

## Veling

economische betekenis en onderwijs kan mensen voorbereiden op deelname aan het arbeidsbestel, maar onderwijs heeft ook een culturele waarde die veel verder reikt. Jonge mensen gevoel van eigenwaarde geven, hun idealen voorhouden, hun leren waarde te hechten aan wat waarde heeft en ze vaardig maken in het maatschappelijk verkeer: onderwijs heeft als collectief goed heel veel aspecten.

Mijnheer de voorzitter! Wij kijken vandaag terug op een regeerperiode. Ik heb nog wat verder teruggekeken. De bedoeling daarvan is een onderwijsbeleid aan te moedigen dat, hoezeer het ook in de cultuur van vandaag geworteld is en moet zijn, toch een beetje tegendraads durft te zijn.

Er komen verkiezingen en er komt de formatie van een nieuw kabinet. Onze fracties hebben de sterke wens, dat het onderwijs in de komende kabinetsperiode krijgt wat het toekomt. Voldoende middelen horen daar natuurlijk bij, maar dat is niet genoeg. Laat het alsjeblieft bij de kabinetsformatie niet alleen om de centen gaan. Wij wensen eigenzinnige onderhandelaars bij de formatie en zelfstandig denkende bewindslieden voor onderwijs. Een kabinet dat verder kijkt dan de trends en de modes van vandaag en dat oog heeft voor het onderwijs dat in alle tijden van cruciale betekenis is geweest voor gemeenschappen, voor volken en voor hele beschavingen: daar zouden wij veel voor over hebben. Vooral moeten de bewindslieden oog hebben voor de mensen die hun verantwoordelijke taak op scholen vervullen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.40 uur tot 16.15 uur geschorst.

### Voorzitter: Postma

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum (25153).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! De woordvoerders van de Eerste Kamer hebben vanmorgen ons allen door het hele terrein van het referendum geleid, soms aan de hand van Troelstra, Donner, Biesheuvel en Polak, maar ook van Cals en Geertsema. Vele groten hebben zich in het grijze verleden over dit belangrijke vraagstuk uitgesproken. Dat is voor mij een stimulans om mij met een zeer grote betrokkenheid over dit onderwerp uit te spreken. Dat doe ik des te meer omdat het nu, 17 februari 1998, exact 15 jaar geleden was dat de algehele herziening van de Grondwet van 1983 in werking trad. Het is uitgerekend het jaar dat wij 150 jaar moderne Grondwet vieren, de Grondwet van Thorbecke. Het ministerie van Binnenlandse Zaken probeert daarbij op velerlei wijze aandacht te vragen voor de plaats van de Grondwet in onze samenleving, voor de wijze waarop de burgers met die Grondwet kunnen omgaan en voor de vraag of er zaken in de Grondwet moeten komen die er nog niet instaan. Al met al is 1998 wat mij betreft in velerlei opzicht een zeer bijzonder grondwetsjaar.

Vandaag zijn wij hier bijeen om de vraag te bespreken of het correctief wetgevingsreferendum een plaats in die Grondwet moet hebben. Om het allergegrootste respect te betuigen aan alle sprekers wil ik deze vraag beantwoorden door zeer principieel te beginnen. Naar mijn mening kan het niet anders dan dat het begrip "democratie" als zodanig, zeker in de betekenis die het na de Franse revolutie heeft gehad, zeer letterlijk betekent: alle macht aan het volk, alle invloed door de burgers. Als dat het startpunt kan zijn voor een discussie, dan moet je jezelf in ieder geval in theoretische zin de vraag stellen of een volledige invoering van een directe democratie niet de meest logische stap daarna zou moeten zijn. Als je vindt dat alle macht aan de burgers hoort, dan kunnen in theorie al die burgers elke dag opnieuw de complete macht uitoefenen die zij hebben. De vraag is alleen of je dan niet tegen een aantal zeer belangrijke bezwaren oploopt, waardoor in de praktijk zal blijken dat een zo volledige directe democratie niet kan werken. Ik noem een drietal problemen.

Een heel praktisch probleem is de vraag hoe burgers, die vaak al een heel druk eigen bestaan hebben, zich daarbovenop elke dag opnieuw moeten uitspreken over alle vragen die op de overheid afkomen. Dat levert een heleboel praktische problemen op. Om die reden zou je dat al niet moeten doen.

Je kunt jezelf ook in gemoede de vraag stellen of je in redelijkheid van burgers kunt verwachten dat zij ook kunnen antwoorden op de 1001 vragen die in het openbaar bestuur voorliggen.

Een belangrijk bezwaar dat impliciet in de bijdrage van velen aan de orde is gekomen is de integrale belangenafweging. Kan dat worden gevraagd in een volledige directe democratie?

Deze drie vragen, die ik heel slordig stel en waarop je uitgebreid zou kunnen ingaan, maken duidelijk dat dit niet kan. Daarom moet je terugvallen op wat wij de vertegenwoordigende, representatieve democratie noemen. Burgers dragen in een vertrouwensvotum het fundamentele recht om zelf uiteindelijk te bepalen hoe het moet over aan vertegenwoordigers van hen. In die lijn ligt het ook voor de hand om jezelf de vraag te stellen of je in een representatieve democratie niet moet streven naar zoveel mogelijk directe invloed van de burgers. Dat is wel de meest consequente denkwijze. Die vraag ligt wat mij betreft ook voor. Ik denk dan ook niet dat het hierbij gaat om de vraag "directe democratie of indirecte democratie". Het gaat om de vraag of in de indirecte vertegenwoordigende democratie niet nog meer plaats is voor directe invloed van burgers.

Dit lijkt op dit moment misschien een zeer theoretische en rationele benadering. Zij is echter helemaal niet theoretisch. Wie nagaat wat in de naoorlogse periode allemaal is gebeurd in het vertegenwoordigende stelsel, moet constateren dat er veel momenten en vormen zijn geweest waarbij politici gezocht hebben naar mogelijkheden voor de burgers om zich er meer direct mee te kunnen bemoeien. Laat ik maar een paar dingen noemen. De openbaarheid van bestuur kan er alleen op gericht zijn, de burger vroegtijdig zoveel informatie te geven dat hij zijn invloed op de een of andere wijze kan uitoefenen. Hetzelfde geldt voor de openbaarheid van stukken en

## Dijkstal

voor inspraakverordeningen. Zo zijn veel voorbeelden te geven waarin wij zien dat wij proberen de burger meer invloed te laten uitoefenen op het zuiver vertegenwoordigende stelsel, soms in formele en heel vaak in materiële zin.

Het kabinet heeft daarom de volgende vraag proberen te beantwoorden: hoe moet je zo'n ontwikkeling zien in de samenleving van vandaag en misschien ook in de samenleving van morgen? Hoe moet je dat verder invullen? Het eerste wat je dan moet doen, is beschrijven wat de kenmerken van die samenleving binnen dit kader zijn. Dan mag je constateren dat bijvoorbeeld het hoger opleidingsniveau van veel burgers heeft geleid tot een grotere mondigheid van die burgers. Je kunt vrij gemakkelijk constateren dat parallel daaraan in de naoorlogse periode het verschijnsel van de openbaarheid is ontstaan, al moest dat in de jaren zestig en zeventig af en toe bevochten worden. Maar nu is dat volop geaccepteerd. Sterker nog, die bestuurder die dit niet als leidraad heeft, krijgt het lid op de neus. Die komt nog van een koude kermis thuis. Een typisch kenmerk van onze samenleving is de behoefte om het werk zo openbaar mogelijk te kunnen doen en daarvoor verantwoording te kunnen afleggen. Ook noem ik, niet in de laatste plaats, de bijna uitbundige mogelijkheden om te communiceren. De technologische ontwikkelingen op dat terrein stellen ons tot zeer veel in staat, hetgeen vijftig jaar geleden in deze omvang niet of nauwelijks kon. Daar zitten overigens ook best negatieve kanten aan, maar als zodanig geeft de grote beschikbaarheid van communicatiemiddelen een impuls aan de gedachte of je burgers makkelijker bij het bestuur kunt betrekken en invloed op het bestuur kunt laten uitoefenen.

Daarmee wil ik gezegd hebben dat wij al lang geen vertegenwoordigend stelsel in de strikte zin van het woord meer hebben. Wij hebben het in de meest strikte zin van het woord misschien zelfs nooit gehad. Als je niet meer de vraag naar direct of indirect stelt maar de vraag naar het combineren van het goede van het vertegenwoordigend stelsel met datgene wat wij belangrijk vinden in termen van invloed van burgers, kom je op heel andere vragen uit. Dan zul je prioriteiten moeten stellen: wat vind je belangrijker in een

specifieke situatie? Je zult criteria moeten ontwikkelen aan de hand waarvan je uiteindelijk meer mogelijkheden wenst te geven aan burgers om hun invloed uit te oefenen. Je zult misschien ook per onderwerp – zeker bij het onderwerp van vandaag – de voor- en nadelen moeten presenteren. Daarmee zijn wij van een zeer principiële discussie, zoals het ook leek in de inbreng van diverse woordvoerders, terechtgekomen in een veel zakelijker discussie. Wij moeten dan beoordelen of dit instrument een bijdrage kan leveren aan meer invloed van de burgers en, zo ja, onder welke voorwaarden. Dan rijst ook de vraag hoe je kunt afschermen dat je niet een te diepe ingreep doet in hetgeen je waardevol vindt in het vertegenwoordigende stelsel. Deze zakelijke benadering wil ik volgen aan de hand van een aantal concrete vragen die gesteld zijn.

Ik herhaal dan met overtuiging wat het startpunt van het kabinet is geweest. Dat is dat er twee overheersende voordelen aan het wetsvoorstel kleven boven de nadelen die je kunt formuleren. Het ene betreft het zeer principiële punt waarmee ik ben begonnen. Het tweede, in de praktijk misschien nog belangrijker, betreft datgene wat de heer Hessing noemde, namelijk de anticiperende werking. Wie goed nadenkt over de instrumenten die wij de afgelopen 25 tot 30 jaar hebben bedacht om burgers meer invloed te geven – denk bijvoorbeeld aan inspraakverordeningen – die weet dat deze een ongelooflijke uitwerking hebben gehad op de attitude van bestuurders. Er is geen bestuurder in dit land meer die niet bij elk onderwerp de vraag stelt wat hij terzake van de burgers kan verwachten. Soms betreft het een specifieke groep van burgers, waarbij een bepaald belang in het geding is. Soms ligt het breder. Geen bestuurder kan het zich permitteren om daar geen rekening meer mee te houden. Dat gebeurt ook niet meer. Zo zijn vele bestuurders de hele dag bezig met openbaarheid, met inspraak en het nadenken daarover, zonder dat er al sprake is van de formele fase van de inspraak. Ik geloof zeer in de anticiperende werking van dit soort instrumenten. Zou dat het enige zijn, dan zou dat wat mij betreft al grote winst zijn.

Vanuit die twee overheersende voordelen benadruk ik het onder-

werp als zodanig. Vanuit die invalshoek beantwoord ik een aantal vragen. Ik deel niet de opvatting van de heer Geertsema, die ik zeer hoogacht, dat het referendum een bijl aan de wortels van de democratie is. Ik ben het daar zeer mee oneens. Ik ben het dus ook zeer oneens met de consequentie die daaraan werd verbonden, namelijk de zeer ernstige, ja zelfs onaanvaardbare inbreuk op het functioneren van de representatieve democratie. Dat is wat mij betreft een misvatting van hem.

Met deze wat meer inleidende woorden heb ik impliciet een aantal zaken beantwoord dat de heer Van Dijk vanmorgen aan de orde heeft gesteld. Hij vroeg of het vertegenwoordigende stelsel ontoereikend is. Die vraag is niet aan de orde. Het vertegenwoordigende stelsel heeft een waarde op zichzelf die iedereen in dit huis in stand wil houden. Dat geldt ook voor het kabinet. De vraag is alleen of je dit stelsel kunt vervolmaken en of je er elementen kunt inbrengen die de band tussen burger en bestuur nog nauwer maken. De heer Van Dijk vroeg vanmorgen ook of het primaat wordt opgeheven. Geen sprake van! Het primaat wordt niet opgeheven. Sterker nog, als je dieper doordent over de relatie tussen burger en overheid, dan zou je wel eens tot de conclusie kunnen komen, bijvoorbeeld als het gaat om de anticiperende werking, dat het primaat sterker wordt en dat de kwaliteit van de wetgeving beter wordt. Dat lijkt mij niet niks. Zo zijn er nog meer opmerkingen te maken die rechtstreeks van doen hebben met de vermeende tegenstelling tussen het referendum en het vertegenwoordigende stelsel. Ik doe dat niet meer en detail, want ik heb er langs de hoofdlijn al voldoende over gezegd.

De heer Van Dijk plaatste vanmorgen een vraagteken bij wat hij noemde het brede politieke draagvlak. Dat begrijp ik niet. In de eerste plaats denken wij daar al heel lang over na. De heer Wiegel verwees daar ook naar. Hij had het zelfs over 1903. Het zal af en toe wel met minder grote intensiteit hebben plaatsgevonden, maar wij zijn er al heel lang mee bezig. Ik weet voorts dat ook veel politieke partijen heel intensief met dit onderwerp bezig zijn, in ieder geval vanaf de tijd dat ikzelf actief werd. Dat geldt ook voor mijn partij. Ik heb heel interessante

## Dijkstal

congressen bijgewoond, waarbij een zeer grote minderheid het telkens niet haalde, totdat de meerderheid het op een gegeven moment wel haalde. Daardoor staat het er nu in. Wordt dat bedoeld met breed politiek draagvlak, dus in de diverse partijen? Of doelt de heer Van Dijk op de overzijde, waar dit wetsvoorstel is behandeld en waar een grote meerderheid het heeft aanvaard? Ik begrijp niet helemaal wat de heer Van Dijk daarmee bedoelt. De relevantie ervan begrijp ik wel, want de heer Van Dijk waarschuwt ervoor, als dit een onderwerp is waar nog slechts weinig over is nagedacht en waar weinig mensen voor voelen, om dat door te drukken. Dat moet niet gebeuren. Dat is de portie van zijn opmerking. Ik begrijp echter niet waarom hij twijfelt aan het draagvlak dat hiervoor nodig is. Ik zeg dat overigens in het besef dat ook deze Kamer uiteindelijk "ja" moet zeggen en dat wij daarna nog een tweede lezing krijgen. In die zin wordt het politieke draagvlak pas echt zichtbaar op het moment dat er over het wetsvoorstel is gestemd. Zo hoort het natuurlijk ook.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Het is wellicht mogelijk om dit punt heel kort te beantwoorden, wat scheelt in de lengte van de tweede termijn. In mijn inbreng heb ik het woord "draagvlak" gedefinieerd als iets dat bestaat uit mensen in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer, die overtuigd zijn van nut en noodzaak van een correctief wetgevingsreferendum.

Minister **Dijkstal**: Dan is het natuurlijk de vraag, op welke wijze wij elk van die leden van Tweede en Eerste Kamer de maat nemen. Je mag toch van individuele leden van Tweede en Eerste Kamer en van fracties verwachten dat zij, als zij ergens voorstemmen, dat met een bepaalde overtuiging doen? Als zij er tegen zijn, moeten zij niet voorstemmen! Ik kom nog terug op de relatie met het bewijs van het paars zijn en misschien ook het regeerakkoord, tenzij het een ordinaire deal is: niemand is ervoor, maar wij moesten een offer brengen om grotere doelen binnen te halen. In theorie zou dat kunnen, maar volgens mij is dat niet aan de orde.

De heer **Van Dijk** (CDA): Wij zouden moeten wensen dat, als iemand

ergens voorstemt, hij daar ook inhoudelijk achter staat. Maar wij zijn in de afgelopen jaren gewend geraakt aan het uitbrengen van een stem voor iets wat je een "onding" noemt.

Minister **Dijkstal**: Ik sluit dat niet uit, zoals het andersom ook denkbaar is dat je ergens tegenstemt, hoewel je ervoor bent. Die dingen gebeuren wel eens in Tweede en Eerste Kamer! Maar of dat hier allemaal geldt? Ik geloof niet dat ik de aangewezen persoon ben om die maat te nemen. In de Tweede Kamer hebben wij daar zeer uitgebreid over gediscussieerd, met een zeer weloverwogen inbreng van fracties, wat tot een voor mij zeer plezierig resultaat heeft geleid. Op grond van inhoud doen wij hier vandaag datzelfde werk, met naar ik hoop hetzelfde resultaat.

De heer Van Dijk heeft gesproken over aantoonbare noodzaak, aantoonbare wenselijkheid en de behoeften bij de burgers. Voorzitter! Het gaat mij niet zo zeer om de aantoonbare noodzaak. Voor mij is wel de wenselijkheid aangetoond om altijd weer te zoeken naar instrumenten om de burger nog iets meer invloed en macht te geven. Ik vind namelijk dat dat zo hoort. Hoe groot de behoefte bij die burgers is, is niet gemakkelijk te meten: op sommige momenten zie ik grote groepen burgers die zich heel graag tot dit instrument wenden. Dat gebeurt soms in woorden, en soms ook zo mogelijk in daden. Ik weet dat er anderen zijn die daar niet direct behoefte aan hebben. Ik geloof daarom niet dat wij langs die weg tot een beantwoording van de vraag kunnen komen, of deze vorm van referendum in de Grondwet moet worden opgenomen. Maar wenselijk vind ik het dus wel.

