

Vergaderjaar 1993–1994

21 427

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

Nr. 65

RAPPORT

Het correctief referendum

1. Inleiding

Bij brief van 4 november 1992 (kamerstukken II 1992/93, 19 427, nr. 26) is door de Commissie-Deetman aan de Tweede externe commissie vraagpunten gevraagd te rapporteren over het correctief wetgevingsreferendum. Daarbij werd in eerste instantie gedacht aan het landelijk niveau, met de kanttekening dat tevens ervaringen met recent gehouden lokale referenda in de beschouwingen zouden moeten worden opgenomen.

De Tweede Externe Commissie heeft zich gerealiseerd dat in een eerder stadium een nadere studie naar het referendum werd uitgesloten. De commissie beschouwt de vraag van de Commissie-Deetman in dit verband als een heropening van de discussie. Zij heeft zich daarbij ook gerealiseerd dat de recente lokale referenda aanleiding zouden kunnen vormen voor een nieuwe belangstelling voor het referendum als zodanig. Daarbij heeft de commissie overwogen dat aan de vraagstelling ten grondslag kan hebben gelegen dat in de komende periode belangrijke kwesties aan de orde komen, die het wenselijk maken dat kiezers de mogelijkheid wordt geboden om ook tussen de verkiezingen politieke besluitvorming te corrigeren.

Bij haar overwegingen is de Externe Commissie, daartoe uitgenodigd door de Commissie-Deetman, uitgegaan van het rapport van de Commissie-Biesheuvel uit 1985. Zij acht zich ontslagen van de taak alle overwegingen van het referendum nogmaals de revue te laten passeren, waar dit in het rapport van de Commissie-Biesheuvel adequaat is geschied.

Op basis van het bovenstaande is de volgende beschouwing opgesteld. De indeling daarvan is als volgt. Allereerst wordt, ter herinnering, ingegaan op de motieven voor en vormgeving van het correctief wetgevingsreferendum zoals voorgesteld door de Commissie-Biesheuvel. In eerste instantie wordt daarbij gesproken over het centrale niveau.

Vervolgens worden voor- en nadelen van een dergelijk referendum genoemd. Een volgende paragraaf handelt over lokale referenda. In deze paragrafen wordt ook ingegaan op het wettelijk kader. Tot slot volgen de samenvatting en aanbevelingen.

2. De vormgeving van een beslissend referendum

De Commissie-Biesheuvel ging bij haar voorstellen uit van twee fundamentele uitgangspunten, te weten de noodzaak dat de burgers in voldoende mate zijn betrokken bij het overheidsbeleid en het primaat van het vertegenwoordigend stelsel.

Wat de betrokkenheid van de burgers betreft, meende de Commissie-Biesheuvel dat de bestaande mogelijkheden tot participatie in de politieke besluitvorming kunnen leiden tot gevoelens van frustratie en vervreemding, omdat veelal geen directe invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming. Het beslissend referendum zou een middel kunnen zijn om de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming te bevorderen. Het tweede uitgangspunt, het primaat van het vertegenwoordigd stelsel, was voor de Commissie-Biesheuvel onomstreden. Aan het huidige vertegenwoordigend stelsel zijn evenwel volgens genoemde commissie enige onvolkomenheden verbonden.

Gelet op deze uitgangspunten kwam de Commissie-Biesheuvel tot een voorstel, waarvan de belangrijkste elementen zijn:

- facultatief: niet verplicht over bepaalde wetsvoorstellen, maar alleen in die gevallen waarin een deel van de kiezers een referendum wil; het initiatief ligt bij de kiezers;
- correctief: de kiezers kunnen alleen een door de Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstel verwerpen;
- wetgevingsreferendum: onderwerp kan alleen zijn een formele wet; niet bij voorbeeld nota's etc.
- ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen (koningshuis, uitvoering van verdragen¹ of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, geldelijke voorzieningen voor bestuurders) zijn wetsvoorstellen uitgesloten van een referendum.

Nauw verbonden met deze elementen is de procedure. Deze ziet er, in de ogen van de Commissie-Biesheuvel, als volgt uit.

In de Staatscourant wordt, conform de gangbare praktijk, bekend gemaakt dat een wetsvoorstel door de Staten-Generaal is aangenomen.

