personen die deel uitmaken van de regering, de Staten-Generaal of de Raad van State.

Het inleidend verzoek dient tenslotte vergezeld te gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers. De initiatiefnemers dienen daartoe zelf formulieren te vervaardigen volgens een wettelijk voorgeschreven model. De formulieren dienen de essentie van het wetsvoorstel te bevatten, alsmede de namen van hen die het verzoek zullen indienen respectievelijk van hen die het volksinitiatiefvoorstel bij voldoende steun te zijner tijd in het parlement zullen verdedigen. Op het formulier wordt aangegeven waar de steunverlenende kiezer zijn naam, adres, geboortedatum en handtekening moet zetten. Ondertekening van het formulier betekent niet dat men adhesie betuigt met het voorstel zelf, alleen dat men het verzoek om de kiezers daartoe in de gelegenheid te stellen steunt. Het vermenigvuldigen, verspreiden en inzamelen van de formulieren zijn aangelegenheden waarvoor het initiatiefcomité zorg dient te dragen.

Anders dan bij het correctief wetgevingsreferendum ziet de commissie geen reden voor het stellen van een termijn voor het verzamelen van de noodzakelijke steunverklaringen. De controle van de steunverklaringen kan op eenzelfde wijze geschieden als die welke is geschetst voor het referendum, zij het dat een andere datum voor het bepalen van de stemgerechtigheid moet worden genomen. Bij het volksinitiatief zou de datum van de indiening van het verzoek als peildatum kunnen gelden.

De commissie is er voorstander van dat de Minister van Binnenlandse Zaken een inleidend verzoek alleen zal mogen afwijzen op formele gronden, te weten:

1. Het verzoek is niet vergezeld gegaan van voldoende geldige steunverklaringen.

2. Het verzoek bevat een voorstel dat niet aan de vormvereisten voldoet.

Aangezien het volksinitiatiefvoorstel in een latere fase, indien voldoende ondersteund, aanhangig zal worden gemaakt bij het parlement, komt het de commissie voor dat het de Staten-Generaal zijn die in materiële zin over het voorstel moeten oordelen. Om die reden heeft zij er van afgezien de omstandigheid dat een wetsvoorstel betrekking heeft op een onderwerp dat aan de werking van het volksinitiatief is onttrokken als afwijzingsgrond voor de minister voor te stellen. Het oordeel daaromtrent wordt overgelaten aan de Staten-Generaal (zie par. 5.4.4).

Tegen een afwijzende beslissing van de minister zou beroep moeten openstaan op een overeenkomstige wijze als is voorgesteld bij het correctief wetgevingsreferendum (par. 4.5.2). Bij een positieve beslissing wordt het voorstel, alsmede de namen van degenen die het in het parlement zullen verdedigen, bekend gemaakt in de Staatscourant. Op het moment dat de beslissing van de minister niet meer voor beroep vatbaar is, eindigt het eerste onderdeel.

5.4.3. Tweede onderdeel: de steunverwerving

Voor de steunverwerving kan in principe dezelfde procedure worden gevolgd als bij de aanvraag voor het houden van een volksstemming in het kader van een referendum. Gedurende de voor het verzamelen van de handtekeningen beschikbare termijn zou het initiatiefcomité zendtijd op radio en televisie toegewezen moeten krijgen. Voor een en ander zij verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 4.5.3.

Bij de steunverwerving voor een volksinitiatief doen zich enkele bijzondere omstandigheden voor die op onderdelen van de procedure afwijkende voorzieningen wenselijk maken.

In de eerste plaats kan de termijn die wordt gesteld voor het verzamelen van de handtekeningen langer zijn dan de zes-wekentermijn die is voorgesteld voor het referendum. Tegen een langere termijn geldt immers niet het bezwaar dat wel kan bestaan bij het correctief wetgevingsreferendum, te weten vertraging in het wetgevingsproces. Het kan zelfs wenselijk worden geacht dat de termijn bij het volksinitiatief wat langer is dan die bij het referendum. De mogelijkheid om bij een volksinitiatief vóór de aanvang van de steunverlening de zo noodzakelijke publiciteit voor het voorstel te krijgen, is immers in mindere mate aanwezig dan bij een referendum, omdat er nog geen parlementaire behandeling heeft plaatsgevonden. Het zal daarom verhoudingsgewijs meer moeite kunnen kosten om het vereiste aantal handtekeningen te verzamelen. Aan de andere kant zal de te stellen termijn ook weer niet te lang mogen zijn. Het initiatiefcomité zal wensen dat, indien het vereiste aantal handtekeningen feitelijk reeds gehaald is, zo spoedig mogelijk de parlementaire behandeling een aanvang kan nemen. Tegen deze achtergrond lijkt het de commissie redelijk voor het verzamelen van handtekeningen een termijn van drie maanden te stellen.

De termijn gaat in op het moment dat de beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken op het inleidend verzoek niet meer voor beroep vatbaar

is. Wanneer het niet mogelijk is binnen dit tijdvak de vereiste steun te verwerven voor het volksinitiatief, kan worden aangenomen dat het voorstel onvoldoende onder het kiezerscorps leeft om een verdere voortgang van de procedure te rechtvaardigen.

In de tweede plaats zullen de voor het verzamelen van de handtekeningen te gebruiken lijsten in die zin afwijken van de lijsten die bij een referendum worden voorgelegd, dat door ondertekening niet alleen adhesie met het voorstel wordt betuigd maar dat eveneens uitdrukkelijk de aangewezen verdedigers worden gemachtigd het voorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op voorstel van de kamer eventueel te wijzigen. Op de lijst moet dus niet alleen vermeld staan op welk voorstel het volksinitiatief betrekking heeft, maar ook dat de aangewezen verdedigers en hun plaatsvervangers zijn gemachtigd te handelen zoals is aangegeven.

Voor het overige zal de procedure in deze fase dezelfde kunnen zijn als in het voorstel voor een correctief wetgevingsreferendum. Dat betekent dat evenals bij het referendum de handtekeningen gezet kunnen worden op gemeentesecretarieën en postkantoren, de handtekeningen opgestuurd zullen moeten worden naar de Minister van Binnenlandse Zaken, die voor een steekproefsgewijze controle van de handtekeningen dient zorg te dragen. Na afloop van de termijn van drie maanden wordt door de minister in de Staatscourant meegedeeld of het vereiste aantal handtekeningen is gehaald. Is dit het geval, dan kan het volksinitiatiefvoorstel door het comité worden ingediend bij de Tweede Kamer met vermelding van de namen van hen die het bij de parlementaire behandeling zullen verdedigen.

5.4.4. *Derde onderdeel: parlementaire behandeling en bekrachtiging*

In paragraaf 5.4.1 is gesteld dat het recht van volksinitiatief in de visie van de commissie onder meer inhoudt dat het parlement de verplichting heeft om een volksinitiatiefvoorstel in behandeling te nemen en daaromtrent te besluiten. Indien een voorstel voldoende steun van de kiezers heeft gekregen om de start van een initiatief te doen volgen door een parlementaire behandeling, is het ongewenst te achten dat deze behandeling geruime tijd in beslag neemt. De in het geding zijnde kwestie heeft de gemoederen blijkbaar zozeer beroerd, dat velen zich de moeite hebben getroost een volksinitiatiefvoorstel aanhangig te maken. In die situatie mag van het parlement medewerking worden verwacht aan de totstandkoming van een spoedige beslissing over het voorstel. Om dat te waarborgen stelt de commissie voor ook de parlementaire behandeling aan termijnen te binden. Voor de behandeling van het volksinitiatiefvoorstel door de Tweede Kamer, gaan haar gedachten uit naar een termijn van één jaar; voor de behandeling van het voorstel door de Eerste Kamer denkt zij aan een termijn van drie maanden, niet medegerekend de periode waarin deze kamer op reces is.

Voor de Tweede Kamer gaat de bedoelde termijn in op de dag dat het volksinitiatiefvoorstel bij haar wordt ingediend. In eerste instantie wordt vervolgens advies gevraagd aan de Raad van State. Wat betreft de hierbij te volgen procedure ware aan te sluiten bij de nog tot stand te brengen wettelijke regeling waarbij de Tweede Kamer over parlementaire initiatiefvoorstellen rechtstreeks het advies van de Raad van State zal moeten inwinnen. Het zou denkbaar zijn dat in plaats van de Tweede Kamer het verzoek uitgaat van de verdedigers van het voorstel. Enkel om praktische redenen lijkt het evenwel gewenst dat de adviesaanvraag door (de voorzitter van) de Tweede Kamer wordt gedaan. In het advies zal ongetwijfeld de vraag aan de orde komen of het onderwerp van het volksinitiatiefvoorstel al dan niet behoort tot de uitgesloten onderwerpen. Met betrekking tot de advisering door de zogenaamde externe adviesorganen kan, in aansluiting op de bestaande procedure bij de advisering door dergelijke organen over initiatiefvoorstellen uit de kamer, bepaald worden dat de verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel en de kamer, hetzij direct, hetzij indirect, externe adviesorganen kunnen raadplegen.

Na ontvangst van de adviezen neemt de Tweede Kamer het voorstel verder in behandeling, tenzij de kamer – bijvoorbeeld naar aanleiding van het advies van de Raad van State – van oordeel is dat het voorstel betrekking heeft op een uitgezonderd onderwerp of (anderszins) in strijd is met de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden of een internationale verplichting. Dit houdt in dat een kamermeerderheid over deze interpretatievraag beslist. Zou een dergelijke constructie ontbreken, dan zou, indien een door de Tweede Kamer verworpen voorstel de steun heeft verworven van een nader te bepalen aantal leden en op grond daarvan automatisch aan een volksstemming wordt onderworpen, een kamer minderheid over deze interpretatievraag kunnen beslissen.

Nadat is vastgesteld dat een volksinitiatiefvoorstel niet betrekking heeft op een uitgezonderd onderwerp start de verdere behandeling in de Tweede Kamer met het voorbereidend onderzoek. Dienaangaande zou zo min mogelijk moeten worden geregeld. Wel zou dienen te worden bepaald dat de uitkomsten van dit onderzoek (voorlopig verslag, eindverslag) aan de aangevoerde verdedigers worden toegezonden. Aldus krijgen dezen de gelegenheid daarop schriftelijk te reageren (memorie van antwoord enz.). De regeling van een en ander zou in het reglement van orde van de kamer kunnen worden opgenomen. Na afronding van het voorbereidend onderzoek volgt de openbare behandeling van het voorstel. De wet zou moeten bepalen dat de verdedigers het recht hebben de vergaderingen van de Tweede Kamer (en van de Eerste Kamer) waarin het voorstel behandeld wordt, bij te wonen en aan de beraadslagingen deel te nemen.

De openbare behandeling zou op dezelfde wijze kunnen verlopen als die welke gevolgd wordt bij wetsvoorstellen van de regering of van leden van de Tweede Kamer. Zoals reeds in het interimrapport is gesteld zou de regering bij de behandeling aanwezig moeten zijn en haar standpunt duidelijk moeten markeren. Zij zou echter niet verder mogen gaan dan de aanneming van het voorstel aan te bevelen of te ontraden.

In afwijking van de gebruikelijke procedure zou de Tweede Kamer ten aanzien van het voorstel geen recht van amendement moeten hebben. Zoals eerder is uiteengezet, is dit om te voorkomen dat het tegen de wil van de verdedigers door de kamer zou kunnen worden gewijzigd. In deze situatie doet zich een probleem voor als een meerderheid van de kamer zich wel kan vinden in de grondgedachte van het voorstel, maar het toch op onderdelen zou willen wijzigen. Daarom stelt de commissie voor te bepalen dat de kamer tijdens de behandeling voorstellen tot wijziging kan doen die door de verdedigers eventueel kunnen worden overgenomen. Voor het overige hebben de verdedigers niet het recht het voorstel te wijzigen. Adviezen van de Raad van State tot wijziging van een volksinitiatiefvoorstel kunnen bij deze procedure alleen worden overgenomen als een meerderheid van de Tweede Kamer deze als wijzigingsvoorstellen naar voren brengt.

De mogelijkheid is gezien of een voorstel niet in een eerder stadium dan in deze procedure is voorzien kan worden bijgesteld naar aanleiding van een advies van de Raad van State. Het wordt evenwel niet raadzaam geacht de mogelijkheid te openen dat de verdedigers voor de kamerbehandeling het voorstel kunnen wijzigen, hoewel ten aanzien van door Tweede-Kamerleden geïnitieerde wetsontwerpen de advisering door de Raad van State naar voren is gehaald. Tegen eerdere wijziging gelden de volgende bezwaren: 1) de adviezen van de Raad bevatten veelal geen nauwkeurig geformuleerde wijzigingsvoorstellen, 2) er kunnen problemen ontstaan als de Tweede Kamer een op advies van de Raad aangebrachte wijziging weer ongedaan wenst te maken.

De commissie hecht er aan dat gelegenheid wordt geschapen om op bovenbeschreven wijze volksinitiatiefvoorstellen zondig aan te passen. Op deze wijze krijgt de parlementaire behandeling van dergelijke voorstellen reële betekenis en kunnen onvolkomenheden worden gecorrigeerd. Deze mogelijkheid zou ook gecreëerd moeten worden in het geval besloten wordt tot invoering van het volksinitiatief met de optie van een parlementair tegenvoorstel.

Bij de parlementaire behandeling van volksinitiatiefvoorstellen moeten, evenals dat gebruikelijk is in overige situaties, de verdedigers kunnen verzoeken de beraadslagingen te schorsen. Aanleiding daarvoor kan zijn behoefte aan overleg met het initiatiefcomité. De bevoegdheid om te beslissen – zo nodig bij meerderheid van stemmen – inzake het al of niet overnemen van wijzigingsvoorstellen komt echter uitsluitend aan de verdedigers toe. Er kan dus wel ruggespraak zijn met het initiatiefcomité, maar de verdedigers beslissen zonder last. De verdedigers zouden niet het recht hebben het volksinitiatiefvoorstel tijdens de parlementaire behandeling in te trekken. Zoals door de commissie eerder is gesteld, zou dat een te verregaande bevoegdheid impliceren.

Als de Tweede Kamer met het voorstel heeft ingestemd, wordt het aan de Eerste Kamer gezonden. Zoals reeds is opgemerkt zou de Eerste Kamer de behandeling van het voorstel binnen drie maanden moeten hebben afgerond. Indien ook deze kamer met het voorstel instemt, wordt het aan de regering voorgelegd ter bekrachtiging.

Wordt een volksinitiatiefvoorstel door één der kamers verworpen, dan zou het – zonder dat daartoe een verzoek behoeft te worden ingediend – aan een volksstemming moeten worden onderworpen, op voorwaarde dat van enige parlementaire steun blijkt is gegeven. In het geval een voorstel door de Tweede Kamer wordt verworpen meent de commissie dat aan deze voorwaarde is voldaan als ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden der kamer zich ten gunste van het voorstel heeft uitgesproken. Is een voorstel door de Tweede Kamer aanvaard en wordt het vervolgens door de Eerste Kamer verworpen, dan heeft het naar het oordeel van de commissie eveneens voldoende parlementaire steun verworven om een volksstemming te doen volgen, ongeacht de mate van ondersteuning die het heeft gekregen in de Eerste Kamer.

De parlementaire behandeling eindigt op het ogenblik dat een volksinitiatiefvoorstel aan de regering wordt gezonden of wanneer het voorstel door één der kamers wordt verworpen. In het laatste geval eindigt tevens de procedure als het voorstel niet de vereiste steun in de Tweede Kamer heeft ontvangen en daarmee niet aan de voorwaarde voor het houden van een volksstemming is voldaan.

Een tweetal onderwerpen betreffende de parlementaire behandeling verdient nadere aandacht.

In de eerste plaats geldt dat de termijnstelling voor de parlementaire behandeling. De vraag doet zich voor of gevolgen moeten worden verbonden aan het overschrijden van de genoemde termijnen. De commissie meent deze vraag bevestigend te moeten beantwoorden. Dit hangt samen met hetgeen eerder is gesteld omtrent de onwenselijkheid van een langdurige parlementaire behandeling van een volksinitiatiefvoorstel. Voor het geval de gestelde termijnen verstrijken zonder dat een beslissing is genomen, stelt de commissie voor daaraan de volgende rechtsgevolgen te verbinden. Indien de Tweede Kamer niet tijdig een besluit neemt, volgt automatisch een volksstemming. Er wordt van uitgegaan dat de behandeling van een volksinitiatiefvoorstel niet werkelijk kan worden vertraagd door de verdedigers als zij vrezen niet de minimaal vereiste steun voor het doen houden van een volksstemming te behalen. De kamer kan immers op elk ogenblik besluiten het voorstel te behandelen en daaromtrent te beslissen, ook al zijn de verdedigers niet genegen deze behandeling bij te wonen. Indien de Eerste Kamer niet tijdig een besluit neemt, wordt het voorstel geacht door deze kamer te zijn aanvaard. De sanctie van een volksstemming moet als een te zwaar middel worden beschouwd om een voortvarende Eerste-Kamerbehandeling te bevorderen. Rekening houdend met de aanvaarding van het voorstel door de Tweede Kamer zou het houden van een volksstemming een onaanvaardbare belasting van de procedure betekenen.

In de tweede plaats wil de commissie wijzen op een mogelijke procedure voor het geval besloten wordt tot invoering van het volksinitiatief met de

mogelijkheid van een door het parlement te ontwerpen tegenvoorstel, bedoeld om te zamen met het volksinitiatiefvoorstel te worden voorgelegd aan de kiezers. Alsdan ligt het in de rede dat de Tweede Kamer het initiatief neemt. Indien een volksinitiatiefvoorstel niet door de Tweede Kamer wordt aangenomen, maar de steun verwerft van ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden, geeft de voorzitter de leden van de kamer twee weken de tijd om een tegenvoorstel in te dienen. Worden in deze periode een of meer tegenvoorstellen ingediend, dan worden deze aan een openbare behandeling onderworpen (adviesaanvraag aan de Raad van State niet verplicht; wel recht van amendement). Als een tegenvoorstel de steun van een kamermeerderheid verwerft, wordt het aan de Eerste Kamer gezonden, vergezeld van het volksinitiatiefvoorstel (ter kennisneming). Bij de behandeling van het tegenvoorstel door de Eerste Kamer kan door de leden van deze kamer tevens een oordeel worden gegeven over het volksinitiatiefvoorstel, zodat de kiezers de opvatting van beide kamers ter zake kennen. Kan de Eerste Kamer zich met het door de Tweede Kamer aanvaarde tegenvoorstel verenigen, dan wordt het te zamen met het volksinitiatiefvoorstel aan de kiezers voorgelegd. Wanneer de Tweede Kamer geen tegenvoorstel aanvaardt of de Eerste Kamer een door de Tweede Kamer aangenomen tegenvoorstel verwerpt, volgt een volksstemming over het volksinitiatiefvoorstel. Het ontwerpen en de behandeling van tegenvoorstellen zou moeten plaatsvinden binnen de termijnen die zijn voorgesteld voor de parlementaire behandeling van volksinitiatiefvoorstellen.

Nadat de regering een door de Staten-Generaal aanvaard volksinitiatiefvoorstel heeft ontvangen, zal zij moeten beslissen over het al dan niet bekrachtigen daarvan. Mede gelet op de redenen om voor eerdere fasen van een volksinitiatief termijnen te stellen, te weten recht te doen aan een volksinitiatief waarvan gebleken is dat dit de benodigde steun van kiezers heeft verworven, wil de commissie ook voor de besluitvorming over de bekrachtiging een termijn voorstellen. Zij denkt in dit verband aan een periode van één maand. Na al het voorafgaande moet de regering in staat worden geacht binnen deze termijn een standpunt te bepalen. Tevens wordt voorgesteld te bepalen dat aan een volksinitiatiefvoorstel bekrachtiging geacht wordt te zijn onthouden, indien de genoemde periode verstrijkt zonder dat ter zake een besluit is genomen.

Indien wordt beslist – uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend – het voorstel niet te bekrachtigen, volgt automatisch een volksstemming. Wordt het voorstel daarbij aanvaard, dan volgt de bekrachtiging terstond.

5.4.5. *Vierde onderdeel: volksstemming en bekrachtiging*

Uit de tot nu toe geschetste procedure volgt dat een volksinitiatiefvoorstel aan een volksstemming wordt onderworpen:

- a. indien de Tweede Kamer het voorstel heeft verworpen, doch ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden voor het voorstel heeft gestemd;
- b. indien de Tweede Kamer het voorstel niet binnen de gestelde termijn heeft aangenomen dan wel verworpen;
- c. indien de Eerste Kamer het voorstel heeft verworpen;
- d. indien het voorstel niet binnen de gestelde termijn is bekrachtigd.

Voor alle gevallen geldt dat een volksstemming volgt zonder dat daartoe een verzoek behoeft te worden ingediend.

Wat betreft de regeling van de volksstemming wordt verwezen naar hetgeen ter zake is opgemerkt bij het correctief wetgevingsreferendum. Voor zover mogelijk kan deze procedure aansluiten bij de voor verkiezingen geldende regeling. Eén en ander betekent dat de volksstemming uiterlijk vijf maanden nadat de noodzaak daartoe is gebleken, kan plaatsvinden.

Stemt een meerderheid, bestaande uit ten minste 30% van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen, vóór het voorstel, dan is het aangenomen en wordt het terstond bekrachtigd.

5.4.6. Bijzondere procedurevoorschriften

5.4.6.1. Volksinitiatief ten aanzien van wetsvoorstellen die het parlement met een gekwalificeerde meerderheid dient aan te nemen

De commissie ziet, zo heeft zij in paragraaf 5.3 laten blijken, geen reden om wetsvoorstellen waarvoor de Grondwet aanneming door het parlement met een tweederde meerderheid voorschrijft, van de mogelijkheid van een volksinitiatief uit te zonderen. Wel acht de commissie het wenselijk dat, indien een dergelijk voorstel via een volksinitiatief wordt ingediend en aan een volksstemming wordt onderworpen, het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid vertaald wordt naar bijzondere vereisten bij de volksstemming. De commissie kiest daarmee voor een andere regeling dan bij het correctief wetgevingsreferendum. Anders dan bij het referendum, waar het om een correctie, een «negatieve» beslissing van de kiezers gaat, betreft het bij een volksstemming als gevolg van een volksinitiatief een mogelijk instemmen door de kiezers met een voorliggend wetsvoorstel. Bij deze volksstemming zou een bijzonder vereiste ten aanzien van de meerderheid moeten worden gesteld. Uitgaande van het algemeen vereiste dat voor de aanvaarding van een volksinitiatiefvoorstel bij een volksstemming een meerderheid nodig is die ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen (zie paragraaf 5.4.1), kan als bijzonder vereiste worden gesteld:

1. een percentage groter dan 30, bijvoorbeeld 40%;
2. een extra voorwaarde naast de 30%-eis, bijvoorbeeld dat het voorstel alleen kan worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

De getalsmatige consequenties van de opties genoemd onder 1 en 2 zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Consequenties van de twee genoemde varianten voor het stellen van een bijzonder vereiste ten aanzien van de meerderheid.

Variant	Bij een opkomst van (in % van het totale electoraat)	is de meerderheid die tenminste is vereist voor aanvaarding van het voorstel (in %)	d.i. in % van het totale electoraat
(1) 40%-variant	40	100	40
	50	80	40
	60	67	40
	70	57	40
	80	50	40
	90	50	45
	100	50	50
(2) 30% + 2/3 meerderheidsvariant	30	100	30
	40	75	30
	50	67	33
	60	67	40
	70	67	47
	80	67	54
	90	67	60
100	67	67	

³ Zie blz. grofdeel blz.

De commissie geeft de voorkeur aan de tweede optie. Van de twee opties sluit deze het meest aan bij het vereiste van een tweederde meerderheid in het parlement.

5.4.6.2. Volksinitiatief tot grondwetsherziening

In paragraaf 5.3 heeft de commissie gesteld geen aanleiding te zien bij het volksinitiatief generieke uitzonderingen vast te stellen ten aanzien van wetsvoorstellen waarvoor wat betreft de behandeling in de Staten-Generaal een bijzondere procedure geldt. Dit zou ook moeten gelden voor de mogelijkheid van grondwetsherziening: volksinitiatiefvoorstellen tot wijziging van de Grondwet zouden in de ogen van de commissie niet moeten worden uitgesloten.

Wel rijzen er bij de mogelijkheid van een volksinitiatief tot grondwetsherziening enkele bijzondere vragen ten aanzien van de daarvoor vast te stellen procedure, met name in verband met de voor de grondwetsherziening voorgeschreven behandeling in twee lezingen. Deze eis van twee lezingen geeft uitdrukking aan de gedachte dat de wet, waarin de grondrechten der burgers, de hoofdtrekken van de staatsinrichting en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen zijn vastgelegd, niet kan worden gewijzigd zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld zich daarover, zij het op indirecte wijze, uit te spreken. In verband met het bijzondere karakter van deze wet is daarnaast nog als waarborg gesteld dat de nieuw gekozen kamers de in eerste lezing aanvaarde voorstellen slechts ongewijzigd en met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen kunnen aannemen.

Beide vereisten kunnen in beginsel op volksinitiatiefvoorstellen tot grondwetsherziening van toepassing blijven. Indien een volksinitiatiefvoorstel na aanvaarding door de Staten-Generaal heeft geleid tot een zogenaamde overwegingswet, worden beide kamers ontbonden en volgt een tweede lezing, waarvoor de bestaande eis van een gekwalificeerde meerderheid gehandhaafd blijft.

De verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel dienen naar het oordeel van de commissie de indiening en verdediging van het voorstel ook in tweede lezing voor hun rekening te nemen. De commissie geeft daaraan de voorkeur boven indiening en verdediging door de regering. Zij wijst er in dit verband op dat bij de grondwetsherziening van 1983 door de regering is uitgesproken dat zij de indiening van een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing achterwege kan laten, indien het gaat om een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer, waarvan vaststaat dat de initiatiefnemers ook voor de indiening in tweede lezing zullen zorgdragen.³ Op de regering rust derhalve in dat geval slechts een «restplicht».

De Tweede Kamer heeft krachtens artikel 137, tweede en vijfde lid, van de Grondwet het recht een voorstel tot grondwetsherziening zowel tijdens de eerste lezing als de tweede lezing te splitsen. Dat recht verschaft de mogelijkheid een algemeen wenselijk geachte wijziging van de Grondwet die van een zogenaamd «verzamelontwerp» deel uitmaakt, voor stranding te behoeden door haar los te koppelen van een wijziging die niet op voldoende instemming kan rekenen. Zou de Tweede Kamer het splitsingsrecht ook bezitten, indien een voorstel tot grondwetsherziening via een volksinitiatief is ingediend, dan zou de Tweede Kamer derhalve in staat zijn een voorstel dat tot verschillende wijzigingen strekt, te splitsen in een deel waar zij in meerderheid tegen is, en een deel dat de vereiste meerderheid wel zal behalen. Het deel waar zij in meerderheid tegen is, zou, indien het de steun van ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden heeft gekregen, vervolgens aan een volksinstemming worden onderworpen. In een dergelijke situatie zou de kennelijk door de initiatiefnemers veronderstelde samenhang tussen beide delen verstoord worden en zou het volksinitiatief in een resultaat kunnen uitmonden dat strijdig kan worden geacht met de strekking van het volksinitiatiefvoorstel. Om deze redenen acht de commissie het wenselijk dat het splitsingsrecht aan de Tweede Kamer wordt onthouden, indien een voorstel tot grondwetsherziening via een volksinitiatief is ingediend.

³ Zie kamerstukken II, 1967/77, 14 213, nr. 3, blz. 7. Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening, deel VIII, Procedure grondwetsherziening, blz. 7.

Indien bij de tweede lezing geen tweederde meerderheid wordt gehaald volgt een volksstemming, waarbij eveneens de eis van een gekwalificeerde meerderheid geldt, naast de eis dat de meerderheid minstens 30% van het electoraat moet omvatten. Een complicatie ontstaat, indien een volksinitiatiefvoorstel bij de eerste lezing niet door de Staten-Generaal wordt aanvaard, vervolgens – bij gebleken aanwezigheid van de steun van ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Tweede Kamer – aan een volksstemming wordt onderworpen en bij deze stemming wordt aanvaard. De vraag is of ook dan nog een behandeling in tweede lezing zou moeten volgen.

De commissie meent de gestelde vraag ontkennend te moeten beantwoorden, met dien verstande dat aanvaarding bij volksstemming alleen zal kunnen plaatsvinden met inachtneming van de beide genoemde eisen van tweederde meerderheid en 30% van het electoraat. Zij acht het zeker van belang dat waarborgen blijven bestaan ten aanzien van voorstellen tot wijziging van de Grondwet die zijn voortgekomen uit een volksinitiatiefvoorstel. Aan een behandeling in tweede lezing van een zodanig voorstel, nadat dit bij een volksstemming is aanvaard, zou volgens de commissie evenwel weinig waarborgkarakter toekomen. Indien de kiezers zich reeds uitdrukkelijk bij een volksstemming over een voorstel hebben uitgesproken, bestaat er geen reden dat zij zich vervolgens op meer indirecte wijze, bij de aan een grondwetsherziening verbonden verkiezing van de Tweede Kamer, opnieuw over dat voorstel zouden uitspreken. Bovendien zou bij een behandeling in tweede lezing voor de nieuw gekozen kamer respectievelijk de regering een moeilijke keuze ontstaan: zich conformeren aan de kiezersuitspraak over het voorstel, hetgeen in de praktijk een wijziging van standpunt van vele betrokkenen zal inhouden, of opnieuw het inmiddels tot wet verheven voorstel afwijzen, hetgeen theoretisch zou moeten leiden tot een tweede volksstemming over eenzelfde voorstel.

Het wezenlijke waarborg-element in de procedure van grondwetsherziening bij een door de Staten-Generaal verworpen volksinitiatiefvoorstel is in de opvatting van de commissie gelegen in de alsdan bij de volksstemming te stellen eis van een versterkte meerderheid. Daarmee blijft verzekerd, dat wijziging van de meest fundamentele wet in Nederland slechts mogelijk is indien daarover in de samenleving een brede consensus bestaat.