Ik ben het niet eens met de heer Hessing, die de wenselijkheid van het referendum plaatst tegen wat hij de afnemende betekenis van politieke partijen in ons stelsel noemde. Wel kan ik vrij gemakkelijk erkennen – daarover hebben wij aan de overkant meerdere malen gesproken – dat ik mij om een aantal redenen zorgen maak over de positie van de politieke partijen in ons democratisch stelsel. Maar ik denk dat we daaraan met elkaar nog wel wat kunnen doen. Ik zie niet de directe relatie tussen de afnemende betekenis van politieke partijen en

daarom de noodzaak van invoering van het referendum.

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Ik heb alleen maar aangegeven dat, daar waar discussie bestaat over het vertegenwoordigend stelsel en het referendum en de tegenspraak die daartussen wellicht bestaat, enige kanttekeningen en nuanceringen geplaatst zouden kunnen worden bij het karakter van het vertegenwoordigend stelsel, zoals zich dat in de loop van de tijd heeft ontwikkeld. Verder heb ik gezegd dat er misschien wat minder sterke argumenten zijn om dan te zeggen, dat er een tegenspraak zou zijn tussen het huidige vertegenwoordigend stelsel en het referendum. Ik heb geprobeerd, die nuancing aan te geven.

Minister **Dijkstal**: U begrijpt dat ik in mijn redeneerlijn dat argument niet nodig heb, omdat ik geloof dat je in een vertegenwoordigend stelsel wel degelijk directere vormen van invloed van burgers kunt organiseren zonder dat afbreuk wordt gedaan aan dat wat essentieel is voor het vertegenwoordigend stelsel. Ik zie de positie van politieke partijen daarom daar liever los van. Ik heb overigens wel zorgen, maar daarover moeten we misschien op een ander moment doorpraten.

Het zal duidelijk zijn dat ik de heer Holdijk geen gelijk kan geven. Terecht vroeg hij of wij hier niet spreken over uitholling van het stelsel, terwijl het kabinet spreekt van een aanvulling. Het is inderdaad een aanvulling. Met andere woorden: een vertegenwoordigend stelsel dat door de geschiedenis heen al een zekere dynamiek heeft, behoort die dynamiek ook te hebben in een samenleving die zo dynamisch is. Wij praten vandaag over een samenleving die zoveel anders is dan 50 jaar geleden. Op dit punt ben ik het dus niet met de heer Holdijk eens.

Voorzitter! De heer Jurgens heeft in zijn betoog laten doorklinken dat zijn fractie van mening is dat de burgers meer invloed moeten hebben. Ook ik ben die mening toegedaan, mits een en ander op een verantwoorde manier georganiseerd wordt. Vervolgens heeft de heer Jurgens dertien doodoeners genoemd. Het is nuttig om dit rijtje in het oog te houden, omdat voor veel van deze doodoeners toch een regeling getroffen moet worden.

## Dijkstal

Echter, geen van de dooddoeners op zichzelf, noch alle dooddoeners samen kunnen tot de conclusie leiden dat het instrument van het referendum principieel afgewezen moet worden. Dit geldt echter niet voor de eerste dooddoener, namelijk de onverenigbaarheid met een vertegenwoordigend stelsel, waarover ik zojuist gesproken heb.

Voorzitter! De hoofdvraag luidt of het wenselijk is dat de burger het instrument van het referendum onder condities in handen krijgt. Het kabinet beantwoordt die vraag positief. Daarna komt onmiddellijk de vraag aan de orde op welke wijze dit georganiseerd moet worden. In de stukken wordt een en ander nader toegelicht. Ik hoop dat in ieder geval de heer De Wit van mij wil aannemen dat er geen sprake is van "een prijs voor paars". Ik ben vanuit de fractie waarvan ik toen deel uitmaakte, betrokken geweest bij de opstelling van het regeerakkoord. Ik herinner mij dat dit punt met nadruk aan de orde is geweest. Elk van de bij de besprekingen betrokken fracties had de mogelijkheid om het referendum af te wijzen. Dat is weloverwogen niet gebeurd. Ik kan natuurlijk niet spreken voor de twee andere fracties, maar ik weet dat dit onderwerp ook in kringen van de VVD veel steun had. Op elk partijcongres van de afgelopen twintig jaar is het referendum aan de orde geweest. Meestal heeft het met een zeer krappe meerderheid het verkiezingsprogramma niet gehaald. De VVD-onderhandelaars hebben hieraan de overtuiging ontleend – gevoegd bij hun eigen oordeel – dat het referendum, mits voorzien van goede waarborgen, met het volle verstand aanvaard kon worden. Het is geen prijs voor het totstandkomen van een coalitie. Daarom stond ik de afgelopen jaren voor het referendum toen het nader vorm moest krijgen. Daarom stond ik ervoor in de Tweede Kamer en daarom sta ik er ook voor in de Eerste Kamer.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De fractie van D66 heeft duidelijk een dreigement boven dit debat laten hangen door op te merken dat de totstandkoming van Paars-II een probleem wordt als dit wetsvoorstel wordt verworpen. Dit roept natuurlijk ook vragen op over Paars-I. Wat gebeurt er met dit kabinet als dit wetsvoorstel hier sneuvelt? Het

referendum is zeer belangrijk voor de coalitie.

Minister **Dijkstal**: Ik verbaas mij er vaak over dat sommige partijen geen dreigement laten horen, terwijl het er naar mijn oordeel een goed moment voor is. Ook komt het voor dat ik mij afvraag waarom er, naar mijn oordeel voorbarig, dreigementen worden geuit. Ik heb enige jaren deel uitgemaakt van een parlement en ik weet dat naarmate de behandeling van een wetsvoorstel dichterbij komt, het vaker gebeurt dat partijen schoten voor de boeg geven. Ik herinner mij ook discussies in dit huis, toen dit wetsvoorstel nog niet aan de orde was, waarbij woordvoerders van fracties hierover toch opmerkingen hebben gemaakt. Zelfs fractievoorzitters hebben dat gedaan. Ik beschouw dit als onderdeel van een onderhandelingsproces dat inherent is aan de parlementaire behandeling.

De heer **De Wit** (SP): De minister zal ongetwijfeld voorafgaande aan de plenaire behandeling de inbreng van de VVD-fractie gelezen hebben. Het is nog maar de vraag of de VVD-fractie in de Eerste Kamer voor dit wetsvoorstel is. Dit maakt de vraag die de heer Schuyer aan de orde stelde des te belangrijker.

Minister **Dijkstal**: Ik ga ervan uit dat een debat dient om argumenten te wisselen en om daarna een standpunt te bepalen. Als de standpunten op voorhand vaststaan, lijkt het mij beter om gelijk te stemmen en dan verneem ik wel wat de uitkomst is. Ik mag toch aannemen dat het debat en de argumenten een rol spelen.

Verder hebben woordvoerders in dit huis al veel eerder over dit onderwerp gesproken. Ik herinner mij op zijn minst twee algemene beschouwingen in de Eerste Kamer waarbij de heer Korthals Altes, toen nog fractievoorzitter, er iets over gezegd heeft. Ik herinner mij ook de vorige algemene beschouwingen waarbij de heer Ginjaar er iets over gezegd heeft. Ook de heer Schuyer heeft er in de afgelopen jaren iets over gezegd. Iedereen is er wel een beetje over bezig geweest. Zo hoort het natuurlijk ook. Ik ben er alleen nog niet zenuwachtig van.

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter! Ik wil toch graag een opmerking maken

naar de heer De Wit toe. Het is nu de tweede keer dat hij hierover begint. Ik heb op een vraag geantwoord dat wij, als er een probleem zou ontstaan in de Eerste Kamer, dat als een schending van een afspraak zien. Daar gaat het om. Het gaat niet om een discussie over een referendum. Je kunt daar zeer verschillend over denken, maar juist omdat je daar zeer verschillend over kunt denken, maak je een afspraak. Als er een afspraak geschonden wordt, kan dat niet anders dan tot een vertrouwenscrisis in Paars-I leiden. Analytisch betekent dat dan ook iets voor een vervolg.

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Misschien is dit het juiste moment om iets te zeggen over het volksinitiatief, omdat de heer Jurgens daarop gewezen heeft en heeft uitgesproken dat hij dat wenselijk vond. Hij zal het mij niet kwalijk nemen dat ik dat heel kort doe. Het oordeel van het kabinet is dat dit een iets te grote inbreuk op het vertegenwoordigende stelsel doet en dat het als zodanig ook niet nodig is. In principe gaat het om het agenderen van een wetsvoorstel. Je kunt dat doel in dit land op zeer vele manieren bereiken. Dat varieert van wat je in de media kunt losmaken via het petitierecht – ook al heb je dan wel eens een negatieve ervaring, zeg ik in de richting van de heer De Wit – tot de lage kiesdeler of het recht van initiatief van de Tweede Kamer of gewoon op grond van je argumenten. In onze open samenleving hebben vele burgers en organisaties van burgers de mogelijkheid om te agenderen. De vraag of dat wordt opgepikt door een Tweede Kamer of een kabinet, is ter beoordeling van degenen die in dat vertegenwoordigend stelsel het primaat hebben. Ik zeg dit in de richting van de heer Van Dijk. Daarom is het kabinet, alles afwegende, van mening geweest dat het instrument wat nu voorligt, voldoende is en dat er verder geen behoefte is aan andere instrumenten op het terrein van het referendum.

De heer Hessing heeft gevraagd of onder het beslissende referendum op decentraal niveau ook het volksinitiatief valt. Niet in de zin, zoals ik het net heb gezegd. Wij stellen ons voor dat een correctief wetgevingsreferendum zoals wij nu op nationaal niveau hebben, analoog proberen te regelen voor de medeoverheden. Ik

## Dijkstal

kom daar straks nog op terug in de richting van de heer Wiegel.

Voorzitter! Er is door de heer Van Dijk als eerste en verder door de heer Wiegel en anderen zeer terecht gevraagd naar het risico dat je loopt dat de samenhang, de integraliteit in het beleid verloren gaat door dit instrument. Ik geloof dat eerlijk gezegd totaal niet. We hebben in dit land al een zeer lange weg afgelegd, voordat we een wet in de Eerste Kamer aanvaard hebben. Dit neemt soms bijna absurde vormen aan. Het begint met een voorontwerpconcept-notitie. Men zou zich eens de vraag moeten stellen hoeveel stappen men daarna aflegt voordat men via voorontwerpen, conceptwetten en dergelijke tot een wetsvoorstel komt. Dat is een zeer lange weg die grotendeels in het openbaar wordt afgelegd. Degenen die twijfels hebben, hebben allerlei mogelijkheden om daar reeds op te reageren.

Laat vervolgens het moment daar zijn! Het wetsvoorstel is aanvaard en er is behoefte om daar het correctief wetgevingsreferendum op los te laten. Dan is vervolgens de hele organisatie daarvan aan de orde. Burgers, belangengroepen, iedereen gaat zich er in het openbaar mee bemoeien, inclusief de overheid zelf. Ik heb er alle vertrouwen in dat individuele burgers, belangengroeperingen, politieke partijen, misschien ook politieke leiders dat in de media zullen doen. De heer Wiegel verwees daar even naar. Hij zei: de oppositieleiders zullen zich in zo'n debat wel op het scherpst tonen. Ik denk dat we in zo'n publiek debat daarover ongetwijfeld ook van de andere leiders zullen horen. Al deze groepen zullen bezig zijn met de vraag wat de betekenis is van dit wetsvoorstel, wat de voor- en nadelen zijn en hoe zij dit moeten plaatsen in de samenhang van het hele beleid van de overheid. Ik noem niet in de laatste plaats de overheid, de wetgever zelf. Natuurlijk heeft de wetgever op zo'n moment een eigen verantwoordelijkheid om nader de motieven voor, het belang en de voordelen en overigens ook de nadelen van het wetsvoorstel uiteen te zetten. Dat lijkt mij een interessante openbare, publieke discussie, waarin alles goed kan worden afgewogen. Het is altijd interessant wat men uiteindelijk met die informatie doet. Dat geldt niet alleen voor de burger maar ook voor de Tweede en de Eerste Kamer. De

vraag is welke afweging er gemaakt wordt en welk besluit wordt genomen. Dat komt tot uitdrukking in de manier waarop het referendum-formulier wordt ingevuld. Ik maak mij echt geen zorgen over de samenhang.

Ook voor de samenhang met het vraagstuk van de impopulaire wetten, zoals belastingwetten, en het risico dat de burgerij vanuit een soort balorigheid daartegen is, ben ik niet bang. Voor een te gemakkelijk oordeel zijn er al drempels opgeworpen. De heer Wiegel heeft daar, met dank aan de Tweede Kamer, met instemming naar verwezen. Ik maak mij er dus geen zorgen over dat de burgerij er verkeerd mee om zal gaan. Uiteindelijk blijft het risico bestaan dat de burgers uiteindelijk "nee" zeggen. Dat kan vervelend zijn. Dat geldt overigens ook voor een kabinet, dat weloverwogen, na brede discussie, hetzelfde risico loopt. Naderhand merken wij ook wel eens hoe schadelijk het is dat een bepaald wetsvoorstel het uiteindelijk niet heeft gehaald. Dat hoort echter bij ons democratisch bestel. Op grond van argumenten gaat men met elkaar in de clinch. Procedures worden zorgvuldig doorlopen en aan het eind van de rit moet er een besluit worden genomen. Dat kan voor de initiator wel eens verkeerd uitpakken. Dat is vervelend, maar dat hoort er wel bij.

Voorzitter! De heer Wiegel heeft gesproken over de gevolgen voor Europa, dus voor het complex van vraagstukken dat met Europa te maken heeft. Bij de referendabiliteit van verdragen die alleen in Nederland gelden, gaat het om verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling en/of naar hun aard alleen voor Nederland kunnen gelden. Men kan hierbij denken aan het Unieverdrag, de NAVO, de Benelux of conventies tussen landen aan de Noordzee. Dat zijn verdragen die alleen voor Nederland en niet voor het gehele Koninkrijk gelden. Referenda in de Europese lidstaten stonden tot nu toe een verdere integratie van Europa niet in de weg. Ik noem Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Zij hebben ook een legitimerende betekenis. Een referendum is in ons voorstel niet verplicht bij verdragsherzieningen. Dat is in sommige landen, zoals Ierland en Denemarken, wel het

geval. Het blijft in dit voorstel facultatief.

Ook over de verdere Europese integratie kan in beginsel elke lidstaat een raadplegend referendum houden. Vanuit Europees perspectief brengt de invoering van een facultatief correctief referendum in één lidstaat nog geen grote verandering in dat gehele systeem. Een andere vraag is hoe in het algemeen wordt aangekeken tegen de procedure van verdragsherzieningen in verhouding tot nationale ratificaties en nationale referenda. Die vraag moet ook onder ogen worden gezien bij de uitbreiding van de Unie. Het gaat daarbij om een vraagstuk van de Europese integratie in het algemeen, dat niet benaderd moet worden vanuit het oogpunt van een specifiek nationaal referendum. Ik kan overigens niet nalaten om – in reactie op het betoog van de heer Wiegel – hierover te spreken vanuit de wetenschap dat ik nog niet zo kort geleden in dit huis in commissieverband uitvoerig heb gesproken over de vraag of de Eerste Kamer nadrukkelijk goedkeuring dient te geven aan Nederland bindende richtlijnen. De kritische ondertoon van de op zich begrijpelijke opmerking van de heer Wiegel had natuurlijk evenzeer daar gehanteerd kunnen worden. Het is een lastige en gecompliceerde situatie: als je wilt respecteren dat parlementen hun rechten hebben, moeilteert dat natuurlijk het handelen van de regering in het buitenland. Dat geldt mutatis mutandis ook als het referendum als instrument wordt toegestaan. Het lijkt mij echter niet juist om daaruit af te leiden dat daar, tegen de achtergrond van wat ik zojuist heb gezegd en gelet op de situatie in andere lidstaten, een bedreiging voor de Europese integratie uit voortvloeit. Bovendien weet de heer Wiegel dat de hoge drempels verzekeren dat een goedkeuringswet niet snel verworpen zal worden.

Voorzitter! De heer Wiegel heeft ook gevraagd of de bewindslieden van Buitenlandse Zaken betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de voorliggende voorstellen. Het antwoord is natuurlijk "ja". Dat zeg ik meer dan alleen maar plichtmatig: het is "ja" in de staatsrechtelijke zin, maar ook in de materiële zin. Wij hebben in vele ronden zeer uitgebreid over allerlei aspecten van

## Dijkstal

dit wetsvoorstel gesproken en zeker ook over dit aspect.

De heer **Holdijk** heeft gevraagd of er Europese richtlijnen zijn die de wetgever ruimte laten voor varianten bij de wettelijke implementatie en of het wenselijk is om die wetten uit te zonderen. Het antwoord daarop is "ja": op onderdelen zal er beleidsvrijheid voor de wetgever bestaan, maar voor een belangrijk deel niet. Het is voorts niet wenselijk – zo dat al mogelijk is – om een splitsing te maken tussen gebonden en ongebonden uitvoering van richtlijnen. Een referendum over een voorstel dat voor het overgrote deel onder de uitzondering valt, is niet zinvol en doet ook afbreuk aan de betekenis van het referendum als instrument.