Binnen drie weken na deze bekendmaking moeten ten minste 10 000 kiezers een «inleidend verzoek» voor een referendum doen. De procedure wordt alleen dan niet verder vervolgd indien het vereiste aantal kiezers niet is gehaald, het wetsvoorstel een uitgesloten onderwerp betreft, of de regering besluit het wetsvoorstel niet te bekrachtigen (bij initiatiefvoorstellen). Vervolgens moeten binnen 6 weken ten minste 300 000 kiezers verklaren het referendum te ondersteunen. Is dat het geval, dan vindt zo spoedig mogelijk stemming plaats (uiterlijk binnen vijf maanden). Het wetsvoorstel is verworpen als een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen tegen is en deze bestaat uit ten minste 30% van de stemgerechtigden. Als het voorstel wordt verworpen, vervalt het van rechtswege. Zo niet, dan moet de regering het bekrachtigen.

Een aparte regeling zou moeten bestaan voor spoedeisende wetsvoorstellen. De mogelijkheid van een referendum – achteraf – zou daarbij wel worden opgehouden.

Voor de invoering van een beslissend referendum is wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

¹ Een lid van de Externe Commissie, de heer De Graaf, tekende hierbij aan dat zijns inziens wetsvoorstellen tot uitvoering van verdragen niet uitgesloten zouden behoeven te zijn.

3. Voor- en nadelen

Mede naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het rapport van de Commissie-Biesheuvel (UCV van 6 maart 1989) meent de Tweede Externe Commissie dat de volgende voor- en nadelen van het referendum kunnen worden genoemd:

Voordelen

- burgers krijgen de mogelijkheid mede te beslissen over hen direct rakende zaken; dit is een wezenlijke notie van het begrip democratie;
- door de mogelijkheid van een referendum wordt de «politieke subcultuur», in het bijzonder wat betreft ondoorzichtigheid van de besluitvorming, (b.v. door «uitruilprocedures») doorbroken;
- de bestaande mogelijkheden tot participatie in de besluitvorming zijn voor de hedendaagse, mondige burger beperkt, hetgeen kan leiden tot frustratie en vervreemding; een referendum kan bijdragen tot versterkte (formele en materiële) legitimatie van het overheidsbeleid;
- de wetenschap dat een wetsvoorstel aan een referendum kan worden onderworpen kan bijdragen aan de zorgvuldigheid van de wetgeving.

Nadelen

- het vertegenwoordigend stelsel komt mogelijk in gedrang; een uitspraak van de Staten-Generaal kan worden gecorrigeerd door de kiezers, hetgeen een vertrouwensbreuk tussen kiezers en gekozenen zou kunnen betekenen;
- kiezers zullen geen afweging kunnen maken tussen meervoudige alternatieven; compromisvorming is niet mogelijk;
- kiezers zullen mogelijk de deskundigheid missen een voorstel op de juiste waarde te schatten en bovendien mogelijk vooral hun eigen belang zien;
- mogelijkheid van een extra lange duur van de legislatieve procedure;
- extra kosten in geval van referendum;
- een uitspraak van de kiezers kan worden bepaald door oorzaken die buiten het onderwerp van het referendum gelegen zijn.

Weging van de voor- en nadelen leidde in de Commissie niet tot een unaniem standpunt.

Meerderheidsopvatting

Een meerderheid van de commissie bestaande uit de leden Ernsting, De Graaf, De Rijk en De Vries, komt, na afweging van de eerder weergegeven voor- en nadelen van een correctief wetgevingsreferendum, tot een positieve aanbeveling. Vooropgesteld zij dat deze leden ieder voor zich de argumenten pro en contra hebben gewogen en dat het gewicht dat zij toekennen aan de verschillende argumenten per persoon verschillend is. Gezamenlijk kunnen zij zich echter verenigen met het volgende.

Naar hun oordeel is het voorstel tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum van de staatscommissie-Biesheuvel een innerlijk consistent en sluitend systeem, dat veel van de vaak gehoorde bezwaren tegen het instrument referendum als zodanig wegneemt. In het bijzonder geldt dit voor het bezwaar van de mogelijk manipulatieve, suggestieve of onduidelijke vraagstelling en voor het bezwaar van het plebiscair misbruik. Door het referendum als democratisch instrument te beperken tot reeds geformuleerde en door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen wordt aan het eerste bezwaar tegemoet gekomen. Het tweede bezwaar wordt grotendeels ondervangen doordat het initiatief tot het correctief wetgevingsreferendum nimmer bij de regering ligt, maar bij

burgers. De meerderheid van de commissie realiseert zich dat dit niet geheel uitsluit dat een kabinet zijn aanblijven afhankelijk maakt van de uitslag van een referendum, noch dat een referendum door anderen in het teken wordt gesteld van goed- of afkeuring van het gehele kabinetsbeleid. Veelzeggend echter acht de meerderheid van de commissie in dit verband dat in verwante democratieën als Denemarken en Zwitserland in feite de regering nimmer haar voortbestaan afhankelijk heeft gemaakt van de uitslag van het referendum en dat zulks aldaar ook als oneigenlijk wordt beschouwd.