Samenvattend leiden de overwegingen van de commissie op dit punt tot het volgende. Indien een volksinitiatief tot wijziging van de Grondwet in eerste lezing door beide kamers der Staten-Generaal wordt aanvaard en door de regering wordt bekrachtigd, dan leidt dit tot een wet, die vervolgens door de verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel wordt ingediend en verdedigd in tweede lezing en die als zodanig, inclusief het vereiste van aanvaarding door de Staten-Generaal met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, moet worden aanvaard. Indien deze meerderheid bij de tweede lezing niet wordt bereikt volgt een volksstemming, waarbij het voorstel slechts kan worden aanvaard met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, welke meerderheid tevens ten minste 30% van het electoraat zal moeten uitmaken. Vindt in het kader van de eerste lezing een volksstemming plaats, dan blijft een tweede lezing achterwege. Voor de volksstemming in eerste lezing gelden dezelfde eisen als voor die in tweede lezing.

5.5. Samenvatting

Samenvattend komt een meerderheid van de commissie tot de volgende aanbevelingen.

1. Er wordt een vorm van volksinitiatief ingevoerd waardoor kiezers het recht verkrijgen wetsvoorstellen bij het parlement aanhangig te maken, die onder omstandigheden aan een volksstemming worden onderworpen.
2. Van de mogelijkheid van een volksinitiatief worden de volgende onderwerpen uitgezonderd: wetgeving inzake aangelegenheden het koning-

schap of het koninklijk huis betreffende, wetgeving tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, wetgeving inzake de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleeden of bekleed hebben, en hun nabestaanden, alsmede algemene begrotingswetten.

3. Iedere kiezer die een volksinitiatief wenst, kan daartoe een inleidend verzoek doen bij de Minister van Binnenlandse Zaken. Dit verzoek dient de namen te bevatten van drie personen die zullen worden belast met de verdediging van het voorstel in het parlement, als het volksinitiatief door een voldoende aantal kiezers wordt ondersteund. Het verzoek zal tevens vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste 10 000 kiezers.

4. Gedurende drie maanden nadat positief op het inleidend verzoek is beslist, kunnen de kiezers op de gemeentesecretarieën en postkantoren op handtekeninglijsten aangeven dat zij het volksinitiatief ondersteunen en de aangewezen personen machtigen het volksinitiatiefvoorstel in het parlement te verdedigen en eventueel, op voorstel van de Tweede Kamer, te wijzigen. Voor het volksinitiatief zijn de geldige handtekeningen van ten minste 300 000 kiezers vereist.

5. De beide kamers zijn verplicht een volksinitiatiefvoorstel dat voldoende steun heeft ontvangen, in behandeling te nemen en de behandeling daarvan binnen een bepaalde termijn te voltooien. Voor de behandeling in de Tweede Kamer geldt een termijn van een jaar, voor de behandeling in de Eerste Kamer een termijn van drie maanden.

6. De Tweede Kamer heeft ten aanzien van het volksinitiatiefvoorstel geen recht van amendement. Wel kan zij voorstellen tot wijziging doen die door de verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel desgewenst kunnen worden overgenomen.

7. De regering is verplicht binnen een maand nadat zij een door het parlement aanvaard volksinitiatiefvoorstel heeft ontvangen, een besluit over de bekrachtiging te nemen.

8. Het volksinitiatiefvoorstel wordt geacht door de Eerste Kamer te zijn aangenomen, indien deze kamer niet binnen de gestelde termijn een besluit over het voorstel heeft genomen.

9. Een volksinitiatiefvoorstel wordt aan een volksstemming onderworpen:
a. indien de Tweede Kamer het voorstel heeft verworpen, doch ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden voor het voorstel heeft gestemd;

b. indien de Tweede Kamer het voorstel niet binnen de gestelde termijn heeft aangenomen dan wel verworpen;

c. indien de Eerste Kamer het voorstel heeft verworpen;

d. indien het voorstel niet binnen de gestelde termijn is bekrachtigd.

De volksstemming vindt plaats uiterlijk vijf maanden nadat een van voornoemde gevallen zich heeft voorgedaan.

10. Het volksinitiatief is bij de volksstemming aanvaard, indien een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers voor het voorstel stemt en deze meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen. Indien het voorstel een meerderheid van twee derden in het parlement behoeft, dient ook de meerderheid bij de volksstemming uit twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen te bestaan.

11. Vindt in het kader van een volksinitiatief tot grondwetsherziening na de eerste lezing een volksstemming plaats, dan blijft een tweede lezing achterwege. Het volksinitiatiefvoorstel is in dat geval bij de volksstemming eerst aanvaard, indien ten minste twee derden van het aantal opgekomen kiezers voor het voorstel stemt en deze meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen.

12. Wordt het volksinitiatiefvoorstel bij de volksstemming aanvaard, dan is de regering verplicht het voorstel terstond te bekrachtigen.

6. Raadplegend referendum op nationaal niveau

6.1. Inleiding

In het interimrapport verklaarde een deel van de commissie zich voorstander van invoering van de mogelijkheid van een raadplegend referendum op nationaal niveau. Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan een facultatief raadplegend referendum, te houden op voorstel van de Tweede Kamer. Hiervoor zouden ook niet in wetsvorm gegoten beslissingen in aanmerking kunnen komen. Een meerderheid van de commissie verklaarde van mening te zijn dat invoering van deze vorm van referendum niet wenselijk is. Na hernieuwde bestudering en nadere uitwerking van het raadplegend referendum hebben de leden van de commissie hun standpunt hierover nader bepaald. Een deel van de leden¹ is van mening dat invoering van een vorm van raadplegend referendum gewenst is, terwijl een ander deel van de leden² oordeelt dat invoering van een vorm van raadplegend referendum niet is aan te bevelen.

Na het interimrapport, bij de voortzetting van de beraadslaging, besloot de commissie om de gedachte van een raadplegend referendum nader te bestuderen en uit te werken. De voorstanders van het bieden van de mogelijkheid tot het houden van raadplegende referenda drongen hierop aan omdat zij van mening waren dat met deze vorm van referendum reeds op korte termijn enige verbetering kan worden gebracht in de relatie kiezers-beleidsvorming. Die korte termijn is, naar hun mening, aan de orde indien een raadplegend referendum toepassing kan vinden zonder grondwetswijziging.

Een tweede argument van de voorstanders om het raadplegend referendum althans nader uit te werken, is gelegen in de mogelijkheid om wellicht in het Nederlandse politieke bestel reeds enige praktische ervaring op te doen met rechtstreekse uitspraken van de kiezers en om daardoor de voorwaarden te creëren waaronder dit nieuwe verschijnsel gemakkelijker een plaats kan krijgen in onze politieke cultuur.

Een dergelijke vorm van referendum laat onverlet de wenselijkheid, die door de gehele commissie is uitgesproken, van de voorzieningen die de commissie voorstelt welke wel grondwetswijziging vergen.

Hierna worden in de paragrafen 6.1.1 en 6.1.2 de belangrijkste argumenten pro en contra een raadplegend referendum, zoals die in de literatuur en in de discussies binnen de commissie naar voren zijn gekomen, uiteengezet. In paragraaf 6.1.3 vindt een weging van deze argumenten plaats. Vervolgens spreekt de commissie in paragraaf 6.2 zich uit over de vraag of invoering van een vorm van raadplegend referendum mogelijk is zonder wijziging van de Grondwet. In de paragraaf 6.3 werken de voorstanders in de commissie hun standpunt nader uit. Hierbij richten zij zich met name op de situatie waarin (nog) geen beslissend referendum en eventueel een volksinitiatief mogelijk zijn.

6.1.1. Argumenten pro een raadplegend referendum

Het raadplegend referendum kan, zeker bij de situatie waarin (nog) geen correctief wetgevingsreferendum en eventueel een volksinitiatief mogelijk zijn, een tweeledige functie hebben. In de eerste plaats kan door een raadplegend referendum de aanvaardbaarheid van te nemen besluiten worden vergroot, doordat de kiezers zich direct zullen kunnen uitspreken over

¹ De heren Biesheuvel, Franken, Gilhuis, Hirsch Ballin, Jurgens en Ringeling.

² De heren De Bruijne, Gruijters, De Menthon Bake, Prakke, Vis en De Vries.

belangrijke politieke vraagstukken en deze uitspraak zeer zwaarwegend zal zijn bij de besluitvorming. Om deze reden zal het raadplegend referendum de relatie kiezers-beleidsvorming kunnen versterken. Dit argument geldt zeker in de gevallen dat de aanvaardbaarheid van de te nemen besluiten wordt betwist. Men kan hierbij denken aan vraagstukken die ten tijde van de verkiezingen nog niet bekend waren.

In de tweede plaats kan het raadplegend referendum onder omstandigheden een middel zijn om uit een politieke patstelling te geraken. Wanneer er zich een situatie voordoet waarin geen meerderheid in het parlement kan worden gevonden en er geen besluit kan worden genomen, is het mogelijk dat een raadplegend referendum uitkomst biedt. Ook wanneer de politieke besluitvorming bemoeilijkt wordt doordat de politieke scheidslijnen anders dan gewoonlijk lopen, kan een raadplegend referendum een positieve bijdrage leveren aan de besluitvorming, doordat een gezaghebbende uitspraak van de kiezers kan worden verkregen.

Voorts kan een raadplegend referendum vergroting van de betrokkenheid van de kiezers bij de beleidsvorming tot resultaat hebben. Wanneer zonder grondwetswijziging tot invoering van een raadplegend referendum kan worden overgegaan, zal op korte termijn een vergroting van de invloed van de kiezers bereikt kunnen worden. Door de invloed die de kiezers dan kunnen uitoefenen zullen zij zich meer betrokken voelen bij de politieke besluitvorming. Zij zullen zich ervan bewust zijn dat hun stem daarbij een zeer belangrijke factor zal zijn.

Indien een raadplegend referendum mogelijk is zonder grondwetswijziging, kunnen met het raadplegend referendum nuttige ervaringen met rechtstreekse uitspraken van de kiezers worden opgedaan. Deze ervaringen kunnen in een later stadium hun waarde hebben bij de besluitvorming over vormen van referendum die wél grondwetswijziging vereisen. De kiezers en de politici zullen kunnen kennismaken met het functioneren van volksstemmingen en zullen kunnen leren ermee om te gaan. Daarmee kan deze vorm van referendum een bijdrage leveren aan een zekere gewenning bij politici en kiezers aan rechtstreekse uitspraken door middel van volksstemmingen in het algemeen. Dat het hierbij gaat om raadplegende referenda en niet om bindende uitspraken van kiezers doet hier weinig aan af.

Ook in de situatie dat er, na grondwetswijziging, naast het raadplegend referendum een correctief wetgevingsreferendum mogelijk is, blijft het raadplegend referendum een functie in de versterking van de relatie kiezers-beleidsvorming behouden. Het kan dan een aanvulling op het correctief wetgevingsreferendum vormen, omdat bij een raadplegend referendum ook andere onderwerpen dan wetsvoorstellen aan een volksstemming kunnen worden onderworpen. Voorts blijft het raadplegend referendum de functie behouden, dat het een uitweg in een politieke patsituatie kan bieden. Het correctief wetgevingsreferendum kan immers alleen gaan over aangenomen wetsvoorstellen, terwijl in een patstelling nu juist geen besluitvorming mogelijk is gebleken.

Wat betreft de situatie dat er naast een raadplegend referendum een correctief wetgevingsreferendum en een volksinitiatief mogelijk zijn, kan ook het volksinitiatief, evenals het raadplegend referendum, dienen om uit een politieke patstelling te geraken. Voor het raadplegend referendum blijft deze functie evenwel behouden, aangezien het bij een volksinitiatief van de kiezers afhangt of er een uitweg kan worden geboden, terwijl bij een raadplegend referendum de bij de besluitvorming betrokken organen dit zelf in de hand hebben.

6.1.2. *Argumenten contra een raadplegend referendum*

Tegen het raadplegend referendum kan worden aangevoerd, dat deze vorm van referendum maar weinig zal bijdragen aan de versterking van de relatie kiezers-beleidsvorming. Gesteld wordt daarbij dat dit referendum niet werkelijk zal leiden tot vergroting van de invloed van de burgers in het

politieke besluitvormingsproces. Door de mogelijkheid dat het uiteindelijke besluit van de uitkomst van de volksstemming afwijkt, zou de relatie kiezers-beleidsvorming juist kunnen worden gefrustreerd.

Voorts kan als bezwaar tegen het raadplegend referendum worden ingebracht dat deze vorm van referendum een middel voor de volksvertegenwoordiging kan zijn om zich aan het nemen van moeilijke beslissingen te onttrekken. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissing over een onderwerp zouden de volksvertegenwoordigers zich kunnen verschuilen achter de kiezersuitspraak.

Een volgend bezwaar dat aan het raadplegend referendum kleef, is dat deze vorm van referendum slecht past in het vertegenwoordigend stelsel. Oud schreef hierover: «Het doet eerst het kiezerscorps een uitspraak geven en vraagt daarna aan het vertegenwoordigende orgaan of het met die uitspraak instemt. Het is duidelijk, dat dit in het vertegenwoordigend stelsel niet past. Er is, wanneer de vertegenwoordigde zelf zijn besluit heeft genomen, geen plaats meer voor een zelfstandige beslissing van de vertegenwoordiger. Is immers de tweede beslissing overeenkomstig de eerste, dan is zij overbodig; gaat zij tegen de eerste in, dan demonstreert dit, dat de opvatting van het kiezerscorps niet de doorslag geeft en dit strijdt tegen de beginselen van een systeem, waarbij de kiezers in laatste instantie de politieke soeverein zijn. Het consultatieve referendum brengt daarom de vertegenwoordiging in een onmogelijke positie»³. Een raadplegend referendum past bovendien slecht in het vertegenwoordigend stelsel, omdat individuele volksvertegenwoordigers in een dilemma gebracht kunnen worden. Een kamerlid krijgt immers bij een raadplegend referendum twee mandaten. Enerzijds dient een kamerlid zich te richten op het partijprogramma waarop hij is gekozen, anderzijds heeft hij de uitslag van de volksstemming als richtsnoer.

Ook is een bezwaar dat bij het raadplegend referendum waar de gedachte naar uit gaat, het initiatief ligt bij een of meer bij de wetgeving betrokken organen en niet, zoals bij het correctief wetgevingsreferendum, bij de kiezers. Dit heeft tot gevolg dat, als er al sprake is van enige vergroting van de invloed van de kiezers op de beleidsvorming, de kiezer hiervoor afhankelijk is van juist die organen, waarop hij invloed probeert uit te oefenen.

6.1.3. Afweging

Afweging van de argumenten die pro en contra de invoering van de mogelijkheid van een raadplegend referendum worden aangevoerd, leidt, zoals al in paragraaf 6.1 is aangegeven, bij een deel van de leden tot de conclusie dat de invoering, vooral bij een situatie waarin geen beslissend referendum en eventueel volksinitiatief mogelijk zijn, gewenst is. Een ander deel van de leden acht de argumenten tegen overwegend.

De voorstanders van invoering van een raadplegend referendum achten de tegenargumenten onvoldoende overtuigend. De stelling dat de betrokkenheid van de kiezers niet wordt vergroot, maar dat de kiezers juist gefrustreerd zullen raken doordat een van de uitslag van het referendum afwijkende beslissing genomen kan worden, wordt door hen niet onderschreven. De betrokkenheid van de kiezers wordt huns inziens vergroot, doordat zij zich ervan bewust zullen zijn dat hun stem een zeer belangrijke factor zal zijn bij de politieke besluitvorming. Hoewel het nemen van een van de uitslag van het referendum afwijkende beslissing, met als gevolg frustratie bij de kiezers, niet volledig kan worden uitgesloten, zal dit naar verwachting in de praktijk nauwelijks voorkomen. De bij de besluitvorming betrokken organen kunnen, zeker wanneer zij aan het houden van een referendum hebben meegewerkt, worden verondersteld de uitslag van het referendum zeer zwaar te laten wegen. In de Nederlandse verhoudingen is een andere opstelling niet goed denkbaar. De betrokken organen zullen slechts wegens gewijzigde omstandigheden of op grond van zeer klemmende argumenten van de uitslag van het referendum willen afwijken.

³ P. J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden* (deel I, tweede druk, Zwolle, 1967) blz. 723.

Wat betreft de wel geopperde stelling dat door middel van het raadplegend referendum de volksvertegenwoordigers zich aan hun verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen zouden onttrekken, mag men in de visie van de voorstanders van een raadplegend referendum in dit opzicht uitgaan van het verantwoordelijkheidsbesef van de volksvertegenwoordigers. Bij het raadplegend referendum zullen de volksvertegenwoordigers, evenals bij het beslissend wetgevingsreferendum, gehouden zijn zelf de verantwoordelijkheid voor een beslissing te nemen. Bij het beslissend wetgevingsreferendum op het moment dat zij zich over het wetsontwerp moeten uitspreken, derhalve vóór een eventueel referendum; bij het raadplegend referendum wanneer een concreet voorstel voorligt over het beleidspunt waarover het referendum is gehouden.

Een raadplegend referendum kan ingepast worden in het vertegenwoordigend stelsel. Het houden van een referendum is immers het gevolg van een (mede) door de volksvertegenwoordiging genomen besluit, dat het oordeel van de kiezers over een bepaalde kwestie moet worden gevraagd. Wanneer het vertegenwoordigende orgaan een beslissing neemt overeenkomstig de uitslag van de volksstemming, kan de kiezersuitspraak worden gezien als een versterking van de aanvaardbaarheid van deze beslissing en blijft het een beslissing van het vertegenwoordigend orgaan. Wijkt de uiteindelijke beslissing in een uitzonderlijk geval af van de uitslag van de volksstemming dan behoeft dit geen depreciatie van de kiezersuitspraak in te houden. Een afwijkende beslissing zal immers alleen kunnen worden genomen, indien de omstandigheden zijn gewijzigd of op grond van zeer klemmende argumenten.

Verder is als bezwaar naar voren gebracht dat het raadplegend referendum niet alleen het beslissende karakter van de volksstemming mist, maar dat bij het raadplegend referendum, anders dan bij het correctief wetgevingsreferendum, het initiatief tot het houden van een referendum niet bij de kiezers ligt. De voorstanders menen evenwel, dat het raadplegend referendum niet op één lijn geplaatst kan worden met het correctief wetgevingsreferendum in de vorm die de staatscommissie aanbeveelt. Hiervoor is reeds uiteengezet dat door middel van het raadplegend referendum de aanvaardbaarheid van te nemen beslissingen versterkt kan worden en dat er onder omstandigheden een uitweg gevonden kan worden uit een politieke patstelling. Het betreft hier derhalve een correctie op het vertegenwoordigend stelsel die door de vertegenwoordigende organen zelf gewenst wordt. In het licht van deze functies bezien, is het in de visie van de voorstanders juist noodzakelijk dat het initiatief tot het houden van een raadplegend referendum ligt bij een of meer bij het bestuur betrokken organen (zie hiervoor par. 6.3.2.1). Daar komt bij dat in vergelijking met de huidige situatie, waarin voor de kiezers geen mogelijkheid bestaat om zich direct uit te spreken over afzonderlijke politieke vraagstukken, de introductie van iedere mogelijkheid daartoe een vergroting van de invloed van de kiezers betekent.

De tegenstanders van invoering van een raadplegend referendum blijven, ook na overweging van het bovenstaande, bij hun standpunt. Naast de in paragraaf 6.1.2 genoemde argumenten speelt bij hen vooral een rol dat, wanneer van de stelling wordt uitgegaan dat het in de praktijk nauwelijks mogelijk zal zijn om van de uitslag van de volksstemming af te wijken, consequent geredeneerd er bij de vormgeving van een referendum van het in de praktijk beslissende karakter daarvan zou moeten worden uitgegaan. Verder zijn zij van mening dat het raadplegend referendum als middel om te experimenteren met rechtstreekse uitspraken van kiezers, niet meer dan een beperkte waarde kan hebben. Zeker wanneer het gaat om besluitvorming over het al dan niet invoeren van een beslissend referendum, kunnen ervaringen met het raadplegend referendum niet als leidraad dienen. De voorwaarden voor en effecten van een raadplegend referendum zijn van een zodanig eigen aard, dat daaruit moeilijk conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van enige vorm van beslissend referendum. En voor zover het raadplegend referendum dan wel waarde als experiment heeft, kan het, bij de

⁴ V.
(R 1)
nr. 1
D.
grot
deel
76,4
⁵ De
raac
zonc
inge
form
besl.
van
volk
50 e
uiter

onzekeerheid over de vraag wanneer het zou worden gehouden, de totstandkoming van het door de commissie voorgestane beslissend referendum ernstig vertragen.

6.2. Grondwettigheid van een raadplegend referendum

De voorstellen van de staatscommissie inzake een correctief wetgevingsreferendum en inzake volksinitiatief vereisen grondwetswijziging. Zij brengen immers wijziging in de grondwettelijk vastgelegde bevoegdheden inzake wetgeving. In het verleden is – in verband met de in 1983 voltooide algehele grondwetsherziening – enkele malen de vraag aan de orde geweest, of een raadplegend referendum over vraagstukken van wetgeving en beleid zonder grondwetswijziging zou mogen worden toegepast. Deze vraag is indertijd door de regering bevestigend beantwoord.⁴ De regering stelde dat de Grondwet zich niet tegen een raadplegend referendum verzet zolang de uiteindelijke bindende besluiten worden genomen door de organen die de Grondwet daarvoor voorschrijft. De commissie is na heroverweging van de grondwettigheidsvraag van oordeel, dat het enkele feit dat rechtstreekse uitspraken van de bevolking juridisch niet bindend zijn nog niet ten volle de conclusie rechtvaardigt dat grondwetswijziging achterwege kan blijven. Aan een uitspraak in het kader van een officiële volksraadpleging over vragen van wetgeving en beleid zal immers – zeer bijzondere omstandigheden daargelaten – door de betrokken staatsorganen gevolg moeten worden gegeven en dit is ook juist de bedoeling van het houden van een dergelijke officiële volksraadpleging. De staatsrechtelijke institutie van een raadplegend referendum onderscheidt zich in dit opzicht principieel van een vrijblijvende, op particulier initiatief gehouden opiniepeiling.

Naar het oordeel van de commissie komt het voor de beoordeling van de grondwettigheid van een raadplegend referendum binnen het kader van de huidige Grondwet erop aan, of de ingevolge de Grondwet bevoegde staatsorganen het in eigen hand hebben of in een bepaalde aangelegenheid een uitspraak van de bevolking zal worden gedaan. Zou men bijvoorbeeld een regeling willen treffen waarbij één van de bij de wetgevingsprocedure betrokken organen (waarbij met name te denken valt aan de Tweede Kamer) het in de hand heeft of een raadplegend referendum wordt gehouden, dan tast dit de positie aan die de andere bij de wetgeving betrokken organen ingevolge de Grondwet toekomt. De vraag zou kunnen worden gesteld of dit ook geldt indien een uitspraak van de bevolking wordt gevraagd over een beleidsvraag die niet onmiddellijk aan een wetsvoorstel is gerelateerd. Omdat ook in laatstbedoeld geval de kiezersuitspraak op vragen van wetgeving betrekking kan hebben, adviseert de commissie – wat hiervan ook zij – om inzake de grondwettigheid geen onderscheid te maken tussen raadplegende referenda over beleidsvragen en raadplegende referenda over wetsvoorstellen.

Een en ander brengt de commissie tot de conclusie dat een raadplegend referendum zonder grondwetswijziging kan worden gehouden, zolang de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd in handen blijft van de wetgever als zodanig, dus regering en Staten-Generaal gezamenlijk, de Raad van State gehoord⁵. Wanneer in een volgend stadium van invoering de bevoegdheid tot het doen houden van een raadplegend referendum aan één of meer organen afzonderlijk wordt gegeven, is wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

6.3. Twee stadia van invoering

Degenen in de commissie die voorstander zijn van invoering van het raadplegend referendum, zijn, mede op grond van het in de vorige paragraaf besproken grondwettigheidsvraagstuk, van mening dat het wenselijk is dat invoering van rechtstreekse uitspraken van de kiezers in twee stadia geschiedt. Zij zijn, zoals hierboven reeds is uiteengezet, van mening dat met het raadplegend referendum op korte termijn verbetering kan worden gebracht

⁴ Vgl. kamerstukken II 1979/80, 15 047 (R 1099), nr. 8, blz. 18/19; nr. 10, blz. 3; nr. 11, blz. 5.

Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening deel Va, Wetgeving en bestuur, blz. 65–66, 76, 81.

⁵ De heer Prakke is van oordeel dat een raadplegend wetgevingsreferendum niet zonder grondwetswijziging kan worden ingevoerd, omdat de facto ook door een formeel niet bindende kiezersuitspraak de beslissing over wetsontwerpen wordt verlegd van de volksvertegenwoordiging naar het volk zelf. Tot deze afwijking van de artikelen 50 en 81 van de Grondwet is ook de wetgever uiteraard niet bevoegd.

in de relatie kiezers-beleidsvorming, indien geen grondwetswijziging voor toepassing van dit instituut nodig is. Nu in de vorige paragraaf geconcludeerd is dat zonder grondwetswijziging de mogelijkheid bestaat van een raadplegend referendum dat wordt geïnitieerd door de wetgever, achten de voorstanders van het raadplegend referendum het zinvol alvorens meer definitieve stappen te ondernemen, met het raadplegend referendum ervaringen op te doen. Daarna kan tot grondwetswijziging worden overgegaan en besloten worden tot invoering van andere vormen van rechtstreekse uitspraken van de kiezers; in dat stadium komt ook een andere vorm van raadplegend referendum, waarbij het initiatief bij de Tweede Kamer ligt, in aanmerking.

6.3.1. *Eerste stadium van invoering*

Hiervóór is geconcludeerd, dat een raadplegend referendum zonder grondwetswijziging mogelijk is indien de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd, in handen ligt van de wetgever, die dan per geval bij wet vaststelt dat er een raadplegend referendum zal worden gehouden. Daarbij ligt het voor de hand, dat een eventuele meerderheidsuitspraak van de Tweede Kamer dat een raadplegend referendum gewenst is, bij de besluitvorming van de andere bij de wetgeving betrokken organen over het al dan niet houden van zo'n referendum, in de praktijk veel gewicht in de schaal zal leggen. Bij de desbetreffende wet kan tevens de procedure worden geregeld. Ook bestaat er de mogelijkheid dat de procedure die gevolgd moet worden in gevallen waarin de wetgever tot het houden van een referendum besluit, in een algemene wet wordt geregeld.

In de wet waarin tot het houden van een raadplegend referendum wordt beslist zou tevens de vraagstelling van het referendum moeten worden opgenomen. In de wetgevingsprocedure kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen verschillende mogelijke vragen. Opgemerkt kan worden dat het vaststellen van de vraag bij wet tot gevolg heeft dat de Raad van State advies geeft over de vraagstelling.

Bij de beantwoording van de vraag wat voor soort vragen aan de kiezers kan worden voorgelegd behoort bij het raadplegend referendum, evenals bij het beslissend referendum, uitgangspunt te zijn dat de uitslag duidelijk is, dat wil zeggen, niet meer dan een minimum aan interpretatie behoeft. Ja/nee-vraagstellingen lijken aan dit uitgangspunt het beste te voldoen, aangezien bij pogingen om van de kiezer meer genuanceerde antwoorden te verkrijgen de interpretatieproblemen meer dan evenredig zullen toenemen. Een tweede uitgangspunt bij het bepalen van de vraagstelling is dat de kiezers een uitspraak doen over een zaak waarover na de volksstemming vervolgens een concreet besluit wordt genomen. Er zou geen voor de kiezer frustrerende situatie mogen ontstaan dat er na het raadplegen van de kiezers geen besluit genomen wordt. Een vraagstelling waarbij een uitspraak wordt gevraagd over een principe-besluit lijkt derhalve minder gewenst. Consequentie van beide uitgangspunten is dat voor een raadplegend referendum ja/nee-vragen ten aanzien van concept-besluiten, bijvoorbeeld over (een onderdeel van) een wetsontwerp, een nota, en eventueel een begrotingspost, in aanmerking komen.

Voor de procedure van de volksstemming zou eenzelfde opzet gekozen kunnen worden als uiteengezet in hoofdstuk 4. De volksstemming zal dan uiterlijk vijf maanden na de inwerkingtreding van de desbetreffende wet gehouden kunnen worden.

6.3.2. *Tweede stadium van invoering*

Wanneer in het eerste stadium met het raadplegend referendum gunstige ervaringen zijn opgedaan, kan overwogen worden na grondwetswijziging een andere vorm van het raadplegend referendum in te voeren. Hierbij zouden de eerdergenoemde functies van een raadplegend referendum, te weten het vormen van een middel om de relatie kiezers-beleidsvorming te

versterken in situaties dat de legitimiteit van de te nemen besluiten wordt betwist, en het bieden van een uitweg wanneer er door een politieke patstelling in het parlement geen besluiten genomen kunnen worden, beter tot hun recht kunnen komen.

Bedacht kan worden dat, wanneer er tot grondwetswijziging wordt overgegaan, bij die grondwetswijziging het correctief wetgevingsreferendum en eventueel het volksinitiatief zoals die door de commissie worden voorgesteld, kunnen worden ingevoerd. In paragraaf 6.1.1 is reeds ingegaan op de vraag of een vorm van raadplegend referendum in die situatie een functie kan hebben. Deze vraag werd bevestigend beantwoord. De conclusie die uit de voorgaande paragrafen kan worden getrokken is derhalve dat na de periode waarin ervaringen kunnen worden opgedaan met rechtstreekse uitspraken van kiezers bij een raadplegend referendum op initiatief van de wetgever, er in die situatie met een andere vorm van raadplegend referendum kan worden verdergegaan. Daarbij moet bedacht worden dat er dan een situatie ontstaat waarin een cumulatie van de verschillende vormen van referendum mogelijk is. De voorstanders van het raadplegend referendum achten een dergelijke cumulatie ongewenst. Zij zijn zich ervan bewust dat er bijzondere wettelijke voorzieningen nodig zullen zijn om deze eventuele cumulatie uit te sluiten. Zij vinden het evenwel niet noodzakelijk op dit moment hierop verder in te gaan, omdat zij van mening zijn dat, wanneer het beslissend referendum en eventueel het volksinitiatief zijn ingevoerd, nader zal moeten worden bezien of het aanbeveling verdient daarnaast een vorm van raadplegend referendum als mogelijkheid open te houden.

