

27 033

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 mei 2001

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag en de daarin verwoorde standpunten en vragen. De reacties concentreerden zich op de gevolgde procedure van het opnieuw indienen van een verworpen voorstel. De leden van de fracties van het CDA, de VVD, GroenLinks, de SGP, en de ChristenUnie, gaven aan dat zij in dit stadium geen behoefte hadden (uitgebreid) op de inhoud van het voorstel in te gaan. Hieruit volgt dat deze memorie zich in hoofdzaak zal richten op de herindiening van het voorstel en daarmee samenhangende vragen (paragraaf 2). De regering hoopt met deze memorie de vragen genoegzaam te beantwoorden en zodoende de twijfels van de genoemde fracties over de juistheid van het opnieuw indienen van dit voorstel te kunnen wegnemen. Op de vragen inzake de inhoud van het wetsvoorstel wordt in paragraaf 3 van deze memorie ingegaan.

De regering heeft goede nota genomen van de mededeling van de leden van de fractie van de PvdA dat zij afzien van het maken van schriftelijke opmerkingen.

2. Opnieuw indienen van een verworpen voorstel

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, GroenLinks, de SGP, en de ChristenUnie, stelden diverse vragen over het opnieuw indienen van het onderhavige voorstel, na de verwerping van het vorige voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing door de Eerste Kamer op 18 mei 1999.

De leden van de fractie van het CDA, alsmede de leden van de fractie van GroenLinks, stelden de door de regering genoemde voorbeelden van herindiening van voorstellen aan de orde. De leden van de CDA-fractie meenden dat de voorbeelden van een ander karakter zijn, en de leden van de GroenLinks-fractie vroegen of het niet juister is te spreken van een unieke gang van zaken, in plaats van een ongebruikelijke gang van zaken. De regering heeft met de voorbeelden in de nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 27 033, nr. 5, blz. 2 e.v.) willen aangeven dat het opnieuw (ongewijzigd) indienen van een

door de Eerste Kamer verworpen voorstel wel vaker is voorgekomen. Bij de verschillende voorbeelden is steeds duidelijk aangegeven in welke gevallen sprake was van *ongewijzigd* herindienen, en in welke gevallen van een (her)indiening van een aangepast voorstel, en onder welke omstandigheden dit geschiedde. De regering geeft de leden van de fractie van het CDA en GroenLinks toe dat er geen voorbeeld is van een geval van ongewijzigd herindienen dat volledig gelijk te stellen is aan het onderhavige geval, en dat de gang van zaken in het onderhavige geval in dat opzicht uniek mag worden genoemd. Nu het onderhavige voorstel een grondwetsvoorstel is, ligt het, gelet op de beperkte frequentie waarmee voorstellen tot wijziging van de Grondwet worden gedaan, overigens ook niet erg voor de hand te veronderstellen dat de parlementaire geschiedenis identieke voorbeelden te zien zou geven. Uit de gegeven voorbeelden blijkt evenwel dat het principe van het ongewijzigd opnieuw indienen van een voorstel in het verleden in de Tweede Kamer niet als zodanig is betwist, en voorts dat ook grondwetsherzieningsvoorstellen, zij het in enigszins gewijzigde vorm, in het verleden na verwerping door de Eerste Kamer wel opnieuw zijn ingediend. De regering meent overigens dat de vraag of zich in het verleden een met de huidige situatie volledig vergelijkbaar voorbeeld heeft voorgedaan, niet van primair belang is. Van belang is vooral of alle organen van de wetgevende macht thans tot het oordeel komen dat ongewijzigde herindiening en aanneming van dit voorstel de juiste weg is.

De leden van de fractie van het CDA stelden vervolgens de onderbouwing van het opnieuw indienen van het onderhavige voorstel aan de orde en gaven aan de argumentatie van de regering niet te kunnen delen. In reactie op de uitgebreide beschouwing hierover van deze leden willen wij de argumenten voor het opnieuw indienen van het voorstel, aan de hand van de gestelde vragen, nog eens op een rij zetten.

Allereerst is van belang dat het vorige grondwetsvoorstel in eerste lezing in beide Kamers en in tweede lezing in de Tweede Kamer ruime meerderheden verwierf, maar door de Eerste Kamer in tweede lezing niet werd aanvaard doordat de vereiste tweederde meerderheid op één stem na niet werd gehaald. Uit deze gang van zaken is door de regering de conclusie getrokken dat een grote meerderheid van beide Kamers voorstander is van invoering van het correctief referendum. Deze feitelijke conclusie kan bezwaarlijk worden bestreden.

