

30ste vergadering

Dinsdag 18 mei 1999

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Postma

Tegenwoordig zijn 75 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Dees, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, Grol-Overling, De Haze Winkelman, Heijmans, Heijne Makkreel, Hendriks, Hessing, Van Heukelum, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, Korthals Altes, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pit, Pitstra, Le Poole, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Ruers, Scholten, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Steenkamp, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tiesinga-Autsema, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Vrisekoop, Werner, Wiegel, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en de heren Kok, minister-president, minister van Algemene Zaken, Peper, minister van Binnenlandse Zaken, en Korthals, minister van Justitie.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum (26156).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Bij de behandeling in eerste lezing, voorzitter, sprak onze fractie reeds twijfel uit over het draagvlak waarop deze wijziging van de Grondwet kan steunen. Als de invoering van het referendum dan van zo eminente betekenis is om de invloed van de kiezer op het regeringsbeleid te vergroten, waarom kiest dan diezelfde kiezer een Tweede Kamer en indirect een Eerste Kamer van een zodanige samenstelling dat bij een vrije stemming, waarbij de leden naar eigen overtuiging kunnen stemmen, dit voorstel niet de vereiste meerderheid zou krijgen? Toch ook in tweede lezing liet de woordvoerder van de VVD in de Tweede Kamer reeds in zijn eerste zin blijken met hoe weinig enthousiasme zijn fractie dit voorstel aanvaardt. Dient, zo vragen wij ons af, een grondwetswijziging en zeker een wijziging van deze importantie niet altijd een vrije kwestie te zijn, een vrije kwestie, waarbij het mandaat dat de leden van de kiezer hebben gekregen hen dwingt naar hun diepste en beste overtuiging te stemmen? Zeker, wij sluiten in dit politieke handwerk zeer vaak compromissen en overwegingen van

politieke opportuniteit spelen doorlopend een rol, maar het gaat bij deze grondwetswijziging toch niet om een zaak waarbij opportuniteits-overwegingen kunnen prevaleren, maar om een zaak waarin een principiële keuze gemaakt moet worden die in de Grondwet verankerd wordt.

Voorzitter! Onze twijfel over het draagvlak werd bij de laatste verkiezingen nog vergroot door het droeve lot dat juist die partij onderging voor wie het referendum het boegbeeld is. De zaak werd nog verergerd toen met een kabinetsscrisis werd bedreigd en de minister-president aandrang op behandeling in dit huis nog voordat de recente uitspraak van de kiezer zich voelbaar zou maken in de samenstelling van ons college. We hadden het toch over vergroting van de invloed van de kiezer? Mijnheer de voorzitter! Ons huis waarvan de onafhankelijkheid altijd het kenmerk was, is en moet blijven, wordt onder druk gezet. Onze reputatie staat vandaag op het spel.

Mijnheer de voorzitter! Bij de behandeling van deze grondwetswijziging in eerste lezing vergeleken wij een aantal kenmerken van het vertegenwoordigend stelsel met die van besluitvorming bij referendum. Op grond van die vergelijking kwamen wij tot de gevolgtrekking dat invoering van een referendum de kwaliteit en de consistentie van het wetgevingsproces eerder zou kunnen schaden dan verbeteren en dat het zelfs in de beste gevallen de kiezer maar een zeer incidentele, nauwe en beperkte keuze biedt. We zullen de toen gewisselde argumenten niet herhalen, maar spreken slechts uit, dat onze inzichten in de inmiddels verstreken tijd niet zijn veranderd.

Van Dijk

Wel moet het ons van het hart dat over een aantal vitale aspecten van het referendum die wij toen ter sprake brachten in de verstreken tijd nog maar weinig schijnt te zijn nagedacht. Ik geef een paar voorbeelden. Het is duidelijk dat het nemen van een initiatief tot het referendum zal zijn voorbehouden aan organisaties die in staat zijn om in korte tijd eerst 40.000 en daarna 600.000 kiezers te mobiliseren om hun handtekening te zetten en die daarna een voldoende zwaar stempel op de campagne kunnen drukken om ervoor te zorgen dat vervolgens meer dan 3,5 miljoen kiezers de wet om zeep helpen. Niet elke belanghebbende bij de in het geding zijnde wet zal over dergelijke vermogens beschikken. Op onze vraag of de regering van plan is het democratisch evenwicht op dit punt te bewaken door het bieden van faciliteiten aan zwakkere partijen, kregen wij in de hoofdlijnennotitie een uiteenzetting hoe moeilijk het bieden van zulke faciliteiten wel was. Dat vermoeden wij reeds. Daarom stelden wij de vraag, maar een antwoord kregen wij niet.