6.3.2.1. Het initiatief tot het houden van een raadplegend referendum

Een vereenvoudiging van de procedure om een raadplegend referendum te initiëren, zou een bijdrage kunnen leveren tot een meer adequate toepassing van dit instituut. De in het eerste stadium van invoering benodigde volledige wetgevingsprocedure zal, hoezeer ook nuttig om te kunnen experimenteren met het instituut, tamelijk lang zijn in vergelijking met alternatieven die mogelijk zijn wanneer tot grondwetswijziging wordt overgegaan. Beide hiervoor in paragraaf 6.1.1 genoemde functies hebben vooral betrekking op de besluitvorming in het parlement. Naar het oordeel van de voorstanders van het raadplegend referendum zou het derhalve, zoals ook in het interim-rapport werd gesteld, in de rede liggen de beslissing over het houden van een zodanig referendum voor te behouden aan het parlement en meer in het bijzonder aan de Tweede Kamer. Dat de Eerste Kamer het recht zou hebben het initiatief te nemen tot het houden van een raadplegend referendum in gevallen waarin de Tweede Kamer dit niet nodig heeft geoordeeld, ligt – gezien de plaats die de Eerste Kamer in ons staatsbestel inneemt – niet voor de hand.

Een andere mogelijkheid waaraan gedacht kan worden is dat de regering – eventueel naast de Tweede Kamer – als direct bij de politieke besluitvorming betrokkene een raadplegend referendum zou kunnen initiëren. In het interimrapport werd daarover reeds opgemerkt, dat het onwenselijk is dat de regering over het hoofd van de gekozen volksvertegenwoordigers heen rechtstreeks de kiezers zou kunnen raadplegen. Hierdoor zou het gevaar ontstaan dat de regering, althans tot op zekere hoogte, de volksvertegenwoordigers buitenspel zou kunnen zetten. Indien de regering in een bepaald geval een raadplegend referendum wenselijk acht, zou zij hierover in overleg kunnen treden met de Tweede Kamer. Het oordeel van de Tweede Kamer zou dan beslissend moeten zijn. Op grond van deze overwegingen zijn de voorstanders van het raadplegend referendum van oordeel dat het initiatiefrecht voor het houden van een raadplegend referendum voorbehouden dient te worden aan de Tweede Kamer. Daarmee zou het recht om de kiezers te raadplegen toekomen aan degenen die door deze kiezers rechtstreeks zijn gekozen.

voor
cludeerd
plegend
anders

op te
oten
van de
rendum,

aag
lan per

idsuit-
st is, bij
over
t in de
orden
moet
idum

ordt

1
Raad

ers
ls bij
is, dat
en-
ien
ijgen
veede

een
sluit
over
de
ten

1
1

ge

Vanzelfsprekend beslist de Tweede Kamer bij meerderheid over het gebruik van dit recht. De vraag kan echter gesteld worden of niet een minderheid in de kamer hierover zou moeten kunnen beslissen. Een overweging ten gunste hiervan zou kunnen zijn, dat de regeringspartijen in de kamer mogelijk weinig geneigd zullen zijn met een door de oppositie gewenst referendum in te stemmen, zeker in die gevallen dat zij ook zonder referendum tot een besluit kunnen komen. Met een minderheidsrecht in de kamer zou voor de oppositie een mogelijkheid gecreëerd worden om aan te tonen dat het regeringsbeleid niet voldoende is gelegitimeerd. De voorstanders van het raadplegend referendum in de commissie zijn van een dergelijk minderheidsrecht echter geen voorstander. Zij zijn van mening dat dit een wapen zou worden in de handen van de parlementaire oppositie, dat al te gemakkelijk – te weten met een eenvoudige besluitvorming van een parlementaire minderheid – kan worden ingezet in de partijpolitieke strijd.

Overwogen is verder of ook in de niet-bindende sfeer een analogie met het volksinitiatief kan worden getrokken: een raadplegend referendum op initiatief van een aantal kiezers (raadplegend volksinitiatief). De vraag is of zo'n niet beslissend referendum uitgelokt door een aantal kiezers in plaats van door de Tweede Kamer, een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren aan de versterking van de relatie kiezers-beleidsvorming. Een dergelijk referendum zal in ieder geval niet op dezelfde wijze als een raadplegend referendum de functie kunnen vervullen dat het een politieke patstelling in het parlement kan doorbreken; daarvoor is het immers noodzakelijk dat het initiatief ligt bij een bij de politieke besluitvorming betrokken orgaan. Een raadplegend referendum op initiatief van de kiezers zou eerder dienen als een versterking van het petitierecht. De versterking bestaat dan uit de mogelijkheid dat iedere kiezer de gelegenheid heeft zich uit te spreken over de «petitie», waarvoor de overheid faciliteiten ter beschikking stelt. Voordeel zou kunnen zijn dat de betrouwbaarheid als massapetitie groter is. De vraag die dan resteert is of er aan een dergelijke versterking van het petitierecht behoefte bestaat.

6.3.2.2. Vraagstelling bij een raadplegend referendum

Wat betreft de vraagstelling zouden ook bij een meer definitieve vorm van het raadplegend referendum de uitgangspunten moeten gelden, zoals die hiervoor zijn geformuleerd voor het raadplegend referendum in het eerste stadium van invoering. Een eerste uitgangspunt is, dat de vraagstelling zodanig dient te zijn dat de uitslag van de volksstemming een minimum aan interpretatie behoeft. Daarom lijken ook hier ja/nee-vraagstellingen aan te bevelen. Een tweede uitgangspunt is dat de uitslag van het referendum een direct resultaat dient te hebben in een concreet besluit van de Tweede Kamer. Derhalve komen naar de mening van de voorstanders van het raadplegend referendum slechts die onderwerpen in aanmerking om de kiezers over te raadplegen, die in de Tweede Kamer aan de orde zijn. Deze twee uitgangspunten in aanmerking genomen, zou de kiezer zich voor of tegen een concept-besluit van de Tweede Kamer moeten kunnen uitspreken.

6.3.2.3. De procedure

Omdat het referendum gaat over een concept-besluit, zal het tijdstip van het besluit een referendum te houden, in de eindfase van het besluitvormingsproces liggen. Pas dan is duidelijk welke vraag aan de kiezers voorgelegd kan worden. Dat het besluit tot het houden van een referendum valt in de eindfase van het besluitvormingsproces heeft verder als voordeel dat tijdens de behandeling in de kamer, eventueel met schriftelijke voorbereiding en commissievergaderingen, van het voorliggende vraagstuk alle facetten naar voren zullen zijn gekomen en in de publiciteit zullen zijn geweest. Een volledige behandeling in de kamer is ook noodzakelijk om de leden van de Tweede Kamer in de gelegenheid te stellen zich een oordeel te vormen over de wenselijkheid van een referendum over het onderwerp.

⁶ De h

De Tweede Kamer zou na een plenair debat kunnen besluiten om, in plaats van tot stemming over het concept-besluit over te gaan, daarover een raadplegend referendum uit te (doen) schrijven. De bevoegdheid van de Tweede Kamer tot het nemen van dit besluit zal in de Grondwet moeten worden vastgelegd. Samen met het besluit om een referendum te houden, zou ook de formulering van de vraag door de kamer moeten worden vastgesteld. De procedure hiervan kan in het reglement van orde worden vastgelegd. Wanneer eenmaal de kamer van de in de Grondwet neergelegde bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, zou een in de wet neergelegde procedure in werking dienen te treden. Wat betreft deze procedure, geldt hetzelfde als hierboven in paragraaf 6.3.1 is vermeld, met dien verstande dat het besluit van de Tweede Kamer in de Staatscourant zal worden gepubliceerd. De volksstemming kan dan binnen vijf maanden na deze publikatie plaatsvinden.

6.4. Samenvatting

De commissie is van oordeel dat een raadplegend referendum, geïnitieerd door de wetgever, mogelijk is zonder wijziging van de Grondwet⁶. De helft van de leden van de staatscommissie is van oordeel dat invoering van een vorm van raadplegend referendum op nationaal niveau niet wenselijk is. De andere helft van de leden is van mening dat invoering van een vorm van raadplegend referendum wel aanbeveling verdient. Zij stellen het volgende voor:

1. Op korte termijn, zonder wijziging van de Grondwet, wordt een vorm van raadplegend referendum ingevoerd. Daarbij dient het initiatief tot het houden van een dergelijk referendum bij de wetgever te liggen.
2. In de wet waarin tot het houden van een raadplegend referendum wordt besloten, wordt tevens de vraagstelling opgenomen.
3. De vraagstelling zou zich moeten beperken tot het zich uitspreken voor of tegen een concept-besluit. Het raadplegend referendum zal in het laatste stadium van de besluitvorming dienen plaats te vinden.
4. De procedure van het raadplegend referendum kan in dezelfde wet worden opgenomen of kan in een algemene wet worden geregeld.
5. Of het aanbeveling verdient een raadplegend referendum in te voeren wanneer er een correctief wetgevingsreferendum en eventueel een volksinitiatief mogelijk zijn, zal in die situatie nader moeten worden overwogen.
6. Na enige ervaring te hebben opgedaan kan in een tweede stadium worden overgegaan tot wijziging van de Grondwet waarbij aan de Tweede Kamer het recht wordt toegekend een raadplegend referendum te initiëren.
7. Samen met het besluit om een referendum te initiëren zou de vraagstelling moeten worden vastgesteld. De procedure voor het nemen van dit besluit kan in het reglement van orde van de Tweede Kamer worden vastgesteld. De verdere procedure kan in een algemene referendumwet worden neergelegd.
8. Wat betreft de vormgeving van de vraagstelling en het tijdstip waarop het referendum wordt gehouden, kan hetzelfde gelden als bij het raadplegend referendum in een eerste stadium van invoering.

⁶ De heer Prakke deelt dit standpunt niet.

7. Referendum en volksinitiatief op decentraal niveau

7.1. Inleiding

In het interimrapport heeft de commissie als haar oordeel uitgesproken dat ook het referendum en volksinitiatief op provinciaal of gemeentelijk niveau beoordeeld kunnen worden vanuit de optiek van enerzijds het primaat van het vertegenwoordigend stelsel en anderzijds de wenselijkheid van toereikende participatie van de burgers. Zij tekende daarbij aan dat het beeld van referenda en volksinitiatief op decentraal niveau in niet onbelangrijke mate verschilt van dat voor het nationale niveau.

De commissie heeft zich in haar eerste rapport unaniem uitgesproken voor de invoering van een beslissend referendum, in de vorm van een correctief referendum, op provinciaal en gemeentelijk niveau. Twee overwegingen waren daarbij in het bijzonder van belang. In de eerste plaats sprak de commissie uit dat zij geen redenen zag om de burgers op decentraal niveau iets te onthouden, indien hun dat op centraal niveau wel zou worden aangeboden. In de tweede plaats meende de commissie dat de toepassingsmogelijkheden voor referenda op decentraal niveau mogelijk ruimer zouden zijn dan voor het nationale niveau. In het algemeen was de commissie van mening dat zeker ook op decentraal niveau het beslissend referendum een correctie kan bieden op mogelijke onvolkomenheden van het representatieve systeem en kan leiden tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur.

Ten aanzien van een volksinitiatief op decentraal niveau sprak de commissie als haar mening uit dat hiervoor in wezen dezelfde argumenten gelden als voor een volksinitiatief op centraal niveau. Dit leidde ertoe dat een deel van de commissie de invoering van een volksinitiatief op decentraal niveau wenselijk achtte.

Raadplegende referenda op decentraal niveau bezag de commissie in haar interimrapport met gemengde gevoelens. De commissie betwijfelde of dergelijke referenda, zeker zoals die in het verleden in Nederland gehouden zijn, op de langere termijn door de burgers als bevredigend zullen worden ervaren. De commissie achtte haar bedenkingen evenwel niet van een zodanige aard dat beperkingen zouden moeten worden aangelegd ten aanzien van raadplegende referenda zoals die reeds zijn gehouden op decentraal niveau.

De commissie heeft zich opnieuw bezonnen op zowel de wenselijkheid als de mogelijke vormgeving van referenda, beslissend en raadplegend, en volksinitiatief op decentraal niveau. Daarop wordt hierna in afzonderlijke paragrafen ingegaan. Daaraan voorafgaand worden drie algemene vragen aan de orde gesteld die voor de beoordeling van referenda en volksinitiatief op decentraal niveau van belang zijn. Het betreft achtereenvolgens de vraag wat in dit verband kan worden verstaan onder het begrip «decentraal niveau» (par. 7.2), de vraag welke betekenis toekomt aan het feit dat de besluitvorming van lagere overheden in tal van gevallen op bijzondere voorschriften berust, onderhevig is aan hoger toezicht en aan diverse beroepsmogelijkheden (par. 7.3) en ten slotte de vraag in welke mate het noodzakelijk en wenselijk is dat de nationale wetgever voorzieningen treft voor referenda en volksinitiatief op decentraal niveau (par. 7.4).

7.2. Provincies, gemeenten en andere bestuurslichamen

Bij het spreken over referendum en volksinitiatief op decentraal niveau ligt het voor de hand te denken aan gemeenten en provincies. De vraag doet zich evenwel voor of het begrip «decentraal niveau» zich in dit verband niet ook zou moeten uitstrekken tot andere bestuurslichamen op decentraal niveau, waarbij de commissie met name denkt aan territoriale bestuursvormen. Het gaat dan om territoriale commissies met bestuursbevoegdheden (commissies ex art. 63 j° 61 gemeentewet en art. 66 j° 64 Provinciewet), waterschappen en samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een overweging die hiervoor pleit is dat ook besluiten van deze lichamen van groot belang kunnen zijn voor burgers en ook op een groot aantal burgers betrekking kunnen hebben. Wat betreft de territoriale en functionele commissies komt daar nog bij dat het in het algemeen gaat over zaken die, als zij niet waren overgedragen aan een dergelijke commissie, ook voor een referendum of volksinitiatief op het niveau van de gemeente of provincie in aanmerking zouden zijn gekomen.

De commissie geeft er de voorkeur aan op dit punt een terughoudende opstelling in te nemen. In het algemeen is de commissie van mening dat het uit praktische overwegingen aanbeveling verdient om eerst in een later stadium, wanneer ervaring is opgedaan met referendum en volksinitiatief, te bezien of ook voor andere organisatievormen de mogelijkheid van een referendum en volksinitiatief ingevoerd zou moeten worden. Zij meent daarom dat in dit stadium beter nog geen uitspraken kunnen worden gedaan over de invoering van een referendum of volksinitiatief voor organen waarbij er geen sprake is van algemene rechtstreekse verkiezingen. Hierbij valt erop te wijzen dat voor samenwerkingsverbanden de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezing van het bestuur recent is afgewezen bij de herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een overweging daarvoor was dat deze wet juist gebaseerd is op een sterke band tussen deelnemende bestuurslichamen en het samenwerkingsverband. Voor de samenstelling van het algemeen bestuur van een waterschap worden wel verkiezingen gehouden. Hierbij worden de kiesgerechtigden aangewezen in een door de provincie op te stellen reglement, waarbij het uitgangspunt is dat geen algemeen kiesrecht geldt. Gelet op de recente schaalvergroting van de waterschappen die tot gevolg heeft dat de band tussen kiezer en beleidsvorming losser is geworden, zou veel te zeggen zijn voor een referendum en volksinitiatief op dit bestuursniveau. De commissie meent evenwel dat dit om bovengenoemde reden vooralsnog geen aanbeveling verdient. In het navolgende heeft de commissie naast gemeenten en provincies alleen deelgemeenten, waarvan het bestuur rechtstreeks is gekozen, in haar beschouwingen betrokken.

7.3. Medebewind, toezicht en beroep

7.3.1. Algemeen

Een belangrijk punt van verschil tussen een referendum of volksinitiatief op nationaal niveau, zoals in de vorige hoofdstukken geschetst, en een referendum of volksinitiatief op decentraal niveau is dat de besluitvorming van de lagere overheden vaak bij bijzondere wet is voorgeschreven en aan regels gebonden (medebewind), onderworpen is aan hoger toezicht en verder onderhevig kan zijn aan diverse beroepsmogelijkheden. Dit betekent dat de beslissingsbevoegdheid van de raad of de staten ingeperkt kan zijn, doordat men gebonden is aan aanwijzingen van de provincie of het rijk. Ook gemeentelijke of provinciale besluiten die (geheel of mede) een gevolg zijn van een referendum of een volksinitiatief, kunnen door de Kroon (spontane vernietigingsrecht van de Kroon) of via een uitspraak in administratief beroep of van de administratieve rechter worden vernietigd of herzien.

De bovengenoemde omstandigheden zijn weliswaar ook voor het raadplegend referendum, maar in het bijzonder voor het beslissend referendum en

het volksinitiatief van betekenis. In dergelijke situaties kan de vraag gesteld worden of eigenlijk nog wel gesproken kan worden van een *beslissend* referendum en een *beslissende* volksstemming. Deze omstandigheden zullen moeten worden betrokken in de beoordeling omtrent de wenselijkheid en vormgeving van het referendum en volksinitiatief op decentraal niveau. Bij deze beoordeling wil de commissie vooropstellen dat het referendum en het volksinitiatief zijn bedoeld als aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. In die gedachtengang is het juist dat de beperkingen die voor de beslissingsbevoegdheid van het betrokken vertegenwoordigend lichaam op een bepaald niveau gelden, doorwerken ten aanzien van een referendum of volksinitiatief op dat niveau. Het beslissend karakter van een volksstemming geldt voor de besluitvorming op een bepaald bestuursniveau. De uitslag van een volksstemming is bindend voor de besluitvorming op het bestuurlijk niveau waarop de stemming is gehouden. De commissie is verder van mening dat de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden niet mag worden aangetast door het introduceren van de mogelijkheid van een volksstemming op het lagere niveau.

7.3.2. Medebewindstaken

Van de besturen van provincies en gemeenten kunnen bij of krachtens de wet regeling en bestuur worden gevorderd (art. 124, tweede lid, Grondwet). De vraag of ook besluiten over aangelegenheden in de hier bedoelde medebewindssfeer aan een referendum of een volksinitiatief kunnen worden onderworpen beantwoordt de commissie bevestigend. De mogelijkheden voor referenda en volksinitiatieven zullen zich in deze situatie niet verder uitstrekken dan de beslissingsbevoegdheid van de lagere overheid reikt.

Het beslissend karakter van een (beslissend) referendum of een volksstemming ter gelegenheid van een volksinitiatief wordt naar het oordeel van de commissie niet aangetast indien het onderwerpen betreft waarvan de regeling aan de lagere overheid is voorgeschreven. De mogelijke bedenking dat bij het bestaan van de mogelijkheid van een correctief referendum in een bepaald geval een voorgeschreven regeling, door een «corrigerende» uitspraak van de kiezers, in het geheel niet tot stand zou komen, acht de commissie niet overtuigend. Evenals in het geval dat de staten of de gemeenteraad zelf een voorstel voor een bij de wet voorgeschreven regeling zouden verwerpen, zal het bestuur van de provincie of de gemeente in die situatie opnieuw in de voorgeschreven regeling moeten voorzien, waarbij de gebruikelijke «sancties voor niet-nakoming» van kracht blijven.

7.3.3. Toezicht

7.3.3.1. Repressief toezicht

Het repressief toezicht is geregeld in artikel 165 van de Provinciewet en in artikel 185 van de gemeentewet. De Kroon heeft op basis van deze artikelen het recht om besluiten van provinciale staten, gedeputeerde staten, de raad en van burgemeester en wethouders te schorsen of te vernietigen wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Dit recht is niet gebonden aan een bepaalde termijn, behoudens bij een aantal besluiten betreffende privaatrechtelijke handelingen, genoemd in artikel 185, tweede lid, van de gemeentewet, waarvoor geldt dat zij niet meer geschorst of vernietigd kunnen worden wanneer drie maanden zijn verstreken nadat zij zijn goedgekeurd of genomen. Dit gegeven is in ieder geval van belang voor het vaststellen van het tijdstip waarop een beslissend referendum gehouden kan worden: doordat in de meeste gevallen een bepaalde termijn voor het uitoefenen van het repressief toezicht ontbreekt en daarbij derhalve de mogelijkheid blijft bestaan dat een besluit van een decentraal orgaan wordt vernietigd, is het niet mogelijk een regeling te treffen waarbij pas een referendum mogelijk is nadat een besluit definitief geworden is. Vanzelfsprekend is dit voor het volksinitiatief al helemaal niet mogelijk.

De vraag doet zich dan voor of onderwerpen ter zake waarvan repressief toezicht kan worden uitgeoefend, niet aan de werkingssfeer van het referendum en volksinitiatief zouden moeten worden onttrokken. Enerzijds zou immers geredeneerd kunnen worden dat in de gevallen dat over een besluit van een lager orgaan een volksstemming is gehouden, het toezichtsrecht van hogere organen zo niet juridisch, dan toch wel feitelijk, zou worden uitgehouden. Anderzijds zou de vraag gesteld kunnen worden of het bindend karakter van de volksstemming niet te zeer wordt aangetast bij het bestaan van de mogelijkheid van een latere vernietiging van het desbetreffende besluit.

De commissie is van mening dat de onderwerpen ten aanzien waarvan repressief toezicht mogelijk is niet van een referendum of volksinitiatief behoren te worden uitgesloten. In het geval dat een besluit door de uitslag van een beslissend referendum teniet wordt gedaan, staat het bindend karakter van de volksstemming uiteraard buiten kijf. De uitslag van de volksstemming is in dat geval beslissend. Een andere mogelijkheid is dat een besluit tot stand komt door middel van een volksinitiatief of bij een correctief referendum in stand is gebleven. Het beslissende karakter van de volksstemming op het lagere niveau wordt in dergelijke gevallen naar het oordeel van de commissie niet aangetast door de mogelijkheid van een latere vernietiging van het desbetreffende besluit. Deze mogelijkheid betekent immers niet een verdergaande aantasting van het beslissend karakter van de volksstemming dan reeds thans bestaat ten aanzien van de besluitvorming van het vertegenwoordigend lichaam op dat niveau.

De omgekeerde vraag, namelijk of besluiten die via een volksstemming tot stand zijn gekomen uitgezonderd zouden moeten worden van repressief toezicht, beantwoordt de commissie eveneens ontkennend. Het bestaande stelsel van repressief toezicht dient in stand te blijven. De commissie acht dit noodzakelijk, omdat de motieven die kunnen gelden voor het uitoefenen van repressief toezicht niet wegvallen indien een besluit via een volksstemming tot stand is gekomen. Zulks is al zonneklaar in het geval dat zulk een besluit in strijd met de wet zou zijn. Het is verder geenszins zeker dat een bepaald motief voor het uitoefenen van repressief toezicht, zoals het voorkomen dat een besluit van de ene gemeente ernstige nadelige gevolgen oplevert voor andere gemeenten, ook bij een volksstemming in de eerstbedoelde gemeente een passende rol heeft gespeeld. In elk geval zouden in zulk een situatie de kiezers van slechts één der betrokken gemeenten niet de doorslag moeten kunnen geven.

De commissie concludeert op basis van bovenstaande overwegingen dat er geen aanleiding bestaat onderwerpen ter zake waarvan repressief toezicht door een hoger orgaan wordt uitgeoefend, aan de werkingssfeer van het referendum en het volksinitiatief te onttrekken. Anderzijds is er ook geen reden om besluiten die via een volksstemming tot stand zijn gekomen, uit te zonderen van repressief toezicht. In dit verband valt er overigens op te wijzen dat in de praktijk de Kroon slechts spaarzaam gebruik maakt van haar vernietigingsrecht. Zo werden de laatste vijf jaar gemiddeld vijf raadsbesluiten en geen enkel besluit van provinciale staten vernietigd. De commissie vindt dat het wel aanbeveling verdient om het inleidend verzoek in het kader van een referendum gepaard te laten gaan met de verplichting dit aan de Kroon te melden. De betrokken gemeente of provincie zou dan de Kroon ervan in kennis moeten stellen dat een dergelijk verzoek is gedaan. De Kroon heeft vervolgens de gelegenheid om te bezien of zij wellicht tot vernietiging zou willen overgaan. Dit zou dan nog voor de volksstemming kunnen gebeuren. De mogelijkheid van een referendum zou opgeschort moeten worden wanneer een besluit al geschorst is of wanneer op een voordracht tot vernietiging nog geen beslissing genomen is.

De commissie wil er ten slotte nog op wijzen, dat na vernietiging van een besluit de aangelegenheid waarover dit handelt niet altijd volledig van de baan is. Ingevolge artikel 191 van de gemeentewet en artikel 175 van de

Provinciewet moet de raad dan wel provinciale staten, voor zover nodig is, opnieuw een besluit nemen omtrent het onderwerp van het vernietigde besluit, waarbij vanzelfsprekend rekening moet worden gehouden met het vernietigingsbesluit. Over dit nieuwe besluit zal in de opzet van de commissie vervolgens weer een referendum mogelijk zijn.

7.3.3.2. Preventief toezicht

Preventief toezicht kan verschillende vormen hebben, waarvan de bekendste zijn goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar. Andere vormen van toezicht zijn de toestemming, de machtiging en de ontheffing. In de gemeentewet wordt ten aanzien van bepaalde categorieën van – ook autonome – besluiten preventief toezicht (goedkeuring gedeputeerde staten) voorgeschreven, maar is geen algemene regeling voor het preventief toezicht op de autonome taakbehandling opgenomen. De regeling van het preventief toezicht op in medebewind verrichte taken wordt, behalve voor besluiten als boven bedoeld, geheel overgelaten aan de bijzondere wetgever. In de Provinciewet daarentegen zijn wel algemene regels opgenomen voor de uitoefening van preventief toezicht. Deze regels hebben betrekking op preventief toezicht in de vorm van goedkeuring en gelden zowel voor de krachtens autonomie als de krachtens medebewind genomen besluiten. Een van deze regels luidt, dat de beslissing over een besluit dat aan goedkeuring van de Kroon is onderworpen, wordt genomen binnen drie maanden na de dag waarop het ter goedkeuring is ingezonden.

In het ontwerp-Gemeentewet van de Werkgroep Herziening Gemeentewet zijn overigens naar analogie met de Provinciewet wel algemene regels opgenomen voor de uitoefening van het preventief toezicht (zowel goedkeuring als andere vormen). Zo zouden gedeputeerde staten binnen drie maanden over de goedkeuring moeten beslissen, welke beslissing ten hoogste drie maanden verdaagd zou kunnen worden. Een besluit dat aan goedkeuring van de Kroon is onderworpen, zou eerst aan gedeputeerde staten gezonden moeten worden, die het binnen zes weken met een advies doorsturen aan de betrokken minister. De Kroon beslist vervolgens binnen drie maanden over de goedkeuring, welk besluit voor ten hoogste zes maanden verdaagd kan worden.

Ook met betrekking tot het preventief toezicht heeft de commissie zich afgevraagd of er aanleiding bestaat onderwerpen waarop deze vorm van toezicht van toepassing is, aan de werkingssfeer van het referendum en volksinitiatief te onttrekken, of anderzijds besluiten die via een volksstemming tot stand zijn gekomen, uit te zonderen van het preventief toezicht. Hiervoor zouden soortgelijke overwegingen kunnen pleiten als in de vorige paragraaf zijn vermeld ten aanzien van het repressief toezicht, te weten feitelijke uitholling van het toezichtsrecht van hogere organen enerzijds of aantasting van het bindend karakter van de volksstemming anderzijds. De commissie is echter van mening, op grond van overwegingen die eveneens in de vorige paragraaf vermeld zijn, dat hiervoor geen aanleiding bestaat. De mogelijkheid van onthouding van goedkeuring aan een bij volksstemming tot stand gekomen beslissing betekent immers niet een verdergaande aantasting van het beslissend karakter van de volksstemming dan reeds thans bestaat ten aanzien van de besluitvorming van het vertegenwoordigend lichaam op dat niveau. Ook is het zo dat bij het uitoefenen van het preventief toezicht andere motieven een rol kunnen spelen dan bij de volksstemming. Overigens acht de commissie het gewenst wettelijk te verzekeren dat voor zowel het repressief als het preventief toezicht op besluiten op centraal niveau die door middel van een volksstemming zijn genomen, dezelfde regels gelden die er zijn gesteld voor besluiten die zonder volksstemming tot stand zijn gekomen.

De commissie heeft vervolgens bekeken hoe beide vormen van correctief ingrijpen in beslissingen van lagere overheden zich tot elkaar verhouden. Moet er bijvoorbeeld wat betreft tijdsvolgorde voorrang gegeven worden aan hetzij preventief toezicht, hetzij de volksstemming? Bij een uit een volksinitiatief voortvloeiende volksstemming ligt dit duidelijk. In dit geval is er immers geen besluit voordat de volksstemming heeft plaatsgevonden. De aanleiding tot de volksstemming is immers gelegen in de verwerping van het volksinitiatief door het vertegenwoordigend lichaam. In dit geval moet de goedkeuringsprocedure wel vooraf gegaan worden door een volksstemming.

Het beslissend referendum behoeft naar het oordeel van de commissie niet noodzakelijk vooraf te gaan aan de uitoefening van het preventief toezicht. De commissie is van mening dat in deze situatie een referendum en een goedkeuringsprocedure los van elkaar afgewikkeld kunnen worden en dat het ongewenst is om voorzieningen te treffen waardoor de ene procedure in tijd volgt op de andere. Dit zou leiden tot onnodige verlenging van de tijd die gemoeid is met de besluitvorming. Zou men willen regelen dat de goedkeuringsprocedure eerst begint na het (verstrijken van de termijn voor het) referendum – bijvoorbeeld op grond van de overweging dat pas dan de besluitvorming op decentraal niveau is afgerond –, dan zouden de termijnen voor goedkeuring verlengd moeten worden. Zou men daarentegen willen regelen dat een referendum pas gehouden kan worden, nadat goedkeuring op een besluit verkregen is – bijvoorbeeld omdat een besluit pas daarna van kracht wordt – dan is het bezwaar dat de tijd die verstrijkt nadat het besluit op decentraal niveau genomen is en voordat een referendum gehouden kan worden, vrij lang kan zijn.¹ Dit zou behalve ondoelmatig, voor de initiatiefnemers erg onaantrekkelijk zijn. Overigens zal ook in deze gevallen de in paragraaf 7.3.3.1 vermelde meldingsplicht bij een inleidend verzoek in het kader van een referendum goede diensten kunnen bewijzen.