De meerderheid van de commissie meent dat het correctief wetgevingsreferendum het beginsel van de representatieve democratie onverlet laat. Het vormt daarop een nuttige aanvulling in die zin, dat een correctiemiddel kan worden ingezet wanneer door de werking van het representatief stelsel een kloof tussen kiezers en gekozenen wordt gesignaleerd. Het correctief wetgevingsreferendum kan onder omstandigheden een politieke vervreemding tegengaan, die in zekere zin inherent lijkt aan ieder representatief stelsel. De meerderheid van de commissie onderschrijft de stelling van de staatscommissie-Biesheuvel dat ook aan het representatieve stelsel – een terecht onomstreden goed in Nederland – onvolkomenheden kleven, die een wissel kunnen trekken op het maatschappelijk draagvlak van parlementaire besluitvorming. In het bijzonder wijst de commissie op politieke wetmatigheden in het parlementair stelsel, zoals coalitie-afspraken en uitruil van standpunten, die tot een al te grote afwijking tussen parlementaire besluitvorming en de wil van de meerderheid van de kiezers kunnen leiden. Juist om het gezag van de representatieve democratie te waarborgen, acht de meerderheid van de commissie daarom de mogelijkheid van incidentele correctie wenselijk. Het feit dat de kiezer als ultimum remedium de mogelijkheid heeft tot correctie zal naar het oordeel van de meerderheid van de commissie diens betrokkenheid bij de representatieve democratie juist kunnen vergroten, hetgeen het vertegenwoordigend stelsel eerder versterkt dan verzwakt.

De meerderheid van de commissie meent dat de voordelen van het instrument van het correctief wetgevingsreferendum ruimschoots opwegen tegen de (vermeende) nadelen. Zij benadrukt dat van het correctief wetgevingsreferendum een sterk legitimerende werking kan uitgaan en dat het mede kan worden gezien als een controle- en toetsingsmiddel van de bevolking op de praktische werking van ons politiek systeem.

De meerderheid van de commissie meent dat bovendien alleen al het bestaan van het instrument daarom een corrigerende werking op de praktijk van onvolkomenheden van dit representatieve stelsel zal hebben. Ten aanzien van de veronderstelde nadelen van het correctief wetgevingsreferendum wil de meerderheid van de commissie zich graag aansluiten bij de overwegingen van de staatscommissie-Biesheuvel terzake (Eindrapport, Referendum en Volksinitiatief, Den Haag, 1985, pp 15–21).

Tenslotte wil de meerderheid van de commissie niet onopgemerkt laten dat er naar haar oordeel een maatschappelijk draagvlak voor het referendum als democratisch instrument lijkt te bestaan. Waar wellicht een afnemende betrokkenheid bij klassieke vormen van politieke vertegenwoordiging kan worden geconstateerd, onderkent de meerderheid van de commissie in ieder geval een levendige behoefte bij de burgers om zich rechtstreeks over concrete maatschappelijke vraagstukken te kunnen uiten. Zonder twijfel komt deze tendens thans méér aan de orde dan ten tijde van het debat over de voorstellen van de staatscommissie-

Biesheuvel. De gegroeide belangstelling voor lokale experimenten met (overigens slechts raadplegende) referenda kan hiervoor een indicatie vormen. De meerderheid van de commissie meent in dat licht dat invoering van het correctief wetgevingsreferendum het juiste midden houdt tussen de legitieme behoefte aan directe zeggenschap en de onweersproken waarde van het vertegenwoordigend stelsel.