Wij kregen evenmin een bevredigend antwoord over het bewaken van een goede evenwichtige informatievoorziening. Hoe voorkom je dat gekleurde, onjuiste of misleidende informatie de campagne gaat beheersen? Ook op deze vraag kwam een uiteenzetting van de moeilijkheden die hieraan waren verbonden. Mogelijk komt er een onafhankelijke voorlichtingsinstantie. Ook hierop is dus geen antwoord gegeven. Is over dergelijke wezenlijke aspecten van het referendum niet nagedacht voordat men aan dit avontuur begon?

Ook de doorwerking van deze wet naar het referendum op provinciaal en gemeentelijk niveau is op vele punten nog in nevelen gehuld. Wel is ons bekend dat in sommige gemeenten zorgen bestaan over die doorwerking, gezien de restrictieve elementen van deze wet. Ons interesseert ook hoe de minister zal omgaan met zogenaamde consultatieve referenda die in feite besluitvormende referenda zijn. Zijn antwoord op een overeenkomstige vraag van de Tweede Kamer was ons niet geheel duidelijk.

Door de regering is uittrenturen betoogd dat de invoering van het referendum het primaat van het vertegenwoordigend stelsel

onaangetast laat en daarop slechts een aanvulling is. De Raad van State maakte bij deze stelling reeds een kritische kanttekening. Ook wij beschouwen het referendum als een inbreuk, zij het een zeer partiële, op het vertegenwoordigend stelsel. Inmiddels zijn ook wij voldoende overtuigd van de zeer marginale effecten van dit voorstel in de praktijk. De kiezer krijgt er echt niet zoveel meer invloed door, zeker niet op het beleid waarvan de afzonderlijke wetten toch een onderdeel zijn en evenmin op de kwaliteit van de vertegenwoordigers. Over die zaken geven de periodieke verkiezingen de kiezer aanzienlijk meer invloed.

Toch schijnen onze uiteenlopende meningen tot een gemeenschappelijke conclusie te leiden, te weten dat het vertegenwoordigend stelsel nog tot in lengte van dagen het stelsel zal blijven waarbinnen zich 99% van het wetgevingsproces voltrekt. Dat roept weer de vraag op of niet meer profijt is te verwachten van verbeteringen in het vertegenwoordigend stelsel waar die nodig en mogelijk zijn. De vraag is bijvoorbeeld langs welke weg de vertegenwoordiger beter op de hoogte blijft van wat er leeft bij de vertegenwoordigden, zodat hij daarmee rekening kan houden voordat hij een besluit neemt en niet pas erna gecorrigeerd behoeft te worden door een referendum. Voordat de minister mij ten antwoord geeft dat ik het over twee verschillende dingen heb en dat vormen van inspraak en raadpleging niet uitwisselbaar zijn tegen het referendum, mag ik erop wijzen dat dit wetsvoorstel dan een inconsequente bevat. Planologische kernbeslissingen zijn van grote invloed op de leefbaarheid van ons land en raken daarmee aan de belangen van zeer velen. Toch zijn die beslissingen niet referendabel. Waarom eigenlijk niet? Blijkens het antwoord van de regering liggen aan die beslissingen al zulke goede inspraakprocedures ten grondslag dat het niet meer nodig is ze ook nog referendabel te maken. Hoezo niet uitwisselbaar?

Het dubbelhartige karakter van dit wetsvoorstel zit in de evidente poging om het de kiezer zo moeilijk mogelijk, zo niet vrijwel onmogelijk te maken om van het referendum gebruik te maken. De formidabele drempels van minimaal 40.000 en vervolgens 600.000 handtekeningen, die blijkens de Hoofdlijnennotitie ook

nog op het stadhuis moeten worden gezet, hebben de meeste aandacht getrokken. Het venijn zit echter in een geheel andere drempel – die moet worden gepasseerd als een referendum eenmaal wordt gehouden – namelijk de bepaling dat een negatieve uitslag slechts geldig is als ten minste 30% van alle kiesgerechtigden zich tegen het wetsvoorstel heeft uitgesproken. Dat is een drempel van ruim 3,5 miljoen kiesgerechtigden. Een enkele rekenom moge duidelijk maken wat de hoogte van deze barrière in feite is. Stel dat de opkomst bij een referendum zo hoog is als bij de laatste statenverkiezingen, zeg 45,5%. Stel dat de tegenstanders van de wet een klinkende meerderheid behalen van 65% tegenover slechts 35% van de voorstanders. Dan nog zullen de tegenstanders het verliezen. Is dit nu echt de weg om het vertrouwen van de kiezer te winnen? Het is waarschijnlijk de zekerste weg naar een snelle desillusie.

Ik sta wat langer stil bij deze drempel, omdat er iets niet pluis is met de voorlichting over en de bekendheid met de aard van deze 30%-bepaling. In gesprekken met Tweede-Kamerleden bleek mij een en andermaal dat velen deze bepaling als een opkomstvereiste beschouwen. Als ten minste 30% van de kiezers opkomt, dan is de uitslag geldig. Sterker nog, tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer bleek ook de woordvoerder van de VVD van deze veronderstelling uit te gaan. Wat zei hij? Ik citeer hem: "Vervolgens moet nog 30% van het electoraat bereid worden gevonden een stem uit te brengen." Neen, mijnheer Brood, niet een stem uit te brengen, maar een tegenstem uit te brengen! De minister corrigeerde hem niet.