De leden van de CDA-fractie lijken echter de opvatting toegedaan dat zulks niet relevant is, als de grondwetgever in tweede lezing eenmaal heeft gesproken en het voorstel heeft verworpen. Zij menen dat de handelwijze van de regering van weinig respect getuigt voor een onderdeel van de grondwetgever, te weten de Eerste Kamer.

De regering kan deze stellingname niet onderschrijven. Met het opnieuw indienen van het voorstel wordt het recht van de Eerste Kamer om een voorstel te verwerpen, niet betwist. Dat neemt echter niet weg dat de regering meent de mogelijkheid te hebben een voorstel na verwerping opnieuw bij het parlement aanhangig te maken. De grondwetgever zal zich opnieuw volledig, en in twee lezingen, over het voorstel kunnen uitspreken. Vanzelfsprekend zal de Eerste Kamer daarin, als onderdeel van die grondwetgever, volledig worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vroegen aandacht voor de stelling dat het achterwege laten van de herindiening van dit voorstel zou getuigen van onachtzaamheid ten opzichte van beide meerderheden in beide Kamers, en zij suggereerden dat aan te merken als «contempt of majorities». De regering wijst erop dat deze stelling, die – overigens in andere bewoordingen – tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige voorstel van regeringswege werd geuit, een reactie was op het verwijt van «contempt of Parliament». Naar het oordeel van de regering moet niet te

lichtvaardig van «contempt» – van welk orgaan binnen de wetgevende macht dan ook – worden gesproken. De regering heeft met de bedoelde uitspraak slechts willen aangeven dat aan het feit dat het vorige voorstel in beide kamers in eerste lezing en in de Tweede Kamer in tweede lezing op steun van brede meerderheden kon rekenen, wel degelijk van groot gewicht is geweest in de gemaakte afwegingen die aan de herindiening ten grondslag hebben gelegen.

Een andere omstandigheid die bij het besluit tot het opnieuw indienen van het voorstel een rol heeft gespeeld, is dat naar het gevoelen van de regering in de samenleving een breed gevoelde behoefte bestaat aan de invoering van het correctief referendum. Dit argument achtten de leden van de fractie van het CDA niet passend, evenals «een speculatieve interpretatie van het motievencomplex van parlementariërs bij het uitbrengen van hun stem».

De inschatting van de regering dat er in de samenleving een breed gevoelde behoefte bestond en bestaat aan de invoering van het referendum wordt bevestigd door de Sociale en Culturele Verkenningen 1999, zo antwoorden wij tevens de leden van de fractie van de VVD. Uit dit rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (Den Haag, juli 1999) blijkt dat de publieke steun voor het referendum verder is gestegen, van 62% van de ondervraagden in 1972 tot 80% van de ondervraagden in het laatste kwartaal van 1998. Voorts kan die behoefte indirect ook worden afgeleid uit de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen. Wij achten deze breed gevoelde behoefte, kennelijk in tegenstelling tot de leden van de fractie van het CDA, wel degelijk van belang. Burgers stellen het op prijs hun betrokkenheid bij de politiek te kunnen vergroten door gebruikmaking van het instrument van het referendum. Nu het streven van deze en vorige regeringen al jaren gericht is op verkleining van de afstand tussen kiezers en gekozenen, en het referendum daarvoor een bij uitstek geschikt instrument is, ligt het niet in de rede aan die breed gevoelde behoefte geen betekenis toe te kennen. Welke motieven aan het stemgedrag van parlementariërs ten grondslag hebben gelegen, is in het verband van de herindiening van dit voorstel overigens niet aan de orde geweest.

De leden van de CDA-fractie meenden dat de gekozen handelwijze op gespannen voet staat met de parlementaire geschiedenis en met de geest van de constitutie, zo al niet gesproken kan worden van «contempt of the Constitutioner».

De regering vermag niet in te zien in welk opzicht hiervan sprake zou zijn. In het bovenstaande is al aangegeven dat in de parlementaire geschiedenis geen voorbeelden te vinden zijn die volledig vergelijkbaar zijn met de gang van zaken bij het onderhavige voorstel. Het zou echter van een rigide opvatting van de geest van de constitutie getuigen, indien uit dat enkele gegeven – terwijl bovendien wel gewezen is op voorbeelden waarin een zekere parallel schuilt – zou worden afgeleid dat de gekozen weg op gespannen voet staat met de geest van de constitutie. Ook op grond van andere overwegingen kan daarvan naar het oordeel van de regering niet worden gesproken. Er is geen staatsrechtelijke regel – geschreven of ongeschreven – aan te wijzen die aan het ongewijzigd opnieuw indienen van een voorstel tot grondwetsherziening na een verwerping van een eerder voorstel in de weg staat. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat men die gang van zaken als onwenselijk kan beschouwen, maar dat is, naar onze mening, een oordeel van een andere orde dan het oordeel dat de handelwijze op gespannen voet met de geest van de constitutie staat.