Minderheidsopvatting

Een minderheid, bestaande uit de leden De Koning en Polak, is daarentegen van oordeel dat na de parlementaire behandeling van het rapport van de Commissie-Biesheuvel in maart 1989 zich niet zodanige feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die het opnieuw plaatsen van dit onderwerp op de politieke agenda rechtvaardigen. Mocht het correctief referendum niettemin ter discussie worden gesteld, dan weegt voor de minderheid zwaar dat:

- een correctief referendum niet bijdraagt aan een groter vertrouwen van de kiezer in de gekozenen, eerder kan het tegendeel het geval zijn;
- de beperking van referenda tot uitspraken over door de Staten-Generaal aanvaarde wetten, niet kan voorkomen dat bij de oordeelsvorming kiezers zich laten leiden door andere motieven dan die met betrekking tot de wenselijkheid/onwenselijkheid van de betreffende wet (vgl. het referendum over het Verdrag van Maastricht in Frankrijk).

Bovendien verdient het, gelet op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, verre de voorkeur eerst te proberen binnen de bestaande Grondwet mogelijke feilen van dit stelsel weg te nemen voordat met wijziging van de Grondwet op een geheel nieuw instituut wordt overgestapt.

Na een afweging van voor- en nadelen beveelt de minderheid dan ook aan af te zien van invoering van het correctief referendum.

Vormgeving

De Externe Commissie is het er over eens dat bij een eventuele invoering van een correctief referendum de door de Commissie-Biesheuvel gevolgde procedure gevolgd zou moeten worden. Op één punt stelt zij daarbij een aanpassing voor, te weten een ophoging van de drempel voor een zgn. «inleidend verzoek» van 10 000 tot 20 000 kiezers. Dit om een te lichtvaardig gebruik van het instrument te voorkomen.

Verder tekent de commissie aan dat bij invoering van een nationaal correctief wetgevingsreferendum belangrijke beleidsbeslissingen dan ook zoveel mogelijk in wetsvorm zouden moeten worden gegoten.

4. Lokale referenda

Opnieuw ter herinnering wordt aangegeven wat de Commissie-Biesheuvel voor ogen stond bij een *beslissend* referendum op decentraal niveau. Daarna wordt ingegaan op recente ervaringen met *raadplegende* lokale referenda.

De Commissie-Biesheuvel beval aan ook voor provincies, gemeenten en rechtstreeks gekozen deelgemeenten een vorm van beslissend referendum in te voeren, die kiezers in staat zou stellen een beslissing die door de (deel)gemeenteraad of provinciale staten is genomen, ongedaan te maken. Zij was zich daarbij bewust van het feit, dat de besluitvorming van lagere overheden vaak bij een bijzondere wet is voorgeschreven en aan regels is gebonden (medebewind) en van de omstandigheid dat besluiten onderworpen zijn aan hoger toezicht en

onderhevig kunnen zijn aan diverse beroepsmogelijkheden. De commissie was evenwel van oordeel dat een en ander geen beletsel vormt voor het beslissend referendum en het volksinitiatief op decentraal niveau.

Met betrekking tot het beslissend referendum werd in het rapport de volgende procedure geschetst. Iedere kiezer die over een beslissing een volksstemming wenst, kan daartoe – binnen drie weken nadat de beslissing is genomen – een inleidend verzoek bij respectievelijk het college van burgemeesters en wethouders en gedeputeerde staten indienen. Dit verzoek zal vergezeld moeten gaan van de steunverklaringen van ten minste zoveel kiezers als overeenkomt met 50% van de kiesdeler die voor de desbetreffende (deel)gemeente of provincie geldt. Indien positief op het inleidend verzoek wordt beslist, volgt daarop 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, indien een aantal kiezers dat overeenkomt met ten minste twee keer de kiesdeler, deze wens ondersteund heeft.

De volksstemming wordt gehouden uiterlijk drie maanden na het moment waarop bekend is gemaakt dat aan de vereisten voor het houden van een volksstemming is voldaan. Het besluit van de gemeente of de provincie is bij de volksstemming verworpen, indien een meerderheid van de opgekomen kiezers, tevens vormende een meerderheid van het aantal bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezingen opgekomen kiezers, tegen heeft gestemd. Het besluit van de gemeenteraad of van provinciale staten vervalt indien het is verworpen; zo niet, dan treedt het, behoudens hogere goedkeuring, terstond in werking.

Wat betreft spoedeisende gevallen werd voorgesteld dat de (deel)gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, de bevoegdheid hebben te bepalen dat een besluit onmiddellijk in werking treedt, indien hiervoor dringende redenen zijn, onverlet de mogelijkheid van een referendum.

Vooropgesteld werd door de Commissie-Biesheuvel dat lokale referenda door grondwettelijke belemmeringen juridisch niet als een correctief (wetgevings)referendum kunnen worden beschouwd; de Grondwet staat in de weg aan een *bindend* referendum.