Voorzitter! Wij zoeken op dit punt geen spijkers op laag water. Het gaat niet om een futilliteit, maar om een wezenlijk verschil dat de uitkomst van een referendum in hoge mate bepaalt. Zouden wij hier met een opkomstvereiste te doen hebben, dan zouden bij een opkomst van 30% de tegenstanders met 16% kunnen winnen. Volgens de wet moeten bij een opkomst van 30% alle stemmen echter tegenstemmen zijn; unaniemiteit! Dat scheelt bijna 1,75 miljoen stemmen. Dat is dus in hoge mate bepalend voor de uitkomst. Ik heb een sterk vermoeden dat bij de besluitvorming in de Tweede Kamer

Van Dijk

nogal wat leden zijn uitgegaan van een verkeerde uitleg van deze 30%-bepaling. Waar ligt de oorsprong van deze misvatting? Is er ergens misinformatie gezaaid? Ja, die is er. Bij het doorlezen van de schriftelijke voorbereiding in de Tweede Kamer troffen wij een nota naar aanleiding van het verslag van 16 december aan, waarin de minister zelf de 30%-bepaling tot twee maal toe een opkomstvereiste noemt. De minister zelf is dus de bron van de misvatting.

De vraag die ons dwarszit, is: wat zit hierachter? Wat is de bedoeling of oorzaak van deze misinformatie?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Stelt de heer Van Dijk nu werkelijk dat aan de overzijde een wetsvoorstel is aangenomen, terwijl de meeste leden niet begrepen hebben wat zij hebben aangenomen? Dat lijkt mij buitengewoon onwaarschijnlijk.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik heb een vermoeden. Dat vermoeden baseer ik op wat ik hoorde van Tweede-Kamerleden die ik heb gesproken, maar ook op de woorden van de woordvoerder van de VVD die ik zojuist heb voorgelezen. Zal ik die nog een keer voorlezen?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb ze gehoord, maar er kan op dat moment een verkeerde formulering zijn gebruikt. Het gaat om het volgende. Het wetsvoorstel is twee keer behandeld, in eerste en in tweede lezing. Na die twee lezingen zou de Tweede Kamer dus niet hebben begrepen wat de inhoud van het wetsvoorstel is. Dat is een vorm van arrogantie die ik zelfs de Eerste Kamer niet zou willen toedichten.

De heer **Van Dijk** (CDA): Ik kan u verzekeren, dat ik nadat de stemming in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, een of twee leden van de Tweede Kamer heb gesproken die mij zeiden: hé, ik zal op dat punt de wet nog eens doorlezen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Om in deze vergaderzaal een enkel Tweede-Kamerlid ten bewijze op te voeren voor het feit dat niet begrepen zou zijn wat er in dit wetsvoorstel staat, is werkelijk een gotspe.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijn kritiek richt zich niet op de Tweede Kamer, maar op de voorlichting over de

informatie die over dit punt is verschaft. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer van 16 december geeft de minister zelf aan dat de 30%-norm een opkomstvereiste is. Dat is geen juiste informatie over de aard van die norm.

De heer **Ruers** (SP): In de laatste instantie, namelijk in de memorie van antwoord van 31 maart, spreekt de regering zelf over een meerderheid van ten minste 30% van de opgekomen kiesgerechtigden. De allerlaatste reactie van de regering aan deze Kamer was dus onjuist.

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijn vraag aan de minister is dan ook wat er achter de zo-even genoemde informatie over deze zaak zit.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik heb in de schriftelijke voorbereiding hetzelfde voorbeeld genoemd. Daarop heeft de minister klip en klaar geantwoord dat het een juiste opvatting was en dat het ging om 30% in relatie tot de tegenstemmers.

De heer **Van Dijk** (CDA): Dan gaat de minister vervolgens in zijn antwoord aan de Eerste Kamer weer in de fout. Ik weet niet of u dat opgevallen. Ik kom daar straks nog op.

Ik herhaal mijn vraag wat er achter die foute informatievoorziening zit. Is het een poging om het wat gênante karakter van deze drempel wat te camoufleren door er een naam aan te geven die voor de kiezer wat begrijpelijker en aanvaardbaarder is? Of kent de minister zelf de wet niet goed? Wij zouden het zeer op prijs stellen als de minister ons hielp bij het vinden van het juiste antwoord.