De heer **Van Dijk** heeft gevraagd welke betekenis gehecht moet worden aan het feit dat begrotingen niet onder het referendum vallen en bepaalde wetgeving die noodzakelijk is om uitgaven te doen, wél. Ook op dit punt merk ik op dat de drempels een waarborg bieden, maar dat zal inmiddels wel duidelijk zijn. Toch moeten wij ervoor oppassen om een directe relatie te leggen tussen een begrotingswet en andere wetten, omdat een begrotingswet niet verplicht tot het doen van een uitgave; een begrotingswet is slechts een machtiging om die uitgave te doen. Nadat die machtiging van de medewetgever is verkregen, ontstaat een normaal traject van wetgeving. Dan kan het, niet alleen in theorie, met dit instrument in de hand gebeuren dat een bepaalde wet uiteindelijk niet in werking zal kunnen treden. Dan is een wetsvoorstel dus verworpen, maar dat hebben wij, ook zonder referendum, al vaker meegemaakt. Er ontstaat dan een nieuwe situatie waarin het kabinet of – bijvoorbeeld bij initiatiefwetgeving – de Kamers moeten nadenken over reparatie van het dan ontstane "gat". Je kunt dus niet beredeneren dat er met het referendum een nieuw fenomeen ontstaat dat wij niet nu al in ons parlement kennen.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dit gaat een beetje te gladjes. Met een begrotingswet worden niet alleen middelen toegewezen die inderdaad – daar heeft de minister gelijk in – niet verplicht uitgegeven moeten worden, maar worden ook bronnen aangewezen waaruit de desbetreffende zaken moeten worden

bekostigd. Als een begrotingswet is aangenomen, impliceert dat dat die middelen ter beschikking komen. Als vervolgens ter ondersteuning van die begrotingswet een belastingwet in het parlement wordt aangenomen, kan die belastingwet bij referendum verworpen worden. Dan ontstaat er een conflictsituatie tussen een onderdeel – de begrotingswet – waarover de Staten-Generaal het primaat en het laatste woord heeft gehad en een andere wet die daaraan ten grondslag ligt, maar die vervolgens bij referendum verworpen wordt.

Minister **Dijkstal**: Ik blijf onderscheid maken tussen het karakter van een begrotingswet en het karakter van andere wetten. Los daarvan – ik begrijp immers zeer goed wat u zegt – kan dit ook nu, zonder referendum, al gebeuren. Het is immers denkbaar dat een begroting wordt aangenomen en dat een wetsvoorstel dat daar verder uitvoering aan geeft – het is niet relevant of dat de inkomsten- of de uitgavenkant betreft – het uiteindelijk niet haalt. Daarmee ontstaat overigens in de praktijk een anticiperende werking, omdat het kabinet met de Kamer gaat onderhandelen: wil zij het voorstel wel steunen als het op een bepaalde manier wordt aangepast of gaat het haar dan te ver? Op die manier wordt er zeer uitvoerig gediscussieerd in de Tweede Kamer en ook in de Eerste Kamer. Die situatie ontstaat dan, maar het kan natuurlijk best gebeuren dat een wetsvoorstel het uiteindelijk niet haalt.

De heer **Van Dijk** (CDA): Het grote verschil tussen een afwijzing in een van de Kamers van de Staten-Generaal en een afwijzing bij referendum is dat de leden van de Staten-Generaal, als zij een dergelijke stap zetten, ook de consequenties dragen en bevraged zullen worden over de gaten die zij slaan en de wijze waarop zij dat denken op te lossen. Dat is het grote verschil tussen volksvertegenwoordigers die de verantwoordelijkheden hebben voor het integrale beleid en een uitspraak van kiezers bij een referendum, die alleen gevraagd kan worden om een "ja" of "nee" te zeggen tegen het enkele wetsvoorstel.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer

Van Dijk is niet helemaal consequent. Hij zegt zelf dat de leden van de Staten-Generaal, als wij een belastingwet zouden verwerpen, bevraged worden door de kiezers.

De heer **Van Dijk** (CDA): Nee. Dat heb ik niet gezegd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Door wie worden wij dan wel bevraged?

De heer **Van Dijk** (CDA): Om te beginnen door de regering die de wet heeft ingediend.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Van Dijk weet dat de regering dat kan vragen, maar dat de Kamer niet verplicht is om vervolgens een andere belastingwet ervoor in de plaats te stellen.

De heer **Van Dijk** (CDA): De Kamer en de leden die de wet afwijzen en daarmee een gat slaan in de begroting komen zichzelf tegen. Zij kunnen niet op steun rekenen. Zij kunnen niet in gemoede een dergelijke wet afwijzen zonder dat zij daarvan de consequenties onder ogen hebben gezien.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Van Dijk sprak er net over dat hij bevraged zou worden door de kiezers over zijn motieven.

De heer **Van Dijk** (CDA): Nee, dat was niet mijn bedoeling.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Van Dijk heeft niet zoveel op met de kiezers, zo heb ik de indruk.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik kom daar straks op terug. De heer Jurgens trekt op het ogenblik een consequentie die volstrekt niet in mijn woorden besloten ligt.

Minister **Dijkstal**: Ik erken natuurlijk dat als een wet die tot uitvoering strekt van hetgeen in een begroting is opgenomen het niet haalt, of dat nu per referendum gaat of anderszins, er een probleem ontstaat. Dat is overigens het soort probleem dat er wel vaker is als wetten het niet halen. Men zal zich op dat moment moeten bezinnen op de vraag of het te bereiken doel op een andere manier gerealiseerd kan worden. Ik doel daarbij op de toekomst. Het kabinet zal dit vervelend vinden en onmiddellijk een andere oplossing

## Dijkstal

gaan bedenken om een en ander op een goede manier te regelen. Dat is een normale reactie van een kabinet op een wetgevingsproces. Ik wijs er overigens op dat dit natuurlijk wel van te voren bedacht kan worden door degenen die de wetgeving in Eerste en Tweede Kamer behandelen. Ik ga nu niet uitgebreid herhalen wat ik net heb gezegd. De behandeling vindt echter plaats in de volle openbaarheid. Men ziet het dus op zich af komen. Ik vind, principieel gesproken, dat het onjuist is. Dat op deze wijze een schade aangericht kan worden die niet wenselijk wordt geacht erken ik. Dat kan natuurlijk in dit systeem, zoals het ook kan gebeuren zonder dit systeem. Dat kan heel vervelend zijn. Men moet dan proberen om zo goed of kwaad mogelijk daarop te reageren.

Voorzitter! De heer Holdijk vroeg of na een mislukt referendum de regering vrijelijk moet kunnen beslissen omtrent de bekrachtiging van het wetsvoorstel. Hij verwees daarbij naar artikel 89d, tweede lid. Het antwoord is wat mij betreft dat dit niet wenselijk is. Er is geen geldige uitslag van het referendum die tot de conclusie leidt dat het voorstel door de bevolking wordt afgewezen. Er is dan geen aanleiding meer om de bekrachtiging achterwege te laten.

Voorzitter! De heer Van Dijk heeft gesproken over de rechtsgevolgen van verwerping van een al in werking getreden wet. In de stukken is daarvoor een voorziening getroffen. Dat is nader toegelicht. Ik wil daar wat meer over zeggen.

Als een wet om spoedeisende redenen direct in werking treedt en vervolgens wordt verworpen in een referendum, is natuurlijk een regeling van de rechtsgevolgen nodig. Een regeling van die gevolgen komt al aan de orde bij de behandeling van de wet, die om spoedeisende redenen direct in werking treedt. Om redenen van rechtszekerheid zal deze procedure slechts bij hoge uitzondering moeten worden toegepast. Dat ben ik geheel eens met de heer Van Dijk. Wat mij betreft, is dat een hogere uitzondering dan wellicht in het verleden gebruikelijk was. Als het toch nodig mocht zijn, is al vanaf het begin duidelijk aan iedereen, met name aan diegenen die rechten aan de wet ontnemen of aan wie plichten worden opgelegd, dat in elk geval na een periode van drie weken, als een

eventueel inleidend verzoek is ingediend met minstens 40.000 handtekeningen, de mogelijkheid bestaat dat de wet verworpen zal worden. Er kunnen dus niet of nauwelijks ongerechtvaardigde verwachtingen bestaan over de zekerheid van blijvende rechtsgevolgen van een dergelijke wet. In die zin is de rechtszekerheid dus maar tot op zekere hoogte in het geding. Er moet tijdig duidelijkheid bestaan over de rechtsgevolgen. Daarop moeten de regering, de Kamers en de Raad van State toezien.

Overigens wijs ik erop dat deze problematiek niet geheel nieuw is, maar zich op een andere wijze voordoet bij wetten die door de rechter buiten toepassing worden gelaten bij toetsing aan eenieder verbindende bepalingen van verdragen. Ik voeg daar nog aan toe dat spoedeisende referendabele wetsvoorstellen rechtskracht kunnen verkrijgen voordat het wetgevingstraject is afgerond. Indien die wet bij referendum wordt verworpen, moet zij met terugwerkende kracht worden ingetrokken. Dan stelt de heer Holdijk de vraag of dat niet een staatsrechtelijk novum is. Dat is waar. Iets dergelijks kennen wij in deze vorm niet, maar, zoals net al gezegd is, de wetgever moet wel voorzien in een regeling van de gevolgen. Verder rijst ook bij sommige uitspraken van internationale rechters de vraag welke rechtsgevolgen zij voor het verleden hebben.

Verskillende woordvoerders, en misschien in het bijzonder de heer Wiegel, zijn wat uitgebreider ingegaan op de invulling van wat je de uitvoeringswetgeving zou kunnen noemen. Ik zal daar iets in algemene zin en ook iets in concrete zin over zeggen. Eerst in algemene zin. Het is natuurlijk de vraag of het strikt noodzakelijk is dat je, als je een Grondwetswijziging behandelt, precies weet hoe het verder allemaal wordt geregeld in de uitvoeringswetten. Dat is in het verleden op meerdere momenten niet noodzakelijk gebleken, integendeel. Ik meen dat het zelfs de heer Wiegel zelf is geweest die het parlement heeft voorgesteld dat niet in redelijkheid verwacht mag worden dat je, op het moment dat je de Grondwetswijziging behandelt, precies weet hoe dat in de uitvoeringswetten wordt geregeld. Dat was naar aanleiding van het kiesrecht van buitenlanders voor gemeenteraadsverkiezingen en

op een ander moment toen de afdeling wetgeving bij de Raad van State ter sprake kwam.

Ik denk dat het ook van belang is dat wij onderscheid maken tussen de Grondwetgever en de gewone wetgever. Dat betekent natuurlijk niet dat je, op het moment dat je nadentk over een bepaalde Grondwetswijziging, niet ook nadentk over wat daar de maatschappelijke betekenis van is en wat de voor- en nadelen zijn. In mijn beste herinnering is het, ook in mijn eigen politieke groepering, nooit anders geweest. Als je over dit soort onderwerpen nadacht, had je jezelf die vraag al lang gesteld. Sterker nog, ik denk dat juist de uitwerking van zo'n gedachte uiteindelijk bepalend werd voor de vraag of je voor of tegen was.

Veel van de vragen die in de afgelopen jaren opgeroepen zijn, zijn door veel mensen in allerlei toonaarden beantwoord. Daar ligt veel materiaal over. Dat heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel aan de overkant nog een bijzondere dimensie gekregen, omdat daar zeer uitvoerig op de vraag is ingegaan wat dit precies betekent voor de uitvoeringswetgeving, vooral de vertaling hiervan naar het lokale niveau. Dat is ook het punt dat de heer Wiegel terecht zeer interesseert. Ik heb geprobeerd om in de stukken aan te geven dat veel van die vragen uiteindelijk nog definitief beantwoord moeten worden. Ik wilde deze opmerkingen hier herhalen omdat ik het belangrijk vind om die notie te hebben op het moment dat je over dit wetsvoorstel moet oordelen.

In het voorstel voor het beslissende referendum op decentraal niveau staan besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften centraal. Grofweg gaat het dan om gemeentelijke en provinciale verordeningen, besluiten dus die algemene de burgers bindende normen inhouden. Op gemeentelijk niveau is misschien de algemene plaatselijke verordening het meest aansprekende voorbeeld, maar ook een verordening die de sluitingstijden van horecagelegenheden regelt, valt hieronder.

Het voorstel dat wij doen, maakt het enerzijds mogelijk dat bij of krachtens de wet uitzonderingen op de referendabiliteit worden vastgesteld. Dat wordt dus een zaak van de uitvoeringswetgever. Zo zou gezien kunnen worden of bepaalde verordeningen van het referendum

## Dijkstal

uitgezonderd moeten worden. Ik doe daar nu verder geen uitspraken over, maar daar kun je natuurlijk een bepaalde mening over hebben. Ik wil alleen maar aangeven dat de grondwettelijke formulering de mogelijkheid openlaat dat uitzonderingen worden vastgesteld. Anderzijds maakt het voorstel het mogelijk dat bij de wet wordt bepaald welke andere besluiten dan algemeen verbindende voorschriften referendabel worden. Het gaat dan om een uitbreiding van de reikwijdte van het beslissende referendum op lokaal niveau. Immers, niet alle algemeen verbindende voorschriften kunnen elementen bevatten die de burger direct raken. Ik denk bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen. En ik sluit niet uit dat in de uitvoeringswetgeving bestemmingsplannen beslissend referendabel zullen worden verklaard.

Deze schets is misschien een tikje meer dan de houtskoolschets, maar ik weet ook wel dat ik hiermee niet alle elementen duidelijk heb kunnen of, sterker nog, heb willen maken. Ik heb namelijk de vaste overtuiging dat de noties die hieromtrent in eerste instantie in het kabinet zijn ontwikkeld, maar vooral in het debat in de Tweede Kamer, toereikend zijn om in te stemmen met het grondwetsvoorstel. Dat het daarna nog een onzeker traject wordt – ik zie even af van de tweede lezing – bij de uitvoeringswetgeving, dat is zo. Dan zal er nog heel hard over moeten worden nagedacht, hoe de zaak precies geregeld zou moeten worden. Er zal dan waarschijnlijk nog heel veel gediscussieerd moeten worden met de Tweede en de Eerste Kamer en uiteindelijk zal blijken of wij de zaak in de uitvoeringswetten op een ordentelijke manier hebben kunnen regelen. Er zit dus een element van onzekerheid in, dat geef ik de heer Wiegel graag toe, maar mij dunk dat wij met alles wat hierover gezegd is, de onzekerheid toch betrekkelijk klein hebben kunnen maken. En verder is de wetgever er altijd zelf bij. Ik geef ook toe dat over de uitvoeringswetten bij gewone meerderheid van stemmen wordt beslist, zodat er een andere situatie is dan wanneer het om twee derde van de stemmen gaat. Maar niettemin, mij dunk dat er voldoende zicht bestaat op de richting waarin de zaak zich verder zou kunnen ontwikkelen.

Mevrouw Schoondergang heeft gevraagd, in welke mate er sprake is van delegatie aan de decentrale overheid en of die delegatie zich verdraagt met het uitgangspunt dat het decentrale bestuur niet zelf de reikwijdte van het referendum moet kunnen beïnvloeden. In het verlengde van wat ik zojuist heb gezegd, kan ik hierover opmerken dat ingevolge artikel 128a bij of krachtens de wet uitzonderingen op de hoofdregel van algemeen verbindende voorschriften kunnen worden gemaakt. Dit betekent in ieder geval wel dat de wetgever de grenzen vaststelt. Bij delegatie is vooral gedacht aan delegatie aan de regering, die de grenzen van de referendabiliteit verder kan concretiseren. De formulering "krachtens de wet" sluit echter niet uit dat de wetgever enige vrijheid aan de decentrale overheid overlaat. Of dit zal gebeuren en zo ja, in welke mate, is een zaak van de uitvoeringswetgeving. Het is in ieder geval uitgesloten dat de decentrale overheden onbepaalde bevoegdheden krijgen die betrekking hebben op de reikwijdte van het instrument correctief referendum en daarmee ten principale de reikwijdte bepalen. De hoofdlijnen en grondslagen dienen in de wet zelf te worden verankerd, de rest komt bij de uitvoeringswetgeving aan de orde.

Voorzitter! Ik kom toe aan de vragen in verband met de drempels. Ik denk dat ik wel kan zeggen dat eigenlijk alle woordvoerders erkennen dat de drempels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, hoog zijn, hoog genoeg om het wezenlijke karakter van het representatieve stelsel te beschermen. Een enkeling heeft zich afgevraagd of de drempels niet te hoog zijn en de heer Jurgens heeft gevraagd, waarop de hoogte van de drempels eigenlijk gebaseerd is. Hij heeft gevraagd of er behalve de noties die in de stukken vermeld zijn, zoals de maatschappelijke ontwikkelingen die tot hogere drempels nopen, nog empirisch materiaal is op basis waarvan als het ware beredeneerd kan worden dat de drempels hoger zouden moeten zijn. Hij zou het liefst over zo nauwkeurig materiaal beschikken dat hij zou kunnen beredeneren waarom de drempels precies zo hoog zijn als ze nu zijn. Wel, dat empirisch materiaal is er in die zin natuurlijk niet. Verder dan wat meer algemene noties komen wij niet, zoals de ongelooft-

lijke ontwikkeling bij regionale, lokale en commerciële omroepen, het aantal gebruikers van Internet dat in de betrokken periode gestegen is van nul tot ruim een miljoen en de ontwikkeling als het gaat om professioneel opererende belangengroepen, bijvoorbeeld de ouderen. Dat algemene materiaal ligt voor de hand – je hoeft ook niet zoveel gestudeerd te hebben om dat te verzamelen – maar empirisch onderzoek bestaat er naar mijn beste weten niet. Daarop kun je dus ook niet baseren, als het gaat om de verhoging van die drempels.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het probleem is dat de regering in haar redenering om de algemeen aanvaarde drempel van 300.000 uit 1984 te verhogen naar 600.000, verwijst naar communicatietechnieken en marketingtechnieken die zich zodanig ontwikkeld zouden hebben dat zij tot verdubbeling aanleiding hebben gegeven. De minister geeft nogmaals aan dat er bijvoorbeeld meer lokale omroepen zijn gekomen en dat het Internet is ontstaan. Daarmee toont hij echter nog steeds niet aan waarom vanuit die feitelijke vaststelling de drempel 600.000 moet worden. De commissie-Biesheuvel kwam op 300.000 handtekeningen. Je kunt je afvragen of het een verdubbeling in 14 jaar moet zijn. Er moet toch iets van materiaal aanwezig zijn? Er zijn toch communicatiedeskundigen en marketingdeskundigen die kunnen aangeven dat de zaak in de laatste 15 jaar zo exponentieel is gegroeid dat wij tot een verdubbeling moeten overgaan en dat wij in de Grondwet moeten vastleggen? Het is immers nogal wat om dat in de Grondwet vast te leggen. Als je het in de Grondwet vastlegt, betekent het dat je tot in de lengte van tijd vastzit aan dat aantal. Ik heb in de schriftelijke gedachtewisseling namens mijn fractie twee keer aan de regering gevraagd om dit materiaal te leveren. Gelet op het antwoord van de minister, stel ik vast dat er een beetje uit de losse pols is geredeneerd. Men wilde tot 600.000 komen en dan komt men er ook. Zo kan ik het ook.