De commissie ziet geen bezwaren in de situatie dat beide procedures los van elkaar lopen. Hoogstens zou dit ertoe kunnen leiden dat de goedkeuring betrekking heeft op een besluit dat inmiddels, na de volksstemming, is vervallen. De commissie meent dat dit niet tot een probleem leidt. De situatie dat goedkeuring wordt onthouden op een besluit waarover een referendum gaande is, zal zich in praktijk nauwelijq voordoen. In dat geval zou het referendum van rechtswege gestaakt dienen te worden.

7.3.4. Rechtsbescherming

Een andere factor die van invloed kan zijn op de besluitvorming van lagere overheden is de mogelijkheid van een beroepsprocedure. Een hoofdonderscheid dat hierbij aangebracht kan worden is dat tussen administratief beroep enerzijds en administratieve rechtspraak, in het bijzonder het stelsel van de Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob), anderzijds.

Het administratief beroep biedt een bestuurlijke toetsing, waarbij de toetsende instantie niet aan beroepsgronden gebonden is. De toetsende instantie kan zijn de gemeenteraad, gedeputeerde staten of de Kroon. De hoogste toetsende instantie is de Kroon. Bij beroep op de Kroon adviseert bovendien een onafhankelijke instantie, de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. In geval van (al dan niet gedeeltelijk) gegrond verklaren van het beroep voorziet de toetsende instantie zo mogelijk zelf in de zaak. Alleen wanneer dit in de desbetreffende wet expliciet is geregeld is een administratieve beroepsgang mogelijk.

In de paragrafen 7.5.3 en 7.6.3 zal nog blijken dat het in de voorstellen van de commissie mogelijk zal zijn om ook over beschikkingen een referendum te houden of een beschikking via een volksinitiatief tot stand te brengen. Daarom is in dit kader ook het stelsel van de Wet Arob van belang. De Wet Arob kent ten aanzien van beschikkingen van niet tot de centrale overheid behorende organen de mogelijkheid om in twee instanties voorziening te vragen. De eerste instantie voorziet in een volledig hernieuwde beoordeling

¹ In de voorstellen van de Werkgroep Herziening Gemeentewet omvat deze termijn maximaal tien en een halve maand voor wat betreft de goedkeuring door de Kroon van gemeentelijke besluiten en maximaal zes maanden voor wat betreft de goedkeuring door gedeputeerde staten. Alleen in het laatste geval gaat het overigens om een fatale termijn, in geval van goedkeuring door de Kroon gaat het om een termijn van orde, zodat langere tijd kan verstrijken, wat ook nu wel gebeurt.

² Zoals gezijde toetsing van een besluit, dit c te nemen. (de opzet va referendum

door het bestuursorgaan dat de aangevochten beschikking heeft gegeven (Arob-bezwaarschriftenprocedure). De belanghebbende die met de uitkomst van de bezwaarschriftenprocedure niet tevreden is, kan vervolgens in beroep gaan bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De Afdeling rechtspraak toetst of een door de overheid genomen beschikking rechtmatig is. Indien geen andere voorziening bestaat is de Wet Arob van toepassing.

Naast bovengenoemde beroepsgangen zijn er beroepsgangen mogelijk bij een gespecialiseerde administratieve rechter (in het bijzonder de raden van beroep c.q. de Ambtenarengerechten, de Centrale Raad van beroep dan wel het College van Beroep voor het bedrijfsleven) of op organen van de gewone rechterlijke macht, zoals de belastingkamers van de gerechtshoven.

De commissie ziet geen aanleiding om beslissingen die na een volksstemming tot stand zijn gekomen uit te zonderen van beroepsgangen, of omgekeerd beslissingen waarvoor een beroepsgang openstaat uit te zonderen van een volksstemming. De belangen die gediend zijn met een volksstemming, zijn immers veelal andere dan de belangen die gediend zijn met een beroepsgang. Het is weinig waarschijnlijk dat de aspecten die bij een rechterlijke toetsing een rol spelen, bij een volksstemming aan bod komen. Bij een rechterlijke toetsing wordt nagegaan of een door de overheid genomen beschikking rechtmatig is, d.w.z. niet in strijd met de wet of enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Deze aspecten kunnen ook bij een toetsing in administratief beroep een rol spelen, maar daarnaast zouden bij een toetsing in administratief beroep eerder dezelfde aspecten aan de orde kunnen komen die bij een volksstemming een rol spelen. Bij een volksstemming geeft steeds de mening van de meerderheid de doorslag. Bij een toetsing in beroep kan de zwaarte van de belangen van een minderheid van doorslaggevende betekenis zijn bij de afweging van de in het geding zijnde belangen.

De commissie heeft zich voorts afgevraagd of het wenselijk is regels te treffen met betrekking tot de volgorde waarin gebruik kan worden gemaakt van een volksstemming en van een beroepsgang. Indien een volksinitiatief niet uitmondt in aanvaarding van het volksinitiatiefvoorstel door raad of staten, maar leidt tot een volksstemming, dan is duidelijk dat deze volksstemming vooraf moet gaan aan een eventuele beroepsgang, omdat er anders geen besluit is waartegen beroep kan worden ingesteld.

In geval van een uit een referendum voortvloeiende volksstemming ligt dit anders. Aangezien de mogelijkheid om beroep in te stellen over het algemeen gebonden is aan een bepaalde termijn, zou het denkbaar zijn om een uit een referendum voortvloeiende volksstemming uit te stellen tot de beroepstermijn verstreken is. Daartegen pleiten evenwel twee, naar het oordeel van de commissie overwegende, bezwaren. In de eerste plaats lijkt het realistisch noch wenselijk voor alle gevallen een wachttermijn voor een volksstemming aan te houden, omdat beroepsprocedures dikwijls van lange duur zijn. In de tweede plaats doet zich een complicatie voor wanneer de toetsende instantie de Kroon of gedeputeerde staten was en deze de aangevochten beslissing heeft vervangen door een nieuwe. In dat geval is het geheel onmogelijk dat de oorspronkelijke en de herziene beslissing nog onderwerp zijn van een referendum. De commissie beschouwt dit als een belangrijke inbreuk op het recht van referendum.

Op grond van bovenstaande overwegingen is de commissie van mening, dat niet moet worden uitgesloten dat vóór het aflopen van de termijn voor het instellen van beroep een referendum wordt georganiseerd. Uit een oogpunt van uniformiteit en overzichtelijkheid zou dit ook moeten gelden voor het geval dat de beroepsgang een rechterlijke toetsing betreft, hoewel de juiste geschetste aanleiding hiervoor in dit geval ontbreekt.² Aan de andere kant is het denkbaar om beroepstermijnen pas in te laten gaan wanneer een referendum gehouden is of de termijn hiervoor verstreken is. Ook dit betekent naar het oordeel van de commissie een ongewenste verlenging van de tijd die gemoeid is met de besluitvorming.

² Zoals gezegd dient, indien bij een rechterlijke toetsing een beroep tegen een beslissing van een bestuursorgaan gegrond verklaard wordt, dit orgaan zelf een nieuwe beslissing te nemen. Over deze nieuwe beslissing zal in de opzet van de commissie opnieuw een referendum mogelijk zijn.

Hoewel de commissie het op grond van bovenstaande overwegingen onwenselijk vindt om vast te leggen dat een beslissend referendum uitsluitend mogelijk is na (het verstrijken van de termijn voor) een beroepsprocedure of omgekeerd, een beroepsprocedure alleen na (het verstrijken van de termijn voor) een referendum, is zij wel van mening dat voorkomen moet worden dat beide gelijktijdig spelen. In beide gevallen zou men dan immers te kampen hebben met onzekerheid over de vraag of de bestreden beslissing eigenlijk wel in stand blijft. Het lijkt voor de hand te liggen om in dit geval het referendum voor te laten gaan voor de beroepsgang. De uitkomst van het referendum zal over het algemeen immers het meest verstrekkend kunnen zijn, namelijk het vervallen van het besluit. De beroepsprocedure zal veelal handelen over een bepaald aspect van de beslissing, bijvoorbeeld de voorwaarden waaronder een vergunning is afgegeven.

Naar het oordeel van de commissie verdient het dan aanbeveling om wel de van toepassing zijnde beroepstermijnen te handhaven, maar behandeling van het beroep aan te houden. Deze opschorting duurt in eerste instantie totdat de definitieve beslissing over het houden van het referendum is genomen. Houdt deze beslissing in dat er een volksstemming gehouden zal worden, dan moet de behandeling van het beroep verder opgeschort worden totdat de uitslag van deze volksstemming vaststaat. Uiteraard is ook in de situatie dat de volksstemming de oorspronkelijke beslissing niet in stand heeft gelaten een beroepsprocedure mogelijk, waarvoor de beroepstermijn gaat lopen op het moment dat de uitslag van de volksstemming bekend is.

De commissie meent overigens dat het moet worden uitgesloten dat tegen een beslissing die na een volksstemming tot stand is gekomen, in het kader van een beroepsprocedure eerst nog een bezwaarschrift bij de raad c.q. de staten moet worden ingediend. Anders zou het mogelijk zijn dat de raad c.q. de staten door het bezwaarschrift te honoreren de uitslag van de volksstemming ter zijde stellen. Daarmee zou naar het oordeel van de commissie afbreuk worden gedaan aan het uitgangspunt dat de volksstemming voor het bestuursniveau waarop zij wordt gehouden, beslissend is.

7.4. De rol van de nationale wetgever

De commissie heeft vervolgens de vraag onder ogen gezien, in welke mate het noodzakelijk of wenselijk is dat de nationale wetgever regelingen vaststelt voor referenda, beslissend of raadplegend, en volksinitiatief op decentraal niveau. Een taak voor de nationale wetgever is zeker aanwezig, indien een beslissend referendum of volksinitiatief wordt geïntroduceerd. Een dergelijke introductie vereist immers, zoals hieronder in paragraaf 7.5.2 en 7.6.2 wordt uiteengezet, wijziging van de Grondwet.

De commissie is voorts van mening dat de nationale wetgever niet kan volstaan met het openen van de mogelijkheid voor een beslissend referendum en een volksinitiatief op decentraal niveau, maar dat een nadere wettelijke voorziening op nationaal niveau wenselijk is. Een belangrijk argument hiervoor is dat het tot de taak van de wetgever gerekend moet worden om zuivere verhoudingen tussen bestuursorganen onderling en tussen bestuursorganen en burgers te handhaven. Hetzelfde geldt voor een raadplegend referendum. De stellingname van de commissie dat het ongewenst is om te tornen aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, is ook van toepassing op het vertegenwoordigend stelsel op decentraal niveau. Door middel van wettelijke voorzieningen moeten voorwaarden geschapen worden voor een goed functioneren van de bestuurlijke organen. Daarnaast kan een wettelijke voorziening waarborgen scheppen voor de positie van de burger. Het is anders immers mogelijk dat formeel wel de mogelijkheid van een referendum of volksinitiatief wordt geboden, maar dat door de manier waarop hiervan gebruik wordt gemaakt, in feite de mogelijkheid tot beïnvloeding van de besluitvorming door de burger sterk gereduceerd wordt. Verder kan een wettelijke voorziening bijdragen aan de overzichtelijkheid van het bestuur, bijvoorbeeld door het stellen van termijnen. Tenslotte is de mogelijk-

heid dat een referendum een preventieve werking heeft het grootst, wanneer duidelijk geregeld is in welke situatie het referendum gebruikt kan worden. In dergelijke situaties zullen besluitvormers waarschijnlijk op een eventueel referendum anticiperen.

Er zijn ook nog andere motieven denkbaar voor bemoeienis van de nationale wetgever. Zo zou de behoefte aan uniformiteit op decentraal niveau aangevoerd kunnen worden als motief voor een wettelijke regeling op nationaal niveau. De commissie tilt niet zwaar aan dit motief. Zij is van mening dat op dit moment al nauwelijks gesproken kan worden van uniformiteit van provincies en gemeenten in meer algemene zin. Voorts zal ook de praktijk van het referendum en volksinitiatief op decentraal niveau noodzakelijkerwijs divers zijn, indien, zoals de commissie bepleit, niet wordt overgegaan tot een in bepaalde gevallen obligatoir referendum. Op het niveau van de provincie of de gemeente dient te worden beslist over het houden van een (beslissend dan wel raadplegend) referendum of volksinitiatief.

De commissie is van mening dat voor het referendum en volksinitiatief op decentraal niveau voor de nationale wetgever zeker een taak is weggelegd. Zij is echter tevens van mening dat de nationale wetgever zich hierbij terughoudend moet opstellen en zich moet beperken tot een aantal basisvoorwaarden. Het is immers waarschijnlijk dat lokale verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de afstand tussen bestuur en bestuurden en het reeds bestaan van andere participatiemogelijkheden, van invloed zijn op de behoefte aan een referendum en volksinitiatief en de wijze waarop dit het best georganiseerd kan worden. Bij regeling door de lagere overheden zelf kunnen deze inspelen op de eigen situatie. Ook uit een oogpunt van decentralisatie is het gewenst bevoegdheden zoveel mogelijk te leggen op het niveau dat er in praktijk mee moet werken.

De commissie heeft zich voorts bezig gehouden met de vraag op welke wijze de wetgever de basisvoorwaarden zou moeten vastleggen. Zij heeft hierbij globaal twee verschillende manieren onderscheiden waarop de wetgever dit zou kunnen doen.

In de eerste plaats is het denkbaar dat de nationale wetgever een regeling ontwerpt met de basisvoorwaarden waaraan een beslissend of raadplegend referendum en een volksinitiatief moeten voldoen en vervolgens aan het decentraal niveau overlaat of men deze regeling invoert. Kiest een gemeente of provincie ervoor deze regeling niet in te voeren, dan is in deze gemeente of provincie in ieder geval geen beslissend referendum of een volksinitiatief mogelijk. Wanneer een gemeente of provincie beslist om de regeling wel in te voeren, dan zou dit moeten gebeuren door het maken van een gemeentelijke of provinciale verordening, waarin tevens een nadere uitwerking van de regeling wordt gegeven. In de nationale regeling zou ook de wijze geregeld moeten worden waarop gemeenten of provincies zouden moeten beslissen over invoering en afschaffing van de regeling. Voorkomen zou moeten worden dat hierover ad hoc wordt beslist, zodat in situaties waarin een referendum of volksinitiatief de bestuurders goed uit zou komen de regeling wordt ingevoerd, en in situaties waarin dit niet zo is de regeling weer wordt afgeschaft. In de regeling zou bijvoorbeeld opgenomen kunnen worden dat ieder(e) nieuw(e) gemeenteraad of college van provinciale staten aan het begin van de zittingsperiode kan beslissen over de invoering van de referendum- c.q. volksinitiatiefregeling. Daarnaast heeft de commissie een vorm van regelgeving onderscheiden, waarbij de wetgever een regeling ontwerpt met de aan het beslissend en raadplegend referendum en het volksinitiatief te stellen voorwaarden, en deze regeling zonder meer van toepassing verklaart op alle gemeenten en provincies. Bij deze vorm wordt het «recht van referendum of volksinitiatief» als het ware rechtstreeks aan de burger gegeven en kan een gemeente of provincie niets aan dit recht afdoen. Ook in dit geval zal door middel van een gemeentelijke of provinciale verordening uitvoering aan de wettelijke regeling gegeven kunnen worden.

De commissie geeft aan deze laatste vorm de voorkeur. Niet alleen uit praktisch oogpunt – de basisvoorwaarden voor zowel raadplegend als

beslissend referendum en volksinitiatief kunnen op dezelfde wijze in één regeling worden vastgelegd – is deze regeling aantrekkelijk. De commissie heeft daarbij ook overwogen, dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat het orgaan om de produkten waarvan het bij volksstemmingen gaat, zelf kan beslissen of deze aan een referendum kunnen worden onderworpen. De stelling dat de burger hierop via het vertegenwoordigend stelsel invloed kan uitoefenen, acht de commissie in dit verband hachelijk. Het gaat immers om de invoering van een instituut dat een aanvulling moet geven op eventuele onvolkomenheden van juist dit vertegenwoordigend stelsel. Hieraan doet niet af, dat op nationaal niveau niet volledig vermeden kan worden dat het orgaan om de produkten waarvan het gaat zelf een regeling maakt waarin wordt vastgelegd of de beslissingen van dit orgaan aan een referendum kunnen worden onderworpen. Dit kan slechts tot op zekere hoogte worden omzeild, door een regeling te treffen waarin het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid is opgenomen.

De commissie is verder van mening dat de mogelijkheid om een raadplegend of beslissend referendum of een volksinitiatief te initiëren, een belangrijke mogelijkheid toevoegt aan de mogelijkheden voor burgers om het beleid te beïnvloeden. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid is het daarom wenselijk dat alle burgers deze mogelijkheid tot hun beschikking hebben, ongeacht de gemeente of provincie waar men woont. De indruk die wellicht op het eerste gezicht bestaat, dat bij deze wijze van regelgeving minder recht wordt gedaan aan decentralisatieoverwegingen dan wanneer de lagere overheden de vrijheid wordt gelaten de regeling al dan niet in te voeren, acht de commissie niet correct. De geringere keuzevrijheid voor de lagere overheden is namelijk een gevolg van het feit dat het «recht van referendum of volksinitiatief» rechtstreeks aan de burger gegeven wordt.

7.5. Beslissend referendum

7.5.1. Algemene overwegingen

In haar interimrapport heeft de commissie zich uitgesproken voor invoering van een beslissend correctief referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau. De commissie overwoog hierbij dat het beslissend referendum zeker ook op decentraal niveau een aanvulling kan bieden op mogelijke onvolkomenheden van het representatieve systeem en kan leiden tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het openbaar bestuur.

De onvolkomenheden van het huidige vertegenwoordigend stelsel, zoals die in hoofdstuk 2 in hun algemeenheid zijn genoemd, gelden ook voor het vertegenwoordigend stelsel op decentraal niveau. Ook hier bestaat de mogelijkheid dat bij de besluitvorming een situatie ontstaat, waarbij er onvoldoende overeenstemming is tussen opvattingen van het gekozen lichaam enerzijds en die van de kiezers anderzijds. De mogelijkheid van deze onvolkomenheid is op decentraal niveau zelfs groter, door de daar bestaande eigen aard van de bestuurlijke organisatie. Op gemeentelijk en provinciaal niveau ontbreekt immers geheel de mogelijkheid van een tussentijdse corrigerende uitspraak van de kiezers, die op nationaal niveau in principe wel aanwezig is. Gemeenteraad en provinciale staten worden voor een periode van vier jaar gekozen, waarbij tussentijdse verkiezingen niet mogelijk zijn. Dit betekent dat kiezers uitsluitend na afloop van deze periode kunnen oordelen over de genomen besluiten.

De commissie realiseert zich dat de situatie op decentraal niveau van geval tot geval kan verschillen, onder meer samenhangend met de omvang van een gemeente of provincie en de specifieke problematiek die zich voordoet. In het algemeen echter kunnen juist op decentraal niveau de voorwaarden voor beleidsbeïnvloeding voor de burger gunstig zijn. De afstand tussen kiezer en gekozene is vaak geringer dan op nationaal niveau en de problematiek die speelt wordt vaak door de burger als minder gecompliceerd en meer concreet ervaren. Ook wordt op met name gemeentelijk niveau op grote schaal

³ Hiern
verzoek
Zaken v
⁴ Kame
blz. 2; F
nr. 2b,

gebruik gemaakt van inspraakprocedures. De commissie is geenszins van mening dat dergelijke omstandigheden pleiten tegen de invoering van een beslissend referendum. Integendeel, invoering van een beslissend referendum betekent een nuttige aanvulling op deze procedures, ook in situaties waarin de relatie tussen kiezer en gekozene minder problematisch is. In deze situaties zijn wellicht de voorwaarden juist optimaal voor een vruchtbaar gebruik van het beslissend referendum.

In de volgende paragraaf gaat de commissie eerst in op de vraag of voor invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau wijziging van de Grondwet een noodzakelijke voorwaarde is. In de volgende paragrafen komen enige aspecten van het beslissend referendum op decentraal niveau aan de orde. De commissie heeft zich hierbij beperkt tot die zaken, waarvoor naar haar mening de nationale wetgever voorzieningen moet treffen. Daarbij heeft zij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de keuzen die zij voor het centraal niveau gemaakt heeft. Korthedshalve wordt dan ook voor een meer principiële beschouwing over de aspecten die hierna aan de orde komen verwezen naar de desbetreffende passages bij de bespreking van het beslissend referendum op nationaal niveau.

7.5.2. De grondwettigheid van een beslissend referendum op decentraal niveau

In het interimrapport was ten aanzien van de vraag in hoeverre voor invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau grondwetswijziging vereist is, de volgende korte passage opgenomen: «Voor de invoering op provinciaal of gemeentelijk niveau van een volksinitiatief dat uitmondt in een bindende uitspraak van de kiezers zou evenwel, evenals voor een beslissend referendum, een wijziging van de Grondwet noodzakelijk zijn. Een wettelijke regeling in laatstbedoelde zin zou immers een inbreuk vormen op het primaat van de provinciale staten of de gemeenteraad, zoals neergelegd in de artikelen 124, 127 en 128 van de Grondwet.»

In deze paragraaf behandelt de commissie deze vraag meer uitvoerig.³ Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op een beslissend referendum bij aangelegenheden in de medebewindssfeer en bij autonome aangelegenheden.

7.5.2.1. Beslissend referendum bij aangelegenheden in de medebewindssfeer

Wat betreft het medebewind bepaalt artikel 124 van de Grondwet dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. Aan de wetgever worden ten aanzien van de vormgeving van medebewind geen grondwettelijke beperkingen in de weg gelegd. Naar de mening van de commissie is daarbij ook toepassing van de figuur van het beslissend referendum denkbaar. Als voorbeeld van een dergelijke toepassing zou de Ruilverkavelingswet 1954 gezien kunnen worden. Artikel 37 van deze wet bepaalt dat een besluit tot ruilverkaveling wordt genomen door de eigenaren en pachters van de bij de ruilverkaveling betrokken grond. Dit besluit wordt genomen door middel van een stemming die onder verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten wordt gehouden. Bij de parlementaire behandeling van de wet van 9 april 1975 (Stb. 206), waarbij genoemd artikel werd gewijzigd, werd gesteld dat de stemming de betekenis heeft «... van al of niet instemmen met het voornemen van de overheid tot een ingreep in grondeigendom ...». Ook werd opgemerkt dat hier sprake is van een vorm van referendum.⁴ De regering ontkende dit niet.

Ten aanzien van de grondwettigheid van een beslissend referendum op decentraal niveau lijkt daarom een beslissend referendum bij aangelegenheden in de medebewindssfeer mogelijk. Hiertegenover staat dat de structuur van hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgaat van het bestaan van een vertegenwoordigend stelsel.

³ Hiermee wordt ook voldaan aan het verzoek van de commissie Binnenlandse Zaken van de VVD.

⁴ Kamerstukken II 1973/74, 12 015, nr. 6, blz. 2; Kamerstukken I, 1974/75, 12 015, nr. 2b, blz. 2.

7.5.2.2. Beslissend referendum bij aangelegenheden in de autonome sfeer

De vraag kan worden opgeworpen of het gestelde in de zojuist weergegeven passage uit het interimrapport in z'n algemeenheid wel juist is. Bij de beantwoording van deze vraag is de wijze waarop een beslissend referendum geregeld wordt van belang.

Gesteld zou kunnen worden dat, wanneer de beslissing om al dan niet een beslissend referendum te houden overgelaten wordt aan de staten c.q. raad, dit mogelijk niet in strijd zou zijn met de Grondwet. Volstaan zou dan kunnen worden met een bepaling in de Provinciewet c.q. gemeentewet dat de staten of raad kunnen besluiten een beslissend referendum te houden. Bij deze redenering wordt onderkend dat een wettelijke regeling, waarbij het recht van referendum op decentraal niveau rechtstreeks aan de burgers wordt toegekend, in strijd is met de Grondwet. Aan deze vorm werd bij het opstellen van het interimrapport ook met name gedacht. De figuur van een algemene wettelijke regeling waarbij de daadwerkelijke invoering van het referendum aan de provinciale en gemeentelijke besturen zou worden overgelaten, is toen niet uitdrukkelijk aan de orde geweest.

Naar het oordeel van de commissie bestaat er geen twijfel over dat invoering van een referendum op decentraal niveau, indien het recht van referendum rechtstreeks aan de burgers wordt toegekend, in strijd is met de huidige bepalingen van de Grondwet. Het is voor een goed begrip van de zaak nuttig dit nader te adstrueren. Artikel 124, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten. Dit betekent dat op het terrein van het autonome bestuur de wetgever geen regels kan stellen die afbreuk doen aan de vrije bevoegdheid van gemeente- en provinciebesturen tot regeling en bestuur, tenzij de wetgever zich daarbij kan baseren op een andere, meer specifieke grondwetsbepaling. Zo'n bepaling is bijvoorbeeld artikel 132, vierde lid, dat de mogelijkheid opent van vernietiging van provinciale en gemeentelijke besluiten bij koninklijk besluit. Aangezien artikel 124 van «hun besturen» spreekt, heeft de wetgever ook de mogelijkheid om voorschriften te geven voor de competentieverdeling tussen de verschillende organen van provincie en gemeente. Aan deze mogelijkheid geeft artikel 128 echter nog een speciale begrenzing. Behalve in gevallen van provinciale of gemeentelijke grenswijziging is het de wetgever niet toegestaan autonome bevoegdheden toe te kennen aan andere organen dan provinciale staten, gedeputeerde staten en commissaris van de Koning c.q. gemeenteraad, burgemeester en wethouders en burgemeester. Deze bevoegdheid is uitdrukkelijk gereserveerd voor provinciale staten en de gemeenteraad zelf. Uit dit grondwettelijk stelsel volgt dat de wetgever niet de bevoegdheid heeft om bindende besluitvorming op het terrein van de autonomie aan de kiezers op te dragen.

Is het nu ook uitgesloten dat de wetgever het aan het oordeel van provinciale staten c.q. de gemeenteraad overlaat of een beslissend referendum, eventueel volgens een in de wet neergelegd model, zal worden ingevoerd?

Van deze vorm kan in ieder geval niet worden gezegd dat de wetgever over het hoofd van provinciale staten en de gemeenteraad heen over autonome beslissingsbevoegdheden beschikt. Er rijst echter wel een andere vraag. Artikel 124, eerste lid, laat de bevoegdheid tot regeling en bestuur over aan de besturen van provincies en gemeenten. Uit artikel 128 blijkt dat bij de uitwerking van artikel 124, eerste lid, in de Provinciewet en de gemeentewet provinciale staten en de gemeenteraad de bevoegdheid kan worden verleend om bevoegdheden op te dragen aan andere dan de «normale», in artikel 125 genoemde organen.⁵ Nu is het de vraag of de kiezers in een provincie of gemeente kunnen worden beschouwd als een «ander orgaan dan die, genoemd in artikel 125». Deze vraag komt ook naar voren wanneer artikel 127 van de Grondwet in de beschouwing wordt betrokken. In dit artikel is bepaald dat, behoudens bij of krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de bevoegdheid tot het vaststellen van provinciale respectievelijk gemeentelijke

⁵ Artikel 128 van de Grondwet luidt: «Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden».

⁶ Kamerblz. 16
nieuwe
ning de
waters:
blz. 16

verordeningen aan de provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad wordt toegekend. Oogmerk van dit artikel is, aldus de memorie van toelichting bij het desbetreffende voorstel tot grondwetsherziening, dat de verordenende bevoegdheid zou kunnen worden toegekend «aan een ander provinciaal respectievelijk gemeentelijk orgaan».⁶ Waar er hier wordt gesproken van «een ander orgaan» wordt, evenals in artikel 128, een ander orgaan van het bestuur van een provincie of gemeente dan die genoemd in artikel 125, bedoeld.

Onder «organen» van een openbaar lichaam zijn te verstaan personen of colleges aan wie rechtens de taak en bevoegdheid toekomt om besluiten te nemen die gelden als besluiten van het openbaar lichaam. Het gemeentelijke kiezerscorps neemt een dergelijke positie ten opzichte van de gemeente als openbaar lichaam niet in. Het is dan ook oneigenlijk om de kiezers als orgaan van de gemeente aan te merken.

Afgezien hiervan is de commissie van oordeel dat de kiezers in elk geval niet op één lijn gesteld kunnen worden met instellingen van binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie, zoals deelgemeenteraden. Aan deze instellingen werd met name gedacht bij het ontwerpen van artikel 128. De instellingen van binnengemeentelijke en binnenprovinciale decentralisatie zijn van de gemeenteraad en provinciale staten afhankelijke organen. De kiezers bij een referendum nemen evenwel een onafhankelijke positie in. Hebben immers de raad c.q. staten eenmaal besloten dat aan de kiezers beslissingsbevoegdheid toekomt bij een referendum, dan zijn de kiezers verder geheel onafhankelijk van enig bestuursorgaan bij het uitoefenen van deze bevoegdheid.

7.5.2.3. Conclusie

Samenvattend kan worden gesteld dat naar de mening van de commissie bij invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau, in het geval dat het gaat om een beslissend referendum bij autonome bevoegdheden, grondwetswijziging noodzakelijk is. Dit zou wellicht niet het geval zijn bij een beslissend referendum waarbij bevoegdheden die de provincies en gemeenten in medebewind uitoefenen in het geding zijn. De commissie is zich er evenwel van bewust dat er dikwijls geen scherp onderscheid tussen bevoegdheden in medebewind en in autonomie te maken valt. Wanneer er op basis van een dergelijk onderscheid bepaald zou moeten worden of een beslissend referendum al dan niet mogelijk is, zou dit derhalve op grote praktische problemen stuiten. Om deze reden en omdat de gehele structuur van hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgaat van het bestaan van een vertegenwoordigend stelsel, is de commissie van mening dat ook bij invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau wijziging van de Grondwet noodzakelijk is.