De minister gaat vervolgens in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wederom in de fout op hetzelfde punt. Hij schrijft daarin dat de meerderheid van de tegenstemmers ten minste 30% van de opgekomen kiesgerechtigden moet omvatten. Neen, dat zegt de wet niet, die 30% slaat namelijk op alle kiesgerechtigden. Deze uitleg van de minister is bovendien onzin. Hoe kan 30% van de opgekomen kiezers ooit een meerderheid vormen? Hoe hebben die andere 70% dan gestemd?

Voorzitter! Het schijnt maar niet goed te kunnen komen met de uitleg die de minister geeft aan dit toch zo

opmerkelijke en omineuze artikel. Het is bij uitstek ook het artikel dat laat zien hoe groot de tegenstellingen geweest moeten zijn tussen hen die over het referendum een compromis moesten bereiken, tussen hen die het referendum wilden en hen die er niets in zagen. Zo'n artikel moet dan zo de Grondwet in.

Voorzitter! De fractie waarvan ik nog enkele weken de eer en het genoegen heb er deel uit te maken, vraagt zich dan ook af of wij niet bezig zijn met een ontwaarding en devaluatie van onze Grondwet als wij daarin dit compromis een plaats geven. De Grondwet is de basis van ons staatsbestel, het fundament waarop het gehele gebouw rust. Aan dat fundament dienen de hoogste kwaliteitseisen te worden gesteld. Vandaag wordt getracht in dat fundament een steen te metselen die een diepe scheur vertoont. Die scheur wordt nog gelijmd door het regeerakkoord, maar dat houdt het niet want de tegenstellingen zijn te groot. Straks bij de behandeling van de uitvoeringswet laait de strijd weer in volle hevigheid op. De Tweede Kamer nam daarop enkele maanden geleden al een voorschotje.

Geen patiënt zal het lang overleven als hij twee artsen om zijn bed heeft, met een ernstig verschil van mening over de medicatie. De eerste heeft een diep geloof in de heilzame werking en stelt het medicijn beschikbaar; de tweede zet het medicijn vervolgens zo ver mogelijk buiten het bereik van de patiënt. Beiden kijken elkaar glimlachend aan en zeggen: mooi compromis. Arme patiënt!

Voorzitter! Mijn slotconclusie: de CDA-fractie beschouwt dit voorstel als een onvoldragen vrucht van het paarse kabinet; een onvoldragen vrucht die geen plaats verdient in onze Grondwet.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik kan het betoog van de heer Van Dijk niet anders opvatten dan als één lange aanmoediging om de hoge drempels die er zijn, op enig moment te gaan verlagen.

De heer **Van Dijk** (CDA): U bent een slechte luisteraar, mijnheer Hessing. Zoudt u nog even willen kijken naar de tekst die ik uitsprak toen ik het had over de afweging die mijn fractie heeft gemaakt met betrekking tot het

Hessing

referendum? Dan kunt u lezen dat wij na rijp beraad tot de conclusie zijn gekomen dat dit referendum de kwaliteit en de consistentie van de wetgeving waarschijnlijk eerder zal schaden dan baten. Daar komt ongetwijfeld bij dat wij geen zin hebben om onze steun te geven aan een wetsvoorstel dat duidelijk het karakter van een fopspeen heeft.

De heer **Hessing** (D66): Uw belangrijkste argument is dat u principieel tegenstander bent, maar u verzet zich zozeer tegen de hoge drempels die in het wetsvoorstel staan, dat u bijna tot de voorstanders van verlaging gerekend kan worden. Ik kan echt geen andere uitleg aan uw betoog geven. Dat u uiteindelijk bij uw afweging tot een negatief oordeel komt, heb ik ook gehoord.

De heer **Van Dijk** (CDA): Als wij op principiële gronden tot de conclusie waren gekomen dat het referendum een waardevolle bijdrage was geweest, quod non, zouden wij zeker hebben voorgesteld om de kiezer niet zo ver van dat medicijn af te houden als nu gebeurt.

De heer **Hessing** (D66): Dan heb ik u goed begrepen.

Voorzitter! Bij de voorbereiding van dit debat kwam ik in een artikel de volgende uitspraak tegen: "Protest without media coverage is like a mime performance in the dark: possible, but fairly pointless." Vandaag is uiteraard geen protestactie aan de orde, maar de plenaire behandeling van een wetsvoorstel. Het wil nog wel eens voorkomen dat de plenaire behandeling in deze Kamer zich in redelijk besloten kring afspeelt en voor de buitenwacht nagenoeg onzichtbaar blijft. Welnu, voor het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet is deze situatie in ieder geval niet aan de orde. Vandaag geen gebrek aan "media coverage"!