De heer **Wiegel** (VVD): Misschien zijn hier niet vragen van marketing aan de orde geweest, maar gewoon politieke vragen.



## Dijkstal

De heer **Jurgens** (PvdA): Gewoon politieke vragen? Kan de heer Wiegel uitleggen welke politieke vragen hij bedoelt?

De heer **Wiegel** (VVD): Wel: vragen in de gedachteswisseling tussen voor- en tegenstanders van dit voorstel.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Wiegel hult zich in nevelen. Het is bekend dat minister Dijkstal wat meer uitgesproken is in zijn woorden. Misschien kan de minister de nevelen voor mij wegnemen.

Minister **Dijkstal**: Ik begin met de vraag waarom het in de Grondwet moet. Het is inderdaad niet helemaal gebruikelijk om deze vorm van detaillering in de Grondwet te doen. Wij proberen zo'n detaillering in het algemeen te vermijden, omdat wij in de Grondwet alleen datgene opnemen wat wij als zeer essentieel beschouwen. Het overige laten wij over aan uitvoeringswetgeving. De reden dat wij het nu doen, heb ik al aangegeven. Dat was het punt dat hier terecht centraal staat in de discussie. Dat betreft de vraag op welke wijze je voorkomt dat deze directe beïnvloeding door burgers strijdig wordt met het representatieve stelsel. En omdat het representatieve stelsel verankert ligt in de Grondwet, is het van belang om de waarborg tegen die inbreuk ook in de Grondwet vast te leggen. Dat lijkt mij helder.

Hiermee zijn twee of eigenlijk drie vragen nog niet beantwoord. Ik kom dadelijk nog terug op de vraag van de heer Wiegel, maar ik ga eerst in op twee vragen van de heer Jurgens. Hij vroeg welke maatschappelijke ontwikkelingen ons ertoe brengen om aan een verhoging van de drempels te denken. De tweede vraag was, als wij over een verhoging van de drempels nadenken, hoe wij op de 600.000 zijn uitgekomen. De laatste vraag is de moeilijkste. De eerste vraag is het gemakkelijkste te beantwoorden. Ik begrijp eigenlijk niet dat de heer Jurgens de vraag stelt, want wie met zijn ogen en oren open door onze samenleving loopt en zich nog herinnert hoe die samenleving er 15 jaar geleden uitzag, kan niet meer begrijpen dat er in zo'n korte tijd zoveel veranderd is. In allerlei facetten in deze samenleving is er de laatste vijftien jaar zo verschrikkelijk veel veranderd op het terrein van

communicatie. Wij spreken tegenwoordig ook over "de informatiemaatschappij", met een uitbundige stroom van informatie die door de samenleving gaat, met de meest geavanceerde technieken, althans vergeleken met 15 jaar geleden. Je kunt je dus niet over die verhoging verbazen. Je kunt je daar ook niet over verbazen als je elke dag de krant leest en als je ziet hoe de journalistiek soms bij enquête haar werk doet. Je kunt je er ook niet over verbazen als je alle stukken ziet die je thuis krijgt bij marktonderzoeken. Dat zijn de marketingtechnieken, om die er ook maar even bij te halen. Je kunt je er niet over verbazen als je alleen al de laatste paar jaar aan je ogen voorbij laat gaan. Dan zie je de hype – dat is een modern woord – en dan zie je hoe in de journalistiek onderwerpen opkomen en weer weggaan. De samenleving is ongelooflijk veel veranderd in deze korte tijd. Over die verhoging kan dan dus geen twijfel meer bestaan.

Ik geef de heer Jurgens graag toe dat ik in de moeilijkheden kom als er wordt gevraagd om aan te geven of er onderzoek beschikbaar is, liefst kwalitatief en kwantitatief uitgedrukt, waarom van 300.000 naar 600.000 wordt gegaan. Die vraag kan ik niet rechtlijnig beantwoorden. Er zit een zekere willekeur in. Daar ontstaat het punt waar de heer Wiegel op duidt. In de spanning die je hebt tussen het zoeken naar directe democratie en het gewenste indirecte stelsel, weeg je uiteindelijk een beetje politiek hoe ver je daarin moet gaan. Waar we naar gezocht hebben, het kabinet in eerste instantie en daarna in het debat in de Tweede Kamer in tweede instantie, is waar die balans ligt. Dan moet je de vraag beantwoorden, die mevrouw Schoondergang terecht stelde: heb je niet dusdanige drempels opgeworpen dat je eigenlijk moet verwachten, dat hier nooit wat van terecht komt? Dat geloof ik niet. Ik kan mij best voorstellen dat, bij een bepaalde wet, volgens het traject dat hier in de wet beschreven is, al die aantallen die je nodig hebt, er ook zullen komen. Ik hoop en verwacht alleen niet dat het te vaak gebeurt, want dat willen we ook weer niet. Het gaat om het vinden van de balans in dat geheel. Dan is het uiteindelijk een politieke beoordeling of je zegt: hier zeg ik ja tegen. Dan kan het best zijn dat de een, alles afwegende, zegt: ik vind het referendum zo belangrijk dat,

hoewel ik eigenlijk de drempels te hoog vind, toch ja zeg – ik meen dat mevrouw Schoondergang een beetje die positie gekozen heeft in haar termijn –, daar waar een ander op een andere manier naar de drempels in relatie tot het hoofdpunt kijkt.

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik kan wel een duidelijke relatie zien tussen de hoogte van de drempels, de hoge drempels die er zijn, en de communicatietechnieken, indien en voorzover je gebruik zou willen maken van moderne communicatietechnieken, als het gaat om het afleggen van die steunverklaringen. Ik zou me kunnen voorstellen dat, voorzover het gaat om een inleidend verzoek van 40.000 en een tweede stap van de 600.000 stemmen, je gebruik zou kunnen maken van bijvoorbeeld Internet om via die wijze die steunverklaringen te kunnen genereren. Als de minister dat bedoelt en als het zo makkelijk gemaakt kan worden om met behulp van moderne communicatietechnieken de steunverklaringen te uiten, dan kun je tegen die achtergrond zeggen dat het verstandig is om die drempel wat omhoog te brengen, zoals deze nu op 600.000 is gesteld. Maar ik weet niet of de minister die relatie ook zou willen en kunnen leggen.

Minister **Dijkstal**: Het vervelende is dat ik niet beschik over hetgeen waar de heer Jurgens, naar ik begrijp, naar op zoek was. Hij bedoelde hard materiaal, op grond waarvan je bijna beredeneerd uit kunt komen op die verschillende aantallen die we in de verschillende fases als drempels hebben. Nu, dat materiaal heb ik niet. Voorts is wat de heer Hessing zegt, wel bruikbaar in je eigen afweging hoe je dit ongeveer moet benaderen, maar het werkt ook hier niet lineair door. In die zin is het belangrijk en relevant wat hij zegt, maar het is niet bepalend voor uiteindelijk de vraag of het 600.000 moet zijn.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik ben al gerustgesteld. Er is in de afgelopen veertien jaar geen fantastische explosie op het gebied van de communicatie- en marketingtechnieken geweest, want dat kan de minister niet aantonen, maar het is gewoon een kwestie van politieke afspraak: men wilde het wat zwaarder maken. Zo heb ik de heer

## Dijkstal

Wiegel begrepen, dank zij de welsprekendheid van de minister.

Minister **Dijkstal**: Nee, nu doet u mij onrecht, want u begon te zeggen dat die explosie er niet geweest is, terwijl ik u net zeg dat deze er wel geweest is.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat kunt u niet aantonen...

Minister **Dijkstal**: Ik heb de tijd nog niet gevonden om het persoonlijk allemaal te kwalificeren en op te tellen, maar zou mij die tijd gegeven zijn, dan weet ik zeker dat ik het moeiteloos zou kunnen aantonen. Ik word gek van die communicatie, terwijl ik vijftien jaar geleden nogal rustig door het leven ging. Ik meen dat heel serieus.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb toch het gevoel, voorzitter, dat er mensen zijn die vinden dat misschien de jaren zestig en zeventig grotere veranderingen in de samenleving tot stand gebracht hebben dan de afgelopen veertien jaar, zodanige veranderingen zelfs dat er zulke grote veranderingen in wetsvoorstellen moeten komen. Maar, nogmaals, ik heb al lang begrepen hoe het zit en ik wilde het alleen maar in deze vergaderzaal vaststellen.

Minister **Dijkstal**: Dat is een andere discussie. Dat waren andere veranderingen die misschien nog wezenlijker zijn dan waar ik net op doelde en die ook van belang zijn.

Voorzitter! De heer Hessing en mevrouw Schoondergang hebben gevraagd hoe je die drempels nu moet zien, als het gaat om het decentrale niveau. Dat komt natuurlijk ook bij de uitvoeringswetgeving aan de orde – dat is bijna een open deur – maar de insteek is daar dat die drempels, als ik het heel huiselijk mag zeggen, niet te hoog en niet te laag mogen zijn. Het beslissend referendum op lokaal niveau moet toegankelijk zijn voor de gevallen waarvoor het is bedoeld; zo nodig zal dan een aanvulling op dat stelsel van de vertegenwoordigende democratie, zoals we dat hier maken, gemaakt moeten worden. Niet te laag, omdat het instrument niet bedoeld is om voor elk onderwerp te kunnen worden ingezet, en niet te hoog, omdat het instrument niet onbereikbaar mag zijn. Het kernwoord is derhalve evenwicht. Waar

ligt nu dat evenwicht? Even los van de discussie die ik net met de heer Jurgens had, denk ik dat het evenwicht gevonden moet worden in een zekere analogie met wat je hier op het nationale niveau hebt geregeld. Dat zal in de uitvoeringswetgeving en detail moeten worden geregeld. Alle argumenten die ten grondslag liggen aan de drempels die in de wet zijn opgenomen, zijn dezelfde als die straks bij de vertaling naar het decentrale niveau zullen worden gehanteerd.

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Ik had mij kunnen voorstellen dat bij het leggen van de drempel van 30% een relatie zou zijn gelegd met de opkomstpercentages, althans dat er met een schuin oog naar zou zijn gekeken. Dat zou betekenen dat je voor de drempel bij lokale en provinciale referenda op een ander percentage was uitgekomen. Ik begrijp dat die relatie op geen enkel moment is gelegd, althans niet heeft geleid tot een ander percentage voor lokale en provinciale referenda.

Minister **Dijkstal**: Dat is juist. Ik weet ook niet of het verstandig is om dat te doen. Zo geloof ik dat uiteindelijk ons eigen gedrag de positie van politieke partijen in dit land kan beïnvloeden. En ik geloof ook dat opkomstpercentages voor welk soort verkiezingen dan ook te beïnvloeden zijn. Of wij dat allemaal met voldoende energie doen, is vers twee. Dat is een ander onderwerp. Daarom ben ik terughoudend met het leggen van de relatie die u zojuist noemde, mijnheer Hessing.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Ik heb het niet over die 30%. Ik heb in dit kader al over de Grondwet gesproken. Het gaat mij om de inleidende verzoeken. De minister heeft bevestigd dat het analoog moet zijn. Hij gaat althans daarvan uit in de uitvoeringswet. Ik begrijp niet waarom niet in de wet is vastgelegd dat het analoog moet zijn. Ik verkrijg graag van de minister de bevestiging dat het niet de bedoeling kan zijn dat in een uitvoeringswet de drempel relatief hoger wordt gelegd dan de drempel die voor het nationale niveau is vastgelegd. Daarover verkrijg ik graag een uitspraak van de minister.

Minister **Dijkstal**: Ik ben geneigd, te zeggen dat dit niet de bedoeling is.

Dat is op dit moment echter een betekenisloze opmerking, omdat de vormgeving daarvan straks bij de uitvoeringswetgeving natuurlijk exacter aan de orde komt. Er is analogie met de discussie van zojuist over de terreinen waarop straks in de uitvoeringswetgeving zo'n referendum van toepassing zal zijn. Wij kunnen nu niks anders doen dan hier aangeven hoe wij daarover denken en waarom wij daar zo over denken. In een volgende fase zal een en ander moeten worden vertaald in wetgeving en veel preciezer moeten worden aangegeven. Mij dunkt dat het voor de hand ligt dat wij daar onder noch boven gaan zitten. Daarom heb ik gekozen voor het woord "analogie".

Voorzitter! Er is gevraagd of er een referendumartikel in elke wet moet worden opgenomen. Daaraan lijkt mij geen behoefte te bestaan. Uit de Grondwet of de wet die het straks regelt, zal voortvloeien of een referendum over een bepaald onderwerp kan worden gehouden.

De heer De Wit heeft gevraagd naar het tempo van de uitvoeringswetgeving. Ik stel mij voor dat de uitvoeringswetgeving zo spoedig mogelijk wordt ingediend na de plaatsing van het onderhavige voorstel in het Staatsblad. Dat is dan inderdaad na de tweede lezing en dus na de verkiezingen. Meer kan ik er op dit moment niet over zeggen, omdat het ook een zaak is voor het volgende kabinet. Ik sluit overigens niet uit dat een volgend kabinet, na aanneming van het voorstel in deze Kamer, alvast voorbereidende werkzaamheden treft. Dat zou ik niet onlogisch vinden. Maar wij moeten wel de volgorde der gebeurtenissen goed in de gaten houden.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De vraag is of op het ministerie reeds nu daaraan wordt gewerkt. Dit sluit aan bij vragen die eerder door de heer Wiegel zijn gesteld. Hoe ziet het eruit? Aan wat voor soort wet denkt de minister? Aan wat voor besluiten op gemeentelijk en provinciaal niveau denkt hij? Is er nu een algehele stop op het ministerie totdat de tweede versie van het grondwetsvoorstel is aangenomen? Of is hij er al mee bezig? En kan op het moment dat het allemaal doorgaat, onmiddellijk het vervoltraject worden ingezet?

Minister **Dijkstal**: Het antwoord is

## Dijkstal

“ja” voorzover het gaat om de noties die je moet hebben om te weten wat er in zo'n volgende wet geregeld moet worden. Daarover gaat dit debat. Daarover ging ook het debat in de Tweede Kamer. Het denken daarover gaat door, echter nog niet in bestuurlijk-juridische zin. De wetgeving wordt nog niet echt ter hand genomen. Het is in zekere zin pikant: toen wij op een bepaald punt wel veel verder waren met de wetgeving, is er in dit huis geen overtuigend argument geweest om interim-wetgeving tot een goed einde te brengen. Dus het is misschien maar net hoe je ertegen aankijkt.

De heer Hessing heeft gevraagd of een combinatie van referendum en verkiezingen op een bepaalde datum mogelijk is, want dat zou de opkomst voor beide kunnen bevorderen. Er kan inderdaad een zeker voordeel in zitten, maar het nadeel kan zijn dat je wacht met een referendum totdat er verkiezingen zijn. Dan ontstaat de onzekerheid die inherent is aan dit instrument, die dan te lang blijft bestaan. Ik sta op zichzelf niet afwijzend tegenover de gedachte van een combinatie die recht doet aan beide punten.

Voorzitter! Ik wil terugkomen op de woorden die de heer Van Dijk heeft gekozen: spreken wij hier niet over een fopspeen? Ik vind het overigens terecht dat hij die vraag stelt. Maken wij de burger niet blij met een dode mus, omdat het niet werkt? Het is van tweeën een. Als het een instrument is waarvan je een bepaalde werking vermoedt met bepaalde consequenties, waar je op zichzelf grote bezwaren tegen kunt hebben, dan kan het natuurlijk geen fopspeen zijn. Andersom is het mogelijk dat je enthousiast bent over het instrument, maar vreest dat het door de wijze waarop wij het hebben geregeld te weinig kan worden gebruikt in de praktijk en dat het dan een fopspeen zal zijn. Ik heb de stellige indruk dat datgene wat het kabinet uiteindelijk heeft voorgesteld, ook na overleg met de Tweede Kamer, weloverwogen is, zowel wat de principiële vraag betreft – spanning tussen directe en indirecte democratie, het vertegenwoordigend stelsel – als wat de waarborgen betreft. Ik denk dat het in onze moderne samenleving met de moderne middelen, die ik verder niet kan kwantificeren, wel degelijk een

instrument is dat burgers uiteindelijk kunnen hanteren.