7.5.3. *Onderwerpen voor een beslissend referendum op decentraal niveau*

De commissie rekent in ieder geval het vraagstuk welke onderwerpen aan een beslissend referendum onderworpen moeten kunnen worden tot de zaken die in nationale wetgeving vastgelegd moeten worden. In de eerste plaats is het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst wanneer de verschillende lagere overheden het wettelijk recht van burgers op een referendum op verschillende wijze zouden kunnen inperken door vast te stellen welke onderwerpen niet voor een beslissend referendum in aanmerking komen. Bovendien is niet uitgesloten dat dit in een aantal gevallen zou leiden tot uitholling van het instituut referendum, doordat een groot aantal zaken uitgezonderd wordt.

Voor wat het centraal niveau aangaat was in dit opzicht de beperking van het beslissend referendum tot door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen van cruciale betekenis. Deze beperking, aangebracht op grond van de overweging dat het parlement niet mag worden gepasseerd, moet voor het

⁶ Kamerstukken II, 1975/76, 13990, nr. 3, blz. 16. Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening deel VIIa, Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen, blz. 16.

decentraal niveau vertaald worden. Dit houdt in dat op decentraal niveau in ieder geval besluiten van gedeputeerde staten, de commissaris van de Koningin, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van het beslissend referendum uitgezonderd worden. Met deze constatering kan echter niet volstaan worden, omdat de competentie van provinciale staten en de gemeenteraad verschilt van die van het parlement. Zo bezitten provinciale staten en de gemeenteraad zowel regelende als besturende bevoegdheid. Dit betekent dat deze organen anders dan het parlement niet voornamelijk wetten in materiële zin vaststellen, maar ook in ruime mate beslissingen van andere aard nemen. Zij nemen beschikkingen, verrichten rechtshandelingen naar burgerlijk recht en stellen algemene voorwaarden vast waaronder deze kunnen worden verricht. Een ander verschil met het centraal niveau is dat het gemeentelijk en het provinciaal bestuur naast hun autonome taken ook medebewindstaken vervullen.

De commissie heeft zich afgevraagd of alle beslissingen van de gemeenteraad en provinciale staten aan een beslissend referendum onderworpen moeten kunnen worden of dat wellicht, naar analogie met het centraal niveau, een beperking tot «wetgeving» moet worden aangebracht. Hiervoor bestaat naar de mening van de commissie geen aanleiding. Aangezien op decentraal niveau de vertegenwoordigende organen zich met meer zaken dan met «wetgeving» bezig houden, betekent een uitbreiding tot andere besluiten niet dat daardoor de bevoegdheid van deze organen wordt aangetast. Niet alleen de verordeningen van de provinciale staten en de gemeenteraad zouden daarom aan een referendum moeten kunnen worden onderworpen, maar ook andere beslissingen. De commissie heeft hierbij alleen het oog op die beslissingen waarvoor provinciale staten en de gemeenteraad primair beslissingsbevoegd zijn besluiten van de raad en staten als beroepsinstantie ten aanzien van beslissingen van de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zouden uitgezonderd moeten worden. Deze laatste beslissingen zijn immers reeds van de mogelijkheid van een referendum uitgesloten. De commissie wil voorts niet zo ver gaan dat zij ook besluiten van de raad of provinciale staten die gericht zijn op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d. voor een referendum in aanmerking wil laten komen. Afgezien van de vraag of een referendum in dergelijke gevallen zinvol is, is de commissie van mening dat het houden van referenda over dit soort zaken de efficiency van het bestuur te zeer zou kunnen schaden. De in dergelijke stukken neergelegde beleidsvoornemens zullen over het algemeen immers in andere besluiten opgenomen worden, die wel voor een referendum in aanmerking komen. Voorkomen moet tevens worden dat over eenzelfde zaak meerdere malen een referendum gehouden kan worden.

Van de wetgeving die voor het nationaal niveau uitgezonderd is van het referendum, is voor het decentraal niveau alleen die betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden, relevant. De commissie is van mening dat dit type beslissingen, voor zover zij op decentraal niveau kunnen worden genomen, ook voor dat niveau uitgezonderd moet worden van de mogelijkheid om aan een referendum onderworpen te worden.

De commissie heeft zich verder bezonnen op de vraag of men besluiten van individualiserende aard van de referendummogelijkheid zou moeten uitsluiten. De commissie is van mening dat alleen besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen van de referendummogelijkheid moeten worden uitgezonderd. De commissie heeft hierbij overwogen dat, voor zover andere personen, bijvoorbeeld toekomstige collega's en medewerkers, belang hebben bij een benoeming, dezen over het algemeen op andere wijze in staat worden gesteld om mee te spreken over de benoeming (bijvoorbeeld door deelname aan een selectiecommissie).

Voor andere dan de zojuist genoemde besluiten van individualiserende aard bestaat er naar het oordeel van de commissie niet voldoende aanleiding om deze van de mogelijkheid van een referendum uit te zonderen. Het gaat hierbij om zaken als besluiten tot aankoop (of weigering daarvan) van een stuk grond. Met dergelijke zaken kunnen zulke grote belangen voor veel mensen gemoeid zijn dat deze besluiten naar het oordeel van de commissie zeker voor een referendum in aanmerking moeten kunnen komen. Hierbij is het van belang dat voorgeschreven wordt dat wanneer een referendum is gehouden over een negatief besluit, de raad (provinciale staten) verplicht is (zijn) om met inachtneming van de uitslag van het referendum een nieuw besluit te nemen. De uitspraak bij referendum kan immers niet zonder meer tot een positieve beslissing leiden. Men denke aan een besluit tot verkoop. Het nadere besluit kan dan weer aan een referendum worden onderworpen, bijvoorbeeld indien zulke ingrijpende voorwaarden worden gesteld dat hieraan onmogelijk kon worden voldaan.

De commissie heeft voorts niet voldoende aanleiding gezien om besluiten van provinciale staten of de gemeenteraad met interne werking, bijvoorbeeld regelingen met betrekking tot de secretaris of commissies, van de mogelijkheid van een referendum uit te sluiten. De commissie verwacht echter niet dat er in de praktijk voldoende belangstelling zal zijn om over dergelijke zaken een referendum te houden.

Bovenstaande regeling, die er globaal op neerkomt dat besluiten van gemeenteraad of provinciale staten wel en besluiten van het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten niet voor een correctief referendum in aanmerking komen, brengt met zich mee dat besluiten die in de ene gemeente of provincie wel voor een referendum in aanmerking komen, in een andere gemeente of provincie mogelijk niet voor een referendum in aanmerking komen. Deze situatie doet zich voor wanneer gemeenteraad of provinciale staten hun beslissingsbevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten gedelegeerd hebben. De commissie vindt dit geen onoverkomelijk bezwaar.

De geschetste regeling van onderwerpen die voor een beslissend referendum in aanmerking komen, kan naar het oordeel van de commissie tevens gelden voor het niveau van rechtstreeks gekozen deelgemeenteraden.

7.5.4. Spoedeisende gevallen

Ook op decentraal niveau zullen na invoering van een beslissend referendum besluiten eerst in werking kunnen treden, nadat gebleken is dat aan de voorwaarden voor het houden van een volksstemming niet is voldaan, of nadat bij een volksstemming een meerderheid zich heeft uitgesproken voor handhaving van het besluit. Ook hier zullen zich echter situaties kunnen voordoen waarin onmiddellijke inwerkingtreding van een besluit wenselijk is. De commissie is daarom van mening dat raden en staten de bevoegdheid moeten krijgen om te bepalen dat dergelijke besluiten onmiddellijk in werking treden. Zoals de commissie ook bij het beslissend referendum op nationaal niveau voor ogen heeft, zal de mogelijkheid van een referendum blijven bestaan. Wordt bij een eventueel referendum het besluit door de kiezers verworpen, dan vervalt het van rechtswege. In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn dat raad of staten de gevolgen van het vervallen van het besluit regelen.

7.5.5. De procedure

7.5.5.1. Algemeen

Evenals voor het nationaal niveau lijkt het de commissie goed om voor het decentraal niveau de procedure voor het referendum in drie fasen te verdelen: een fase waarin een inleidend verzoek wordt gedaan, een fase waarin de voor

het houden van de volksstemming vereiste steun wordt verworven en tenslotte de volksstemming zelf.

Het inleidend verzoek zou schriftelijk moeten worden ingediend bij burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten binnen drie weken nadat het aan te vechten besluit door de raad of staten genomen is. Alleen de volgende redenen kunnen aanleiding vormen om afwijzend te beslissen op dit verzoek:

1. Het verzoek is niet binnen de termijn van drie weken ingediend.
2. Het verzoek wordt niet door voldoende personen ondersteund.
3. Het verzoek betreft een onderwerp dat is uitgezonderd van de mogelijkheid van een referendum.

In geval van een afwijzende beslissing op het inleidend verzoek zou voor de indieners de mogelijkheid van dezelfde korte procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State als geregeld in de artikelen H 7 en H 8 van de Kieswet kunnen worden opengesteld.

Wanneer de eerste fase heeft geresulteerd in een positieve beslissing, kan een begin gemaakt worden met de steunverwerving. Evenals voor het nationaal niveau denkt de commissie dat een periode van zes weken hiervoor voldoende is. Na afloop van die termijn beoordelen burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten onmiddellijk of aan de vereisten voor het houden van een referendum is voldaan. Ook in dit geval zou bij een afwijzende beslissing de mogelijkheid van de hierboven genoemde procedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State moeten openstaan. Blijken er voldoende geldige handtekeningen vergaard te zijn, dan wordt overgegaan tot de volksstemming.

Voor de procedure voor de volksstemming kan naar de mening van de commissie het beste aangesloten worden bij de regeling van verkiezingen op decentraal niveau zoals vastgelegd in de Kieswet. Bij het bepalen van de termijn waarbinnen de volksstemming gehouden dient te worden, zal evenals bij het referendum op nationaal niveau, rekening moeten worden gehouden met een aantal bepalingen uit de Kieswet over de voorbereiding van de stemming. De commissie heeft berekend dat het aldus mogelijk zou zijn de termijn tussen het moment waarop de tweede fase eindigt en de stemming op drie weken te stellen (zie nader par. 8.5.2.1). In de te bepalen termijn zal evenwel een zekere flexibiliteit ingebouwd moeten zijn ten einde te kunnen voorkomen c.q. juist te bereiken dat (de voorbereiding van) de volksstemming samenvalt met een andere volksstemming of met een verkiezing. Door een zekere ruimte in de termijn kan ook worden voorkomen dat de volksstemming in een vakantieperiode valt. De commissie meent dat het met het oog daarop toereikend zal zijn in die termijn, evenals op nationaal niveau, een speling van tien weken op te nemen. Dat betekent dat het mogelijk is te bepalen dat de volksstemming wordt gehouden uiterlijk drie maanden nadat aan de vereisten daarvoor is voldaan. Wordt het besluit verworpen, dan is het daarmee van rechtswege vervallen. Is dit niet het geval, dan kan het besluit in werking treden.

7.5.5.2. Aantal kiezers dat een beslissend referendum kan uitlokken; vereiste meerderheid voor een beslissing bij referendum

Ook het aantal verzoekers dat nodig is om over te gaan tot een beslissend referendum en de meerderheid die vereist is voor een beslissing bij de volksstemming rekt de commissie tot de zaken die door de nationale wetgever geregeld moeten worden. Eerder is al gesteld dat de nationale wetgever ter bescherming van de positie van de burger moet voorkomen dat in praktijk zulke zware voorwaarden aan het referendum worden gesteld, dat deze mogelijkheid van referendum in feite wordt gefrustreerd. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer het aantal verzoekers dat nodig is om over te gaan tot het referendum en de meerderheid die vereist is voor een beslissing bij de volksstemming erg hoog worden gesteld. Bedoelde drempels dienen daarom een bij de wet bepaalde maximale hoogte te krijgen. Aan de andere kant mogen deze drempels ook weer niet te laag zijn, ten einde te voorkomen dat de kiezers te pas en te onpas naar de stembus worden geroepen. Bovendien

⁷ De
als v
mer
(she
het.
⁸ De
wet
deze
neg
deze

kunnen bij erg lage drempels beslissingen van de vertegenwoordigende organen al te gemakkelijk opzij gezet worden of zouden deze bestuursorganen zich aan hun verantwoordelijkheid kunnen onttrekken. Ook komt het de efficiency van het bestuur ten goede, wanneer voorkomen wordt dat al te makkelijk overgegaan moet worden tot het organiseren van een beslissend referendum. Dit betekent dat ook een minimale hoogte van de drempels wettelijk moet worden voorgeschreven. De commissie vindt het niet noodzakelijk dat met het oog op de minimumhoogte en de maximumhoogte een beneden-, respectievelijk bovengrens wordt vastgesteld, waartussen gemeenten en provincies zouden kunnen variëren. Zij geeft er de voorkeur aan om de eisen met betrekking tot de minimale en maximale hoogte te verenigen in één drempel, uit te drukken in een vaste grootte die in alle gemeenten en provincies toepasbaar is.

Wat betreft de hoogte van de drempel die overschreden moet worden voordat overgegaan wordt tot een beslissend referendum, opteert de commissie, zoals gezegd, net als voor het centraal niveau en om dezelfde redenen, voor twee fasen. Dit heeft immers als voordeel dat alleen wanneer het aannemelijk is dat er voldoende belangstelling bestaat voor het referendum, de ambtelijke machinerie in werking gesteld hoeft te worden om vast te stellen of er inderdaad zoveel kiezers zijn als de tweede drempel aangeeft. Is in de eerste fase de belangstelling gering (dat wil zeggen beneden de eerste drempel), dan hoeft de verdere procedure niet te worden doorlopen. Dit heeft ook als voordeel dat het genomen besluit na het verstrijken van de termijn voor de eerste fase, welke kort kan zijn, meteen van kracht kan worden.

Het ligt voor de hand om de hoogte van deze drempels te laten samenhangen met het aantal kiesgerechtigde inwoners van een gemeente of provincie. Te denken valt aan een bepaald percentage van het aantal kiesgerechtigde inwoners of een bepaald percentage van de kiesdeler bij de laatste verkiezingen van het betrokken vertegenwoordigende orgaan. Het aantrekkelijke van het uitdrukken van deze drempels in een percentage van de kiesdeler is dat, naarmate deze groter is en het vertegenwoordigend orgaan als het ware een groter mandaat heeft, het moeilijker is om deze drempels te overschrijden en een beslissing van dit vertegenwoordigend orgaan ongedaan te maken. Voor een aantal varianten is bekeken wat het effect zou zijn in gemeenten van verschillende grootte (zie de bijlage aan het eind van dit hoofdstuk). Hierbij bleek dat een aantal van deze varianten tot buitensporig lage aantallen leidt in kleine gemeenten of zeer hoge getallen in grote gemeenten. De verschillende varianten beziend gaat de voorkeur van de commissie ernaar uit om de drempel in de eerste fase te bepalen op 50% van de kiesdeler en in de tweede fase op tweemaal de kiesdeler. Zij meent dat hiermee voldaan wordt aan de eerder geformuleerde eisen over deze drempels in verband met maximale en minimale hoogte. Ook voor rechtstreeks gekozen deelgemeenten zijn deze drempels goed hanteerbaar. Ter illustratie wordt in onderstaand overzicht globaal aangegeven wat het effect is van deze drempels voor gemeenten van verschillende omvang.

Inwonertal	raadszetels	1e fase 50% kiesdeler ⁷	2e fase 2 x kiesdeler ⁷
2.000 ^a	7 (9)	60 (47)	241 (188)
3.000	11	58	230
8.000	13	130	520
13.000	15	184	732
18.000	17	224	895
23.000	19	256	1023
27.000	21	272	1086
33.000	23	303	1212
38.000	25	321	1284
43.000	27	336	1346
48.000	29	350	1399
55.000	31	375	1499
65.000	33	416	1664
75.000	35	453	1811
85.000	37	485	1941
150.000	39	813	3250
500.000	45	2347	9389

⁷ De kiesdeler is hier bij wijze van voorbeeld als volgt berekend: 65% («het aantal opgekomen kiezers») van 65% van de bevolking («het aantal kiesgerechtigden»), gedeeld door het aantal raadszetels.

^a Door de Werkgroep Herziening Gemeentewet is voorgesteld het aantal raadszetels in deze klasse te verhogen van zeven naar negen. De cijfers tussen haakjes hebben op deze situatie betrekking.

Voor het aantal stemmen dat nodig is voor een beslissing bij de volksstemming zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. In de eerste plaats kan gedacht worden aan een gewone of een gekwalificeerde (bijvoorbeeld tweederde) meerderheid. Het aantrekkelijke van deze beide mogelijkheden is dat ze helder en eenvoudig zijn. Daarnaast kan ook gedacht worden aan een dubbele eis, te weten een (gewone) meerderheid bij het referendum, welke tevens een meerderheid moet vormen van het aantal kiezers dat bij de laatste verkiezing voor het vertegenwoordigend orgaan een stem heeft uitgebracht. De commissie geeft aan deze mogelijkheid de voorkeur. Zij heeft daarbij overwogen dat de opkomstpercentages van gemeente tot gemeente nogal uiteenlopen. Door de dubbele eis die hiervoor is weergegeven, kan worden bereikt dat een beslissing van een vertegenwoordigend orgaan dat gekozen is door een relatief groot aantal kiezers minder gemakkelijk kan worden verworpen dan een beslissing van een vertegenwoordigend orgaan met een kleiner mandaat. Verder merkt de commissie op dat, indien de opkomst bij het referendum kleiner is dan bij de laatste verkiezingen, bij deze dubbele eis een gewone meerderheid niet meer voldoende is om de aangevochten beslissing van het vertegenwoordigend orgaan ongedaan te maken. Ook dit vindt de commissie overeenkomen met haar streven om te waken voor de positie van het vertegenwoordigend orgaan.

7.5.6. *Samenvatting*

Samenvattend komt de commissie unaniem tot de volgende aanbevelingen.

1. Op decentraal niveau (provincies, gemeenten, rechtstreeks gekozen deelgemeenten) wordt een vorm van beslissend referendum ingevoerd. De kiezers worden hiermee in staat gesteld om een door de (deelgemeente)raad of staten genomen beslissing ongedaan te maken.

2. Van de mogelijkheid van een referendum zijn uitgezonderd:

a. besluiten van de raad of staten genomen als beroepsinstantie ten aanzien van besluiten van de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten;

b. besluiten gericht op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d.;

c. besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden;

d. besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen.

3. (Deelgemeente)raad en provinciale staten hebben de bevoegdheid te bepalen dat een besluit onmiddellijk in werking treedt, wanneer hiervoor dringende redenen zijn. De mogelijkheid van een referendum blijft evenwel bestaan.

4. Iedere kiezer die een volksstemming wenst, kan daartoe binnen drie weken nadat de beslissing is genomen, een inleidend verzoek bij het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten indienen. Dit verzoek zal vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste zoveel kiezers als overeenkomt met 50% van de kiesdeler ter plaatse (gebaseerd op de kiesdeler bij de laatst gehouden verkiezingen voor dat vertegenwoordigende orgaan).

5. Wanneer positief op het inleidend verzoek is beslist, volgt een termijn van zes weken, waarin kiezers in de gelegenheid worden gesteld kenbaar te maken dat zij een volksstemming wensen. Aan de vereisten voor het houden van een volksstemming is voldaan, wanneer een aantal kiezers dat overeenkomt met ten minste twee keer de kiesdeler ter plaatse, deze wens ondersteund heeft.

6. De volksstemming wordt gehouden uiterlijk drie maanden na het moment waarop bekend is gemaakt dat aan de vereisten voor het houden van de volksstemming is voldaan.

7. Het besluit is bij de volksstemming verworpen, indien een meerderheid van de opgekomen kiezers, tevens vormende een meerderheid van het aantal bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers, tegen heeft gestemd.

8. Is het besluit verworpen dan vervalt het van rechtswege; zo niet dan treedt het, behoudens hogere goedkeuring, terstond in werking.

9. Bovenstaande aanbevelingen dienen door de nationale wetgever te worden vastgelegd in gemeente- en Provinciewet. Voor het openen van de mogelijkheid van een beslissend referendum op decentraal niveau dient de Grondwet te worden gewijzigd.

7.6. Volksinitiatief

7.6.1. Algemene overwegingen

In het interimrapport heeft een meerderheid van de commissie uitgesproken invoering van een volksinitiatief op decentraal niveau wenselijk te achten. Geconstateerd werd dat hiervoor in wezen dezelfde argumenten gelden als voor het nationaal niveau.

Na een hernieuwde afweging van de argumenten verklaart een meerderheid van de commissie zich thans definitief voorstander van een volksinitiatief op decentraal niveau.⁹ Een minderheid meent, op basis van de algemene bezwaren zoals die genoemd zijn bij het volksinitiatief op nationaal niveau (par. 5.1), dat ook invoering van het volksinitiatief op decentraal niveau niet wenselijk is.¹⁰

De voorstanders van invoering van een volksinitiatief op decentraal niveau hebben overwogen dat hiervoor in wezen dezelfde argumenten pleiten als voor het volksinitiatief op nationaal niveau. Het volksinitiatief kan bijdragen tot een grotere betrokkenheid van burgers bij het politieke besluitvormingsproces, doordat dezen zelf besluitvorming kunnen afdwingen over door hen gewenste zaken. Voorts vormt naar de mening van deze leden de invoering van het volksinitiatief een wenselijk complement van de invoering van een correctief referendum. Ook op decentraal niveau bestaat de mogelijkheid dat vraagstukken waarover geen overeenstemming tussen coalitiepartners mogelijk blijkt, terzijde worden gesteld. De kans hierop lijkt groter in gemeenten of provincies waar een programcollege functioneert, dan waar gewerkt wordt met een afspiegelingscollege. In dit laatste geval bestaat immers de mogelijkheid van wisselende coalities, zodat niet altijd dezelfde coalitiepartners het eens hoeven te zijn. Zij menen dat de vraag of de volksvertegenwoordiging mogelijk te kort schiet in het op de agenda plaatsen en behandelen van zaken waaraan door de burgers groot belang wordt gehecht, op decentraal even klemmend is als op nationaal niveau, hoewel op basis van de formele bestuurlijke organisatie wellicht anders verwacht zou kunnen worden. De verhouding van raden en staten ten opzichte van de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten verschilt formeel van die van het parlement ten opzichte van de regering. Terwijl de verhouding tussen regering en het parlement wel geschetst wordt als «dualistisch», zou de verhouding op decentraal niveau als «monistisch» gekenschetst kunnen worden. Raad en staten zijn formeel de hoogste bestuurlijke organen in respectievelijk gemeente en provincie. Zij zetten de beleidslijnen uit die door de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten uitgevoerd dienen te worden. In een dergelijke organisatiestructuur zou er weinig behoefte bestaan aan de mogelijkheid van een volksinitiatief, ware het niet dat in veel gemeenten de praktijk een ander beeld laat zien. In de praktijk is het veelal zo dat niet raden en staten het voortouw hebben bij het uitstippelen van het beleid, maar de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. Raden en staten treden dan meer corrigerend dan actief sturend op. Genoemde leden menen daarom dat er op decentraal niveau stellig behoefte bestaat aan een volksinitiatief. Zij denken hierbij aan een vorm van het volksinitiatief dat wat betreft de essentiële elementen overeenkomt met de opzet zoals aangegeven voor het nationaal niveau. Dit houdt in dat ook op decentraal niveau kiezers het recht verkrijgen om voorstellen bij de raad of staten aanhangig te maken, waarover vervolgens onder omstandigheden ook een volksstemming kan worden gehouden.

⁹ De heren Biesheuvel, Gilhuis, Jurgens, De Menthon Bake, Prakke, Ringeling en Vis.

¹⁰ De heren De Bruijne, Franken, Gruijters, Hirsch Ballin en De Vries.

7.6.2. De noodzaak tot wijziging van de Grondwet

In paragraaf 7.5.2 is ingegaan op de noodzaak van wijziging van de Grondwet bij invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau. De commissie concludeerde dat in dat geval wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, omdat de artikelen 124, 127 en 128 van de Grondwet, zeker in geval van autonome bevoegdheden, beslissingsbevoegdheid van de kiezers in de weg staan. Verder overwoog de commissie dat de structuur van hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgaat van het bestaan van een vertegenwoordigend stelsel. Deze argumenten gelden naar de mening van de commissie evenzeer wanneer door middel van het volksinitiatief beslissingsbevoegdheid aan de kiezers wordt toegekend. Derhalve is de commissie van oordeel dat ook bij de invoering van het volksinitiatief op decentraal niveau wijziging van de Grondwet noodzakelijk is.

7.6.3. Onderwerpen voor een volksinitiatief

Evenals voor het beslissend referendum op decentraal niveau moet naar het oordeel van de commissie voor het volksinitiatief op decentraal niveau in wetgeving op nationaal niveau worden vastgelegd welke onderwerpen hiervoor in aanmerking komen.

Bij de bespreking van het volksinitiatief op nationaal niveau is reeds geconstateerd dat het hier gaat om een «gebonden» keuze. Voor het decentraal niveau ligt dit niet anders. Het is immers noodzakelijk om de uitzonderingen die gelden voor een correctief referendum tevens te laten gelden voor een volksinitiatief. Gebeurt dit niet, dan zou de uitsluitingsregeling van het referendum omzeild kunnen worden door het indienen van een volksinitiatiefvoorstel tot het doen vervallen van een beslissing waarover geen referendum mogelijk is. Een en ander impliceert dat op decentraal niveau volksinitiatiefvoorstellen ingediend kunnen worden over alle zaken die behoren tot de beslissingsbevoegdheid van raden en staten, met uitzondering van besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen, onderwerpen waarover de raad of staten besluiten als beroepsinstantie ten aanzien van besluiten van college's van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten, besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden, alsmede besluiten gericht op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d. Op het niveau van deelgemeenten kan dezelfde regeling gelden.

De commissie is van mening dat voor het decentraal niveau naast de zojuist genoemde uitzonderingen geen extra uitzonderingen voor het volksinitiatief behoeven te worden vastgesteld.

7.6.4. De procedure

7.6.4.1. Algemeen

Ten aanzien van de hoofdpunten van de procedure voor het volksinitiatief op decentraal niveau die door de nationale wetgever zouden moeten worden vastgelegd, heeft de commissie zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de procedure voor het beslissend referendum op decentraal niveau en het volksinitiatief op nationaal niveau. Ook op decentraal niveau acht de commissie twee elementen in de procedure van essentiële betekenis. Het betreft de behandeling van een volksinitiatiefvoorstel door de volksvertegenwoordiging en de mogelijkheid dat over dit voorstel een volksstemming volgt. Ook op decentraal niveau kan dan de procedure voor de volksstemming in vier onderdelen worden onderscheiden: een inleidend verzoek, de steunverwerving voor het initiatief, behandeling door de volksvertegenwoordiging en eventueel een volksstemming.

7.6.4.2. De verschillende onderdelen

Iedere kiezer kan bij het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten een volksinitiatiefvoorstel indienen. Bij dit voorstel moeten de namen vermeld worden van de personen die zullen worden belast met de verdediging van het voorstel bij behandeling door de volksvertegenwoordiging. Het inleidend verzoek dient vergezeld te gaan van zoveel geldige steunverklaringen als overeenkomt met 50% van de kiesdeler ter plaatse (bij de laatst gehouden verkiezingen). Evenmin als voor het nationaal niveau ziet de commissie aanleiding om het verzamelen van deze steunverklaringen aan een termijn te binden.

Het verzoek kan alleen afgewezen worden op de volgende gronden:

1. Het verzoek is niet vergezeld gegaan van voldoende geldige steunverklaringen.
2. Het verzoek voldoet niet aan de vormvereisten.

Evenals voor het nationaal niveau is voor het decentraal niveau de afwijzingsgrond dat niet is voldaan aan de vormvereisten opgenomen. De commissie is van mening dat de uitwerking van deze vormvereisten door de lagere overheden kan geschieden en dat op nationaal niveau volstaan kan worden met de eis dat vermeld wordt welke personen het voorstel zullen verdedigen.

Wanneer het voorstel wordt behandeld door de volksvertegenwoordiging, kan deze een oordeel vellen over de vraag of het voorstel een onderwerp betreft dat is uitgezonderd van het volksinitiatief. Tegen een afwijzende beslissing op het inleidend verzoek zou beroep moeten openstaan op een overeenkomstige wijze als is voorgesteld bij het beslissend referendum op decentraal niveau. Bij een positieve beslissing op het inleidend verzoek start de fase van steunverwerving voor het initiatief beginnend met de bekendmaking van het initiatiefvoorstel.

Het lijkt de commissie redelijk om voor het verzamelen van de handtekeningen in de tweede fase een termijn van drie maanden te stellen. Dit is dezelfde termijn als de commissie voorstelt voor het volksinitiatief op nationaal niveau. Hiervoor gelden ook dezelfde overwegingen. Er is waarschijnlijk behoefte aan een wat langere termijn dan voor het correctief referendum, omdat het naar verwachting meer moeite zal kosten de vereiste handtekeningen te verzamelen. Omdat er immers nog geen behandeling in de volksvertegenwoordiging heeft plaatsgevonden, heeft het voorstel waarschijnlijk nog weinig publiciteit gekregen. Anderzijds zullen de initiatiefnemers wensen dat zo snel mogelijk begonnen wordt met de behandeling van het voorstel wanneer de vereiste steun verkregen is. De commissie zou daarom niet willen uitsluiten dat op verzoek van de initiatiefnemers volstaan wordt met een kortere termijn. Wel wil de commissie vasthouden aan de maximum termijn. Wanneer het niet mogelijk is binnen dit tijdvak de vereiste steun te verwerven, kan worden aangenomen dat het voorstel onvoldoende onder de kiezers leeft om een verdere voortgang van de procedure te rechtvaardigen.

Een handtekening voor een volksinitiatiefvoorstel houdt tevens een machtiging in voor de aangewezen personen om het voorstel in de volksvertegenwoordiging te verdedigen. Wanneer blijkt dat het volksinitiatiefvoorstel wordt ondersteund door een aantal mensen dat ten minste twee keer de kiesdeler ter plaatse (bij de laatst gehouden verkiezingen) bedraagt, dan wordt het voorstel door de raad of staten in behandeling genomen, uitmondend in een beslissing over het voorstel. Deze drempel komt, evenals de drempel voor de eerste fase, overeen met de drempels voor het beslissend referendum op decentraal niveau. Voor de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen kan verwezen worden naar de desbetreffende passages aldaar (par. 7.5.5).