De leden van de fractie van het CDA wilden van de regering vernemen of voorstellen van wet die door het referendumelectoraat worden verworpen, ook meteen ongewijzigd kunnen worden heringediend. Op

zichzelf wordt dat door de onderhavige regeling niet uitgesloten, hoewel zulks vanzelfsprekend niet voor de hand ligt.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering de motivering voor het opnieuw indienen van dit voorstel, te weten dat de regering hecht aan de invoering van het correctief referendum, voldoende acht. Deze motivering is in de memorie van toelichting opgenomen. Ook is gewezen op de nieuwe afspraken die tijdens de informatie inzake het referendum zijn gemaakt. Daarnaast is voor een toelichting op het voorstel verwezen naar de tussen de regering en de Staten-Generaal gewisselde stukken en de daarover in beide kamers gevoerde beraadslagingen over het identieke voorstel dat in 1996 in eerste lezing is ingediend en in 1999 in tweede lezing is verworpen. In die stukken is in extenso aangegeven waarom de regering hecht aan de invoering van het correctief referendum. Door de verwijzing is tot uitdrukking gebracht dat die opvattingen van de regering ongewijzigd zijn. Het leek niet zinvol al deze overwegingen in de memorie van toelichting opnieuw uit te schrijven.

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat de regering aanleiding geeft te veronderstellen dat de beoogde wijziging van de Grondwet nu door de Eerste Kamer zal worden aangenomen. Voorafgaand aan de indiening van een voorstel kunnen nimmer garanties over de aanvaarding van een voorstel worden verkregen, een feit dat in de vergadering van uw Kamer op 18 mei 1999 is bevestigd. Bij voorstellen tot herziening van de Grondwet is het nog lastiger daarover betrouwbare voorspellingen te doen, omdat de procedure van twee lezingen het moeilijker maakt een inschatting te geven van de politieke verhoudingen binnen de beide Kamers van de Staten-Generaal op het moment van de tweede lezing.

De leden van deze fractie vroegen voorts of de regering van plan is het voorstel in tweede lezing zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal voor te leggen of dat zij er de voorkeur aan geeft de voorlegging aan de Eerste Kamer uit te stellen tot na de verkiezing van de Eerste Kamer in 2003.

Sinds de grondwetsherziening van 1995 is ontbinding van de Eerste Kamer tussen de eerste en de tweede lezing van een grondwetsherziening niet langer een vereiste. De Grondwet laat zich dus niet uit over het moment van behandeling van een grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing in de Eerste Kamer. Welke weg in dit concrete geval van regeringswege zal worden bewandeld, is een vraag die niet van belang is ontbloot, maar alleen door het volgende kabinet met zekerheid kan worden beantwoord. Onder verwijzing naar deze kanttekening menen wij dat er veel voor te zeggen is, nu de aanvaarding van dit voorstel de positie van de kiezers in het bijzonder regardeert, de kiezers in de gelegenheid te stellen bij de statenverkiezingen zulks in hun stem te laten meewegen.

De leden van de fractie van GroenLinks opperden om ten aanzien van het vorige voorstel te spreken van een niet-aanvaard in plaats van een verworpen voorstel, nu dat voorstel op één stem na niet de vereiste tweederde meerderheid verkreeg, maar wel een royale gewone meerderheid. Formeel gezien is het voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing door de Eerste Kamer verworpen, hetgeen de reden is om te spreken van verwerping van het voorstel. In materiële zin kan ook worden gesproken van niet-aanvaarding, zo geven wij de leden van deze fractie graag toe.

Deze leden vroegen of het feit dat de regering de omstandigheden waaronder het vorige voorstel is gestrand, uniek noemt, betekent dat die

kwalificatie van toepassing is op de – in de woorden van de vragenstellers – «Alleingang» van het voormalige lid Wiegel.