Voor invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau, zeker indien het gaat om een beslissend referendum bij autonome bevoegdheden, achtte deze commissie grondwetswijziging noodzakelijk. 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 was 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, was de commissie van mening dat ook bij invoering van een beslissend referendum op decentraal niveau wijziging van de Grondwet noodzakelijk is.

De Externe Commissie sluit zich bij dit oordeel aan.

Mede in dit licht gezien acht de Tweede Externe Commissie, de recente ervaringen met lokale referenda van belang. Het ging hierbij om referenda die

- a. geïnitieerd werden door het bestuur;
- b. niet juridisch bindend waren voor het bestuur.

Over lokale raadplegende referenda merkt de Externe Commissie zich mede basierend op een onderzoek van de Stichting Burgerschapskunde², het volgende op. Wat betreft de vraagstelling waren er verschillende varianten.

De meeste van de referenda die in 1991 en 1992 werden gehouden, hanteerden een vraagstelling die neerkomt op een raadplegend referendum voorafgaand aan besluitvorming door de bevoegde organen; een min of meer globaal beleidsvoornemen, al of niet in de vorm van alternatieven, werd aan de kiezers voorgelegd.

Uit de ervaringen met lokale raadplegende referenda kunnen naar het oordeel van de Externe Commissie moeilijk conclusies worden getrokken ten aanzien van een bindend referendum op initiatief van de kiezers. Uit de gehouden lokale referenda kan, vanwege de vorm waarin zij moesten plaatsvinden, niet worden geconcludeerd tot een waarneembare toegenomen politieke betrokkenheid van de burgers³. Wel leveren de ervaringen een veelheid van vragen en problemen op. Het bleek moeilijk een geschikt onderwerp te vinden; soms werd eerst besloten een referendum te houden, en werd vervolgens een onderwerp gezocht, hetgeen om diverse redenen ongunstig werkt. Ook was de vraagstelling voor de kiezer soms zeer ingewikkeld (Amsterdam), soms overgesimplificeerd (Haarlem). In sommige gemeenten was sprake van een redelijke tot goede opkomst, in andere niet. Met name de gang van zaken in Amsterdam – onder andere de weifelende houding van het gemeentebestuur naar aanleiding van de uitslag – heeft het instrument in de publieke opinie weinig goed gedaan⁴.

Op het eerste gezicht lijken veel van de voorafgaande problemen echter samen te hangen met onervarenheid met het instrument en met de onmogelijkheid om thans het referendum bindende kracht te geven, hetgeen tot veel verwarring bij kiezer en bestuur aanleiding geeft.

De ervaringen met de lokale referenda in bovengenoemde zin zijn uiteraard nauwelijks relevant voor het onderzoek naar de wenselijkheid van het correctief wetgevingsreferendum op landelijk niveau. Indien de wetgever zou besluiten tot invoering van een facultatief correctief wetgevingsreferendum op landelijk niveau, ligt het in de rede te bezien of hierin ook voor het lokale niveau moet worden voorzien. Bovendien vormden de lokale referenda er de aanleiding toe dat het onderwerp referendum weer in de belangstelling staat, inclusief ook de argumenten voor en tegen⁵.

De Externe Commissie heeft gemeend niet te kunnen volstaan met de weergave van de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel en een evaluatie van de gehouden lokale raadplegende referenda. Ondanks het feit dat zij daartoe niet uitdrukkelijk door de Bijzondere commissie vraagpunten was uitgenodigd geeft de Externe Commissie haar standpunt omtrent vormgeving en wenselijkheid van een lokaal bindend referendum weer. Zij acht zulks gerechtvaardigd door de toegenomen belangstelling voor lokale referenda.

Indien wordt besloten tot een bindend referendum, op initiatief van de kiezers, zou daartoe grondwetswijziging noodzakelijk zijn. De Externe Commissie sluit zich op dit punt aan bij de redenering van de Commissie-Biesheuvel.

Bij een eventuele invoering van een bindend referendum acht de Externe Commissie een uniforme regeling, door de wetgever, gewenst.

² Lokale referenda
Stichting Burgerschapskunde
Nederlands Centrum voor Politieke vorming
Leiden 1993.

³ Zie bij voorbeeld Philip van Praag (red.) – Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek. Amsterdam 1993, blz. 128, 132 e.v.

⁴ Zie D.J. Elzinga – De Amsterdamse mislukking zal andere experimenten besmetten. Binnenlands bestuur 1992 nr. 14 blz. 35.