Evenals voor het volksinitiatief op nationaal niveau is voorgesteld, zou ook op decentraal niveau de mogelijkheid moeten bestaan dat de verdedigers van het voorstel op voorstel van de raad of staten wijzigingen aanbrengen in het voorstel.

De tijd die gemoeid is met de behandeling van het voorstel door de raad of staten is in grote mate bepalend voor de vraag of effectief gebruik kan worden gemaakt van het recht van volksinitiatief. De commissie is daarom van mening dat deze tijd door middel van wetgeving op nationaal niveau aan een maximum moet worden gebonden. Zij denkt hierbij, in afwijking van haar voorstellen voor het nationaal niveau, aan een termijn van zes maanden, omdat in het algemeen de besluitvorming op decentraal niveau sneller verloopt dan op nationaal niveau. Wordt deze termijn overschreden, dan volgt automatisch een volksstemming. Stemt de raad of staten met het voorstel in, dan kan dit van kracht worden. Wordt het voorstel verworpen, maar heeft (naar analogie met de voorstellen voor het volksinitiatief op nationaal niveau) ten minste een vijfde van het aantal raads-/statenleden zich vóór dit voorstel uitgesproken, dan volgt een volksstemming. Het voorstel is aanvaard wanneer bij de volksstemming een meerderheid van de opgekomen stemgerechtigden zich hiervoor uitspreekt, welke meerderheid tevens een meerderheid moet vormen van het aantal kiezers dat bij de laatste verkiezing voor het vertegenwoordigend orgaan een stem heeft uitgebracht. Deze regeling is dezelfde als is voorgesteld voor het beslissend referendum op decentraal niveau en berust op dezelfde overwegingen, zodat kortheidshalve naar de desbetreffende passages verwezen wordt (par. 7.5.5).

7.6.5. *Samenvatting*

Samenvattend komt een meerderheid van de commissie tot de volgende aanbevelingen.

1. Op decentraal niveau (provincies, gemeenten, rechtstreeks gekozen deelgemeenten) wordt een vorm van volksinitiatief ingevoerd. De kiezers worden hiermee in staat gesteld om voorstellen aanhangig te maken bij de (deel)gemeenteraad of provinciale staten, waarover onder omstandigheden een volksstemming volgt.
2. Van de mogelijkheid van een volksinitiatief zijn uitgezonderd:
 - a. zaken die behoren tot de beslissingsbevoegdheid van gedeputeerde staten, de commissaris van de Koningin, het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester;
 - b. onderwerpen waarover de raad of staten besluiten als beroepsinstantie ten aanzien van besluiten van colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten;
 - c. besluiten gericht op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d.;
 - d. besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden;
 - e. besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen.
3. Iedere kiezer kan een inleidend verzoek tot behandeling van een volksinitiatiefvoorstel indienen bij het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten. Dit verzoek zal vergezeld moeten gaan van de geldige steunverklaringen van ten minste zoveel kiezers als overeenkomt met 50% van de kiesdeler ter plaatse (gebaseerd op de kiesdeler bij de laatst gehouden verkiezingen voor dat vertegenwoordigende orgaan).
4. Wanneer positief op het inleidend verzoek is beslist, volgt een termijn van drie maanden, waarin kiezers in de gelegenheid worden gesteld kenbaar te maken dat zij behandeling van het volksinitiatiefvoorstel wensen. Aan de vereisten voor behandeling is voldaan wanneer een aantal kiezers dat overeenkomt met ten minste twee keer de kiesdeler ter plaatse, deze wens ondersteund heeft.
5. De (deel)gemeenteraad en provinciale staten zijn verplicht een volksinitiatiefvoorstel dat voldoende steun heeft ontvangen, in behandeling te nemen en de behandeling binnen zes maanden na indiening te voltooien.

6. Een volksinitiatiefvoorstel wordt aan een volksstemming onderworpen:
a. indien de (deel)gemeenteraad of provinciale staten het voorstel hebben verworpen, doch ten minste een vijfde van het door de wet vastgesteld aantal raads- of statenleden voor het voorstel heeft gestemd;

b. indien de (deel)gemeenteraad of provinciale staten het voorstel niet binnen de gestelde termijn hebben aangenomen dan wel verworpen.

De volksstemming vindt plaats uiterlijk drie maanden nadat een van voornoemde gevallen zich heeft voorgedaan.

7. Het volksinitiatiefvoorstel is bij de volksstemming aanvaard, indien een meerderheid van de opgekomen kiezers, tevens vormende een meerderheid van het aantal bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers, voor heeft gestemd.

8. Bovenstaande aanbevelingen dienen door de nationale wetgever te worden vastgelegd in gemeente- en Provinciewet. Voor het openen van de mogelijkheid van een volksinitiatief op decentraal niveau dient de Grondwet te worden gewijzigd.

7.7. Raadplegend referendum

7.7.1. Algemene overwegingen

In het interimrapport verklaarde de commissie raadplegende referenda op decentraal niveau met gemengde gevoelens te bezien. De commissie achtte haar bedenkingen evenwel niet van een zodanige aard, dat beperkingen zouden moeten worden aangelegd ten aanzien van raadplegende referenda zoals die reeds zijn toegepast op decentraal niveau. Verwijzend naar de reeds gehouden raadplegende referenda, constateerde de commissie dat een raadplegend referendum reeds nu wettelijk tot de mogelijkheden behoort.

Bovengenoemde constatering heeft betrekking op een raadplegend referendum op basis van een beslissing van de gemeenteraad of provinciale staten, eventueel op voorstel van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten. Vormen van een raadplegend referendum waarvoor het initiatief uitsluitend bij de colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten, of bij de burgers ligt zijn binnen de huidige wetgeving niet mogelijk. De commissie heeft zich afgevraagd of het wenselijk zou zijn de mogelijkheid hiervoor te openen. Deze vraag wordt uit de aard der zaak ontkennend beantwoord door de leden die bezwaren hebben tegen het raadplegend referendum als zodanig. Ook die leden echter die in algemene zin voorstander zijn van een raadplegend referendum menen niet dat de bedoelde vorm van een raadplegend referendum op decentraal niveau wenselijk zou zijn. Wat betreft een raadplegend referendum op initiatief van uitsluitend gedeputeerde staten, de commissaris van de Koningin, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester, geldt dat op grond van de overweging dat het vertegenwoordigend orgaan niet mag worden gepasseerd, het initiatief voor een raadplegend referendum niet uitsluitend mag liggen bij een van de zojuist genoemde organen. De commissie is op grond van het bovenstaande van mening dat de reeds bestaande mogelijkheid van een raadplegend referendum op initiatief van de raad of provinciale staten kan blijven bestaan, maar dat deze mogelijkheid niet uitgebreid moet worden met vormen van een raadplegend referendum met andere initiatiefnemers dan raad of staten.

Zoals reeds in paragraaf 7.4 is aangegeven, gelden de daar genoemde motieven voor bemoeienis van de nationale wetgever evenzeer voor het raadplegend referendum. Ook voor het raadplegend referendum moet de wetgever een aantal voorzieningen treffen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting gezocht kan worden bij hetgeen ter zake geregeld wordt voor het beslissend referendum en het volksinitiatief. De commissie wil het nut van bemoeienis van de nationale wetgever nog eens onderstrepen door te verwijzen naar de lokale referenda over gemeentelijke herindelingen. Het orgaan op wiens initiatief het referendum gehouden werd had daarbij niet de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid. Dergelijke situaties zijn naar het oordeel van de commissie onwenselijk.

7.7.2. Onderwerpen voor een raadplegend referendum op decentraal niveau

Tot de onderwerpen waarover een raadplegend referendum gehouden moet kunnen worden, behoren in de visie van de commissie in ieder geval de onderwerpen waarover een beslissend referendum gehouden kan worden. Zoals in paragraaf 7.5.3 is beschreven, gaat het daarbij om de beslissingen van de rechtstreeks gekozen bestuursorganen. Daarvan is er een aantal uitgezonderd, te weten beslissingen van raad of staten als beroepsinstantie, beslissingen betreffende de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers, gewezen ambtsdragers en hun nabestaanden, alsmede besluiten betreffende individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen. Ook beslissingen gericht op het voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d. dienen van de mogelijkheid van een beslissend referendum uitgezonderd te worden. Alhoewel de commissie van mening is dat het ook hier geen onderwerpen betreft die zich naar hun aard goed lenen voor een raadplegend referendum, ziet zij onvoldoende aanleiding om voor deze onderwerpen wettelijke uitzonderingen te formuleren. Zij overweegt hierbij dat een raadplegend referendum over deze onderwerpen ook nu al tot de mogelijkheden behoort en dat zich op dit punt in de praktijk geen problemen hebben voorgedaan.

De commissie heeft zich vervolgens afgevraagd of uitgesloten zou moeten worden dat de gemeenteraad of provinciale staten een referendum initiëren over een aangelegenheid die niet tot de beslissingsbevoegdheid van het desbetreffende orgaan behoort. Gedacht wordt aan gevallen waarin de beslissingsbevoegdheid toekomt aan het college van gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, de commissaris van de Koningin, de burgemeester of de nationale wetgever. Naar het oordeel van de commissie is het niet noodzakelijk dergelijke raadplegende referenda uit te sluiten. Wel zou geregeld moeten worden dat de raad of staten hiertoe wat betreft zaken op eigen bestuursniveau, alleen kunnen overgaan met machtiging van – en eventueel op voorstel van – de betrokken beslissingsbevoegde instantie. Gaat het om zaken waarvoor de beslissingsbevoegdheid ligt op een ander bestuursniveau, dan kan het raadplegend referendum hooguit worden opgevat als mobilisering van steun voor het standpunt van raad of staten. Deze procedure doet recht aan de beslissingsruimte van de ter zake bevoegde lichamen. Op het niveau van een deelgemeente kan dezelfde regeling gelden.

7.7.3. Procedurele aspecten

Het is in de visie van de commissie niet noodzakelijk om wettelijk voor te schrijven dat voor besluiten tot het organiseren van een raadplegend referendum een gekwalificeerde meerderheid vereist zou zijn. Dergelijke besluiten zouden bij gewone meerderheid van stemmen genomen kunnen worden.

Niet uitgesloten hoeft te worden dat een beslissend referendum wordt gehouden over een aangelegenheid waarover een raadplegend referendum is gehouden. Hoewel dit vanuit het oogpunt van doelmatig bestuur minder wenselijk lijkt, meent de commissie dat de bedoelde uitsluiting te zeer een inperking van het recht van beslissend referendum zou betekenen. In dit verband kan er ook nog op gewezen worden dat in het voorstel van de commissie niet uitgesloten is dat een beslissend referendum wordt gehouden over een beslissing die via een volksinitiatief tot stand is gekomen.

De commissie heeft voorts nog overwogen of wettelijk iets zou moeten worden vastgelegd over het stadium van de besluitvorming waarin een raadplegend referendum zou moeten worden gehouden. In het algemeen is de commissie van mening dat dit het best kan gebeuren in een eindstadium van het besluitvormingsproces, nadat binnen het vertegenwoordigend orgaan is beraadslaagd over het onderwerp. In dit stadium lijkt een raadplegend referendum het meest doelmatig, omdat belangstellende burgers kennis hebben kunnen nemen van informatie die van dienst kan zijn voor het innemen van een standpunt. In dit stadium zal over het algemeen ook pas

duidelijk zijn welke vraag aan de kiezers voorgelegd kan worden. Hierbij geldt overigens, net als voor het nationaal niveau, het uitgangspunt dat het de voorkeur verdient dat de kiezer zich voor of tegen een concept-besluit kan uitspreken. Wanneer het vertegenwoordigend lichaam bij herhaling in een zeer vroeg stadium besluit tot het houden van een raadplegend referendum, onttrekt dit lichaam zich naar het oordeel van de commissie aan zijn verantwoordelijkheid. De commissie sluit echter niet uit dat zich situaties voordoen waarin het wel wenselijk is om in een vroeg stadium van de besluitvorming een raadplegend referendum te houden. Het is daarom naar het oordeel van de commissie niet noodzakelijk om wettelijke eisen te stellen over het stadium van het besluitvormingsproces waarin een raadplegend referendum gehouden kan worden. Voor zover het treffen van procedurele waarborgen noodzakelijk wordt gevonden, kan hiervoor worden aangesloten bij een eventuele regeling voor het landelijk niveau.

7.7.4. *Samenvatting*

Samenvattend komt de commissie unaniem tot de volgende aanbevelingen.

1. De reeds thans bestaande mogelijkheid voor de gemeenteraad en provinciale staten om een raadplegend referendum te houden blijft gehandhaafd.
2. Van de onderwerpen die tot de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad of provinciale staten behoren zijn geen onderwerpen uitgezonderd van door deze lichamen georganiseerde raadplegende referenda.
3. Over zaken waarover op niveau van gemeente en provincie beslist wordt, maar door andere organen dan gemeenteraad of provinciale staten, kunnen deze wel een raadplegend referendum organiseren, maar uitsluitend met machtiging van het ter zake beslissingsbevoegde orgaan. Deze machtiging is niet noodzakelijk voor raadplegende referenda over zaken waarover op een ander bestuursniveau wordt beslist.
4. Voor het treffen van procedurele waarborgen kan worden aangesloten bij een eventuele regeling voor het nationaal niveau.

Bijlage bij paragraaf 7.5.5.2.

Effect van verschillende varianten voor de hoogte van de drempels met betrekking tot het aantal verzoekers dat zich voor een referendum moet uitspreken, alvorens hiertoe wordt overgegaan.

Inwonertal	raadszetels	drempel = 1% van de bevolking	drempel = 3% van de bevolking	drempel = 50% kiesdeler ¹¹	drempel = 1 x kiesdeler ¹¹	drempel = 2 x kiesdeler ¹¹	drempel = 3 x kiesdeler ¹¹
2.000 ¹²	7 (9)	20	60	60 (47)	121 (94)	241 (188)	362 (282)
3.000	11	30	90	58	115	230	346
8.000	13	80	240	130	260	520	780
13.000	15	130	390	184	366	732	1098
18.000	17	180	540	224	447	895	1342
23.000	19	230	690	256	511	1023	1534
27.000	21	270	810	272	543	1086	1630
33.000	23	330	990	303	606	1212	1819
38.000	25	380	1140	321	642	1284	1927
43.000	27	430	1290	336	673	1346	2019
48.000	29	480	1440	350	699	1399	2098
55.000	31	550	1650	375	750	1499	2249
65.000	33	650	1950	416	832	1664	2497
75.000	35	750	2250	453	905	1811	2716
85.000	37	850	2550	485	971	1941	2912
150.000	39	1500	4500	813	1625	3250	4875
500.000	45	5000	15000	2347	4694	9389	14083

¹¹ Berekening kiesdeler: 65% («aantal opgekomen kiezers») van 65% van de bevolking («aantal kiesgerechtigden») gedeeld door het aantal raadszetels.

¹² Door de Werkgroep Herziening Gemeentewet is voorgesteld het aantal raadszetels in deze klasse te verhogen van zeven naar negen. De cijfers tussen haakjes hebben op deze situatie betrekking.

8. Wetgeving

8.1. Inleiding

De commissie zou haar rapport onvolledig achten, als zij niet ook aandacht zou besteden aan de vraag welke wetgeving nodig is voor haar voorstellen. In dit hoofdstuk wil de commissie daarom aangeven hoe haar voorstellen zouden kunnen worden verwerkt in de Grondwet en nader uitgewerkt in overige wetgeving. Zij heeft daarbij voor de volgende opzet gekozen. Per voorstel worden achtereenvolgens de eventueel noodzakelijke grondwettelijke regeling en de vereiste regeling in de gewone wetgeving aan de orde gesteld. De grondwettelijke regelingen die de commissie nodig acht, heeft zij uitgewerkt in concrete tekstvoorstellen. Voor zover dat na de voorgaande hoofdstukken nog nodig is, zullen deze tekstvoorstellen kort worden toegelicht. Met betrekking tot de regelingen in de gewone wetgeving heeft de commissie zich beperkt tot het opsommen van elementen waaruit deze regelingen zouden moeten worden opgebouwd. Zij meent dat daarmee in dit stadium kan worden volstaan, waarbij zij heeft overwogen dat zij naar haar oordeel in dit rapport haar voorstellen voldoende uiteenzet om een verantwoorde politieke besluitvorming daarover mogelijk te maken.

In haar interimrapport en in de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie reeds aangegeven welke voorstellen naar haar oordeel tot wijziging van de Grondwet nopen. Het betreft de voorstellen tot invoering van het beslissend referendum en het volksinitiatief op nationaal niveau, alsmede die tot invoering van het beslissend referendum en het volksinitiatief op decentraal niveau. In het hoofdstuk over het raadplegend referendum op nationaal niveau heeft de vraag of voor invoering van een dergelijk referendum een wijziging van de Grondwet nodig is, een tweeledige beantwoording gekregen. Volgens de commissie kan een dergelijk referendum zonder grondwetswijziging worden gehouden, zolang de beslissing of het referendum wordt gehouden in handen blijft van de wetgever, dus regering en Staten-Generaal gezamenlijk, de Raad van State gehoord. Zou de beslissing omtrent het houden van het referendum in een later stadium bij de Tweede Kamer worden gelegd, dan zou de Grondwet alsnog gewijzigd moeten worden. Bij de bespreking van het raadplegend referendum op decentraal niveau heeft de commissie gesteld dat de reeds thans bestaande mogelijkheid voor de gemeenteraad en provinciale staten om een raadplegend referendum te houden, gehandhaafd kan worden. Deze vorm van raadplegend referendum ligt binnen de grenzen die de huidige wetgeving stelt.

Bij het opstellen van mogelijke teksten voor de noodzakelijke grondwettelijke regelingen is de commissie voor de vraag komen te staan welke elementen uit haar voorstellen in de Grondwet zouden moeten worden geregeld. Voor de beantwoording van die vraag heeft zij het sobere karakter en de structuur van de herziene Grondwet tot uitgangspunt genomen. Bij dat uitgangspunt leek het de commissie reëel een element uit de voorstellen slechts in de volgende gevallen in de Grondwet te regelen. In de eerste plaats het geval dat er sprake is van een afwijking van de bestaande bepalingen van de Grondwet. In de tweede plaats het geval dat het element een essentieel onderdeel van het te regelen instituut uitmaakt, vergelijkbaar met onderwerpen die thans reeds in de Grondwet zijn geregeld. Bij genoemd uitgangspunt past ook dat, indien ten aanzien van een bepaald element geoordeeld wordt dat het in de Grondwet dient te worden opgenomen, in voorkomende gevallen ermee volstaan zal kunnen worden het element alleen een basis in de Grondwet te geven. De nadere regeling van het onderdeel zal dan aan de gewone wetgever kunnen worden gedelegeerd.

8.2. Beslissend referendum op nationaal niveau

8.2.1. Grondwettelijke regeling

De commissie stelt zich voor dat de regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau in de vorm zoals door haar wordt voorgestaan, tot de volgende wijzigingen in de Grondwet leidt.

A

In artikel 81 wordt aan het slot ingevoegd: behoudens de mogelijkheid van een referendum met toepassing van het bepaalde in § 1A.

B

Na § 1 van hoofdstuk 5 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 1A. REFERENDUM

Artikel 89a

1. Een voorstel van wet dat door de Staten-Generaal is aangenomen, wordt aan een volksstemming onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen, indien na een inleidend verzoek van ten minste 10 000 kiesgerechtigden ten minste 300 000 kiesgerechtigden daartoe de wens kenbaar maken, een en ander volgens bij de wet te stellen regels.

2. Aan het inleidend verzoek wordt geen gevolg gegeven, indien de Koning de Staten-Generaal kennis heeft gegeven van zijn besluit waarbij aan het voorstel de bekrachtiging is onthouden.

Artikel 89b

1. Een voorstel van wet kan niet aan een volksstemming worden onderworpen, indien dit betreft:

- a. het koningschap of het koninklijk huis;
- b. uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- c. de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

2. Een voorstel tot verandering in de Grondwet kan alleen aan een volksstemming worden onderworpen, nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen.

Artikel 89c

De bekrachtiging van een voorstel van wet kan eerst plaatsvinden nadat over dit voorstel een volksstemming is gehouden of nadat is komen vast te staan dat daarover geen volksstemming wordt gehouden.

Artikel 89d

1. Spreekt bij de volksstemming een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uit en omvat deze meerderheid ten minste dertig procent van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen, dan vervalt het voorstel van rechtswege.

2. Indien bij de volksstemming niet een meerderheid zich tegen het voorstel van wet uitspreekt, wordt het voorstel terstond bekrachtigd.

¹ Vgl. (R 109 «Naar grond» bestuu

Artikel 89e

1. Indien de bekrachtiging van een voorstel van wet geen uitstel kan lijden, kan, mits het voorstel dit bepaalt, de bekrachtiging terstond plaatsvinden nadat de Staten-Generaal het voorstel hebben aangenomen. Het tot wet geworden voorstel kan overeenkomstig de artikelen 89 a en 89 b aan een volksstemming worden onderworpen.

2. Indien bij de volksstemming een meerderheid als bedoeld in artikel 89d, eerste lid, zich tegen de wet uitspreekt, vervalt de wet van rechtswege. De wet regelt zo nodig de gevolgen hiervan.

Tenslotte zou naar het oordeel van de commissie door middel van een additioneel artikel bij de Grondwet bepaald moeten worden dat de grondwettelijke regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau eerst in werking treedt op een tijdstip dat ook de wettelijke regeling van dit referendum in werking treedt.

Toelichting

Alvorens de tekstvoorstellen afzonderlijk toe te lichten wil de commissie bij de voorgestelde regeling de volgende algemene opmerkingen maken.

Hoofdstuk 5 van de Grondwet heeft als onderwerp «Wetgeving en bestuur». Paragraaf 1 van dat hoofdstuk bevat bepalingen over wetten en andere voorschriften en met name over de vaststelling daarvan. Gesteld voor de vraag waar een grondwettelijke regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau een plaats zou moeten krijgen, meent de commissie dat het aanbeveling verdient paragraaf 1 zoveel mogelijk in tact te laten en te handhaven als een paragraaf met bepalingen over de algemene procedure bij het vaststellen van wetten. De commissie heeft daarbij in aanmerking genomen dat de omvang van de door haar voorgestane grondwettelijke regeling van het referendum zodanig is dat deze regeling, indien zij in paragraaf 1 zou worden verwerkt, de opzet en structuur van deze paragraaf te zeer zou verstoren. De omvang van de regeling rechtvaardigt naar haar mening het opnemen in hoofdstuk 5 van een afzonderlijke paragraaf over het referendum. Het ligt volgens de commissie dan voor de hand deze nieuwe paragraaf een plaats te geven tussen paragraaf 1 en paragraaf 2, waarin overige bepalingen over wetgeving en bestuur zijn opgenomen. De bepalingen van deze paragraaf 1A zullen, indien er een referendum wordt of kan worden gehouden, de algemene bepalingen van paragraaf 1 over de vaststelling van wetten aanvullen of in een enkel geval terzijde stellen.

De enige wijziging die de commissie in paragraaf 1 zelf zou willen aanbrengen, heeft betrekking op artikel 81. Deze bepaling luidt: «De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk». Zij legt daarmee een van de voornaamste grondslagen van ons staatsbestel vast en geeft aan in welke zin de erop volgende voorschriften over de vaststelling van wetten moeten worden verstaan en gehanteerd.¹ Het beslissend wetgevingsreferendum doorbreekt de exclusieve bevoegdheid van regering en Staten-Generaal tot het vaststellen van wetten. Dit referendum geeft immers de mogelijkheid dat een wetsvoorstel dat door de Staten-Generaal is aanvaard en dat vervolgens van regeringswege bekrachtigd zou worden, door de kiezers bij een volksstemming wordt tegengehouden. Tevens schept dit referendum voor de regering de verplichting het wetsvoorstel te bekrachtigen, indien het voorstel bij de volksstemming niet is verworpen. Het komt de commissie daarom noodzakelijk voor de in artikel 81 neergelegde hoofdregel ten aanzien van de vaststelling van wetten zo te wijzigen dat daarin de mogelijkheid van een referendum tot uiting gaat komen. Deze wijziging is opgenomen in onderdeel A.

Met betrekking tot de terminologie die in de voorgestelde regeling van het referendum wordt gebruikt merkt de commissie nog op dat voor de stemming bij een referendum de term «volksstemming» wordt gehanteerd. Met de term

¹ Vgl. Kamerstukken II, 1977/78, 15 047 (R 1099), nr. 3, blz. 10. Documentatiereeks «Naar een nieuwe grondwet» Algehele grondwetsherziening deel Va, Wetgeving en bestuur, blz. 10.

«referendum» duidt de commissie de gehele procedure, bestaande uit het inleidend verzoek, het verzamelen van de vereiste 300 000 handtekeningen en de volksstemming, aan.

De artikelen van de voorgestelde paragraaf 1A licht de commissie als volgt toe.

Artikel 89a

Het eerste lid van dit artikel geeft de kern van de regeling weer: de mogelijkheid dat een wetsvoorstel dat door de Staten-Generaal is aangenomen, op initiatief van de kiezers aan een volksstemming wordt onderworpen. Deze volksstemming wordt gehouden onder de in artikel 54 van de Grondwet bedoelde kiesgerechtigden. In dat artikel wordt bepaald wie gerechtigd zijn aan de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer deel te nemen.

De volksstemming wordt eerst gehouden, indien ten minste 10 000 kiesgerechtigden daartoe een inleidend verzoek hebben gedaan en vervolgens ten minste 300 000 kiesgerechtigden te kennen hebben gegeven dat zij deze volksstemming wensen. De commissie wijst erop dat het voor een volksstemming vereiste aantal handtekeningen ook in andere landen in de grondwet is opgenomen.

De laatste zinsnede van het eerste lid («een en ander volgens bij de wet te stellen regels») draagt aan de gewone wetgever op ten aanzien van het inleidend verzoek, de wijze waarop kiesgerechtigden kenbaar kunnen maken dat zij een volksstemming wensen en de volksstemming zelf nadere regels te stellen.

Het tweede lid geeft een van de gronden weer waarop het inleidend verzoek kan worden afgewezen. Uit paragraaf 4.5.2 kan worden opgemaakt dat er nog drie andere afwijzingsgronden zijn:

1. Het verzoek is niet binnen de daarvoor gestelde termijn ingediend.
2. Het verzoek is niet vergezeld gegaan van voldoende geldige steunverklaringen.
3. Het wetsvoorstel behoort tot de wetsvoorstellen die van de mogelijkheid van een referendum zijn uitgezonderd.

De eerste twee afwijzingsgronden vloeien uit de voorschriften met betrekking tot de indiening van het inleidend verzoek voort. Deze voorschriften zullen hun grondslag kunnen vinden in de delegatiebepaling in het eerste lid van artikel 89a. Het eerste lid geeft tevens de basis voor het aantal steunverklaringen dat vereist is. De derde afwijzingsgrond vloeit uit artikel 89b voort. Aldus hebben alle afwijzingsgronden direct of indirect hun basis in de Grondwet.

Artikel 89b

Dit artikel geeft aan welke voorstellen niet aan een volksstemming kunnen worden onderworpen (vgl. par. 4.3.5). In het eerste lid staan de generieke uitzonderingen vermeld. Het tweede lid bepaalt dat een voorstel tot verandering in de Grondwet eerst na aanneming in tweede lezing aan een volksstemming kan worden onderworpen. Uitgezonderd van de mogelijkheid van een referendum is derhalve het voorstel dat in eerste lezing is aangenomen. Denkbaar zou zijn geweest deze uitzondering op te nemen in hoofdstuk 8 van de Grondwet, waarin de bepalingen over de herziening van de Grondwet staan. Teneinde de grondwettelijke regeling van het referendum in paragraaf 1A zo overzichtelijk en volledig mogelijk te houden, heeft de commissie er evenwel de voorkeur aan gegeven de onderhavige uitzondering in deze paragraaf op te nemen en wel in hetzelfde artikel als waarin de generieke uitzonderingen zijn vermeld. Overigens wijst de commissie erop dat de uitzonderingen op de mogelijkheid van een referendum ook in andere landen in de grondwet zijn opgenomen.

Artikel 89c

De bekrachtiging van elk wetsvoorstel dat aan een volksstemming kan worden onderworpen, zal eerst kunnen plaatsvinden op een moment dat gebleken is dat aan de voorwaarden voor het houden van een volksstemming niet is voldaan dan wel bij een volksstemming zich geen meerderheid tegen het wetsvoorstel heeft uitgesproken. De momenten waarop komt vast te staan dat er geen volksstemming wordt gehouden, zullen afgeleid kunnen worden uit de wettelijke regeling van het referendum. Deze momenten zijn in het voorstel van de commissie de volgende:

1. het tijdstip waarop de termijn voor het inleidend verzoek afloopt, terwijl een dergelijk verzoek niet is gedaan;

2. het tijdstip waarop de beslissing van de Minister van Binnenlandse Zaken op het inleidend verzoek, indien deze afwijzend is, niet meer voor beroep vatbaar is, of waarop de Afdeling rechtspraak van de Raad van State een eventueel beroep tegen deze beslissing heeft afgewezen;

3. het tijdstip waarop de mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken dat het vereiste aantal handtekeningen niet is gehaald, als beschikking niet meer voor beroep vatbaar is, of waarop de Afdeling rechtspraak van de Raad van State een eventueel beroep heeft afgewezen.

De bekrachtiging van een voorstel van wet dat ingevolge artikel 89b niet aan een volksstemming kan worden onderworpen, kan, zoals gebruikelijk, plaatsvinden direct nadat de Staten-Generaal het voorstel hebben aangenomen.