Met de kwalificatie uniek, zo antwoorden wij deze leden, werd vooral bedoeld op de omstandigheid dat een voorstel tot herziening van de Grondwet, dat in eerste lezing met een ruime meerderheid door beide Kamers en in tweede lezing met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer was aanvaard, in tweede lezing in de Eerste Kamer op één stem na niet de vereiste tweederde meerderheid verwierf, terwijl de regering bovendien tijdens de behandeling in de Eerste Kamer op 18 mei 1999 heeft gewezen op het zwaarwegend belang dat de regering hechtte aan aanvaarding van het voorstel. De unieke omstandigheden waarop werd bedoeld, zijn derhalve niet te verengen tot het stemgedrag van een individueel lid van de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts of de conclusie juist is dat het voortbestaan van het tweede paarse kabinet alleen gegarandeerd kon worden door deze tegemoetkoming aan D66 en dat dat de enige reden is voor het weer ongewijzigd indienen van het voorstel tot grondwetsherziening. Of alleen met de afspraken zoals die zijn neergelegd in het akkoord van juni 1999 het voortbestaan van het huidige kabinet kon worden gegarandeerd, is achteraf moeilijk vast te stellen. Wel staat vast dat in ieder geval die afspraken, die overigens meer behelzen dan alleen afspraken over het referendum, voldoende zijn geweest. In het bovenstaande is uiteengezet dat de regering op grond van verschillende overwegingen heeft besloten tot het opnieuw indienen van het voorstel, waarbij aan het feit dat hierover tussen de coalitiepartners afspraken waren gemaakt vanzelfsprekend ook betekenis toekomt. Het opnieuw indienen van dit voorstel kan echter niet alleen daarop worden teruggevoerd.

Door deze leden werd medegedeeld dat zij door de gang van zaken rond het verworpen wetsvoorstel werden bevestigd in hun oordeel over de rol, positie en betekenis van de Eerste Kamer en zij maakten in dat verband enkele opmerkingen, die het onderwerp van dit wetsvoorstel overstijgen. Zij vroegen in dat verband naar de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, voor zover het de regering betreft, van de nota Reflecties over de positie van de Eerste Kamer. Over deze nota (Kamerstukken II 1999/2000, 26 976, nr. 1), die op 18 januari 2000 aan de beide Kamers is aangeboden, is door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer op 8 juni 2000 een verslag vastgesteld (Kamerstukken I 1999/2000, 26 976, nr. 1, nr. 254) en op 18 december 2000 door de regering een nota naar aanleiding van het verslag uitgebracht (Kamerstukken I 2000/2001, 26 976, nr. 275). Op deze nota naar aanleiding van het verslag zal binnenkort nog een aanvulling verschijnen, welke de beantwoording bevat van een aantal vragen die nader onderzoek vereisten.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie spraken hun verwondering uit over het opnieuw indienen van het voorstel en stelden de vraag welke ingrijpende wijziging van omstandigheden zich heeft voorgedaan sinds de verwerping van het vorige voorstel, in het bijzonder wat betreft de verhoudingen in de Eerste Kamer.

In reactie op deze vraag zij erop gewezen dat de vraag kennelijk uitgaat van de veronderstelling dat alleen bij een ingrijpende wijziging van omstandigheden het opnieuw indienen van een dergelijk voorstel is toegestaan. Uit eerdere passages in deze memorie volgt dat de regering terzake, en naar zij meent op goede gronden, andere opvattingen huldigt. De vragenstellers worden naar die passages verwezen.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie stelden de vraag of in het in de rede ligt om, indien een referendumuitslag ertoe leidt dat een wetsvoorstel met één stem verschil wordt verworpen, onmiddellijk of kort daarna opnieuw een referendum over dezelfde wet kan worden aangevraagd.

Zulks is niet mogelijk, menen wij, omdat een wetsvoorstel dat bij referendum wordt verworpen, ingevolge artikel 89d, eerste lid, van het voorstel van rechtswege vervalt. Ten overvloede wijst de regering erop dat ook ingeval het wetsvoorstel bij referendum niet wordt verworpen, het niet mogelijk zal zijn over dat voorstel opnieuw een referendum aan te vragen, omdat het voorstel in dat geval ingevolge artikel 89d, tweede lid, terstond dient te worden bekrachtigd.

3. De regeling in het onderhavige voorstel

De leden van de fractie van het CDA uitten diverse bezwaren tegen het referenduminstrument en de wijze waarop het referendum in het onderhavige voorstel is vormgegeven. Zo meenden zij dat het voorstel een dubbelhartig karakter heeft, omdat het wel het referendum wil invoeren, maar het gebruik daarvan zeer moeilijk tot vrijwel onmogelijk maakt. Het voorstel weerspiegelt aldus wellicht de verscholen reserve bij de regering tegen het instrument, aldus deze leden.