Voorzitter! Dan ben ik weer terug bij mijn allereerste zin: in een democratie gaat het uiteindelijk om de macht en de invloed die burgers kunnen uitoefenen.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik denk dat de discussie over dit onderwerp voor de voorstanders van het referendum is vergemakkelijkt, maar voor de twijfelaars is bemoeilijkt door wat ik maar heel kort aanduid als de “canonisering” van het rapport van de commissie-Biesheuvel, waarin collega Jurgens zich vanochtend een van de meest uitgesproken adepten toonde. Die commissie heeft gesproken, de vragen die de commissie of die anderen zich hebben gesteld zijn beantwoord en dat antwoord dient toereikend te zijn. Eenieder die daarop terugkomt zeurt. Met andere woorden, het denken houdt op, het debat is dood of, zoals hedenochtend gebeurde, het valt ineens een aantal verdiepingen naar beneden. Er worden woorden gebruikt die in feite geen enkel inhoudelijk debat meer mogelijk maken, zoals “dooddoeners” en “regenten”. Elke tegenstander van het referendum kan zichzelf die titel toe-eigenen en toont niet bereid te zijn tot discussie met de kiezer en te luisteren naar het volk. Ik laat dit voor wat het is. Ik heb in mijn leven verheffendere en ook leerzamere discussies meegemaakt.

Bij een dergelijke benadering heeft de heer Jurgens mogelijkwerwijs twee dingen over het hoofd gezien. Ten eerste zijn er misschien nog altijd mensen die niet of niet helemaal overtuigd zijn door de argumenten van de commissie-Biesheuvel en die zich het volste recht voorbehouden om op een aantal punten door te vragen. Ten tweede is het rapport al van een aantal jaren geleden. Er hebben zich in de tussentijd gebeurtenissen voltrokken, met name in het internationale verkeer, die wellicht tot nadenken stemmen. Ik kom er nog op terug.

Ik herhaal het nog even: tegenstanders van het referendum zijn mensen die niet bereid zijn tot discussie met de kiezer en luisteren naar het volk. Moeten wij nu echt met droge ogen aannemen dat, als wij eens in de zoveel jaar een referendum houden waarbij de kiezer

ja of nee mag zeggen, wij de discussie met de kiezer hebben hersteld en weer luisteren naar het volk? Ik kan mij dat nauwelijks voorstellen. Of bedoelde de heer Jurgens, en dan komt hij wat in de nabijheid van het anticiperend effect van de minister, dat hij het referendum als het ware als een zweeps slag beschouwt in die zin dat de dreiging van de mogelijkheid van een referendum de bestuurders zal dwingen tot een meer inhoudsvolle discussie met de kiezer, met het volk? Als een discussie of het wezenlijk luisteren wat meer om het lijf heeft dan een referendum, zou dat dan niet eerder in het besluitvormingsproces moeten plaatsvinden? Dan komen de heer Jurgens en ik iets meer in elkaars richting. Vanochtend zei ik namelijk al dat de kiezer in een vertegenwoordigend stelsel alleen meer invloed kan krijgen op het beleid in een eerder stadium van het besluitvormingsproces. Het CDA is al sinds jaar en dag voorstander van het zoeken van consensus in de maatschappij. Wat moet ik dan aan met aankondigingen die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van het paarse kabinet, dat het maar eens afgelopen moest zijn met die stroperigheid in de besluitvorming en dat het primaat van de politiek moest worden hersteld? Ik kan dat allemaal niet meer zo goed met elkaar rijmen.

In een vertegenwoordigend stelsel dient de versterking van de rol van de burger, het doorklinken van zijn voorkeur, aanzienlijk eerder plaats te vinden dan aan het eind van de besluitvorming of nadat het proces in het parlement is beëindigd, waar het nu geplaatst is. De minister zei iets wat daarbij in de buurt komt. Ik vroeg mij toen af: waar is hij nou mee bezig? Hij noemde twee overheersende voordelen van zijn voorstel. Een daarvan was de anticiperende werking die bijvoorbeeld uitgaat van een inspraakverordening. Daar ben ik volstrekt van overtuigd. Ieder zal moeten aanvaarden dat dit tot veel werk aanleiding geeft en tot veel contact met de kiezer. Maar ik denk dat hij hiermee tevens de discussie wat diffuus maakt. Wij hebben het namelijk niet over inspraakprocedures, maar over een referendum. Er zijn drie fundamentele verschillen tussen die inspraakprocedures en het referendum. In de eerste plaats vindt

## Van Dijk

de inspraakronde plaats op een tijdstip waarop de bestuurder er nog wat mee aan kan en een referendum niet. In de tweede plaats laat een inspraakprocedure de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke beslissing bij de bestuurder, wat bij het referendum niet zo is. In de derde plaats behoudt die bestuurder de aansprakelijkheid voor het tot stand gekomen resultaat, wat ook niet het geval is bij het referendum.

De heer Hessing zei iets dat mij uit het hart was gegrepen, maar waarschijnlijk in een andere zin dan hij bedoelde. Als ik hem goed heb begrepen, zei hij: bij verkiezingen vragen wij van de burger eigenlijk veel ingewikkelder zaken dan bij een referendum. Ik ben het daarmee volstrekt eens. Ons argument tegen een referendum is dan ook niet, dat de burger te dom zou zijn om een uitspraak te doen bij referendum. Maar onze kritiek op het referendum is precies het omgekeerde: een referendum is veel te simplistisch. Wij vragen de kiezer bij een referendum in feite te weinig, door alleen maar te stellen dat hij "ja" of "nee" mag zeggen. Bij de schriftelijke voorbereiding heb ik een vraag opgenomen, waarvan ik het antwoord van tevoren al wist: is het niet mogelijk, in een referendum de mogelijkheid in te bouwen dat een kiezer zich nog eens kan uitspreken over de motieven voor zijn stem? Verder vroeg ik of de kiezer zich kan uitspreken voor wat hij wel wil hebben en voor de alternatieven. Natuurlijk is dat niet te verwezenlijken in het kader van een referendum. Dat maakt het referendum tot een, zachtjes uitgedrukt, volstrekt onvolkomen instrument.

Voorzitter! Ik wil terugkomen op mijn uitspraak dat er dingen in het internationale verkeer gebeurd kunnen zijn die je aan het denken zetten. Degenen die denken dat het bestaan van referenda geen aantoonbare nadelige gevolgen heeft voor de eenwording van Europa, raad ik aan, zich te verdiepen in de moeizame voortgang van het overleg tussen de EU en Zwitserland. In 1992 werd de toetreding van Zwitserland tot de Europese economische ruimte per referendum afgewezen. Sindsdien is Zwitserland voortgegaan, wat het zeker heeft moeten doen met het oog op de eigen belangen. Het is over talloze terreinen in overleg getreden om te zien, of daarover verdragen kunnen

worden gesloten. Degenen die die onderhandelingen namens de EU voeren, vertellen keer op keer hoe zwaar dat overlegproces onder de hypotheek ligt van het referendum in Zwitserland, waardoor bij elke stap die gezet moet worden de Zwitsers waarschuwen dat niet te ver kan worden gegaan in de geuite verlangens, omdat een en ander misschien onderworpen moet worden aan een referendum. Nu is er een overeenkomst tot stand gekomen op het gebied van het wegtransport. Er tekenen zich volgens insiders op het ogenblik al duidelijke tekenen af dat hierover een referendum zal worden gevraagd. Naar het zich laat aanzien zijn er drie groepen die elkaar in een afwijzende positie zouden kunnen versterken: de wegvervoerders in Zwitserland zelf, de milieubeweging en de groep die hoe dan ook tegen elke vorm van toenadering tot de EU is. Stelt u zich voor, voorzitter, dat die op een gegeven ogenblik in een referendum het akkoord over het wegtransport naar de prullenmand verwijzen; dan worden alle onderhandelingen over andere vormen van toenadering stopgezet en komt het hele proces tot stilstand. Zou men na afloop van zo'n referendum kunnen zeggen dat de Zwitserse bevolking zich daarmee heeft uitgesproken tegen nadere overeenstemming met de EU? Het antwoord daarop is waarschijnlijk "nee". Er waren twee groepen die dat om geheel andere redenen hebben gedaan. Het effect daarvan is wel dat het hele proces tot stilstand komt. Zo onschuldig is het instrument van een referendum in het internationale verkeer dus kennelijk niet.

De heer Jurgens (PvdA): Zo onschuldig is een coalitie van verschillende belangen die samen optreden in de politiek, nooit. Dat kan zich bij de kiezers voordoen, het kan zich in deze Kamer voordoen en het kan zich aan de overzijde voordoen. Dat is heel normaal in de politiek. Een van de dingen die wij nu juist moeten proberen te voorkomen, is dat er consequenties uitkomen die u schetst. Maar om dit nu als argumenten tegen invoering van het referendum te gebruiken? Dan moet je dat mutatis mutandis ook op de vertegenwoordigende democratie toepassen. Waarom kon hier jarenlang geen abortuswet worden aangenomen? Omdat in deze

Kamer geen coalitie te vinden was die dat steunde, terwijl de meerderheid van de bevolking daarachter stond. Het stakingsrecht is nog steeds niet bij wet geregeld. Dit zijn allemaal zaken waaruit blijkt, dat het mogelijk is dat coalities dingen die een meerderheid van de bevolking wil, kunnen dwarsbomen. Ik vind dat geen zelfstandig argument om tegen het referendum te gebruiken.

De heer Van Dijk (CDA): Ik herhaal hetgeen ik bij eerdere gelegenheden heb gezegd. In ons vertegenwoordigend stelsel kan een volksvertegenwoordiger die zich vanuit een bepaalde gezichtshoek tegen iets verzet, het zich niet permitteren, andere belangen die in het spel zijn en de consequenties die zijn stemgedrag kan hebben, over het hoofd te zien. Hij zal zich daarvoor moeten verantwoorden. Dat is nu juist het element dat afwezig is bij een referendum.

De heer Jurgens (PvdA): Ik denk dat dit een onderschatting van de kiezers is. Kiezers zullen zeer wel inzien dat een dwarse houding op een bepaald moment consequenties voor het gehele land heeft. Er kan een fase zijn waarin geleerd moet worden om met referenda om te gaan. Het is bijvoorbeeld de taak van een regering, die probeert om een verdrag aangenomen te krijgen, om de kiezers op dit gevaar te wijzen. De regering moet hen oproepen om daar overheen te stappen en voor het belang van het land stemmen. De ervaring in landen waar referenda worden gehouden, leert dat kiezers dat kunnen. Kiezers zijn veel wijzer dan wij in deze Kamer soms denken.

De heer Van Dijk (CDA): Voorzitter! De wijsheid, het verstand van de kiezers is niet in het geding. Het zal er op een gegeven ogenblik van afhangen wat in de openbare discussie die over het referendum zal ontbranden, het meest naar voren komt en de meeste indruk maakt. De minister is tamelijk optimistisch over de evenwichtigheid van het debat dat zich zal voltrekken als er een referendum wordt gehouden. Ik help hem dat hopen, maar ik weet dat er onder degenen die een grote invloed op de discussie kunnen hebben, groepen zijn die geen voordeel zullen zien in het te sterk beklemtonen van de samenhang van dat onderdeel

## Van Dijk

met de rest van het beleid. Wij moeten dat maar afwachten.

Voorzitter! Op het laatste moment kwam bij mijn fractie een zuiver informatieve vraag op die ik niet kon beantwoorden aan de hand van de wetstekst, maar wel aan de hand van de memorie van toelichting. Ik wil weten of mijn interpretatie juist is, dat Rijkswetten niet kunnen worden onderworpen aan een referendum. Ik kan dit echter niet duidelijk terugvinden in de tekst van de wet. In artikel 89a gaat het over wetten in het algemeen en in artikel 89b worden rijkswetten niet expliciet uitgezonderd. Op blz. 8 van de memorie van toelichting staat echter dat de regering voorts van oordeel is dat voorstellen van rijkswetten eveneens uitgezonderd worden. Als mijn interpretatie onjuist blijkt te zijn, moeten wij hier nog nader op terugkomen.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie heeft met genoegen de welsprekendheid van deze minister aangehoord. Er zijn natuurlijk argumenten voor en tegen dit wetsvoorstel, maar een bewindsman die zich enthousiast inzet voor de verdediging van een voorstel maakt alleen daardoor al indruk.

De minister heeft terecht onderscheid gemaakt tussen de principiële vraag of een referendum moet worden ingevoerd en de discussie over de uitwerking, hoewel beide elementen niet geheel los van elkaar gezien kunnen worden. Niemand in de Kamer zal mij tegenspreken als ik stel dat het primaat van het vertegenwoordigend stelsel – ik gebruik met opzet de woorden van de heer Van Dijk – niet ter discussie staat. De minister heeft dit ook bevestigd. Omdat directe democratie nu eenmaal niet mogelijk is, is overgegaan op een systeem van vertegenwoordigende democratie. Dat is een goed systeem dat intussen in de westerse beschaving een oude traditie is geworden. Dit wil echter niet zeggen dat er op ad-hocbasis niet teruggerepen kan worden op elementen van de directe democratie. Dat gebeurt iedere keer als er verkiezingen worden gehouden. In de tussentijd geldt de vertegenwoordigende democratie, maar de verkiezing zelf is een uiting van directe democratie.

Voorzitter! Naar mijn gevoel is het een kwestie van geestesinstelling. De ene soort regent staat open voor de mogelijkheid dat er getornd wordt aan de wijze beslissingen die wij nemen. Hij accepteert dat de kiezers anders kunnen denken over de naar zijn mening uitstekende beleidsvoornemens en hij geeft de burgers de mogelijkheid om zich daarover bindend uit te spreken. Maar er is ook een ander soort regent. Ik zeg erbij dat regent voor mij geen scheldwoord is. Een regent is iemand die zijn best doet om zich zijn bestuurstaak eigen te maken. Die andere regent is angstig en vindt het onaangenaam als zijn beleid dat zo goedbedoeld is, door de kiezers in twijfel wordt getrokken en de kiezers in opstand komen. Het is een geesteshouding die in meer of mindere mate door alle partijen heenloopt, omdat het iets met karakterstructuur te maken heeft. Eenieder mag dat hebben, zonder dat ik daar een moreel oordeel bij heb. Ik moet het echter constateren, omdat de discussie telkens terugkomt op zaken die te maken hebben met onzekerheid over de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen. Ik wil degenen die dat hebben, aanraden de discussies aan het eind van de vorige eeuw, aan de overkant en in deze Kamer, te lezen over de uitbreiding van het kiesrecht. Het gaat daar om exact hetzelfde soort argument. Dit werd toen geuit door de tegenstanders van Tak van Poortvliet, een rechtgeaard liberaal die probeerde aan het volk meer ruimte, meer kiesrecht te geven. Dat argument was: "Wat gebeurt er als allerlei mensen kiesrecht krijgen? Zullen zij dat goed gebruiken? Overzien zij het geheel wel? Zijn die mensen voldoende gevormd om een stem uit te brengen?" Men vindt al die argumenten terug in de discussie die wij nu bij het referendum voeren. Het is de moeite van het lezen waard.

Er was toen een betrekkelijk kleine groep die mocht stemmen, zo'n 30 à 40% van de bevolking. Ik heb het dan nog niet over de vrouwen, die dat helemaal niet mochten. Er bestond bij die mensen een soort angst dat, als zij iedereen, ook de vrouwen, de gelegenheid zouden geven om een stem uit te brengen, de samenleving ineem zou storten. Overigens dacht de SDAP destijds, toen het algemeen kiesrecht kwam, dat de oude orde door de nieuwe kiezers omver

geworpen zou worden en er een nieuwe orde zou komen. En wat is gebeurd? De oude orde bleef in stand.

Ik kan de tegenstanders van het referendum verzekeren dat de kans zeer groot is dat de oude orde ook door de komst van het referendum niet ten gronde zal worden aangetaast.

Wat mijn plaagstoten aan de heer Van Dijk op dit punt betreft: zijn betoog in eerste termijn was zo massief dat hij mij dwong om wat krachtiger in debat met hem te treden. Het was bepaald niet de bedoeling om te zeggen dat het debat niet moet worden gehouden, toen ik sprak over de dooddoeners. Maar als je je dertig jaar lang actief met het onderwerp hebt beziggehouden en elke keer hetzelfde argument ziet terugkomen en een tegenargument al x keer is uiteengezet, heb je de neiging om over dooddoeners te spreken, zoals ik in eerste termijn deed. De heer Van Dijk gebruikte net de term "canonisering" van het rapport-Biesheuvel. Het doet mij genoeg dat deze roomse termen zover in het protestantse deel van het CDA zijn doorgedrongen. Ook het woord "primaat" is daar aan de orde. Het woord "primaat" is ontstaan om het primaat van de bisschop van Rome boven de andere bisschoppen aan te duiden. Ik gebruik het dan ook niet zo graag. Ik denk dat de heer Van Dijk gelijk heeft als hij zegt dat er in mijn optreden sprake was van een zekere canonisering van het rapport-Biesheuvel, maar dat wil zeker niet zeggen dat deze heilige niet mag worden aangevallen in een debat. Ik kruis graag de degens met de heer Van Dijk daarover.

De heer **Van Dijk** (CDA): Een kleine correctie. Het woord "canon" als aanduiding van een gezaghebbend geschrift was al in gebruik voordat er ooit sprake was van een verschil tussen katholicisme en protestantisme.

De heer **Jurgens** (PvdA): Daar hebt u gelijk in. Als die protestanten niet ontstaan waren, was het nog steeds een rooms woord geweest.

Voorzitter! De mooiste Grondwet die wij ooit gehad hebben, was de Grondwet van de Bataafse Republiek van 1798. Dat moeten wij dit jaar herdenken, heer minister. Daarin stond als artikel 8: "De eerbiedige

## Jurgens

erkenning van een Albesturend Opperwezen versterkt de banden der maatschappij en wordt een ieder ten duurste aanbevolen." Dat voorstel ligt nu niet voor, voorzitter. Als we dat soort voorstellen hadden gekregen, hadden we een aardig debat over canonisering kunnen hebben.

Voorzitter! Het eerste punt is dus dat die geestesinstelling er bij de invoering van het algemeen kiesrecht ook al was. Je moet daar echt op letten, omdat je de neiging hebt hier in herhaling te treden.