Artikel 89d

Deze bepaling regelt de rechtsgevolgen van de volksstemming over het wetsvoorstel. Overeenkomstig de functie van het correctief wetgevingsreferendum wordt eerst bepaald bij welke uitslag van de volksstemming het voorstel is verworpen en dientengevolge van rechtswege vervalt. Die uitslag zal moeten inhouden dat een meerderheid zich tegen het wetsvoorstel heeft uitgesproken, waarbij deze meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen. Opgemerkt wordt dat voor de vaststelling van het quorum van 30% niet van het begrip «kiesgerechtigden» is uitgegaan. Dit begrip omvat ook de Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland. Hun precieze aantal is echter niet bekend, zodat dit begrip bij de vaststelling van het quorum onbruikbaar is. Wel kan worden vastgesteld hoe groot het aantal Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland is dat een verzoek tot registratie als kiezer heeft ingediend. Een dergelijk verzoek is nodig om als kiesgerechtigde, woonachtig in het buitenland, daadwerkelijk aan de verkiezingen te kunnen deelnemen. Om deze redenen heeft de commissie gekozen voor een quorum dat uitgaat van de categorie van personen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen. Deze categorie omvat dan alle kiesgerechtigden in Nederland, alsmede die kiesgerechtigden in het buitenland die na indiening van een registratieverzoek het recht hebben verkregen aan de stemming deel te nemen.

Het tweede lid bepaalt het rechtsgevolg voor het geval dat bij de volksstemming niet een meerderheid zich tegen het voorstel uitspreekt. In dat geval is de regering verplicht het voorstel terstond te bekrachtigen.

Heeft bij de volksstemming de meerderheid die het wetsvoorstel verworpt, niet het quorum van 30% gehaald, dan heeft de volksstemming niet tot een uitspraak met rechtsgevolg geleid. In dat geval zal op gebruikelijke wijze beslist kunnen worden omtrent de bekrachtiging.

Artikel 89e

Dit artikel bevat de door de commissie voorgestane regeling voor spoedeisende gevallen (vgl. par. 4.4.3).

Het eerste lid verschaft de mogelijkheid in een wetsvoorstel dat aan een volksstemming kan worden onderworpen, een zogenaamde dringendheids-

bepaling op te nemen. Uit de tweede volzin van dit lid vloeit voort dat, indien van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, het wet geworden voorstel niettemin aan een volksstemming kan worden onderworpen. Daarbij zijn de artikelen 89a en 89b van overeenkomstige toepassing.

Het tweede lid regelt de rechtsgevolgen van de volksstemming over de desbetreffende wet. Indien een meerderheid zich tegen die wet uitspreekt, heeft dit tot gevolg dat de wet van rechtswege vervalt. De vereiste meerderheid zal op grond van de verwijzing naar artikel 89d ten minste 30% moeten omvatten van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen. Aangezien het in bepaalde gevallen noodzakelijk kan zijn dat de wetgever de gevolgen van het vervallen van de wet regelt, geeft de tweede volzin van het tweede lid daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid.

Voor het overige wijst de commissie er nog op dat ook in andere landen de regeling voor spoedeisende gevallen in de grondwet is opgenomen.

8.2.2. Elementen voor een wettelijke regeling

De commissie meent dat de wettelijke regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau bijna geheel in één nieuwe wet, getiteld «Wet op het referendum», kan worden opgenomen. Een aantal onderdelen van de regeling zal evenwel tot wijziging van bestaande wetgeving dienen te leiden. Het betreft de verlening van zendtijd in de tweede fase aan de indiener van het inleidend verzoek en in de derde fase aan de indiener van het inleidend verzoek en de politieke partijen. De regeling van deze onderdelen kan het best geschieden in de wetgeving inzake de omroep.

Uitgaande van de voorstellen van de commissie zal een Wet op het referendum uit ten minste de volgende elementen moeten worden opgebouwd.

1. Algemene bepalingen

2. Het inleidend verzoek

- a. mogelijkheid van een inleidend verzoek, te richten aan de Minister van Binnenlandse Zaken
- b. procedure voor het verzamelen van steunverklaringen
- c. termijn voor het inleidend verzoek
- d. procedure voor de controle van de steunverklaringen
- e. methode om het aantal geldige steunverklaringen te berekenen
- f. termijn voor de controle
- g. beslissing van de minister op het inleidend verzoek; gronden voor afwijzing van het inleidend verzoek
- h. beroepsprocedure

3. Het verzamelen van handtekeningen

- a. aankondiging van de tweede fase in de Staatscourant
- b. procedure voor het verzamelen van handtekeningen
- c. termijn voor het verzamelen van handtekeningen
- d. procedure voor de controle van de handtekeningenlijsten
- e. methode om het aantal geldige handtekeningen te berekenen
- f. termijn voor de controle
- g. bekendmaking van het aantal geldige handtekeningen in de Staatscourant; eventuele aankondiging van de volksstemming
- h. beroepsprocedure

4. De volksstemming

- a. koninklijk besluit tot vaststelling van de dag der stemming
- b. termijn voor de volksstemming
- c. het stemrecht

ndien
tel
n de

e
kt,
erheid

e
ede

en de

endum
et

iden.
van
end
iet

ouwd.

van

scou-

- d. het register van stemgerechtigden
 - e. de kieskringen, de stembedistricten en de stembureaus
 - f. de stemming
 - g. het stemmen in een stembureau naar keuze van de stemgerechtigde en het stemmen per brief
 - h. het stemmen bij volmacht
 - i. de taak van het stembureau betreffende de stemopneming
 - j. de taak van het hoofdstembureau betreffende het vaststellen van de uitslag van de stemming
 - k. de taak van het centraal stembureau betreffende het vaststellen van de uitslag van de stemming
5. Bijzondere bepalingen betreffende een volksstemming over wetten als bedoeld in artikel 89e van de Grondwet
- a. overeenkomstige toepassing van de bepalingen, bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 4
 - b. bekendmaking van het vervallen van de desbetreffende wet in het Staatblad
 - c. basisregeling van de gevolgen van het vervallen van de wet, mede ten aanzien van eventuele uitvoeringsmaatregelen
6. Strafbepalingen
7. Slot- en overgangsbepalingen

Over de onderdelen 1, 2, 3, 5, 6 en 7 kan de commissie betrekkelijk kort zijn. Onderdeel 1 zal met name enkele bepalingen kunnen bevatten met definities van begrippen die in de Wet op het referendum veelvuldig zullen worden gehanteerd. In dit onderdeel zullen ook de geldelijke voorzieningen en openbare ambten kunnen worden aangewezen die bedoeld zijn in het voorgestelde artikel 89b, eerste lid, van de Grondwet, waarin de zogenaamde generieke uitzonderingen zijn opgenomen (zie par. 8.2.1). De onderdelen 2 en 3 zijn uitgebreid in hoofdstuk 4 aan de orde geweest. Op een enkel aspect van deze onderdelen wil de commissie niettemin nog ingaan. Bij onderdeel 2 verdient de aandacht dat bij de uitwerking van de procedure voor het verzamelen van handtekeningen bezien zal moeten worden in hoeverre het, praktisch gezien, mogelijk is dat ook kiesgerechtigden in het buitenland een steunverklaring indienen. Een zelfde aspect is aan onderdeel 3 verbonden: nagegaan zal moeten worden in hoeverre het mogelijk is dat ook kiesgerechtigden in het buitenland in de tweede fase kunnen aangeven dat zij een volksstemming wensen. Onderdeel 5 zal een aantal bijzondere bepalingen bevatten met betrekking tot een volksstemming over een voorstel waarin een zogenaamde dringendheidsbepaling is opgenomen. In onderdeel 6 kunnen verschillende strafbepalingen uit hoofdstuk X van de Kieswet van toepassing worden verklaard of in aangepaste vorm worden overgenomen. De bepalingen hebben betrekking op onder meer het vervalsen van stembiljetten en het omkopen van kiezers. Onderdeel 7 tenslotte zal bepalingen kunnen bevatten over bijvoorbeeld de werking van de wet ten aanzien van wetsvoorstellen die op het moment van inwerkingtreding van de Wet op het referendum bij de Staten-Generaal aanhangig zijn.

Bij onderdeel 4 wil de commissie wat langer stilstaan, met name bij de termijn waarbinnen de volksstemming moet worden gehouden. De verschillende elementen van onderdeel 4 zijn bijna alle te herleiden tot hoofdstukken uit de Kieswet. De meeste bepalingen uit deze hoofdstukken zullen in de Wet op het referendum van (overeenkomstige) toepassing kunnen worden verklaard of in enigszins aangepaste vorm kunnen worden overgenomen. Een aantal van deze bepalingen heeft betrekking op de voorbereiding van de stemming. Bij het vaststellen van de termijn waarbinnen de volksstemming moet plaatsvinden, zal er rekening mee moeten worden gehouden dat er voor die voorbereiding voldoende tijd beschikbaar dient te zijn. Tegen deze

achtergrond is in de eerste plaats van belang dat op een bepaald tijdstip voor de volksstemming de stemgerechtigdheid zal moeten worden vastgesteld. De periode tussen de dag waarop het koninklijk besluit tot bepaling van de dag der stemming wordt vastgesteld, en de dag waarop de stemgerechtigdheid wordt vastgesteld zal voldoende lengte moeten hebben om Nederlanders in het buitenland in staat te stellen een formulier voor een verzoek tot registratie als kiezer aan te vragen en dit ingevuld weer terug te zenden. Daarvoor zal in het algemeen een periode van zeven weken ruim voldoende zijn. Er is dan mee rekening gehouden dat het verzoek tot registratie uiterlijk twee weken vóór de dag waarop de stemgerechtigdheid wordt vastgesteld, moet zijn ingediend (vgl. art. D2, vierde lid, j° B1 Kieswet).

Voorts is van belang te weten hoeveel tijd er minimaal nodig is tussen de dag waarop de stemgerechtigdheid wordt vastgesteld en de dag der stemming. Bij verkiezingen is de dag waarop de kiesgerechtigdheid wordt vastgesteld, de dag der kandidaatstelling (art. B1 Kieswet). De stemming bij verkiezingen vindt plaats op de 43ste dag na de kandidaatstelling (art. I 1 Kieswet). De eerste drie weken na de kandidaatstelling zijn uitsluitend gevuld met werkzaamheden, verband houdend met de ingeleverde kandidatenlijsten en met het drukken van de stembiljetten. Aangezien bij een volksstemming een kandidaatstelling ontbreekt, kan de termijn van 43 dagen met drie weken worden ingekort. Daarbij geldt dan dat met het drukken van de stembiljetten reeds een aanvang gemaakt kan worden nadat het koninklijk besluit tot bepaling van de dag der stemming is vastgesteld. Een verdere bekorting zou met het oog op de mogelijkheid per brief te stemmen op bezwaren stuiten. Voor het opsturen van stembiljetten aan en het terugzenden daarvan door de briefstemmers is de resterende periode van ongeveer drie weken tussen de dag waarop de stemgerechtigdheid wordt vastgesteld, en de dag der stemming het minimum, wil het risico dat een briefstem te laat bij het hoofdstembureau aankomt niet onaanvaardbaar groot zijn. Uit de optelling van voornoemde perioden van zeven en drie weken volgt dat tussen de dag waarop het besluit tot vaststelling van de dag der stemming uitgaat, en de dag der stemming zelf een periode van tenminste tien weken zal moeten liggen. In paragraaf 4.5.4 heeft de commissie zich evenwel reeds op het standpunt gesteld dat in de te bepalen termijn een zekere flexibiliteit ingebouwd zal moeten zijn ten einde te kunnen voorkomen c.q. juist te bereiken dat (de voorbereiding van) de volksstemming samenvalt met een andere volksstemming of een verkiezing. Tevens zou het dan mogelijk zijn te voorkomen dat de volksstemming in een vakantieperiode valt. Gedacht werd dat het met het oog daarop toereikend zal zijn in die termijn een speling van eveneens tien weken op te nemen. Geconcludeerd werd dat het dan mogelijk is te bepalen dat de volksstemming wordt gehouden uiterlijk vijf maanden nadat de Minister van Binnenlandse Zaken in de Staatscourant heeft medegedeeld dat aan de vereisten voor het houden van de volksstemming is voldaan.

Met betrekking tot onderdeel 4, sub k, merkt de commissie tenslotte nog het volgende op. Nadat bij een verkiezing voor de Tweede Kamer het centraal stembureau de uitslag heeft vastgesteld, beslist ingevolge artikel U 5 van de Kieswet de Tweede Kamer de geschillen die ten aanzien van de verkiezing rijzen. Het zou denkbaar zijn de Tweede Kamer een dergelijke bevoegdheid ook bij het correctief wetgevingsreferendum te geven. De commissie meent echter deze gedachte te moeten afwijzen. Het zou volgens haar onjuist zijn de uiteindelijke beslissing over de geldigheid van de stemming te leggen bij het orgaan dat door het referendum gecorrigeerd kan worden. In de gedachten van de commissie zal de vaststelling van de uitslag van de stemming door het centraal stembureau derhalve een definitief karakter hebben.

² Vc
89c
para

8.3. Volksinitiatief op nationaal niveau

8.3.1. Grondwettelijke regeling

Bij het opstellen van een grondwettelijke regeling van het volksinitiatief op nationaal niveau is de commissie ervan uitgegaan dat het volksinitiatief niet afzonderlijk wordt ingevoerd, doch als complement van het beslissend wetgevingsreferendum op nationaal niveau. Bij dat uitgangspunt stelt de commissie zich voor dat de regeling van het volksinitiatief in de vorm zoals door haar wordt voorgestaan, tezamen met de regeling van het referendum tot de volgende wijzigingen in de Grondwet leidt.

A

In artikel 81 wordt aan het slot ingevoegd; , behoudens de mogelijkheid van een referendum met toepassing van het bepaalde in § 1A of van een volksinitiatief met toepassing van het bepaalde in § 1B.

B

In artikel 82, eerste lid, wordt aan het slot ingevoegd: , behoudens het bepaalde in artikel 89f.

C

Na § 1 van het hoofdstuk 5 worden twee nieuwe paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 1A. REFERENDUM²

Artikel 89b

1. Een voorstel van wet kan niet aan een volksstemming worden onderworpen, indien dit betreft:

- a. het koningschap of het koninklijk huis;
- b. de uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- c. de vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden.

2. Een voorstel van wet kan niet opnieuw aan een volksstemming worden onderworpen, indien het een voorstel als bedoeld in artikel 89f betreft dat bij een volksstemming als bedoeld in artikel 89j is aangenomen.

3. Een voorstel tot verandering in de Grondwet kan alleen aan een volksstemming worden onderworpen, nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen.

§ 1B. VOLKSINITIATIEF

Artikel 89f

Een voorstel van wet kan op initiatief van in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden worden ingediend, indien na een inleidend verzoek van ten minste 10 000 kiesgerechtigden ten minste 300 000 kiesgerechtigden het voorstel ondersteunen, een en ander volgens bij de wet te stellen regels.

² Voor de inhoud van de artikelen 89a en 89c tot en met 89e wordt verwezen naar paragraaf 8.2.1.

Artikel 89g

Een voorstel van wet kan niet op initiatief van in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden worden ingediend, indien dit betreft:

- a. het koningschap of het koninklijk huis;
- b. uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- c. vaststelling van de hoogte van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden;
- d. algemene begrotingswetten.

Artikel 89h

1. Een voorstel van wet als bedoeld in artikel 89f wordt gezonden aan de Tweede Kamer.
2. Zolang het voorstel van wet niet door de Tweede Kamer is aangenomen, kan het door de personen die het voorstel in de Staten-Generaal verdedigen, op voorstel van de Tweede Kamer, worden gewijzigd.
3. Het voorstel van wet kan niet worden ingetrokken.

Artikel 89i

Het voorstel van wet wordt geacht door de Eerste Kamer te zijn aangenomen, indien deze kamer het voorstel niet binnen een bij de wet te bepalen termijn heeft aangenomen dan wel verworpen.

Artikel 89j

1. Het voorstel van wet wordt, volgens bij de wet te stellen regels, aan een volksstemming onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden onderworpen:
 - a. indien de Tweede Kamer het voorstel heeft verworpen, doch ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden voor het voorstel heeft gestemd;
 - b. indien de Tweede Kamer het voorstel niet binnen een bij de wet te bepalen termijn heeft aangenomen dan wel verworpen;
 - c. indien de Eerste Kamer het voorstel heeft verworpen;
 - d. indien het voorstel niet binnen een bij de wet te bepalen termijn is bekrachtigd.
2. Een volksstemming blijft achterwege, indien de Tweede Kamer van oordeel is dat het voorstel in strijd is met de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden of een internationale verplichting.

Artikel 89k

1. Spreekt bij de volksstemming een meerderheid zich voor het voorstel van wet uit en omvat deze meerderheid ten minste dertig procent van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen, dan is het voorstel aangenomen en wordt het terstond bekrachtigd.
2. Betreft het een voorstel van wet dat de kamers alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, dan is het voorstel bij de volksstemming aangenomen indien een meerderheid van ten minste twee derden zich voor het voorstel uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen.

D

Na artikel 137 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

³ Het ingediend in de Staten-Generaal dergel. konne correcte volksir

Artikel 137a

1. Indien een voorstel van wet, houdende verklaring dat een verandering in de Grondwet in overweging zal worden genomen, met toepassing van artikel 89f is ingediend, is artikel 137, tweede en vijfde lid, niet van toepassing.

2. Wordt het voorstel van wet overeenkomstig artikel 89j aan een volksstemming onderworpen, dan is het voorstel bij de volksstemming aangenomen, indien een meerderheid van ten minste twee derden zich voor het voorstel uitspreekt en deze meerderheid ten minste dertig procent omvat van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen.

3. In afwijking van artikel 137 is, zodra het voorstel van wet bij de volksstemming is aangenomen en vervolgens is bekrachtigd, de verandering in de Grondwet daarmee vastgesteld.

E

In artikel 139 wordt na «Staten-Generaal» ingevoegd: of bij volksstemming.

Tenslotte zou naar het oordeel van de commissie door middel van een additioneel artikel bij de Grondwet bepaald moeten worden dat de grondwettelijke regeling van het beslissend referendum en het volksinitiatief op nationaal niveau eerst in werking treedt op een tijdstip dat ook de wettelijke regelingen van beide instituten in werking treden.

Toelichting

Ter toelichting op deze tekstvoorstellen merkt de commissie in de eerste plaats op dat zij op dezelfde gronden als bij de grondwettelijke regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau ervoor gekozen heeft de regeling van het volksinitiatief op nationaal niveau in een aparte paragraaf in hoofdstuk 5 van de Grondwet op te nemen. Deze paragraaf kan als paragraaf 1B een plaats krijgen na paragraaf 1A over het referendum. Evenals de bepalingen van paragraaf 1A zullen de bepalingen van paragraaf 1B, indien er een volksinitiatief wordt of kan worden geëntameerd, de algemene bepalingen van paragraaf 1 over de vaststelling van wetten aanvullen of terzijde stellen.

De commissie stelt voor in paragraaf 1 zelf slechts twee wijzigingen aan te brengen. De eerste wijziging heeft betrekking op artikel 81. Evenals het beslissend wetgevingsreferendum op nationaal niveau doorbreekt het volksinitiatief de in dat artikel verwoorde exclusieve bevoegdheid van regering en Staten-Generaal tot het vaststellen van wetten. Het volksinitiatief biedt aan kiezers immers de mogelijkheid bij de Staten-Generaal een wetsvoorstel aanhangig te maken dat, indien in de Staten-Generaal voor het voorstel geen meerderheid is te vinden, onder bepaalde voorwaarden via een volksstemming toch kracht van wet kan krijgen.³ De commissie acht het om die reden nodig de wijziging van artikel 81 die de commissie bij de regeling van het referendum voorstelt, in die zin uit te breiden dat in artikel 81 ook de mogelijkheid van een volksinitiatief tot uitdrukking wordt gebracht. Deze wijziging is opgenomen in onderdeel A. De tweede wijziging heeft betrekking op artikel 82, eerste lid. Deze bepaling luidt: «Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal». Zij geeft daarmee uitputtend weer wie in algemene zin bevoegd is wetsvoorstellen in te dienen. Het volksinitiatief verschaft de mogelijkheid dat ook kiezers een wetsvoorstel indienen. Dat impliceert dat artikel 82, eerste lid, wijziging behoeft. Deze wijziging is neergelegd in onderdeel B. Gelet op het uitgangspunt paragraaf 1 van hoofdstuk 5 zoveel mogelijk in tact te laten en haar te handhaven als paragraaf met bepalingen over de algemene procedure bij het vaststellen van wetten (zie par. 8.2.1), wordt ermee volstaan in artikel 82, eerste lid, een verwijzing naar artikel 89f op te nemen.

³ Het is mogelijk dat over een bij volksinitiatief ingediend wetsvoorstel ook een volksstemming wordt gehouden, indien de Staten-Generaal het voorstel hebben aangenomen. Een dergelijke volksstemming zal echter alleen kunnen plaatsvinden als onderdeel van een correctief wetgevingsreferendum over het voorstel, niét als eventueel sluitstuk van het volksinitiatief.

De commissie merkt nog op dat ingevolge het tweede lid van artikel 82 in bepaalde gevallen het recht van initiatief is toegekend aan de verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Het gaat om gevallen waarin de behandeling van een wetsvoorstel door de Grondwet aan de verenigde vergadering is opgedragen. Het is echter niet nodig om in artikel 82, tweede lid, eenzelfde wijziging door te voeren als in het eerste lid van dat artikel. Omdat alle op dit moment in de Grondwet vastgelegde gevallen waarin besluitvorming door een verenigde vergadering vereist is, onder de in artikel 89g genoemde uitzondering van wetgeving inzake het koningschap en het koninklijk huis vallen, is een volksinitiatief immers niet mogelijk over voorstellen waarvoor behandeling in verenigde vergadering is voorgeschreven.

Paragraaf 1A over het referendum behoeft, indien ook het volksinitiatief wordt ingevoerd, op één plaats wijziging. Aan de inhoud van artikel 89b, dat aangeeft welke voorstellen niet aan een volksstemming in het kader van een referendum kunnen worden onderworpen, zal een bepaling moeten worden toegevoegd die ertoe strekt dat een bij volksstemming aanvaard volksinitiatiefvoorstel niet ook nog aan een volksstemming in het kader van een correctief wetgevingsreferendum kan worden onderworpen. Aldus wordt vermeden dat tweemaal een volksstemming over eenzelfde voorstel zou kunnen plaatsvinden (zie par. 4.3.4.2).

De artikelen van de voorgestelde paragraaf 1B licht de commissie als volgt toe.

Artikel 89f

In samenhang met artikel 89j geeft dit artikel aan welke strekking het volksinitiatief heeft: kiezers kunnen een voorstel van wet indienen, dat door de Staten-Generaal wordt behandeld en vervolgens onder bepaalde omstandigheden aan een volksstemming wordt onderworpen. Voor een verdere toelichting op het artikel verwijst de commissie naar hetgeen zij in paragraaf 8.2.1 ten aanzien van artikel 89a heeft opgemerkt.

Artikel 89g

Dit artikel bevat een opsomming van de wetsvoorstellen die niet bij wege van een volksinitiatief kunnen worden ingediend. In paragraaf 5.3 heeft de commissie reeds uitgesproken dat deze uitzonderingen evenals de uitzonderingen op de mogelijkheid van het referendum in de Grondwet dienen te worden opgenomen.

Artikel 89h

Het eerste lid van dit artikel bepaalt aan welk orgaan het volksinitiatiefvoorstel gezonden moet worden. Deze bepaling heeft daarmee dezelfde strekking als artikel 83 van de Grondwet, dat voorschrijft aan welk orgaan wetsvoorstellen, afkomstig van de regering, moeten worden toegezonden.

Het tweede lid kan als een aanvulling op artikel 84 van de Grondwet worden beschouwd. Artikel 84 regelt de mogelijkheden om wetsvoorstellen, afkomstig van de regering, of initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer of de verenigde vergadering te wijzigen. Het voorgestelde tweede lid regelt de mogelijkheid om een volksinitiatiefvoorstel te wijzigen. In afwijking van de procedure bij regeringsontwerpen en initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer of de verenigde vergadering zal volgens die regeling de Tweede Kamer geen recht van amendement hebben. Wel krijgt zij invloed op het aanbrengen van eventuele wijzigingen. Immers, alleen op voorstel van de Tweede Kamer mogen de verdedigers van het volksinitiatiefvoorstel wijzigingen aanbrengen (zie par. 5.2 en 5.4.4).

Het derde lid ten slotte is als een aanvulling op artikel 86 van de Grondwet aan te merken. Artikel 86 regelt de mogelijkheden om regeringsontwerpen of

initiatiefvoorstellen van de Tweede Kamer dan wel de verenigde vergadering in te trekken. Het voorgestelde derde lid bepaalt dat volksinitiatiefvoorstellen daarentegen niet kunnen worden ingetrokken (zie par. 5.2 en 5.4.4).

Artikel 89i

Dit artikel bepaalt het rechtsgevolg, indien de Eerste Kamer niet binnen een bij de wet te bepalen termijn het volksinitiatiefvoorstel heeft aangenomen dan wel verworpen. In dat geval wordt de Eerste Kamer geacht het voorstel te hebben aangenomen. De desbetreffende termijn zal in de wet op drie maanden kunnen worden gesteld, waarbij de periode dat de kamer op reces is niet wordt meegerekend. Voor de overwegingen die aan deze bepaling ten grondslag liggen, wordt verwezen naar paragraaf 5.4.4.

Artikel 89j

In het eerste lid worden de gevallen opgesomd waarin een volksinitiatiefvoorstel aan een volksstemming wordt onderworpen. In het geval, genoemd onder b, wordt de Tweede Kamer aan een termijn gebonden waarbinnen zij tot besluitvorming over het volksinitiatiefvoorstel moet komen. Deze termijn zal in de wet gesteld kunnen worden op één jaar. Ook in het geval, genoemd onder d, wordt een termijn genoemd: het volksinitiatiefvoorstel moet binnen een bij de wet te bepalen termijn worden bekrachtigd. Deze termijn zal op één maand kunnen worden gesteld. Op het stellen van beide termijnen wordt nader ingegaan in paragraaf 5.4.4.

De Tweede Kamer hoeft een volksinitiatiefvoorstel niet verder in behandeling te nemen, indien zij van oordeel is dat het voorstel betrekking heeft op een uitgezonderd onderwerp of (anderszins) in strijd is met de Grondwet, het Statuut of een internationale verplichting. In dat geval zal een volksstemming achterwege blijven.

Artikel 89k

Deze bepaling regelt de rechtsgevolgen van de volksstemming over het volksinitiatiefvoorstel. Het eerste lid bepaalt bij welke uitslag het voorstel is aangenomen en diens gevolg zal moeten worden bekrachtigd. Is het voorstel verworpen, dan staat het de regering uiteraard niet vrij toch tot bekrachtiging over te gaan. Het betreft immers een voorstel dat door de Staten-Generaal niet is aangenomen. Voor een toelichting op de redactie van het vermelde quorum verwijst de commissie naar hetgeen zij in paragraaf 8.2.1 ten aanzien van artikel 89d heeft opgemerkt.

Het tweede lid bevat met betrekking tot wetsvoorstellen die de kamers alleen kunnen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen, een vergelijkbare eis aan de meerderheid bij de volksstemming. Deze eis komt naast het vereiste dat de meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de volksstemming deel te nemen (zie par. 5.4.6.1).

Naast deze wijzigingen in hoofdstuk 5 zijn bij invoering van het volksinitiatief ook nog wijzigingen nodig in hoofdstuk 8 van de Grondwet, dat over de herziening van de Grondwet gaat. Deze zijn opgenomen in de onderdelen D en E.

In onderdeel D wordt voorgesteld na artikel 137 van de Grondwet een nieuw artikel in te voegen: artikel 137a. Het eerste lid van dit nieuwe artikel bepaalt dat, indien een volksinitiatief tot herziening van de Grondwet strekt, het wijzigingsvoorstel zowel in eerste als in tweede lezing niet gesplitst kan worden. Het volksinitiatiefvoorstel zal ingevolge artikel 89k, tweede lid, in een volksstemming tijdens de tweede lezing slechts met een meerderheid van twee derden kunnen worden aangenomen. In aanvulling daarop schrijft het tweede lid van artikel 137a voor dat het voorstel ook in een volksstemming

tijdens de eerste lezing slechts met een dergelijke meerderheid kan worden aangenomen. Het derde lid ten slotte bepaalt dat, indien het voorstel in een volksstemming tijdens de eerste lezing is aangenomen en vervolgens is bekrachtigd, de verandering in de Grondwet is vastgesteld. Een tweede lezing blijft in dat geval achterwege. Voor de overwegingen die aan deze bepalingen ten grondslag liggen, wordt verwezen naar paragraaf 5.4.6.2.

Onderdeel E bevat een noodzakelijke toevoeging aan artikel 139 van de Grondwet. Ook een verandering in de Grondwet die bij volksstemming is aangenomen en vervolgens is bekrachtigd, dient terstond in werking te treden, nadat zij is bekend gemaakt.

8.3.2. Elementen voor een wettelijke regeling

Evenals bij een wettelijke regeling van het beslissend referendum op nationaal niveau meent de commissie dat de wettelijke regeling van het volksinitiatief op nationaal niveau bijna geheel in één nieuwe wet, getiteld «Wet op het volksinitiatief», kan worden opgenomen. Slechts de regeling van de verlening van zendtijd aan de indiener van het inleidend verzoek en de politieke partijen zou, zoals ook bij de regeling van het referendum is voorgesteld, in andere wetgeving, te weten de omroepwetgeving, dienen te worden opgenomen. Het zou overigens ook denkbaar zijn de regeling van het volksinitiatief in één en dezelfde wet op te nemen als waarin het correctief wetgevingsreferendum wordt geregeld. De commissie wijst op deze mogelijkheid, omdat de regeling van het volksinitiatief en van het correctief wetgevingsreferendum deels uit dezelfde elementen zullen bestaan. Met name de bepalingen over het inleidend verzoek, het verzamelen van handtekeningen en de volksstemming zullen immers veelal identiek zijn.

Wordt voor een afzonderlijke Wet op het volksinitiatief gekozen, dan zal deze, uitgaande van de voorstellen van de commissie, uit de volgende elementen kunnen worden opgebouwd.