De ondergetekende wenst dit te bestrijden. Het referendum is, zoals steeds is benadrukt, een ultimum remedium. De in het voorstel opgenomen drempels moeten in dat licht worden gezien. Dat neemt niet weg dat voor onderwerpen die onder een aanmerkelijk deel van de kiezers beroering of andere sterke emoties veroorzaken, de drempels naar onze inschatting haalbaar zullen blijken te zijn.

Een ander bezwaar dat door de leden van de fractie van het CDA naar voren werd gebracht, is dat een anoniem referendumelectoraat, waaraan in tegenstelling tot de volksvertegenwoordigers niet de eis is gesteld dat het het algemeen belang dient, wetgeving blokkeert die regering en Staten-Generaal in het algemeen belang nodig hebben geoordeeld. Inderdaad kan het electoraat een beslissing van de wetgevende macht die in het algemeen belang nodig is geoordeeld, in het uitzonderlijke geval van een referendum verwerpen. Daarbij worden aan de kiezers geen eisen gesteld, met uitzondering van de eis dat zij kiesgerechtigd zijn. In een referendum is het oordeel over de concrete invulling die in dat geval aan het abstracte begrip «algemeen belang» moet worden gegeven, aan het electoraat. Wij vertrouwen er overigens op dat kiezers zich bij het uitbrengen van hun stem zullen laten leiden door onder andere de opvattingen van volksvertegenwoordigers inzake de meest wenselijke invulling van het algemeen belang in het concrete geval, waarbij zij ook rekening kunnen houden met andere relevante belangen. Hier ligt ook een belangrijke voorlichtende taak voor de politieke partijen. Dat het referendumelectoraat zelf vrijwel steeds een minderheid vormt van het electoraat van de volksvertegenwoordiging – een aspect waarop deze leden nog wezen – is naar ons oordeel in veel gevallen onvermijdelijk en niet onoverkomelijk. Dat de mate van betrokkenheid van een kiezer zodoende een bepaald gewicht in de schaal legt, achten wij – met de commissie-Biesheuvel – aanvaardbaar. Overigens is het wel met oog op het tot aanvaardbare proporties terugbrengen van dit effect geweest, dat voor de verwerping van een wet bij referendum de eis is gesteld dat de meerderheid die de wet verwierp ten minste dertig procent van het electoraat omvat.

De leden van de fractie van het CDA informeerden voorts naar de betekenis van artikel 89d, tweede lid, van het voorstel, en de daarin

neergelegde verplichting tot bekrachtiging van een wet na een daarover gehouden referendum waarbij de wet niet is verworpen.

Wij kunnen deze leden bevestigen dat in dat bijzondere geval een verplichting tot bekrachtiging bestaat. Ook wordt de door deze leden naar voren gebrachte opvatting dat de bekrachtiging thans een discretionaire bevoegdheid is, en dat de onderhavige bepaling daar voor het genoemde geval wijziging in brengt, onderschreven.

Deze leden vroegen of in dat geval dan ook de bekendmaking en de verzekering van de inwerkingtreding een absolute plicht is.

Uit artikel 88 Grondwet – een artikel dat door het onderhavige voorstel niet wordt gewijzigd – volgt geen absolute plicht tot bekendmaking en inwerkingtreding. Wel is in de proeve de verplichting opgenomen om in een geval als hier aan de orde de inwerkingtreding bij koninklijk besluit, zo nodig, opnieuw te regelen (artikel 10).

De leden van de fractie van het CDA wilden weten welke weg een kabinet in een dergelijk geval openstaat, bij voorbeeld omdat het kabinet in verband met de discussies rond de (referendum)campagne van inzicht verandert met betrekking tot de wenselijkheid van het wetsvoorstel in de voorliggende vorm.

Uit het bovenstaande blijkt dat de regering, als de kiezers – althans een meerderheid van de kiezers die ten minste dertig procent van het electoraat omvat – een wetsvoorstel niet hebben verworpen, geen andere mogelijkheid openstaat dan bekrachtiging. Zou de regering de keuze hebben al dan niet tot bekrachtiging over te gaan, dan zou dit afbreuk doen aan het beslissende karakter van het referendum.