Het is goed dat de regering in de memorie van antwoord aan deze Kamer nog eens zorgvuldig uiteen heeft gezet waarom de Eerste Kamer in de huidige samenstelling de tweede lezing van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet heeft kunnen aanvatten. Sinds de grondwetsherziening van 1994 behoeft voorafgaande aan de tweede lezing alleen de Tweede Kamer ontbonden en opnieuw verkozen te worden. Ontbinding van de Eerste

Kamer had immers geen toegevoegde waarde, omdat de "nieuwe" Eerste Kamer dezelfde politieke samenstelling zou krijgen als de "oude". Er is dus geen enkel beletsel voor deze Eerste Kamer om de tweede lezing aan te vatten. Dat is dan ook gebeurd. Waar het dus louter om gaat, is de vraag of de tweede lezing zorgvuldig is geweest. En naar het oordeel van mijn fractie is die zorgvuldigheid niet in het geding geweest. Terecht is van de zijde van de VVD in het voorlopig verslag opgemerkt dat de Eerste Kamer zelf beslist over haar eigen werkwijze. En zo is het ook in dit geval geweest.

Mijn fractie is een gepassioneerd aanhanger van één van de pijlers van het Nederlandse staatsbestel, de vertegenwoordigende democratie. Door middel van periodieke vrije verkiezingen wijzen de burgers vertegenwoordigers aan in het landsbestuur. Het samenspel tussen regering en Staten-Generaal leidt per saldo tot een doelmatig en breed gedragen vorm van overheidsbestuur. In onze representatieve democratie blijkt het mogelijk, verschillende belangen en waarden tot overheidsbeleid om te smeden. Het vertegenwoordigend stelsel is hecht verankerd in ons politiek-bestuurlijk systeem.

Het is tegen deze achtergrond dat naar het oordeel van mijn fractie het instrument van het correctief wetgevingsreferendum moet worden gezien. In het aan de orde zijnde voorstel wordt zowel in intentie als in vormgeving uitgegaan van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Volgens de commissie-Biesheuvel is aan het correctief wetgevingsreferendum het grote voordeel verbonden dat een wetsvoorstel eerst door het parlement moet zijn aanvaard. Pas dan is een referendum mogelijk. Op die manier kan de kiezer slechts naar zijn mening verkeerde beslissingen corrigeren en blijft het primaat van het vertegenwoordigend stelsel behouden.

En zo is het. Het correctief wetgevingsreferendum in de vorm waarin het nu aan de orde is, is daarvan de expliciete uitdrukking. Het opent de mogelijkheid voor de kiezers om bij majeure – en mogelijk beladen – onderwerpen de keuze van het parlement uiteindelijk te corrigeren. Gelet op de drempels is er sprake van een bescheiden, maar

desalniettemin belangrijke versterking van het democratisch proces; geen aantasting, maar een aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. Het is een ultimum remedium als sluitstuk van het besluitvormingsproces. Het afwijzen van het referendum onder verwijzing naar de aantasting van het primaat van het vertegenwoordigend stelsel kan in redelijkheid niet goed worden volgehouden. Zij die desondanks onder deze vlag het referendum verwerpen, kunnen er beter rondborstig voor uitkomen dat zij tegen vergroting van de kiezersinvloed zijn.

In het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer wordt een belangrijk argument aangedragen voor invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Daarin wordt door de CDA-fractie het volgende naar voren gebracht: "Kiezers kunnen zich uitspreken over partijprogramma's bij verkiezingen door middel van het uitbrengen van hun stem, maar ze hebben geen enkele invloed op de bindende afspraken die coalitiepartijen vervolgens maken of op de coalitievorming als zodanig."

Voorzitter! Een compact geformuleerde en glasheldere analyse. Deze constatering alleen al vormt naar het oordeel van mijn fractie voldoende grond om te stellen dat het representatieve stelsel geen recht kan doen gelden op de exclusieve uitdrukking van de volkswil. Inderdaad, uitgangspunt van een vertegenwoordigend stelsel is de gedachte dat burgers eens in de zoveel jaar hun visie op het algemeen belang bij verkiezingen tot uitdrukking brengen door middel van een stem op een politieke partij. Politieke partijen doen hun uiterste best om in hun partijprogramma zoveel mogelijk samenhang te brengen en te anticiperen op komende ontwikkelingen. Dat is allemaal goed en wel, maar dat neemt niet weg dat de burgers na de verkiezingen buiten spel staan.

De kabinetsformatie vormt in de kern voor de kiezers toch een "black box" en op de uitkomst daarvan – het regeerakkoord – hebben zij hoegenaamd geen invloed. En dat betekent dat kiezers geen directe invloed hebben op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan majeure punten van regeringsbeleid.

Hessing

Het behoeft geen betoog dat juist dit ernstig manco voor D66 aanhoudend reden is geweest voor het doen van voorstellen tot staatkundige vernieuwing; om de kiezers niet alleen invloed te geven op de verdeling van Kamerzetels, maar ook op de vorming van een regering; niets meer, niets minder.