⁵ Van Praag (red.), a.w. passim.

De Externe Commissie is unaniem van oordeel dat de wetgever zich daartoe zou moeten baseren op het voorstel van de Commissie-Biesheuvel.

Ook op het punt van correctieve lokale referenda is de Externe Commissie verdeeld. De meerderheid die vóór de invoering van een correctief referendum op nationaal niveau is, meent dat de mogelijkheid ook zou moeten worden geopend op decentraal niveau. De tegenstanders menen dat ook op lokaal niveau geen behoefte bestaat aan een dergelijk referendum. De argumentatie van meerderheid en minderheid is parallel aan de hierboven weergegeven redeneringen ten aanzien van referenda op nationaal niveau.

5. *Samenvatting en aanbevelingen*

Conform het verzoek van de Commissie-Deetman heeft de Tweede Externe Commissie zich in het bijzonder gericht op het correctief referendum.

De Tweede Externe Commissie ziet in de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel als belangrijkste elementen:

- het initiatief voor een referendum ligt bij de kiezers.
- het onderwerp van een referendum kan slechts zijn een voorstel dat door een vertegenwoordigd orgaan is aanvaard.
- in de procedure worden «drempels» ingebouwd die een te lichtvaardig gebruik van het middel voorkomen.

De commissie komt tot de conclusie dat *indien* besloten zou worden tot invoering van een correctief referendum de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel hiervoor een goede basis zouden vormen. Dit geldt zowel voor het nationale als het lokale niveau.

Wat betreft het lokale referendum is de commissie van mening dat *indien* tot invoering daarvan wordt overgegaan, een algemene wettelijke regeling zou moeten worden getroffen. Ook hiervoor is in het rapport van de Commissie-Biesheuvel een aanzet gegeven.

Voor de invoering van een correctief referendum is naar het oordeel van de Externe Commissie, zowel voor het nationale als het lokale referendum, grondwetsherziening vereist.

Op één punt zou de Externe Commissie wat betreft het referendum op nationaal niveau aanpassing van de voorstellen van de Commissie-Biesheuvel wenselijk achten. Een zgn. «inleidend verzoek» zou gedaan moeten worden door ten minste 20 000 kiezers (Commissie-Biesheuvel: 10 000 kiezers). Dit teneinde een te lichtvaardig gebruik van het instrument te voorkomen.

Wat betreft het nationale correctieve wetgevingsreferendum wijst de Commissie op de wenselijkheid dat belangrijke beleidsbeslissingen dan ook zoveel mogelijk in wetsvorm zouden moeten worden gegoten.

Bij het opnieuw tegen het licht houden van het correctief referendum komt de commissie niet tot een eensluidend oordeel over de wenselijkheid van invoering.

De meerderheid van de Commissie (de leden Ernsting, De Graaf, De Rijk en De Vries) stelt dat, mede gezien de toenemende belangstelling, ook op lokaal niveau, voor referenda, ten minste een hernieuwde discussie in de Kamer zou moeten plaatsvinden. Deze meerderheid acht de invoering van een correctief referendum wenselijk. Dat kiezers de

mogelijkheid hebben tot correctie, onder voorwaarden, zal hun betrokkenheid bij een representatieve democratie kunnen vergroten. Van groot belang acht de meerderheid ook dat van een correctief wetgevingsreferendum een sterk legitimerende werking kan uitgaan.

De meerderheid van de Externe Commissie komt tot de aanbeveling om zowel op centraal als op lokaal niveau tot invoering van het correctief bindend referendum over te gaan en daartoe (grond-)wettelijke voorzieningen te treffen op basis van de voorstellen daartoe van de Commissie-Biesheuvel.

Een minderheid van de commissie (de leden De Koning en Polak) is van mening dat na de parlementaire behandeling van het rapport van de Commissie-Biesheuvel niet zodanig nieuwe feiten zijn ontstaan die het opnieuw plaatsen van dit onderwerp op de politieke agenda rechtvaardigen. Bovendien acht de minderderheid het, gelet op het primaat van het vertegenwoordigend stelsel, verkieselijker eerst te trachten binnen de bestaande Grondwet mogelijke feilen van dit stelsel weg te nemen.

De minderheid van de Externe Commissie komt tot de aanbeveling om af te zien van een hernieuwd debat over correctieve bindende referenda op zowel lokaal als centraal niveau en mitsdien ook van invoering hiervan.