Het tweede punt is het door de heer Holdijk naar voren gebrachte staatsrechtelijk novum. Hij heeft terecht gezegd dat een wet, ook als zij al is aangenomen, op grond van een spoedprocedure achteraf bij referendum van rechtswege nietig kan worden verklaard. Dat is een staatsrechtelijk novum. De minister heeft echter terecht gewezen op hetgeen de nationale rechter al sinds jaar en dag doet op grond van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. De beslissingen van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg en van het Europese Hof van de rechten van de mens in Straatsburg hebben rechtstreekse werking. Zij doen niet anders dan voortdurend verschillende onderdelen van onze wetgeving, alhoewel door beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen en bekrachtigd door de Koning, niet van toepassing te verklaren. Dat "gat" zat dus toch al in het systeem. Ik ben dan ook enigszins verbaasd over de "canonisering" van ons wetsstelsel en de opmerking dat een referendum daar niet in past. Dat zou geheel in handen van de volksvertegenwoordiging moeten zijn, maar wij stemmen er met zijn allen mee in dat een aantal obscure dames en heren van grote juridische kwaliteit in Luxemburg en Straatsburg voortdurend onze wetgeving aantasten. Dat vindt men wel goed, maar als onze Nederlandse kiezers daar eens iets over willen zeggen, is het niet goed. Dat is een vergaande inconsistentie in het denken: oude rechters – "nine old men" van the Supreme Court, zou Roosevelt gezegd hebben – mogen het wel, maar onze kiezers niet. Leg dat maar eens aan de kiezers uit. Voorzitter! Ik geef hiermee aan waarom er sprake is van een verschil in geestesinstelling.

De discussie met de minister over de verhoging van de drempel voor ondersteuning heb ik bij interruptie

mogen voeren. Ik vond haar zeer verhelderend. Er heeft een zekere afweging plaatsgevonden tussen degenen die iets meer aarzeling hadden omdat misschien een frivol gebruik van het referendum wordt gemaakt en degenen die wat minder aarzelingen hadden. In een soort overleg is men tot het getal 600.000 gekomen. Dat lijkt mij de meest redelijke uitleg. Ik zou dat getal lager hebben bepaald, maar ik stel vast dat dit blijkbaar het resultaat is van een politiek compromis. Ministers, zo begreep ik van de heer Wiegel, en ook ministers van een volgend kabinet plegen aandachtig de Handelingen van deze Kamer door te nemen. Ik hoop dat de heer Wiegel in het volgende kabinet, die Handelingen nakijkend, zich dat goed zal herinneren.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Gaarne spreek ik mijn dank uit aan het adres van de minister. Ik heb er in eerste instantie aan herinnerd dat hij ons uitnodigde om een inhoudelijke gedachtewisseling te hebben. Ik heb het gewaardeerd dat hij serieus op onze bijdrage aan het debat is ingegaan, in de wetenschap hoe groot onze reserves ten principale waren. Ik vind dat een reden voor een extra dankwoord.

Voorzitter! Ik ben er ook gelukkig mee dat de minister in zijn reactie met een principiële inzet is begonnen. Dat verheldert veel in de discussie. Het verraste hem en waarschijnlijk niemand niet dat de omschrijving van het begrip democratie als "alle macht aan het volk" ons niet alleen niet aanspreekt, maar dat wij haar ook niet onderschrijven, en niet alleen om praktische redenen. Voor de minister waren die een van de voornaamste argumenten om op die weg niet verder te denken.

Voorzitter! Het heeft mij ook genoeg gedaan dat toen de minister over – even het woordgebruik van de heer Jurgens overnemend – "dooddoeners" sprak, in ieder geval heeft gezegd dat de waarde, de betekenis van het vertegenwoordigende stelsel daar niet bijhoort. Dat vind ik een zeer terechte opmerking.

Voorstanders van het referendum zeggen natuurlijk dat de vertegenwoordigende functie niet ten principale in het geding is. Ik heb in

eerste termijn betoogd dat dit naar onze wijze van zien ten principale wel het geval is, al is de mate waarin dat bij dit voorstel gebeurt misschien betrekkelijk te noemen.

Eén punt uit de beantwoording wil ik opnieuw aan de orde stellen, namelijk de vrijheid van bekrachtiging na een mislukt referendum. Ik heb het betoog aangehoord, maar blijf het heel merkwaardig vinden dat wij in dit geval over een automatische bekrachtiging spreken die een heel merkwaardig licht werpt op de politieke verantwoordelijkheid. Dat was in eerste instantie echter niet mijn hoofdinzet; mijn hoofdinzet betrof de vrijheid van de constitutionele Koning die naar onze opvatting in de Grondwet niet beperkt zou moeten worden. Vervolgens heb ik mij ook afgevraagd of een automatische, verplichte bekrachtiging wel past bij een referendum zoals dat nu wordt voorgesteld en dat gericht is op "nee" zeggen. Een verplichte bekrachtiging zou nog denkbaar zijn als het referendum tot een negatieve of een positieve uitspraak kan leiden, maar dat is niet het uitgangspunt van het in de grondwetswijziging voorgestelde referendum. De uitspraak is erop gericht om de totstandkoming van een wet te verhinderen; het referendum is dus in een negatieve richting beslissend. Met andere woorden: ik blijf bij mijn stelling dat het de voorkeur zou hebben verdiend om artikel 89e, lid 2, te schrappen.

Ik heb in eerste termijn gezegd dat de beoordeling van dit wetsvoorstel op afwegingen en inschattingen over effecten berust. In de richting van de heer Jurgens ben ik geneigd om toe te geven dat ook een zekere instelling en geestesgesteldheid een rol spelen bij die min of meer intuïtieve inschatting en afweging van effecten.

Wij hebben onze bezwaren in eerste termijn geuit en wij hebben geen behoefte om daar nu afstand van te nemen, maar ik voeg daaraan toe dat wij nooit mogen uitsluiten dat het met die bezwaren zal meevallen. De realiteit gebiedt om dat te zeggen; daarbij verwijs ik, net als de heer Jurgens, naar de uitbreiding van het kiesrecht. Voorshands zijn onze fracties van mening dat de vraag of het zal meevallen, afhangt van een inschatting die alleen werkelijkheid wordt als de effecten van het referendum tegenvallen. Dat is

## Holdijk

natuurlijk een merkwaardige paradox. De minister heeft zelf gewezen op de hoge drempels en heeft daaraan toegevoegd dat wij eigenlijk allemaal niet willen dat het referendum te vaak zal plaatsvinden, laat staan dat het te vaak een succes zal worden. Ik begrijp dat goed, maar het werpt toch een merkwaardig licht op onze inzet als wij de Grondwet willen voorzien van een regeling met betrekking tot het correctief wetgevingsreferendum.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording, maar ik vraag hem wel of hij een eenduidige wettekst niet belangrijk vindt. Of is mijn verzoek om de uitspraak van de minister dat het woordje "ten minste" niet inhoudt dat het mogelijk is dat de drempel wordt verhoogd, aan zijn aandacht ontsnapt?

De minister heeft bij de drempel wederom een analogie opgevoerd. Hij heeft uitgesproken dat het niet de bedoeling is dat het hoger of lager is dan bij het landelijk niveau.

Wil de manier waarop de minister verwezen heeft naar de communicatietechnieken zeggen dat in uitvoeringswetten geregeld kan worden dat, bijvoorbeeld, een stem uitgebracht kan worden via Internet? Dan kan ik mij iets voorstellen bij een verwijzing naar communicatietechnieken. Dan is 600.000 inderdaad vrij gemakkelijk haalbaar. Hierop wil ik graag een reactie van de minister hebben.

Wat de delegatie betreft ben ik minder content met het antwoord van de minister. In artikel 128a staat dat er bij of krachtens de wet dingen geregeld moeten worden. In de beantwoording wordt voor het eerst geopperd dat dit een delegatiemogelijkheid inhoudt. De minister heeft dit wat gerelativeerd, omdat dit de enige delegatie is aan de medeoverheden. Kan de minister hier wat meer over vertellen? Ik kan mij er niets bij voorstellen. Als het niet mag gaan over het stellen van grenzen aan de besluiten en als het niet mag gaan over de besluiten zelf, waar mag het dan wel over gaan bij delegatie?

Ik heb de vraag geopperd of er misschien in elke wet een artikel wordt opgenomen als dit hele proces is afgerond. De minister antwoordt

daarop dat het antwoord op de vraag welke wetten referendabel zijn uit de Grondwet zelf voortvloeit. Er is immers een artikel waarin wordt geregeld welke wetten uitgezonderd worden. Mijn vraag is dus of alle wetten die niet uitgezonderd worden in dat artikel referendabel zijn. In eerste termijn heb ik het voorbeeld aangehaald van een wetsvoorstel ter verhoging van de benzineprijs. Kan dat wetsvoorstel onderwerp zijn van een referendum? Ik heb daarnaast begrepen dat de termijn waarbinnen een referendum aangevraagd moet worden in de uitvoeringswet geregeld moet worden.

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik wil graag de spanning uit het debat halen door te verklaren dat mijn fractie tevreden is met het antwoord van de minister. Hij kan er vrijwel van uitgaan dat wij bereid zijn om dit wetsvoorstel te steunen.

Ik was bijzonder tevreden over de evenwichtige wijze waarover hij sprak over de verhouding tussen directe en indirecte democratie en de steun die hij verleende op het punt van de anticiperende werking. Ik denk dat dit inderdaad een eigen waarde heeft voor het referendum, welke daarbij ook tot uiting zou kunnen komen. Ondanks de steun van mijn kant, heb ik nog een enkele vraag naar aanleiding van het antwoord van de minister.

Bij de lokale en provinciale referenda is gesproken over de algemeen verbindende voorschriften. Als ik het goed heb begrepen, heeft de minister die grosso modo gelijkgesteld met verordeningen. Ik denk dat dit iets te kort door de bocht is en ook iets te beperkend. Als dit het geval zou zijn geweest, waarom is dat dan niet opgenomen in de wet? Waarom staan er nu geen verordeningen in? Per saldo zal het zich beperken tot verordeningen immers geen recht doen aan de belangrijke besluiten die op lokaal en provinciaal niveau genomen worden. Ik kan mij, bijvoorbeeld, voorstellen dat er in plaats van "algemeen verbindende voorschriften" iets had gestaan in de trant van "besluiten met algemene strekking". De gang die de minister nu opgaat met verordeningen zie ik echter niet zitten. Misschien dat de minister hierop kan reageren.

Ik kom bij de drempels en de relatie met de moderne communicatietechnieken. Ik heb in het interruptiedebatje al aangegeven dat het verstandig is om in het kader van de uitvoeringswetgeving dit punt mee te nemen en met name te bezien of er bij fases van het proces als het verkrijgen van steunverklaringen, het inleidend verzoek en de 600.000 stemmen, geen gebruik gemaakt kan worden van moderne communicatietechnieken zoals Internet. Voor de volksstemming zelf denk ik dat het verstandig is om vooralsnog aan te sluiten bij de traditionele gang naar de stembus. Ik zie nog niet goed in hoe wij daar op korte termijn een andere vorm voor kunnen vinden, maar ik kan mij wel voorstellen dat je voor het verkrijgen van steun om het in de richting van een referendum te leiden gebruik kunt maken van moderne technieken. Ik zou dat op voorhand niet willen uitsluiten. Ik wil dat punt in ieder geval meegeven in het kader van de uitvoeringswetgeving.

De minister stuurt aan op gelijke drempels bij lokale en provinciale referenda. Er ligt een parallel met de nationale drempels. Dat is mooi, maar ik denk dat de drempel van 30% die er nu is verhoudingsgewijs al hoger is, gelet op de praktijk van de opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor provinciale staten. Het halen van een opkomstpercentage van 60 bij verkiezingen voor provinciale staten is nog een hele toer. Wanneer je op dat niveau referendums wilt houden, dan kan ik mij voorstellen dat het bepaald niet gemakkelijk is om aan dat opkomstpercentage te komen. In die zin kan nu al gesteld worden dat de drempel van 30% eigenlijk al hoger is dan de 30% op landelijk niveau. Dat gegeven zou op zichzelf al een extra argument zijn om de andere drempels die je zou willen leggen bij het inleidend verzoek verhoudingsgewijs niet hoger te maken.

Ik heb nog een opmerking gemaakt over de rol van de voorlichting en de noodzaak, daar aandacht aan te besteden in de uitvoeringswetgeving. Misschien kan de minister daar nog even op reageren. Ik denk dat het zeker verstandig is om dit punt in de uitvoeringswetgeving op te nemen en niet geheel over te laten aan het

## Hessing

vrije spel der maatschappelijke krachten.

De kernvraag is en blijft – de heer Jurgens sprak daar ook over – of je bereid bent om burgers dichter bij het bestuur te brengen en dus eigenlijk of je bereid bent om burgers directe zeggenschap te geven over zaken die hen rechtstreeks raken. Als je die principebeslissing hebt genomen, kun je vervolgens kijken of er een weg te vinden is om vorm te geven aan het referendum, ondanks alle bezwaren en kanttekeningen die je daarbij zou kunnen plaatsen. Als je die principebeslissing eenmaal hebt genomen, is de weg tussen droom en daad waarachtig af te leggen.

Ik heb nog een laatste opmerking, bestemd voor de VVD-fractie. Als de VVD al de kans heeft om een referendum vast te leggen met een bescheiden omvang en een uiterst bescheiden inhoud, dan is het nu wel. Ik denk dat de VVD geen tweede kans krijgt.

□

De heer **Wiegel** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de heer Hessing voor de zorgen die hij besteed heeft aan de standpuntbepaling van mijn fractie.

Mijn fractie dankt de regering voor de antwoorden op onze vragen. Wij hebben waardering voor de wijze waarop de minister dit wetsvoorstel vanmiddag heeft verdedigd. Kernpunt voor degenen die strikt principieel naar het wetsvoorstel zien, is en blijft dat zij met de staatscommissie-Cals/Donner en met de heer Geertsema van opvatting zijn dat het referendum als zodanig zich niet verdraagt met het in ons land bestaande stelsel van representatieve democratie. Anders verwoord, ons parlementaire stelsel is gegrond op gedelegeerd vertrouwen. Ik ga in mijn tweede termijn niet verder in op dit punt. De meningen in dit huis zijn gewisseld; de opvattingen zijn duidelijk. Ik kom daar aan het eind van mijn betoog op terug.

In eerste termijn heeft mijn fractie een beperkt aantal vragen gesteld die alle de reikwijdte van het voorstel strekkende tot wijziging van de Grondwet en tot opnemingsbepalingen inzake het correctief referendum in onze Grondwet raken. Op onze vragen is de minister uitvoerig ingegaan. Wij zijn hem daarvoor erkentelijk. Wat ons betreft

ging het vooral om twee punten die allebei via amendering tijdens het debat in de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn aangebracht, dan wel aangepast. Het eerste is het referendabel zijn van sommige verdragen – artikel 89b – en het tweede is het referendabel zijn van besluiten die door de lagere overheden zijn genomen; artikel 128a. Beide formuleringen zijn naar ons gevoelen tamelijk onverhoeds tot stand gekomen en geaccepteerd.

Mijn fractie moet constateren dat over het referendabel zijn van verdragen als die van Maastricht en Amsterdam in de Tweede Kamer nauwelijks is gedebatteerd. "Heeft men aan de overzijde de consequentie van een en ander wel goed overdacht?", zo luidt mijn retorische vraag. Het is een retorische vraag, want de regering kan er nauwelijks op ingaan. Nu bestaat er over vragen van buitenlandse politiek en vragen van Europese aard in hoofdlijnen consensus in ons volk. Je zou dus kunnen stellen dat er geen vrees hoeft te bestaan dat er bij dit soort aangelegenheden voorstellen van rijkswet via referenda zullen worden getorpedeerd. Maar er zijn natuurlijk ook andere tijden geweest. De minister zei dat bijvoorbeeld ook het NAVO-verdrag referendabel zou zijn geweest. Dit deed mij denken aan tijden waarin zowel binnen het parlement als daarbuiten heftig werd gestreden over bijvoorbeeld de positie van ons land binnen het Westelijk bondgenootschap. En ondanks alle rust aan het front op dit moment, is mijn fractie nog steeds niet gelukkig met deze ontwerp-wetsbepaling. En dan formuleer ik het zeer gematigd.

Dan ons tweede punt van zorg: de referendabiliteit van besluiten van lagere overheden. Er kan slechts worden geconstateerd – de regering bevestigt dit ook – dat hierover aan de overzijde stevig is gediscussieerd, met echte meningsverschillen, ook binnen de coalitie. Tenminste, dat hebben wij kunnen proeven. En er is in de gedachtewisseling aan de overzijde – de minister heeft er ook, zij het voorzichtig, iets over gezegd – een compromis gevonden. De gevonden bepaling is beperkter dan men in andere kring dan de onze zou hebben gewild en ruimer dan wat onze geestverwanten aan de overzijde zouden hebben geprefereerd. Die gaven de voorkeur aan de term "verordening", waarover de

minister vanmiddag ook heeft gesproken. Ik zei het, er is een compromis uit de bus gekomen dat overigens wel de problemen in de tijd heeft verplaatst.

Mijnheer de voorzitter! Voorts enkele opmerkingen over de effectiviteit van het wetgevingsreferendum. Om zoveel mogelijk in te perken dat het correctief wetgevingsreferendum ook daadwerkelijk effectief zou zijn, hebben onze geestverwanten aan de overzijde – zo heb ik het tenminste uit de stukken begrepen – ervoor gezorgd dat er hoge drempels – anderen zouden van hindernissen spreken – in dit wetsontwerp zijn ingebouwd. Pragmatisch gezien – een herkenbaar woord in de Nederlandse partijpolitieke verhoudingen – zal de feitelijke betekenis van dit wetsontwerp, zo het al na afloop van dit debat zal worden aanvaard, misschien niet ver verwijderd zijn van de uitkomst waarbij het zou worden verworpen. Zo zou een opgewekt cynicus het kunnen zeggen.