Hoe dan ook, in ieder geval is er aanleiding om burgers in de gelegenheid te stellen, tussentijds een uitspraak te doen over belangrijke resultaten van het regeringsbeleid die vorm krijgen in wetten. Het CDA vroeg zich af of de regering niet heeft overwogen om ook het regeerakkoord zelf referendabel te maken. Mijn fractie zou het al mooi vinden wanneer de concrete uitvoeringsproducten van het regeerakkoord in de vorm van wetten referendabel zijn.

Voorzitter! Ik kom nu te spreken over de inhoud van het voorstel. Over de hoogte van de drempels is veel te doen. Volgens sommigen – en niet de minsten – zijn deze zo hoog gesteld dat het niet goed denkbaar is dat daarvan een effectief gebruik zal kunnen worden gemaakt. De heer van Dijk heeft daar uitgebreid gewag van gemaakt. De drempels kunnen alleen met de steun van bestaande grote maatschappelijke organisaties worden gehaald. Voor de eenvoudige burger – voor wie het eigenlijk is bedoeld – is dat niet weggelegd. Hofland, die inderdaad niet steeds gezegend is met een opgewekte geestesgesteldheid, is na bestudering van de hoogte van de drempels tot de slotsom gekomen dat het correctief referendum de laatste fase voor de oorlogsverklaring zal zijn of het middel om de burgeroorlog te voorkomen.

Deze sombere gedachten over de hoogte van de drempels kunnen toch aanzienlijk worden genuanceerd. Bij het inleidend verzoek gaat het om 40.000 handtekeningen, ofwel 0,34% van het electoraat, dus nog geen 0,5%. Voor het daadwerkelijk verzoek gaat het om 600.000 handtekeningen, ofwel een bescheiden 5,1% het electoraat. Zo bezien, zijn het toch geen exorbitante eisen. En naarmate de bevolking blijft groeien, neemt de hoogte van de drempel verhoudingsgewijs af. Belangrijker is, en dat kan blijkbaar niet genoeg worden benadrukt, dat het uitgangspunt voor ons besluitvormingssysteem het vertegenwoordigend stelsel betreft.

Het kan en mag niet de bedoeling zijn dat het vertegenwoordigend stelsel in zijn werking wordt weggedrukt door het instituut van het referendum. Het referendum is, zoals ik al zei, als ultimum remedium bedoeld. En bij dit uitgangspunt passen stevige en hoge drempels. Het kan niet zo zijn dat een gepassioneerde kleine minderheid in staat is het wetgevend proces te frustreren. Bij een correctief wetgevingsreferendum zal het haast per definitie moeten gaan om onderwerpen die in brede lagen van de bevolking tot grote beroering leiden. En dan nog, het is bepaald niet te verwachten dat bij belangwekkende onderwerpen alleen de tegenstanders zich zullen organiseren. Ik kan mij goed voorstellen dat bijvoorbeeld de ANWB zich sterk zal maken om het rekeningrijden tegen te houden. Dit voorbeeld is al meer naar voren gebracht. Niet uit te sluiten is dat daartegenover een bundeling van milieuorganisaties zich zal inspannen om juist aanvaarding van een daarop gericht wetsontwerp te bewerkstelligen. Wellicht dat de voorstanders van een wetsontwerp zelfs willen meehelpen om de drempel van het inleidend verzoek en het daarop volgende verzoek in tweede fase te halen, omdat zij graag het belang van de voorliggende wet door de kiezers expliciet zien bevestigd. En dat is nog niet eens zo'n gekke gedachte, omdat dezelfde redenering ten grondslag ligt aan de ontbinding van de Tweede Kamer en daarop volgende verkiezingen na de eerste lezing van een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. Die algemene verkiezingen zijn immers mede te beschouwen als een referendum over de voorliggende voorstellen tot wijziging van de Grondwet. De kiezers wordt bij die verkiezingen immers tevens gevraagd zich mede rekenschap te geven van de consequenties van die voorstellen.

In ieder geval is duidelijk dat al degenen die nu om het hardst roepen dat de huidige drempels te hoog zijn, daarvoor geen hard bewijs kunnen aandragen, hooguit een verwachting. Als die verwachting gebaseerd is, zoals bij de heer Van Dijk, op bijvoorbeeld de opkomstcijfers bij verkiezingen voor Provinciale Staten, dan blijkt wel hoe wanhopig is gezocht naar argumenten om te bewijzen dat die drempels te hoog zijn. Want dat zijn toch bij

uitstek verkiezingen waarbij de passie volstrekt ontbreekt. Daar loopt nauwelijks iemand warm voor, met alle respect overigens voor de belangwekkende taken die provincies hebben te verrichten. Verwijzen naar lage opkomstpercentages bij dergelijke verkiezingen, vind ik dan ook geen sterk argument. Eerder zou er aanleiding zijn om uit een oogpunt van legitimiteit ook bij dergelijke verkiezingen een minimumopkomstpercentage als eis voor geldigheid te formuleren, maar daar hoor ik niemand over.