1. Algemene bepalingen
2. Het inleidend verzoek
 - a. mogelijkheid van een inleidend verzoek, te richten aan de Minister van Binnenlandse Zaken
 - b. vormvoorschriften met betrekking tot het volksinitiatiefvoorstel
 - c. aanwijzing van de personen die het volksinitiatiefvoorstel bij de parlementaire behandeling zullen verdedigen; incompatibiliteiten
 - d. procedure voor het verzamelen van steunverklaringen
 - e. procedure voor de controle van de steunverklaringen
 - f. methode om het aantal geldige steunverklaringen te berekenen
 - g. termijn voor de controle
 - h. beslissing van de minister op het inleidend verzoek; gronden voor afwijzing van het inleidend verzoek
 - i. beroepsprocedure
3. Het verzamelen van handtekeningen
 - a. publikatie van het volksinitiatiefvoorstel in de Staatscourant
 - b. procedure voor het verzamelen van handtekeningen
 - c. termijn voor het verzamelen van handtekeningen
 - d. procedure voor de controle van de handtekeningenlijsten
 - e. methode om het aantal geldige handtekeningen te berekenen
 - f. termijn voor de controle
 - g. bekendmaking van het aantal handtekeningen in de Staatscourant; eventuele aankondiging van de parlementaire behandeling
 - h. beroepsprocedure

4. De parlementaire behandeling van het volksinitiatiefvoorstel

- a. advisering door de Raad van State en eventuele andere adviesorganen
- b. recht van de verdedigers van het voorstel de parlementaire behandeling bij te wonen en aan de beraadslaging deel te nemen
- c. nadere uitwerking van de mogelijkheid het voorstel te wijzigen
- d. termijn voor de behandeling in de Tweede Kamer
- e. termijn voor de behandeling in de Eerste Kamer
- f. termijn voor de eventuele bekrachtiging

5. De volksstemming: zie paragraaf 8.2.2, onderdeel 4

6. Strafbepalingen

7. Slot- en overgangsbepalingen

De meeste bepalingen uit de Wet op het referendum zullen van (overeenkomstige) toepassing kunnen worden verklaard in de Wet op het volksinitiatief. Een element dat echter in de Wet op het volksinitiatief zal ontbreken is een termijn waarbinnen het inleidend verzoek moet worden gedaan.

Daarnaast zullen in de Wet op het volksinitiatief enkele bepalingen kunnen afwijken van vergelijkbare bepalingen in de Wet op het referendum. Zo heeft de commissie voorgesteld in onderdeel 3 de termijn voor het verzamelen van handtekeningen te bepalen op drie maanden. Bij het referendum gaan haar gedachten echter naar een termijn van zes weken uit.

Tenslotte zal de Wet op het volksinitiatief verschillende elementen dienen te bevatten die in de Wet op het referendum niet zullen voorkomen. Een aantal van die elementen staan in onderdeel 2. Het betreft de vorm van het volksinitiatiefvoorstel, de aanwijzing van de personen die het voorstel bij de parlementaire behandeling zullen verdedigen, alsmede de incompatibiliteiten voor deze personen. De overige elementen die niet ook in de Wet op het referendum zullen voorkomen, zijn uiteraard de elementen waaruit onderdeel 4 bestaat. Overigens zal de parlementaire behandeling van een volksinitiatiefvoorstel – het onderwerp van dat onderdeel – gedeeltelijk ook in de reglementen van orde van de beide kamers kunnen worden geregeld. Dit zal dan onder meer kunnen gebeuren met de regeling van de uitwisseling van stukken als voorlopig verslag en memorie van antwoord tussen de kamer en de verdedigers van het voorstel.

8.4. Raadplegend referendum op nationaal niveau

8.4.1. Grondwettelijke regeling

In hoofdstuk 6 heeft de commissie gesteld dat het mogelijk is het raadplegend referendum op nationaal niveau in twee stadia in te voeren. In een eerste stadium zal de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd in handen van de wetgever liggen. Volgens de commissie zal in dat stadium de Grondwet nog niet hoeven te worden gewijzigd. In een tweede stadium zal de beslissing omtrent het houden van het referendum bij de Tweede Kamer worden gelegd. De Grondwet zal dan echter niet ongewijzigd kunnen blijven.

De wijziging van de Grondwet die in het tweede stadium noodzakelijk is, zal zich volgens de commissie kunnen beperken tot het vastleggen in de Grondwet van de bevoegdheid van de Tweede Kamer om een raadplegend referendum te entameren. De regeling van de wijze waarop de kiezers geraadpleegd worden, zal kunnen worden gedelegeerd aan de gewone wetgever. Tegen die achtergrond stelt de commissie zich voor dat in de Grondwet dan de volgende bepaling wordt opgenomen:

De Tweede Kamer kan, alvorens over een onderwerp tot besluitvorming over te gaan, over dat onderwerp onder de in artikel 54 bedoelde kiesgerechtigden een volksraadpleging doen houden. De wet regelt de wijze waarop de volksraadpleging wordt gehouden.

Volgens de commissie kan een bepaling als deze in hoofdstuk 5 van de Grondwet worden opgenomen. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op wetgeving en bestuur. Aangezien het raadplegend referendum over vraagstukken van wetgeving en beleid gaat, zal een grondwetsbepaling over het raadplegend referendum bij de inhoud van dat hoofdstuk ten nauwste aansluiten. Wordt – zoals de commissie primair voorstaat – ook het correctief wetgevingsreferendum ingevoerd, dan ligt het volgens de commissie voor de hand de grondwetsbepaling over het raadplegend referendum in dezelfde nieuwe paragraaf van hoofdstuk 5 op te nemen als waarin de bepalingen over het wetgevingsreferendum komen.

Over de inhoud van de bepaling merkt de commissie nog het volgende op. In de eerste volzin wordt uitsluitend bepaald dat de Tweede Kamer, alvorens over een onderwerp tot besluitvorming over te gaan, over dat onderwerp een volksraadpleging kan doen houden. Niet is voorgeschreven in welke fase vóór de eventuele besluitvorming de kamer daartoe een beslissing kan nemen. Evenmin is geregeld hoe de kamer tot een dergelijke beslissing kan komen en via welke procedure zij de aan de kiezers voor te leggen vraag kan opstellen. De regeling van een en ander kan naar het oordeel van de commissie worden overgelaten aan de Tweede Kamer, die deze regeling desgewenst in haar reglement van orde kan opnemen. Er resteert de taak te regelen op welke wijze de volksraadpleging moet worden gehouden. Deze taak is in de tweede volzin van de voorgestelde grondwetsbepaling opgedragen aan de gewone wetgever.

8.4.2. Elementen voor een wettelijke regeling

In paragraaf 6.3.1 heeft de commissie aangegeven dat in het eerste stadium van invoering van het raadplegend referendum de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd, in handen moet zijn van de wetgever, die dan per geval bij wet vaststelt dat er een raadplegend referendum zal worden gehouden. In die wet zou naar het oordeel van de commissie tevens de vraagstelling moeten worden vastgelegd. Voorts zou in de desbetreffende wet de procedure bij de volksraadpleging kunnen worden geregeld. Het zou volgens de commissie evenwel ook denkbaar zijn deze procedure in een algemene wet te regelen. De regeling van de procedure zal uit dezelfde elementen kunnen worden opgebouwd als de elementen die de commissie in de Wet op het (beslissend) referendum in onderdeel 4 over de volksstemming noemt. De commissie verwijst hiervoor naar paragraaf 8.2.2.

In het tweede stadium zal volgens het voorstel van de commissie de beslissing of een bepaalde vraag aan de kiezers wordt voorgelegd, in handen van de Tweede Kamer worden gelegd. In paragraaf 6.3.2.3 is opgemerkt dat, indien de kamer eenmaal beslist heeft dat er een raadplegend referendum zal worden gehouden, een in de wet neergelegde procedure in werking zou dienen te treden. Een dergelijke wet zal in grote lijnen van dezelfde inhoud kunnen zijn als een eventuele algemene wet in het eerste stadium. De commissie tekent daarbij aan dat in deze wet naar haar oordeel ook geregeld zou moeten worden dat bij het referendum aan de kiezers uitsluitend een ja/nee-vraag kan worden voorgelegd. Zou in het tweede stadium naast het raadplegend referendum ook het correctief wetgevingsreferendum mogelijk zijn, dan zou het volgens de commissie ook denkbaar zijn de wettelijke regeling van het raadplegend referendum op te nemen in de in paragraaf 8.2.2 beschreven Wet op het referendum, die daarmee op twee verschillende vormen van referendum betrekking zou gaan hebben, te weten het correctief wetgevingsreferendum en het raadplegend referendum. De commissie wijst

op deze mogelijkheid, omdat de regeling van beide vormen deels dezelfde inhoud zal hebben. Met name de bepalingen over de stemming zullen immers identiek zijn.

8.5. Referendum en volksinitiatief op decentraal niveau

8.5.1. Grondwettelijke regeling

De commissie stelt zich voor dat de regeling van het beslissend referendum en van het volksinitiatief op decentraal niveau in de vormen zoals die door haar worden voorgestaan, tot de volgende wijzigingen van de Grondwet leidt. De commissie richt zich op de situatie dat beide instituten worden ingevoerd, omdat dan de meest vèrgaande situatie in beeld wordt gebracht.

A

In artikel 128 wordt na «artikel 123» ingevoegd: en in de artikelen 128a en 128b

B

Na artikel 128 worden ingevoegd de artikelen 128a en 128b, luidende:

Artikel 128a

1. Een besluit dat door provinciale staten of de gemeenteraad is genomen, wordt, behoudens bij de wet te stellen uitzonderingen, aan een volksstemming onder de in de artikelen 129 en 130 bedoelde kiesgerechtigden voor provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad onderworpen, volgens bij de wet te stellen regels.

2. Het bepaalde in het eerste lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot een besluit, genomen door een door provinciale staten of de gemeenteraad ingestelde commissie waaraan bestuursbevoegdheden zijn toegekend en waarvan de leden rechtstreeks zijn gekozen.

Artikel 128b

Een voorstel voor een provinciaal of een gemeentelijk besluit kan, behoudens bij de wet te stellen uitzonderingen, op initiatief van de kiesgerechtigden, bedoeld in artikel 128a, worden ingediend en aan een volksstemming onder de kiesgerechtigden worden onderworpen, een en ander volgens bij de wet te stellen regels.

C

Artikel 132 wordt als volgt gewijzigd:

1. Ingevoegd wordt een nieuw vijfde lid, luidende:

5. Het bepaalde bij of krachtens het tweede, derde en vierde lid, geldt eveneens voor besluiten, bij volksstemming ingevolge het bepaalde in de artikelen 128a en 128b genomen.

2. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot onderscheidenlijk het zesde en zevende lid.

Ter toelichting van deze tekstvoorstellen merkt de commissie het volgende op.

In tegenstelling tot het referendum en het volksinitiatief op nationaal niveau meent de commissie voor het referendum en het volksinitiatief op decentraal niveau geen aparte paragraaf op te nemen, maar te volstaan met enkele nieuwe bepalingen in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

In de eerste plaats is een wijziging van artikel 128 nodig. Het beslissend referendum en het volksinitiatief doorbreken immers de exclusieve bevoegdheden van provinciale staten en de gemeenteraad, zowel tot het zelf nemen van besluiten als tot het toekennen van bevoegdheden aan andere organen.

In artikel 128a wordt vervolgens het beslissend referendum op decentraal niveau mogelijk gemaakt. Het volksinitiatief op decentraal niveau vindt zijn basis in artikel 128b. In beide artikelen wordt aan de gewone wetgever opgedragen ten aanzien van beide instituten nadere regels te stellen. De formulering «volgens bij de wet te stellen regels» laat toe dat de wetgever de regeling van een aantal zaken delegeert aan de Kroon, de provinciale of de gemeentebesturen. In hoofdstuk 7 is gebleken dat volgens de commissie een aantal onderwerpen in de wet zelf geregeld zullen moeten worden (zie ook paragraaf 8.5.2).

Daarnaast heeft alleen de grondwettelijke regeling van het toezicht op de provinciale en gemeentebesturen in artikel 132 nog aanvulling. Zoals de commissie hiervoor heeft opgemerkt, behoren ook besluiten die op decentraal niveau bij volksstemming zijn genomen, aan het voor de provinciale en de gemeentebesturen geldend toezicht te zijn onderworpen. Waar artikel 132 thans alleen het toezicht op de *besturen* regelt, kan een aanvulling die op bij volksstemming genomen besluiten betrekking heeft, niet ontbreken.

8.5.2. *Elementen voor de wettelijke regelingen van het beslissend referendum, het volksinitiatief en het raadplegend referendum op decentraal niveau*

De commissie meent dat de wettelijke regelingen van het beslissend referendum, het volksinitiatief en het raadplegend referendum op decentraal niveau het beste in de Provinciewet en de gemeentewet kunnen worden opgenomen. Uitgaande van de voorstellen van de commissie zal hierna per regeling worden aangegeven uit welke elementen deze zou moeten worden opgebouwd.

8.5.2.1. Elementen voor een wettelijke regeling van het beslissend referendum.

1. Algemene bepalingen

- a. de uitzonderingen als bedoeld in artikel 128a van de Grondwet
- b. bevoegdheid om te bepalen dat een besluit onmiddellijk in werking treedt
- c. opschorting van de mogelijkheid van een referendum, indien een besluit geschorst is of indien op een voordracht tot vernietiging nog geen beslissing is genomen
- d. staking van het referendum, indien aan het besluit de goedkeuring wordt onthouden
- e. aanhouden van de behandeling van een eventueel beroep, totdat de definitieve beslissing over het houden van het referendum is genomen
- f. uitsluiting van de mogelijkheid van een bezwaarschrift tegen een bij volksstemming tot stand gekomen besluit

2. Het inleidend verzoek.

- a. mogelijkheid van een inleidend verzoek, te richten aan gedeputeerde staten, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de desbetreffende provinciale of gemeentelijke commissie
- b. verplichting aan de Kroon c.q. gedeputeerde staten te melden dat er een inleidend verzoek is gedaan
- c. benodigd aantal steunverklaringen
- d. procedure voor het verzamelen van steunverklaringen
- e. termijn voor het inleidend verzoek

- f. controle van de steunverklaringen
- g. beslissing op het inleidend verzoek; gronden voor afwijzing van het inleidend verzoek
- h. beroepsprocedure

3. Het verzamelen van handtekeningen

- a. benodigd aantal handtekeningen
- b. procedure voor het verzamelen van handtekeningen
- c. termijn voor het verzamelen van handtekeningen
- d. controle van de handtekeningenlijsten
- e. bekendmaking van het aantal geldige handtekeningen; eventuele aankondiging van de volksstemming
- f. beroepsprocedure

4. De volksstemming

- a. termijn voor de volksstemming
- b. het stemrecht
- c. het register van stemgerechtigden, de kieskringen, de stembedistricten en de stembureaus
- e. de stemming
- f. het stemmen in een stembureau naar keuze van de stemgerechtigde
- g. het stemmen bij volmacht
- h. de taak van het stembureau betreffende de stemopneming
- i. benodigde meerderheid van stemmen
- j. de taak van het hoofdstembureau betreffende de vaststelling van de uitslag van de stemming
- k. de taak van het centraal stembureau betreffende de vaststelling van de uitslag van de stemming
- l. vereisten om het besluit te verwerpen
- m. vervallen van het besluit, indien het verworpen wordt; inwerkingtreding van het besluit, indien het niet verworpen wordt
- n. behandeling van geschillen inzake de geldigheid van de stemming

5. Strafbepalingen

6. Slot- en overgangsbepalingen

De meeste elementen zijn uitgebreid in hoofdstuk 7 aan de orde geweest. In dat licht gezien meent de commissie zich te kunnen beperken tot de volgende opmerkingen.

Anders dan bij het beslissend referendum op nationaal niveau zullen bij het beslissend referendum op decentraal niveau verscheidene elementen in de wet uitsluitend een basis moeten vinden. Dat geldt met name een aantal elementen uit de onderdelen 3 en 4. Genoemd kunnen worden de procedure voor het verzamelen van steunverklaringen en handtekeningen, de controle daarvan, alsmede de bekendmaking van het aantal geldige handtekeningen en de eventuele aankondiging van de volksstemming. De wetgever kan de uitwerking van deze elementen delegeren aan de staten en de raden.

Met betrekking tot de termijn voor de volksstemming op decentraal niveau merkt de commissie op dat deze minder lang hoeft te zijn dan dezelfde termijn op nationaal niveau. Stelt de commissie voor de termijn op nationaal niveau op vijf maanden te stellen, op decentraal niveau is volgens haar een termijn van drie maanden reeds toereikend. Dit verschil is mogelijk, omdat op decentraal niveau geen rekening hoeft te worden gehouden met Nederlanders woonachtig in het buitenland, omdat zij geen kiesrecht voor staten en raden hebben en daarom op decentraal niveau ook bij volksstemmingen geen stemrecht zullen hebben. Ervan uitgaande dat, evenals op nationaal niveau, aansluiting zal worden gezocht bij bepalingen uit de Kieswet, zal het mogelijk

zijn reeds na drie weken nadat aan de vereisten daarvoor is voldaan, de volksstemming te houden. Er is dan rekening gehouden met het voorschrift uit de Kieswet dat de oproepingskaart ten minste twee weken voor de stemming bij de kiezers moet zijn (vgl. art. I 6 Kieswet). Verder is aangenomen dat het mogelijk is in één week de oproepingskaarten te drukken en te verzenden. In paragraaf 7.5.5.1 heeft de commissie zich evenwel reeds op het standpunt gesteld dat er in de termijn voor de stemming een speling van tien weken dient te worden opgenomen. Geconcludeerd werd dat het dan mogelijk is te bepalen dat de volksstemming wordt gehouden uiterlijk drie maanden nadat aan de vereisten daarvoor is voldaan.

8.5.2.2. Elementen voor een wettelijke regeling van het volksinitiatief

1. Algemene bepalingen

- a. de uitzonderingen als bedoeld in artikel 128b van de Grondwet
- b. uitsluiting van de mogelijkheid van een bezwaarschrift tegen een bij volksstemming tot stand gekomen besluit

2. Het inleidend verzoek

- a. mogelijkheid van een inleidend verzoek, te richten aan gedeputeerde staten, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de desbetreffende provinciale of gemeentelijke commissie
- b. vormvoorschriften met betrekking tot het volksinitiatiefvoorstel
- c. aanwijzing van de personen die het volksinitiatiefvoorstel bij de behandeling door staten, raad of commissie zullen verdedigen; incompatibiliteiten
- d. procedure voor het verzamelen van steunverklaringen
- e. controle van de steunverklaringen
- f. beslissing op het inleidend verzoek; gronden voor afwijzing van het inleidend verzoek
- g. beroepsprocedure

3. Het verzamelen van handtekeningen

- a-d: zie paragraaf 8.5.2.1, onderdeel 3, a-d
- e. bekendmaking van het aantal geldige handtekeningen; eventuele aankondiging van de behandeling door staten, raad of commissie
- f. beroepsprocedure

4. De behandeling van het volksinitiatiefvoorstel door staten, raad of commissie

- a. recht van de verdedigers van het voorstel de behandeling door staten, raad of commissie bij te wonen en aan de beraadslaging deel te nemen
- b. mogelijkheid het voorstel te wijzigen
- c. termijn voor de behandeling van het volksinitiatiefvoorstel

5. De volksstemming

- a. gevallen waarin een volksstemming wordt gehouden
- b-l: zie paragraaf 8.5.2.1, onderdeel 4, a-k
- m. vereisten om het besluit aan te nemen
- n. behandeling van de geschillen inzake de geldigheid van de stemming

6. Strafbepalingen

7. Slot- en overgangsbepalingen

Evenals op nationaal niveau zullen op decentraal niveau de meeste bepalingen over het referendum van (overeenkomstige) toepassing kunnen worden verklaard op het volksinitiatief. Dit impliceert dat ook bij het volksinitiatief verscheidene elementen in de wet uitsluitend een basis hoeven te vinden en nader uitgewerkt kunnen worden door staten en raden. In de regeling van het referendum staan overigens ook bepaalde elementen die alleen op het referendum betrekking kunnen hebben en die men daarom vergeefs in de regeling van het volksinitiatief zal zoeken. Een voorbeeld hiervan is de opschorting van de mogelijkheid van een referendum, indien een besluit geschorst is of indien op een voordracht tot vernietiging nog geen beslissing is genomen.

De regeling van het volksinitiatief zal ook verschillende elementen dienen te bevatten die in de regeling van het referendum niet zullen voorkomen. Uiteraard behoren hiertoe de elementen waaruit onderdeel 4 bestaat. Andere elementen die niet ook in de regeling van het referendum zullen voorkomen, zijn bijvoorbeeld de vormvoorschriften met betrekking tot het volksinitiatiefvoorstel en de opsomming van de gevallen waarin een volksstemming wordt gehouden. Overigens zal met name de uitwerking van een element als vormvoorschriften aan de staten en de raden gedelegeerd kunnen worden.

8.5.2.3. Elementen voor een wettelijke regeling van het raadplegend referendum

In paragraaf 7.7.4 heeft de commissie gesteld dat voor het treffen van procedurele waarborgen bij het raadplegend referendum op decentraal niveau aangesloten kan worden bij een eventuele regeling voor het landelijk niveau. Deze waarborgen zullen dan met name betrekking hebben op de voorbereiding van de volksstemming en op de stemming zelf. Voor zover het nodig wordt geacht deze waarborgen in de wet op te nemen, acht de commissie het voor de hand liggend dat zij een plaats krijgen in gemeentewet- en Provinciewet.

Bijlage: In het rapport opgenomen voorstellen

A. Referendum

rechtsharakter	Nationaal niveau		Decentraal niveau	
	beslissend	raadplegend	beslissend	raadplegend
opneming in de Grondwet	ja	twee stadia van invoering: 1e stadium: nee 2e stadium: ja	ja	nee
initiatief bij	de kiezers in twee fasen: 1e fase: 10 000 kiezers 2e fase: 300 000 kiezers	1e stadium: de wetgever 2e stadium: Tweede Kamer	de kiezers in twee fasen: 1e fase: 50% van de kiesdeler 2e fase: 2 x de kiesdeler	gemeenteraad c.q. provinciale staten
onderwerpen die aan een referendum onderworpen kunnen worden	door de Staten-Generaal aanvaarde wetsvoorstellen uitgezonderd: a) wetsvoorstellen inzake aangelegenheden het koninkrijk huis betreffende; b) wetsvoorstellen tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties; c) wetsvoorstellen inzake de vaststelling van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleeden of bekleed hebben, en hun nabestaanden; d) wetsvoorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing.	concept-besluiten	door de gemeenteraad c.q. provinciale staten genomen besluiten, uitgezonderd: a) besluiten van de raad of staten genomen als beroepsinstantie ten aanzien van besluiten van de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten; b) besluiten gericht op voor kennisgeving aannemen van nota's rapporten e.d.; c) besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden; d) besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen.	Alle onderwerpen die tot de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad c.q. provinciale staten behoren. Overige onderwerpen waarover op gemeentelijk c.q. provinciaal niveau wordt beslist met machtiging van het beslissingsbevoegde orgaan.
dringendheidsclausule	ja, in spoedeisende gevallen kan de wet in werking treden voordat de volksstemming heeft plaatsgevonden. Bij verwerping vervalt de wet van rechtswege.	n.v.t.	ja, in spoedeisende gevallen kan het besluit in werking treden voordat de volksstemming heeft plaatsgevonden. Bij verwerping vervalt het besluit van rechtswege	n.v.t.
vraagstelling	voor of tegen het wetsvoorstel	voor of tegen het concept-besluit; 1e stadium: tekst vastgesteld door de wetgever; 2e stadium: tekst vastgesteld door de Tweede Kamer	voor of tegen het besluit	voor of tegen het concept-besluit; de tekst wordt door de gemeenteraad c.q. provinciale staten vastgesteld.

pro-

lie
:-
je-
ovin-
n.
ien
ente-

it met
t
e

on-
st
een-
ale

Nationaal niveau

Decentraal niveau

rechtskarakter	Nationaal niveau		Decentraal niveau	
	beslissend	raadplegend	beslissend	raadplegend
benodigde meerderheid	het wetsvoorstel is afgewezen wanneer een meerderheid van de opgekomen kiezers, die tenminste 30% omvat van het electoraat, zich tegen het wetsvoorstel uitspreekt.	enkelvoudige meerderheid	het besluit is afgewezen wanneer een meerderheid van de opgekomen kiezers, tevens vormende een meerderheid van het aantal bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers zich tegen het besluit uitspreekt.	enkelvoudige meerderheid
bekrachtiging	mededeling dat de regering niet bekrachtigd heeft, is een grond om een verzoek om een referendum af te wijzen. Wanneer de volksstemming is gehouden en het wetsvoorstel is niet afgewezen, bekrachtigt de regering terstond.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
de door het referendum aan het besluitvormingsproces toegevoegde tijdsduur	1e fase: 3 weken + 1 week controle (+ evt. max. 8 dagen beroep) 2e fase: 6 weken + 1 week controle (+ evt. max. 8 dagen beroep) 3e fase: max. 5 maanden	n.v.t.	1e fase: 3 weken + 1 week controle (+ evt. max. 8 dagen beroep) 2e fase: 6 weken + 1 week controle (+ evt. max. 8 dagen beroep) 3e fase: max. 3 maanden	n.v.t.
tijdstip van de volksstemming	binnen de gestelde termijn na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Staten-Generaal; tijdstip vast te stellen bij k.b.	tijdstip wordt aangegeven in het besluit om een referendum te houden	binnen de gestelde termijn na het nemen van het besluit; tijdstip vast te stellen door de raad c.q. staten (evt. B en W c.q. G.S.).	tijdstip wordt aangegeven in het besluit om een referendum te houden

B. Volksinitiatief

	Nationaal niveau	Decentraal niveau
opneming in de Grondwet	ja	ja
initiatief bij	de kiezers in twee fasen: 1e fase: 10.000 kiezers 2e fase: 300.000 kiezers	de kiezers in twee fasen: 1e fase: 50% van de kiesdeler 2e fase: 2 × de kiesdeler
procedure	<ul style="list-style-type: none"> – het volksinitiatiefvoorstel wordt bij het parlement aanhangig gemaakt; – de Tweede Kamer is verplicht de behandeling binnen één jaar te voltooien, de Eerste Kamer binnen drie maanden; – de Tweede Kamer heeft geen recht van amendement, voorstellen tot wijziging van deze kamer kunnen door de verdedigers worden overgenomen; – nadat een volksinitiatiefvoorstel door het parlement is aanvaard, dient de regering binnen één maand een besluit over de bekrachtiging te nemen; – het volksinitiatiefvoorstel wordt geacht door de Eerste Kamer te zijn aangenomen, indien deze kamer niet binnen de gestelde termijnen een besluit over het voorstel heeft genomen. 	<ul style="list-style-type: none"> – het volksinitiatiefvoorstel wordt bij de (deel)gemeenteraad c.q. provinciale staten aanhangig gemaakt; – (deel)gemeenteraad c.q. provinciale staten zijn verplicht de behandeling van het voorstel binnen zes maanden te voltooien.
gevallen waarin een beslissende volksstemming wordt gehouden	<ul style="list-style-type: none"> a) indien de Tweede Kamer het voorstel heeft verworpen, doch tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden voor het voorstel heeft gestemd; b) indien de Tweede Kamer het voorstel niet binnen de gestelde termijn heeft aangenomen dan wel verworpen; c) indien de Eerste Kamer het voorstel heeft verworpen; d) indien het voorstel niet binnen de gestelde termijn is bekrachtigd. 	<ul style="list-style-type: none"> a) indien de (deel)gemeenteraad of provinciale staten het voorstel hebben verworpen, doch ten minste een vijfde van het door de wet vastgesteld aantal raads- of statenleden voor het voorstel heeft gestemd; b) indien de (deel)gemeenteraad of provinciale staten het voorstel niet binnen de gestelde termijn hebben aangenomen dan wel verworpen.
mogelijke onderwerpen	wetsvoorstellen, uitgezonderd: <ul style="list-style-type: none"> a) wetsvoorstellen inzake aangelegenheden het koningschap of het koninklijk huis betreffende; b) wetsvoorstellen tot uitvoering van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties; c) wetsvoorstellen inzake de vaststelling van bij de wet aangewezen geldelijke voorzieningen ten behoeve van personen die een bij de wet aangewezen openbaar ambt bekleden of bekleed hebben, en hun nabestaanden, 	alle onderwerpen uitgezonderd: <ul style="list-style-type: none"> a) zaken die behoren tot de beslissingsbevoegdheid van gedeputeerde staten, de commissaris van de Koningin, het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester; b) onderwerpen waarover de raad of staten besluiten als beroepsinstantie ten aanzien van besluiten van colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten; c) besluiten gericht op voor kennisgeving aannemen van nota's, rapporten e.d.; d) besluiten betreffende de vaststelling van de hoogte van geldelijke voorzieningen voor individuele of kleine groepen ambtsdragers en gewezen ambtsdragers, alsmede hun nabestaanden; e) besluiten over individuele benoemingen, ontslagen en schorsingen.

bij volldigde
aanva
voorste

tijdsdu

Nationaal niveau

Decentraal niveau

bij volksstemming benodigde meerderheid voor aanvaarding van het voorstel

de meerderheid van het aantal opgekomen kiezers, die tenminste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen. Indien het voorstel in het parlement een meerderheid van twee derden behoeft, dient de meerderheid bij de volksstemming uit twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen te bestaan.

de meerderheid van de opgekomen kiezers, tevens vormende een meerderheid van het aantal bij de laatste verkiezingen opgekomen kiezers.

tijdsduur

inleidend verzoek: onbepaald
 steunverwerving: 3 maanden + 1 week
 controle (+ evt. max. 8 dagen beroep)
 parlementaire behandeling: Tweede Kamer, max. 1 jaar/Eerste Kamer, max. 3 maanden
 bekrachtiging: 1 maand
 eventuele volksstemming: maximaal 5 maanden
 nadat aan de voorwaarden voor het houden van een volksstemming is voldaan.

inleidend verzoek: onbepaald
 steunverwerving: 3 maanden + 1 week controle (+ evt. max. 8 dagen beroep)
 behandeling in de raad c.q. staten: max. 6 mnd.
 eventuele volksstemming: maximaal 3 maanden
 nadat aan de voorwaarden voor het houden van een volksstemming is voldaan.