Nu is er gezegd dat het wetsontwerp uiteindelijk een prijs voor paars is geworden. De minister heeft dit ontkend. Hij heeft een grote rol gespeeld bij de vorming van het kabinet en later en hij heeft gezegd dat het zo niet is. Ik kan dit niet overzien, want onze fractie is natuurlijk niet bij die onderhandelingen geweest. Maar het is, zo zegt de regering, geen prijs voor paars. Eigenlijk vond ik de opmerking van de heer Van Dijk wel heel bijzonder. Hij zei: het is geen prijs voor paars, het zijn eigenlijk twee prijzen voor paars. Dat is uit de mond van een woordvoerder van de oppositie toch een woord van waardering. De heer Van Dijk zei: in de eerste plaats is er een prijs voor paars voor diegenen die voorstander zijn van het referendum en in de tweede plaats is er een prijs voor diegenen die de hoge drempels in het voorstel hebben gebracht.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voor de eerlijkheid is het waarschijnlijk goed dat ik zeg dat het lovende karakter dat de heer Wiegel in mijn woorden dacht aan te treffen, zeker niet bedoeld was. Het is een prijs die de politiek, die de maatschappij moet betalen voor paars. Zo is het bedoeld.

De heer **Wiegel** (VVD): Dat is een



## Wiegel

uitleg die ik in eerste termijn zeker ook heb gehoord van de heer Van Dijk. Maar toen hij sprak over de twee prijzen voor paars, dacht ik: de heer Van Dijk is er op het scheiden van de markt, nu wij in de laatste termijn over dit wetsvoorstel spreken, misschien toch nog iets vriendelijker over geworden. Maar dat heb ik blijkbaar verkeerd getaxeerd. Laat ik het maar zo formuleren: het is een weging, een compromis, alle voorwaarden zijn vastgespijkerd in het voorstel. Om het een beetje huiselijk te zeggen: je kunt in het leven natuurlijk ook niet altijd alles hebben. De minister heeft dat op zijn eigen wijze verwoord.

Vanwege het complex van overwegingen en ondanks de bezwaren die ik namens mijn gehele fractie heb geformuleerd, zal een groot deel van mijn fractie haar stem aan dit wetsontwerp in deze eerste lezing niet onthouden. Een ander deel van onze fractie handhaaft, met alle waardering voor de verdediging door de minister, haar principiële bezwaren tegen het correctief referendum en dat deel zal dus tegen dit voorstel stemmen.

In eerste termijn heb ik gezegd dat mijn fractie het op prijs zou stellen, zicht te krijgen op de voornemens van de regering met betrekking tot de nadere uitwerking in de gewone wet – dat zal onder de verantwoordelijkheid van een volgend kabinet vorm krijgen – gesteld dat dit wetsvoorstel het hier in eerste lezing haalt. Thans is daar onvoldoende zicht op. Er is onvoldoende zicht op de inhoud van de wettelijke uitwerking van het thans voorliggende wetsvoorstel. De minister is daar in zijn antwoord wel op ingegaan. Hij heeft een aantal contouren geschetst en hij heeft een verdere uitwerking op een enkel punt aangeduid, naast datgene wat in de stukken stond. Hij heeft bijvoorbeeld gezegd dat hij niet uitsluit dat ook bestemmingsplannen referendabel zullen worden. Dat is trouwens nogal wat. Daarom herhaal ik in tweede termijn onze opvatting, namelijk dat wij, voordat wij ons willen zetten aan de behandeling in tweede lezing – if any – zicht willen hebben op de nadere uitwerking in de gewone wet. Als dit wetsontwerp het hier in eerste lezing haalt, gaan wij ervan uit dat de regering onze opvatting goed begrepen heeft. Verdere voorschotten, die hier vandaag door enkele anderen zijn genomen, neemt mijn

fractie thans niet, ook niet omdat op dit ogenblik niemand kan overzien of een volgend kabinet er ook de verantwoordelijkheid voor wil nemen dat dit wetsvoorstel de tweede lezing ingaat.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Wiegel gebruikte zojuist de veelzeggende, zij het niet-Nederlandse woorden "if any". Hij kan weten of de optelling van de stemmen van de PvdA-fractie, de D66-fractie, anderen die zich vóór het wetsvoorstel hebben uitgesproken, en de leden van zijn fractie die vóór zullen stemmen, samen een meerderheid uitmaken. Hij weet dat nu reeds. Kan hij ons zeggen wat hij met "if any" bedoelt?

De heer **Wiegel** (VVD): Nee, ik weet dat nog niet. Ik heb het als volgt aangeduid: een groot deel van mijn fractie zal vóór het voorstel stemmen. Maar hoe het uitpakt, hangt bijvoorbeeld ook af van de afwezigheid van leden van de PvdA-fractie.

□

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter! De minister is in zijn antwoord uitgebreid ingegaan op de principiële kant die aan het correctief referendum zit. Ik ga daarin eigenlijk wel met hem mee. Hij gebruikte ook de woorden: vervolmaking van de democratie, zoals ik dit zelf in mijn eerste termijn heb genoemd. Wat dat betreft is er in ieder geval een duidelijke overeenstemming op dit punt tussen de minister en mij.

Vervolgens is de minister uitvoerig ingegaan op de bezwaren die door de verschillende fracties naar voren zijn gebracht tegen het correctief referendum. De beantwoording daarvan wekte – ik verwijs bijvoorbeeld in dit opzicht naar hetgeen de heer Holdijk heeft gezegd – op enig moment de indruk dat de minister blij is, dat er zulke hoge drempels in het wetsvoorstel zijn voor het correctief referendum. Hij wekt daarmee de indruk het belang van het correctief referendum af te zwakken om toch maar die bezwaren onderuit te kunnen halen. In dat opzicht is het naar mijn idee een wat tweeslachtig standpunt, alhoewel ik erken dat de minister heeft gezegd, dat hij het toch nog als een mogelijkheid ziet dat er ooit gebruik gemaakt zal worden van dit

referendum. Ik meen dat hij zei: ik zie het best wel als een mogelijkheid. Ik wil het daar in ieder geval op houden. Waarom? Als ik het goed zie, heeft de heer Wiegel nu een schot voor de boeg gegeven, doordat hij zei: wij gaan op dit moment niet verder dan dat we eerst stemmen over dit wetsvoorstel en vervolgens is de tweede lezing aan bod. Maar bij die tweede lezing zal het voor de heer Wiegel, zo begrijp ik hem, van essentiële betekenis zijn – in dat opzicht is, zo denk ik, de al eerder genoemde parallel met de stadsprovincie hier aan de orde – dat er op dat moment al voldoende zicht moet zijn op de uitvoeringswetgeving die zo nodig aan dit wetsvoorstel is verbonden. Ik denk dat het van belang is dat de minister zich over dat schot voor de boeg uitlaat en vandaar mijn vraag ook daarstraks: hoever is het ministerie nu op dit moment? Is het zo dat het vervolgetraject rust, of is het zo dat daar nu toch aan gewerkt gaat worden? Als ik de heer Wiegel serieus moet nemen in dit opzicht, denk ik dat het een duidelijke waarschuwing is; ik ben benieuwd wat de minister daarover zegt.

Mijnheer de voorzitter! Het correctief referendum – ik heb het al in eerste termijn gezegd – is een correctie op de wetgever. De minister had aangekondigd in zijn antwoord dat hij nog zou ingaan op de opmerkingen die ik in eerste instantie heb gemaakt, bijvoorbeeld op de positie van een regeerakkoord en de positie van de kiezer die wordt geconfronteerd met een akkoord waarvan hij kan zeggen: daar heb ik als kiezer niet om gevraagd, laat staan om al de uitvoeringsmaatregelen die nu in werking worden gezet. Ik vind dat in ieder geval ook in dat opzicht het correctief referendum de mogelijkheid moet bieden aan de burger, aan de kiezer, om te reageren op wetgeving waarvan hij duidelijk zegt: ik ben het hier niet mee eens, ook al heb ik op een van de partijen gestemd die nu aan de coalitie deelnemen.

Samenvattend geldt wat mij betreft, mijnheer de voorzitter, dat ik in ieder geval dit wetsvoorstel zal steunen.

□

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! De bijdrage van de heer Van Dijk was

## Dijkstal

voor een belangrijk gedeelte gericht op de inbreng van de heer Jurgens. Ik voeg mij daar verder niet in. Er zijn wel een paar punten die hij aan de orde heeft gesteld, waar ik graag nog iets over wil zeggen. Hij heeft, op zichzelf niet ten onrechte, gezegd dat de invloed van de kiezer op de weg naar wetgeving, veelal in het voortraject, vorm moet krijgen. Dat is zeker waar. Ik vind die inbreuk op het representatieve stelsel, in de meest strikte zin van het woord, ook een volstrekt aanvaardbare. Immers, in plaats van een vertrouwensvotum te geven aan de vertegenwoordiger en te zeggen: "Over vier jaar zie ik je terug, dan leg je maar verantwoording af en dan bepaal ik bij de verkiezingen of je weer het vertrouwensvotum krijgt", hebben wij een democratie ontwikkeld waarbij de burger, misschien niet formeel, maar in ieder geval materieel, heel veel directe macht kan ontwikkelen en dat is een goede zaak. Het is precies de reden waarom ik vind dat we op moeten passen die tegenstelling te creëren tussen een representatief stelsel en directe vormen van beïnvloeding. We hebben dat al lang zo gedaan en dat is maar goed ook. Je kunt blijven discussiëren over de vraag of het op onderdelen niet te ver gaat. Er is een hele discussie aan de gang over onder andere de grote projecten. In hoeverre willen wij uitbundige inspraak aan de voorkant en bezwaard beroep aan de achterkant? Is dat niet een tikje te veel? Een dergelijke discussie is volstrekt legitiem. Die gaat echter niet over het principe maar over de vormgeving van directe beïnvloeding en indirect stelsel. De overige opmerkingen op dit punt heeft de geachte afgevaardigde terecht gemaakt.

De heer Van Dijk moet hier niet een andere discussie bij betrekken, een discussie die overigens wel relevant is. Hij duidde die kort aan met de stroperigheid van de besluitvorming en het primaat van de politiek die door deze coalitie en het kabinet worden nagestreefd. Die discussie is heel belangrijk, maar gaat over heel andere elementen van de werking van onze democratie. Dat varieert van de positie van het maatschappelijk middenveld tot de ZBO's, het adviesstelsel, meer of minder dualisme, aansturing door de minister van ambtelijke groepen etc. Dat raakt slechts de rand van het

onderwerp waarover wij het vandaag hebben.

Voorzitter! De heer Van Dijk heeft terecht opgemerkt dat de anticiperende werking van bijvoorbeeld de inspraak vooraf groot is. Dat heb ik ook aangegeven in eerste termijn. Maar je kunt de vermoedelijke anticiperende werking van het referendum ook niet ontkennen. Integendeel, die moet je zelfs waarderen. Ik vond de opmerking van de heer Hessing op dit punt juist en niet in tegenspraak met de anticiperende werking die de inspraak vooraf heeft. Het vult elkaar in die zin als het ware aan. De heer Van Dijk zei daarna dat je ervoor moet oppassen dat het instrument van de inspraak in de hele bestuurlijke techniek wordt vermengd met het instrument van de referendum. Daarin heeft hij natuurlijk gelijk. Het referendum is een ander instrument dan de inspraak zoals geregeld in een inspraakverordening.

In hoeverre moet bijvoorbeeld bij het referendum worden gesproken over onschuldige of schuldige instrumenten? Het kan op allerlei manieren uitpakken. Ook in de wetgeving kunnen schuldige of onschuldige motieven zitten. Ik ben er niet altijd van op de hoogte welke "schuldige" of "onschuldige" motieven precies ten grondslag liggen aan een parlementair onderzoek of een parlementaire enquête aan de overkant. Met andere woorden, volgens ons stelsel zal voor een bepaald instrument uiteindelijk een politieke afweging moeten worden gemaakt. De heer Wiegel heeft dat al aangegeven in een interruptiedebat met de heer Jurgens. En het is volkomen legitiem dat een dergelijke afweging wordt gemaakt. Daarvoor zitten wij hier. De heer Van Dijk heeft het terecht aangegeven. Dat siert hem.

Voorzitter! De heer Van Dijk heeft een vraag gesteld over de rijkswetten. De rijkswetten zijn uitgezonderd door uitzondering van de uitvoering van het Statuut. De Grondwet kent het begrip rijkswet niet. Dat gebeurt in het Statuut, dat een hoger document is. Ik denk in dit verband aan een goedkeuringswet voor het huwelijk van prins Maurits. In de Grondwet wordt over de wet gesproken, maar uit het Statuut blijkt dat het een rijkswet moet zijn. Zo is de koppeling gemaakt waarnaar de heer Van Dijk zocht.

Voorzitter! In de richting van de heer Jurgens heb ik niet veel op te merken. Hij sprak over verkiezingen, over het moment waarop de directe democratie zichtbaar wordt. De tussenliggende periode bestempelde hij als het indirecte stelsel. Immers, dan gebeurt het per vertegenwoordiging. Dat is in formele zin juist. Maar ik wijs er met grote nadruk op dat het in materiële zin niet juist is. Uit de bestuurspraktijk die zich met name na de jaren zestig heeft ontwikkeld in dit land, blijkt hoe ongelooflijk groot de invloed van de kiezer is op het besluitvormingsproces: in eerste instantie bij de voorbereiding op departementen, daarna bij het kabinet, daarna in de Tweede Kamer en daarna in de Eerste Kamer. Dat beschouwen wij grosso modo als een goede zaak.

De heer Holdijk heeft gesproken over de bekrachtiging van het wetsvoorstel. Ik heb niet veel toe te voegen aan datgene wat ik in eerste termijn heb gezegd. Wij verschillen op dit punt gewoon een beetje van mening. Ik begrijp overigens best de redenatie van de heer Holdijk. Maar datgene wat ik in eerste termijn heb gezegd, is een logische consequentie van dit instrument, dat op zichzelf bijzonder genoemd kan worden. Dit instrument is er immers nog nadat de wetgever heeft gesproken. Het kan niet anders dan dat je die verplichte bekrachtiging zult moeten accepteren.

Mevrouw Schoondergang heeft gesproken over de betekenis van de woorden "ten minste" in het tweede lid van artikel 128a. Ingevolge die bepaling vervalt een voorstel van rechtswege wanneer een meerderheid van ten minste 30% van de kiesgerechtigden voor het referendum tegen hebben gestemd. Dat is de grondwettelijke norm. Er is geen ruimte voor het lokaal bestuur om die grens zelf hoger te leggen. Het punt van de heer Hessing, ook in relatie tot de opkomst, was wel relevant. Maar alles afwegende hebben wij niet gekozen voor die weg.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Daar ging mijn vraag niet over. Het ging erom of "ten minste" zo uitgelegd kan worden dat bijvoorbeeld ook 33% als ondergrens kan worden genomen.

Minister **Dijkstal**: Ja.

## Dijkstal

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Maar dat kan niet.

Minister **Dijkstal**: Het kan.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik heb het nu niet over het provinciale en lokale niveau, maar over het landelijk niveau. Daarover wordt gesproken over ten minste 30%, 40.000 en 600.000 stemmen. Juristen zeggen dat dit door de overheid zo kan worden uitgelegd dat ook 33% als ondergrens wordt genomen. Dat wil ik afgrenzen. Daarom verzoek ik de minister om nu te laten vastleggen dat dit niet kan.

Minister **Dijkstal**: Ik had dat inderdaad niet begrepen. Ik kan mevrouw Schoondergang geruststellen: dat kan niet, het is niet de bedoeling. Het gaat over het rijksniveau. Het is juist de bedoeling om hierover helderheid te verschaffen in de wet.

De heer **Wiegel** (VVD): De woorden "ten minste" leiden wel tot de wetenschappelijke twijfel waarover mevrouw Schoondergang spreekt.

Minister **Dijkstal**: Dat is een wetenschappelijke twijfel die van alle tijden is en ook van alle tijden gemakkelijk te beantwoorden is. Een normaal wetsvoorstel kan in dit huis slechts aanvaard worden als ten minste een meerderheid daarvoor is.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Nee hoor. Dat woord "ten minste" kan gewoon juridisch helemaal verdwijnen: als een meerderheid voor is, niet ten minste.

De heer **Hessing** (D66): Exact, als de woorden "ten minste" waren weggefallen, dan stond het vast op 30% en 40.000. Nu bestaat in theorie de mogelijkheid dat de uitvoeringswetgever dat percentage op een hoger niveau gaat tillen. Mevrouw Schoondergang zou dat niet wenselijk achten. Ik ondersteun dat.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik wil die mogelijkheid uitsluiten.

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Hessing dat punt steunt, maar het is een van de punten die wij op een later moment,

als dit wetsvoorstel deze lezing haalt, nog eens bespreken.

Minister **Dijkstal**: Voorzitter! Ik ga ervan uit dat het zeker na het overleg in de Tweede Kamer, waar wij deze drempels hebben bedacht, geen betekenisloze getallen zijn. Ik meen dat wij er verstandig aan doen om het voorlopig hierbij te houden. U zult met een paar onzekerheden moeten leven, namelijk de details die wij straks bij de uitvoeringswetten zullen regelen. Ik wil er echter geen twijfel over laten bestaan dat de nu opgevoerde drempels zijn bedoeld tegen frivool gedrag. Gelijktijdig werkt het niet belemmerend om het instrument effectief te maken. Dat is de materiële betekenis hiervan. Laten wij het daar maar voorlopig met elkaar over eens worden, want dan zijn wij al een heel eind verder.