Voorzitter! Dan het argument dat bij de huidige drempels alleen gevestigde grote maatschappelijke organisaties een vuist kunnen maken. Die organisaties hebben zeker de infrastructuur om een grote actie op touw te zetten, maar wat is daartegen? Het is toch alleen maar als winst te beschouwen, wanneer over belangrijke kwesties een levendig maatschappelijk debat ontstaat, ook al wordt dat aangezwengeld door bijvoorbeeld Natuurmonumenten of de ANWB? Want het kunnen aanzwengelen van een debat en de drempels halen voor een referendum is één; om vervolgens ook de gewenste uitslag te krijgen is nadrukkelijk twee. In ieder geval worden politici dan ook gedwongen om het scherpst van de snede kleur te bekennen en zullen zij moeten trachten hun argumenten helder bij de kiezers neer te leggen. Dat geldt voor zowel de voor- als tegenstemmers.

Los daarvan is een correctief wetgevingsreferendum niet iets wat als een donderslag bij heldere hemel komt. Daar gaat niet zelden een langdurig, langjarig wetgevingsproces aan vooraf. Mij dunkt dat er ampel gelegenheid bestaat voor tegenstanders van een wetsontwerp om zich te organiseren. De organisatoren van bijvoorbeeld het "Komitee Kruisraketten Nee" hebben laten zien dat het mogelijk is om mensen massaal in beweging te krijgen. Het is simpelweg niet te voorspellen welke burgerinitiatieven van de grond zullen komen als de mogelijkheid van het correctief wetgevingsreferendum er eenmaal is.

Een bescheiden vergelijking kan worden getrokken met de verlaging van de voorkeursdrempels. Die verlaging was bedoeld om de kiezer niet alleen invloed te geven op het bepalen van de sterkte tussen partijen onderling, maar ook op de

Hessing

keuze van een specifieke kandidaat. Met geen mogelijkheid was te voorspellen in hoeverre kiezers meer dan voorheen gebruik zouden maken van de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen bij verkiezingen. Evenmin was te voorspellen in hoeverre kandidaten actief een campagne zouden gaan voeren om een voorkeuzetel te verkrijgen. Ook hier heeft de wetgever in het duister getast en alleen maar verwachtingen ten beste kunnen geven. Niettemin zijn de drempels verlaagd.

Overigens geeft de verlaging van de voorkeursdrempel een vingerwijzing hoe het kan gaan met drempels. Die verlaging heeft nogal wat voeten in de aarde gehad. Er zijn verschillende pogingen mislukt. Mijn fractie heeft de stellige verwachting dat het referendum in de huidige vorm levensvatbaar zal blijken te zijn. En dan nog, wanneer in de praktijk zou mogen blijken dat het tegenvalt, dan zitten wij er toch met zijn allen bij om dat dan tegen het licht te houden? De voorstanders van het referendum – zij die vandaag voor stemmen – zullen zich toch kunnen verenigen op de gedachte dat het referendum enerzijds weliswaar geen aanslag mag zijn op het vertegenwoordigend stelsel, waarbij een "gepassioneerde" minderheid haar wil op kan leggen aan de passieve meerderheid, maar anderzijds juist niet passiviteit, maar betrokkenheid van de burger beloond moet worden.

De ontwikkelingen rond het referendum in andere landen laten met nadruk zien dat drempels bijgesteld kunnen worden. In Zwitserland zijn de drempels – die dateerden uit de negentiende eeuw – verdubbeld, terwijl in Oostenrijk in 1981 juist de drempels zijn gehalveerd. Alles is dus mogelijk.

Heeft de regering overigens een beeld voor ogen op welke termijn na invoering van de uitvoeringswetgeving een evaluatie zinvol kan zijn en gerealiseerd kan worden? Een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar lijkt redelijk om te bezien hoe een en ander in de praktijk is verlopen. Dat geldt voor wel meer evaluaties.

En dan nog, bij een eventueel oordeel in de toekomst over de hoogte van de drempels moet zeker betrokken worden de anticiperende werking die van het correctief referendum uit kan gaan. Naarmate het vertegenwoordigend stelsel er beter in slaagt, zich rekenschap te

geven van sterke gevoelens die onder de bevolking leven bij belangrijke onderwerpen, zal de aandrang om met een referendum het uiteindelijk wetgevingsresultaat ter discussie te stellen mogelijk afnemen. Immers, het gegeven dat een referendum gehouden wordt onder de huidige voorwaarden wettigt toch de conclusie dat de politiek – de partijen in het parlement – er niet in is geslaagd, de tegenstellingen te overbruggen bij een belangrijk onderwerp. In de woorden van Hofland is het alleen in die situatie denkbaar dat er zo'n massale mobilisatie tot stand kan worden gebracht.