De leden van de fractie van het CDA stelden voorts enkele vragen over de verschillen tussen het onderhavige voorstel en het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet inzake het object van een referendum, waar in het onderhavige voorstel het referendum betrekking heeft op wetsvoorstellen en in het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet op wetten. De verschillen hangen samen met het moment waarop het referendum plaatsvindt. Ingevolge het onderhavige voorstel wordt het referendum gehouden voorafgaand aan de bekrachtiging – voordat het aangenomen wetsvoorstel derhalve de status van een wet verkrijgt – en ingevolge het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet zal het referendum worden gehouden na de bekrachtiging, maar voor de inwerkingtreding van een wet. In de memorie van antwoord aan Uw Kamer inzake het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet wordt op de achterliggende redenen voor deze verschillende inpassing in de wetgevingsprocedure nader ingegaan. Dat in beide wetsvoorstellen het referendum decentraal niveau betrekking heeft op besluiten, en niet op ontwerp-besluiten, hangt samen met het feit dat de bekrachtigingsfiguur op het decentrale niveau niet bestaat.

De leden van de fractie van het CDA stelden diverse vragen over de relatie tussen het Statuut en het onderhavige voorstel. Zij wezen daarbij op in een mei te verschijnen artikel van prof. Kortmann en vroegen om een reactie op diens opvattingen terzake. In het onderstaande zal de regering de door deze leden gestelde vragen beantwoorden en ingaan op de opvattingen van prof. Kortmann zoals die door hen zijn weergegeven.

Het eerste punt dat door deze leden aan de orde wordt gesteld, is of het onderhavige voorstel geen voorstel van rijkswet had moeten zijn. Zij wezen daarbij op een in hun ogen onjuiste argumentatie, gegeven in het kader van het vorige voorstel tot grondwetsherziening, waarom zulks niet nodig was.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het vorige voorstel tot herziening van de Grondwet in eerste lezing (Kamerstukken II 1996/97, 25 153, nr. 5, blz. 22) is aangegeven dat uit artikel 45 Statuut volgt dat slechts een gedeelte van de voorstellen tot grondwetsherziening onder de

in dat voorstel opgenomen uitzondering «uitvoering van het Statuut» valt. Uit de gevolgtrekking dat alleen de grondwetsherzieningsvoorstellen die in artikel 45 Statuut zijn genoemd, de vorm van een rijkswet moeten hebben, is de conclusie getrokken dat daaruit eens te meer volgt dat voor het voorstel tot grondwetsherziening in kwestie niet de rijkswetprocedure behoefde te worden gevolgd, omdat het referendum niet in artikel 45 wordt genoemd. Bij nadere beschouwing erkennen wij dat deze interpretatie van artikel 45 Statuut niet juist is. Overigens is die interpretatie destijds ingegeven door de officiële toelichting bij het Statuut, die – ten onrechte – de in artikel 45 genoemde onderwerpen tot aangelegenheden van het Koninkrijk verklaart. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateerden, regelt artikel 45 Statuut niet welke voorstellen tot wijziging van de Grondwet de vorm van een rijkswet moeten hebben, maar geeft dat artikel alleen aan welke voorstellen de Nederlandse Antillen en Aruba raken in de zin van artikel 10 van het Statuut. Dit heeft tot gevolg dat voor de betreffende voorstellen tot wijziging van de Grondwet behandeling in de rijksministerraad is aangewezen (zonder dat er sprake is van een rijkswet-procedure).

Dit zo zijnde, meent de regering echter dat ook ten aanzien van het onderhavige voorstel – waarin de uitzondering «uitvoering van het Statuut» overigens vervangen is door de uitzondering «voorstellen van rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden» – op goede gronden is gekozen voor de vorm van een gewoon wetsvoorstel. Artikel 5, eerste lid, van het Statuut bepaalt, voor zover hier van belang, dat de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk wordt geregeld in de Grondwet. Het derde lid van artikel 5 Statuut regelt vervolgens dat voor voorstellen tot grondwetsherziening die koninkrijksaangelegenheden betreffen, de rijkswetprocedure moet worden gevolgd. Hieruit volgt dat de uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het Koninkrijk is aan te merken als koninkrijksaangelegenheid. Voor wijzigingen van de wetsprocedure zal dus in beginsel de rijkswetprocedure moeten worden gevolgd. De Statuutswetgever ging er daarbij vanuit dat de Nederlandse Grondwet geen verschillen kent in de wetsprocedure voor landsaangelegenheden enerzijds en voor Koninkrijksaangelegenheden anderzijds. Met de invoering van het correctief referendum in Nederland wordt echter een dergelijk verschil geïntroduceerd. Het Statuut sluit dit ook niet uit. In dat geval is artikel 14, derde lid, van het Statuut van toepassing te achten. Deze bepaling geeft aan dat regelen omtrent koninkrijksaangelegenheden, die noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba gelden, bij gewone wet kunnen worden vastgesteld. Nu de bepalingen inzake het correctief referendum noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba, zullen gelden, is de gewone wetsprocedure derhalve een juiste weg.