Ik wil nog ingaan op de delegatie naar de decentrale overheden. Ik herhaal dat ingevolge artikel 128a bij of krachtens de wet uitzonderingen op de hoofdregel kunnen worden gemaakt wat de algemeen verbindende voorschriften betreft die referendabel zijn. Dat kan naar twee kanten toe werken. Wij zaten in het debat met de Tweede Kamer al met het probleem dat wij een jargon gebruiken op het nationale niveau dat niet identiek bestaat in zijn volledige juridische betekenis op het decentrale niveau. Er is een zekere ruimte om daarin af te wijken. De vraag hoe groot die ruimte is hangt weer samen met de exactheid waarmee je dat kunt formuleren. Dat is precies het antwoord waarnaar de heer Wiegel zo zoek is op de vraag of je die helderheid nu al of zo snel mogelijk kunt verschaffen. Wij zullen er echt nog met elkaar een robbertje over moeten vechten hoe je het precies kunt definiëren en welke ruimte er al dan niet nog is. Er zit ook een politieke beoordeling bij of je die ruimte al dan niet groter wilt maken. Ik denk wel dat de toevoeging door Tweede Kamer aan dit wetsvoorstel een heel duidelijke richting aangeeft. Wellicht hebt u de hoop dat wij met een soort delegatiebepaling grote ruimte overlaten aan de andere overheden die zij zelf kunnen invullen, maar dat is niet het geval. Daar ben ik heel eerlijk in. Ik kan mij overigens wel voorstellen dat wij straks bij de uitvoeringswet wat extra handreikingen bieden bij extra faciliteiten voor initiatiefnemers, waarbij de wet een

ondergrens geeft. Je kunt dat op gemeentelijk niveau doen, bijvoorbeeld door standpunten van anderen in de gemeentelijke uitgaven te publiceren. Dat soort kleinere zaken is denkbaar.

Ik wilde niet suggereren dat wij reeds nu via e-mail, Internet of andere systemen al het stemmen kunnen regelen. Ik denk wel dat wij hier bij de uitvoeringswet uitgebreid op moeten ingaan. Het is duidelijk dat de ontwikkeling van de technologie straks interessante mogelijkheden biedt. Ik voorspel dat wij hierover binnen vijf jaar zeer uitgebreid zullen discussiëren, ook in dit huis. Dat betreft dat niet alleen het onderhavige kader, maar een breder kader. Wat in de wereld en in Nederland op de elektronische snelwegen gebeurt, is van ongekende betekenis. Dat gaat ook in een ongekend tempo. Ons zal zeer dringend de vraag worden voorgelegd wat hiervan de betekenis is en hoe wij met die instrumenten kunnen omgaan. Verder dan dat kom ik nu ook niet, maar die notie ligt er natuurlijk wel.

Mevrouw Schoondergang heeft mij nog eens gevraagd of wij niet bij elke wet moeten aangeven of hij referendabel is. Dat is niet nodig. Wij geven nu aan voor welke wetten het referendum niet geldt. Alle andere wetten vallen er dus wel onder. In theorie is het denkbaar dat bij onduidelijkheid over het karakter van een bepaalde wet een rechter hierover een besluit zal nemen. Ik denk niet dat dit vaak zal voorkomen. In de Nederlandse bestuurspraktijk zijn de uitzonderingen namelijk helder. Alle andere wetten zijn dus wel referendabel.

Ik weet niet of ik het met de heer Hessing eens kan zijn als hij zegt dat ik in de toelichting niet verder ben gekomen dan de algemene verbindingen grosso modo gelijk te stellen met de verordeningen. Ook in het debat aan de overzijde is gezocht naar sluitende formuleringen. Die zijn er echter niet, omdat het bestuursjargon en het bestuurlijk-juridisch karakter van bepaalde instrumenten op de verschillende niveaus wezenlijk verschillen. Je zult daar dus toch met elkaar over door moeten discussiëren. Ik geloof wel dat de richting waarin wij denken, zo langzamerhand duidelijk is.

Over de rol van de voorlichting wil ik twee dingen zeggen. In de eerste plaats denk ik dat wij de precieze

## Dijkstal

regeling daarvan bij de uitvoeringswet aan de orde moeten stellen. In de tweede plaats wijs ik erop dat in de stukken en de toelichting het begrip van de "neutrale voorlichting" is opgekomen. Ik mag dan misschien verwijzen naar een algemeen overleg dat de minister-president en ik aan de overkant hebben gehad. Ik vind dat een kabinet, als het een wetsvoorstel indient, niet alleen het recht maar ook de plicht heeft om de zegeningen daarvan met enig enthousiasme uit te dragen. Dan doet zich onmiddellijk de vraag voor of dat neutraal en objectief is. Je doet het omdat je ervan overtuigd bent, want anders doe je dat niet. Ik vind het een beetje kunstmatig om te zeggen dat het kabinet dat in zijn rol als wetgever niet mag doen. Je moet je echter wel realiseren dat er ook anders over een dergelijk wetsvoorstel kan worden gedacht. Als je het eerlijk doet, kun je bijvoorbeeld zeggen: wij staan met veel enthousiasme achter deze grondwetswijziging over het correctief referendum, maar wij kunnen daar ook kanttekeningen bijvoegen die anderen bijvoorbeeld hebben gemaakt over de relatie met het representatieve stelsel en dergelijke. Er ontstaat evenwicht in de voorlichting als je ook de andere argumenten in beeld brengt. Het lijkt mij dat de burger er dan ook echt iets mee kan.

De heer De Wit zei terecht dat er een zekere tweeslachtigheid zit in de voorliggende oplossing. Dat komt omdat wij twee meesters tegelijk willen dienen. De ene meester is het in stand houden van het representatieve stelsel, en de andere meester is de invloed die wij de burger aan het eind van zo'n wetgevingstraject willen geven. Die tweeslachtigheid proberen wij op te lossen via de hoogte van de drempels.

De heer De Wit sprak over de relatie met het regeerakkoord. Ik ben daar heel laconiek over. Ik weet dat sommige mensen zich veel zorgen maken over regeerakkoorden, gedetailleerdheid en al dat soort dingen meer. Ik wijs er met nadruk op dat een regeerakkoord zoals dat tot stand komt, niet in een korte periode opeens door allerlei fracties wordt bedacht. Voor al die fracties zit er al een heel lange voorgeschiedenis over allerlei onderwerpen aan vast, waar burgers al erg bij betrokken zijn en al allerlei meningen over hebben geventileerd. In de aanloop naar de uiteindelijke

totstandkoming van een regeerakkoord is er dus al heel veel over geschreven en gezegd, zodat wij dan al veel weten. Daarna krijg je de uitwerking van het regeerakkoord in de vorm van de behandeling van wetten in een parlement. Het beroep dat telkens door de regering wordt gedaan op de gemaakte afspraken is legitiem, maar wij zullen elke keer weer in het parlement moeten bevechten dat de wetgeving terzake er dan ook doorheen komt. Er zijn voorbeelden in het huidige regeerakkoord, waarin wij het niet precies genoeg hebben kunnen regelen in het regeerakkoord, en waarbij dan ook in het parlement onmiddellijk onzekerheid ontstaat over de vraag, of het gehaald wordt of niet. Zo hoort het ook! Zo moet het gevecht gevoerd worden! Dan is zo'n wet, voortvloeiend uit het regeerakkoord, uiteindelijk aangenomen door de Eerste Kamer, en dan krijg je nog een correctiemogelijkheid. Mij dunkt dat hiermee voldoende evenwicht aanwezig is om de invloed van de burger op wat in regeerakkoorden staat, tot uitdrukking te brengen.

Ik neem nota van de twee punten die de heer Wiegel noemde, namelijk de verdragen en de besluiten van de medeoverheden, en van het feit dat deze punten zwaar wegen voor de VVD-fractie, en dat zij vindt dat deze punten evenwichtig moeten worden geregeld. Hij zei zelf dat deze punten er redelijk onverhoeds in zijn gekomen, en vroeg zich af of dit allemaal doordacht is gegaan. Maar hij nam aan dat wij dat zelf iets anders zien, zodat ik daar niet op hoeft te reageren. Wel wil ik aangeven dat ook ik het van groot belang vind, dat wij straks die zaak evenwichtig in de uitvoeringswetgeving weten te regelen. De heer De Wit beschouwt die opmerkingen van de heer Wiegel als een schot voor de boeg; dat mag hij doen. Ik vind het echter een legitieme opmerking, want wij zitten er allemaal mee. Daarover is het debat hier en aan de overkant voor een belangrijk gedeelte gegaan. Het zal inderdaad nog niet zo makkelijk zijn om het straks in al die artikelen goed juridisch te vervatten, maar er mag geen misverstand bestaan over de inzet in dat debat. Mij dunkt is daarover vandaag voldoende gezegd.

De heer Wiegel heeft gezegd dat het mooi zou zijn als in tweede lezing meer zicht bestaat op wetgeving. Natuurlijk mag hij dat

zeggen. Ik weet ook dat daarvoor nog verkiezingen zijn, waarna partijen, welke dat ook zijn, een regeerakkoord maken en de vrijheid hebben daaraan nadere invulling te geven. Laat ons dat maar geduldig afwachten. Wat van de Eerste Kamer en het kabinet gevraagd mag worden, is aan te geven waar zij staan. Hoe staan zij in deze discussie?

Dat brengt mij aan de laatste opmerking van de heer Wiegel. Hij zei dat een groot deel van de VVD-fractie voor zal stemmen, waarbij hij verder niet inging op de vraag, of precies kan worden aangegeven hoe groot dat deel is. Ik weet, misschien wel als geen ander hier, dat de heer Wiegel voor geen kleintje vervaard is. Het begrip "klein" is slechts inhoudsvol als het begrip "groot" ook inhoudsvol is. Dat suggereert in dit geval heel veel, en kan niet anders dan geruststellen.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! In de Grondwet is het woordje "ten minste" gekoppeld aan de drie drempels. De minister heeft niet de uitspraak gedaan waar ik om heb gevraagd. Daarom herhaal ik mijn vraag. Is "ten minste" van geen betekenis voor de hoogte van de drempels? Als de minister mij kan antwoorden dat dit woordje van geen betekenis is, ben ik tevreden. Wellicht kan dit dan in de tweede lezing achterwege blijven.

Minister **Dijkstal**: Ik kan alleen maar plechtig verklaren dat voor deze coalitie – als zij dit straks zou moeten uitvoeren – geldt dat het woord "ten minste" geen betekenis heeft. Dit kabinet wil de drempels hanteren die in de wet zijn opgenomen. Dat is het enige wat ik hierover nu kan zeggen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Naar mij blijkt, is dat het geval. Dan stel ik voor, deze stemming te houden op dinsdag 3 maart aanstaande.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De beraadslaging in de desbetreffende vaste commissies van de Kamer ten aanzien van het ontwerpbesluit inzake illegale immigratie in het kader van het

## Dijkstal

Uitvoerend Comité Schengen (19326, nr. 193) heeft tot het advies geleid, aan dit ontwerpbesluit instemming niet te onthouden. Ik stel voor, dit advies te volgen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 18.55 uur tot 20.25 uur geschorst.

### Voorzitter: Talsma

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

#### **- het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1998 (25600 VIII), met uitzondering van het deel Cultuur.**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Ritzen**: Mijnheer de voorzitter! Ik ben de geachte afgevaardigden zeer erkentelijk voor wat zij naar voren hebben gebracht en de wijze waarop dat gebeurd is. Er was sprake van bezonkenheid, zoals je dat ook verwacht in dit huis, en niet te veel van de waan van de dag. Dat sprak mij in het bijzonder aan. Wanneer er over onderwijs gesproken wordt – ik las zojuist nog een stuk in Het Parool – dan lijkt het alsof alles kommer en kwel is. Zoals hier ook heel nadrukkelijk naar voren werd gebracht door de geachte afgevaardigden: daar is absoluut geen sprake van. Over het algemeen schetst de memorie van toelichting, op basis van de feitelijke cijfers, een beeld van een goed tot zeer goed functionerend onderwijs, ook al werd dit beeld door sommigen gezien als wat te optimistisch.

Het is altijd de vraag waaraan je het afmeet. In dat opzicht is de beste maat die je kunt nemen de relatieve maat ten opzichte van wat er in de buurlanden gebeurt. Dat is geen absolute maat en het hoeft ook nooit de eindmaat te zijn. Je ziet dat op bepaalde punten het onderwijs, ook het wetenschappelijk onderwijs en het onderzoek, ten opzichte van de buurlanden relatief goed functioneert, terwijl je toch nog altijd zegt: "Dit is wat ons betreft goed, maar nog niet goed genoeg." Je wilt daar

nog verdere stappen zetten. Maar als we even de maat aanhouden van het omgevend buitenland, kun je zeggen dat het onderwijs goed functioneert. Zo wordt het in het buitenland zelf ook nadrukkelijk gezien.

Dat functioneren vindt plaats met een bedrag aan geld dat zeker niet tot de hoogste categorie hoort. Ik zeg dat altijd wat "omfloerst". Ik geef hier even een reflectie bij. Mevrouw Grol zei dat de overheidsbijdrage is afgenomen. Nee, de overheidsbijdrage is niet afgenomen, het bedrag is toegenomen, zelfs sterk toegenomen. Het nationale inkomen is echter in die tijd sterker toegenomen, waardoor het percentage van het Bruto Binnenlands Product dat besteed wordt aan onderwijs, is afgenomen. Dat maakt inderdaad het contrast met het buitenland vrij groot, omdat in het omgevend buitenland de overheidsbijdrage als aandeel van dat inkomen groter is. Desondanks is er echter die goede kwaliteit. We springen er bij wiskunde en science echt uit, zoals bleek uit een internationale vergelijking van de OESO. Mevrouw Grol citeerde ook uit een OESO-rapport, het international illiteracy survey, de 10% functioneel ongeletterden. Ik vind dat inderdaad een heel opvallend en een heel ingrijpend punt. Dat is wat mij betreft echt iets om in het beleid aanzienlijk meer rekening mee te houden dan wij nu doen. Collega Dijkstal en ik hebben daar al een aantal activiteiten voor op de rails staan. Ik poets dat dus niet weg. Ik vind dat nogal wat. Ik weet dat ook de heer Hofstede daar in het verleden zeer nauw bij betrokken is geweest. Ik wil er echter wel graag bij vermelden dat dit het laagste percentage is van alle landen die voorkwamen in dat international illiteracy survey, omdat je anders een fout beeld krijgt. Je moet niet alleen maar denken: wat ziet het er in Nederland slecht uit. Het blijkt wederom dat we in de internationale vergelijking het laagste percentage hebben en dat we ons met Zweden tot de landen mogen rekenen die verreweg het best ontwikkeld zijn in taalgebruik. Dat gaat dan echter over volwassenen. Even voor alle duidelijkheid: wij spreken hier als bewindslieden altijd in bescheidenheid over. Die bescheidenheid is hier meer dan op zijn plaats. Als dit van bewindslieden ooit de prestatie zou zijn geweest, is dat van bewindslieden ver in het verleden, want het

gaat over onderwijs dat jaren geleden is gevolgd.

Er werd gesproken over de financiële positie en vervolgens ook met enig optimisme van de kant van mevrouw Lycklama à Nijeholt, die vond dat het er allemaal goed uitzag. Ik ben van mening dat het gelukt is om geleidelijk veel duidelijker te maken dat onderwijs cruciaal is voor onze sociale en economische ontwikkeling in de komende jaren. Er is ook enige gevoel van teleurstelling, kijkend naar de verkiezingsprogramma's. Dat betreft niet zozeer de uitgavenkant, want daarin zijn zaken opgenomen waaraan de komende jaren verder moet worden gewerkt, zoals verkleining van de klassen, met name in combinatie met kwaliteitsverbetering, informatisering in het onderwijs, een goed lerarenbeleid, aandacht voor voortijdig schoolverlaten en ondersteuning van ouders met kinderen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, waarvoor nog geen studiefinanciering beschikbaar is en waarvoor de wet inzake de tegemoetkoming van studiekosten soms te beperkt is. Deze items tref je in verkiezingsprogramma's aan.

De heer Veling trok de aandacht met een punt dat ik de afgelopen tijd met enige regelmaat in mijn eigen omgeving naar voren heb gebracht. Naast de pluskant kennen vrijwel alle verkiezingsprogramma's ook een minkant, namelijk een lijstje van een aantal bezuinigingen. Daarin zit een aantal zeer grote bedreigingen voor het onderwijs. Het is mij een lief ding waard als nog voordat de verkiezingen plaatsvinden duidelijk wordt gemaakt of zij ook werkelijk zo beoogd worden. Het debat wordt vaak verkokerd gevoerd, namelijk door de financiële specialisten en door de onderwijsmensen. Zij communiceren wellicht onvoldoende. Ik neem daarbij in het bijzonder het VVD-verkiezingsprogramma niet op de korrel. Ik wijs erop dat bij een bezuiniging van 16,3 mld. het in het verleden nog nooit is gebeurd dat die gepaard ging zonder substantiële bezuinigingen op onderwijs. Daar ligt ook de verbinding met het punt dat de heer Veling naar voren heeft gebracht. Ik heb er in het verleden voor gewaarschuwd dat het regeerakkoord zeer grote bezuinigingen op onderwijs kon bevatten. Dat betrof toen het hoger onderwijs. Binnen de VVD wil men nu niet bezuinigen op het voortgezet