Een tweede punt dat door de leden van de CDA-fractie in dit verband werd aangeroerd, is de vraag of rijkswetten alleen betrekking kunnen hebben op koninkrijksaangelegenheden. Deze leden vroegen of artikel 14 jo. artikel 38 Statuut in dezen een limitatief stelsel bevat.

Wat als koninkrijksaangelegenheid moet worden beschouwd, volgt uit het Statuut, dat in dit opzicht als een limitatief stelsel moet worden beschouwd. Naast de aangelegenheden van het Koninkrijk die in artikel 3 als zodanig worden bestempeld, betreft het de aangelegenheden waarvoor het Statuut regeling bij rijkswet voorschrijft (vgl. bijvoorbeeld artikel 2 inzake de Gouverneur) en de inhoud van het Statuut zelf. Artikel 14, eerste lid, Statuut schrijft voor dat voor regelen omtrent koninkrijksaangelegenheden de vorm van een rijkswet wordt gekozen. Daarnaast volgt uit artikel 38 Statuut dat onderlinge regelingen inzake landsaangelegenheden desgewenst bij rijkswet kunnen worden vastgesteld (de zogenaamde consensus-rijkswetten). Uit het voorgaande volgt de rijkswet

alleen kan worden gebruikt voor koninkrijksaangelegenheden en dat artikel 14 Statuut en de artikelen van het Statuut die zelf regeling bij rijkswet voorschrijven, derhalve een limitatief stelsel behelzen, zij het dat de landen voor wetgeving inzake onderlinge regelingen over landsaangelegenheden in onderling overleg ook kunnen besluiten de vorm van een rijkswet te kiezen. Buiten deze gevallen is de rijkswet niet aan de orde. Artikel 89b, onderdeel e, van het onderhavige voorstel zondert voorstellen van rijkswet uit van referendabiliteit, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. De leden van de CDA-fractie concludeerden hieruit dat voor verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden ook de vorm van een rijkswet kan worden gekozen en stelden de verhouding tot artikel 14 Statuut aan de orde. De uitzondering op de uitzondering in artikel 89b, onderdeel e, van het voorstel heeft betrekking op verdragen. Artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut, merkt de buitenlandse betrekkingen aan als koninkrijksaangelegenheid, waaruit volgt dat dat ook voor verdragen geldt. Uit artikel 14, derde lid, van het Statuut volgt echter dat regelen inzake koninkrijksaangelegenheden die noch in de Nederlandse Antillen, noch in Aruba gelden, bij gewone wet kunnen worden vastgesteld. Normaliter zal derhalve voor verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, de gewone wet worden gekozen. Dat zulks niet altijd gebeurt, hangt samen met het feit dat bij de start van de procedure voor de goedkeuringswet niet altijd al vaststaat of een verdrag in de landen overzee zal gelden. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet is al aangegeven dat de regering voornemens is om in de Aanwijzingen voor de regelgeving op te nemen dat de goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, niet bij rijkswet, maar bij gewone wet dient te geschieden (Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 3, blz. 33). Afwijking van een dergelijke aanwijzing in een incidenteel geval zal van een deugdelijke motivering moeten worden voorzien.

De leden van de fractie van het CDA vroegen met verwijzing naar artikel 128a van het voorstel wat de situatie is wanneer medebewindsverordeningen die ook gebonden besluiten bevatten, bij referendum worden afgewezen.

In de door deze leden bedoelde situatie vervalt de medebewindsverordening integraal van rechtswege. Omdat medebewindsverordeningen in de regel de nodige beleidsvrijheid laten, zondert de Proeve – evenals dat bij het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet het geval is – medebewindsverordeningen als algemene categorie niet uit van de referendabiliteit. Wel van referendabiliteit uitgezonderd zijn besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften waarbij de raad geen ruimte heeft voor het maken van beleidsafwegingen (zuiver gebonden besluiten). Wat medebewindsverordeningen betreft zou het kunnen gaan om wijzigingen van verordeningen die voortvloeien uit wijzigingen van wetgeving op centraal niveau. Wanneer de situatie zich voordoet dat een verordening waarin gebonden elementen voorkomen als gevolg van een afwijzing bij referendum van rechtswege vervalt, zou het bestuur ervoor kunnen kiezen die gebonden elementen vervolgens bij afzonderlijk besluit vast te stellen. In dat geval is dat afzonderlijke besluit niet referendabel. In voorkomende gevallen kan in de bestuurspraktijk naar bevind van zaken worden gehandeld.

De leden van de fractie van GroenLinks spraken hun teleurstelling uit over de voorliggende voorstellen inzake het referendum en vroegen welke – controleerbare – effecten de regering met dit wetsvoorstel beoogt in de relatie tussen bevolking en politiek. Zij meenden dat het correctief referendum zoals dat thans wordt voorgesteld, is voorzien van zulke hoge drempels en onnodige belemmerende regelgeving, dat wel eens het

tegendeel kan worden bereikt van wat de regering ook zegt te beogen: een grotere betrokkenheid van de bevolking bij de politieke besluitvorming.

In de vele met het parlement gewisselde stukken over het onderhavige en het vorige voorstel tot grondwetsherziening is aangegeven dat de regering met de invoering van het beslissend referendum beoogt de kiezers een instrument te geven om, in gevallen dat aanmerkelijke groepen kiesgerechtigden zulks ondersteunen, aan het electoraat de vraag voor te leggen of zij voor of tegen een wetsvoorstel zijn. Het referendum is zodoende een waardevolle aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. Uitgangspunt blijft echter het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, reden waarom de drempels op een, dat zij de leden van deze fractie toegegeven, behoorlijk hoog niveau zijn gesteld. Wij zijn niet in staat deze doeleinden in termen van controleerbare effecten te vertalen. Het is niet mogelijk deze algemene doelstellingen om te zetten in bij voorbeeld concrete aantallen referenda. In getallen zou overigens ook het «preventieve» effect van de invoering van het referendum op de besluitvorming in de vertegenwoordigende organen niet kunnen worden meegewogen. Zonder twijfel zal bij de evaluatie die op grond van artikel 168 van de Tijdelijke referendumwet zal plaatsvinden, aan de hoogte van de drempels aandacht worden besteed.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben verschillende vragen gesteld over de reikwijdte van het referendum met betrekking tot het koningschap en het koninklijk huis. Gevraagd is welke schade een referendum zou kunnen toebrengen aan het koningschap, of het referendum juist niet uitstekend past bij de door de regering gewenste modernisering, of deze staatsvorm een kwetsbaar karakter heeft en of deze staatsvorm boven elke discussie en directe volksstemming is verheven. Daarbij hebben de vragenstellers gewezen op de onderwerpen van referenda in België (1950) en Griekenland (1974). Tot slot vroegen zij of de gemaakte uitzondering inhoudt dat een grondwetswijziging over de introductie van een gekozen staatshoofd zich niet leent voor een referendum.

Wij beantwoorden deze vragen als volgt. Een referendum over het koningschap of het koninklijk huis brengt daaraan zonder twijfel ernstige schade toe. In de notitie inzake het koningschap, die nader ingaat op de modernisering, is uiteengezet dat het koningschap binnen de veranderende maatschappelijke verhoudingen op bijzondere wijze uitdrukking geeft aan de eenheid van het land en de samenhang van en in de samenleving symboliseert (Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, blz. 6). Een referendum, ongeacht de uitslag daarvan, kan deze wezenlijke functie van de monarchie zodanig aantasten dat een uitzondering op het referendum alleszins gerechtvaardigd is. Dat geldt zowel voor een referendum over de monarchie als zodanig als voor een referendum over deelaspecten van de monarchie die, gelet op hun intrinsieke betekenis voor het koningschap en het koninklijk huis, niet los gezien kunnen worden van het geheel. Over een grondwetswijziging tot invoering van een gekozen staatshoofd kan geen referendum worden gehouden zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Wel is aannemelijk dat aanvaarding van een grondwetsvoorstel over invoering van een gekozen staatshoofd in eerste lezing een rol van betekenis zal spelen in de verkiezingen die volgen op de grondwettelijk voorgeschreven ontbinding van de Tweede Kamer wegens grondwetsherziening. Voor aanvaarding van de genoemde grondwetswijziging vormt wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk overigens de eerste voorwaarde. De regering acht onze staatsvorm verre

van kwetsbaar. Discussie over de staatsvorm heeft altijd plaatsgevonden.
Daartegen bestaan ook geen bezwaren in onze democratische rechtsstaat.

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

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