En inderdaad, er is op zichzelf niets op tegen dat partijen zich tot het uiterste inspannen om tegenstellingen te overbruggen. Onder druk van het referendum zal het maatschappelijk draagvlak een meer prominente succes- of faactor worden in de beleidsvoorbereiding. Niet alleen een ambtelijk en bestuurlijk draagvlak zal moeten worden gezocht, doch evenzeer een maatschappelijk draagvlak. Daar ligt de uitdaging voor de vertegenwoordigende democratie. Waarom zou die uitdaging niet met verve opgepakt kunnen worden? Zij die zich zorgen maken over de positie van het vertegenwoordigend stelsel zouden er goed aan doen, hun energie daarop te richten in plaats van zich te verzetten tegen de komst van het referendum. Laten wij wel wezen, Nederland wordt en is in het Europa van vandaag op dit punt steeds meer een eiland; een conservatief bolwerk dat kraakt in zijn voegen. Verzet tegen het referendum op dit moment betekent het voeren van een achterhoedegevecht.

Voorzitter! Ook over de onderwerpen die vatbaar zijn voor een referendum laat de discussie niet af. Met graagte wordt dan bijvoorbeeld naar de asielproblematiek verwezen, om maar te illustreren welke heilloze weg wij opgaan met het referendum. Als eerste kan daar tegenin worden gebracht de nuchtere constatering dat wij het hebben over een correctief wetgevingsreferendum en dat het niet gauw zal voorkomen dat een dergelijk onderwerp aan de kiezers in een referendum zal worden voorgelegd. Maar dan nog, mijn fractie verzet zich met alle kracht tegen de achterliggende opvatting dat alleen in de vierkante kilometer van politiek Den Haag normen en

waarden veilig zijn en dat daarbuiten alles wat ons dierbaar is veilig zou zijn. Degenen die dat beweren, bedienen zich van een vorm van demagogie die mijn fractie niet wil overnemen. Maar al zou het waar zijn, dan impliceert dat toch het definitieve falen van de gezamenlijke partijen in Nederland, die niet zonder trots volhouden dat zij de representanten zijn van de onderscheiden stromingen onder de bevolking? En niets wijst erop dat de leden en de kiezers van die partijen bereid zijn, in de bescherming van het stemhokje zich over te geven aan gevoelens van xenofobie. Wij hebben een volwassen democratie met volwassen burgers die zich verantwoordelijk gedragen.

Een volgend punt van aandacht vormt de referendabiliteit van verdragen. De heer Van Eekelen is afgelopen zondag in het programma Buitenhof zo vriendelijk geweest, zijn bezwaren op dit punt nog eens te stipuleren.

Bij nadere beschouwing is inderdaad nog een serieuze vraag te stellen over de precieze reikwijdte van artikel 89a en dan met name de verschillen tussen het oorspronkelijke artikel zoals dat door de regering aan de Tweede Kamer is voorgelegd en de redactie van dit artikel na aanneming van het amendement van mevrouw Scheltema.

Het op 4 december 1996 door de regering ingediende voorstel van wet bevatte een artikel 89b met de volgende tekst: Een voorstel van wet kan niet aan een referendum worden onderworpen indien dit het koningschap, het Koninklijk Huis of de begroting betreft dan wel uitsluitend strekt tot uitvoering van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In het verslag van de Tweede Kamer dat op 6 maart 1997 is uitgebracht, merkt de fractie van D66 hierover het volgende op: "Als de leden van de fractie het goed zien betekent dit dat bijvoorbeeld goedkeuringswetten voor verdragen referendabel zijn. Niet referendabel zijn slechts wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en volkenrechtelijke besluiten."

In de nota naar aanleiding van dit verslag, uitgebracht op 17 april 1997, geeft de regering daarop het volgende antwoord: "De leden van de D66-fractie zien het goed, zo

Hessing

bevestigt de regering, dat bijvoorbeeld goedkeuringswetten referendabel zijn en dat niet referendabel slechts de wetten zijn die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties."

Deze gedachtewisseling kan toch maar tot één conclusie leiden, namelijk dat in principe ook de oorspronkelijke tekst volledig de ruimte bood om goedkeuringswetten van verdragen via een referendum voor te leggen aan de kiezers. Immers, goedkeuringswetten strekken louter tot goedkeuring en niet tot uitvoering. Met andere woorden, het lijkt erop dat ook onder de oorspronkelijke tekst het Verdrag van Amsterdam referendabel zou zijn geweest. Of ligt het allemaal een slag anders?

Het amendement van mevrouw Scheltema gaat uit van de volgende redenering. Alle wetten ter uitvoering van het Statuut zijn niet referendabel. Hieruit volgt, dat rijks wetten per definitie niet referendabel zijn, omdat deze steeds strekken tot uitvoering van het Statuut. En dit leidt weer tot de gevolgtrekking dat goedkeuringswetten van verdragen met regelmaat niet referendabel zijn, omdat deze vaak in de vorm van rijks wetten worden gegoten. En via de figuur van de rijks wet zouden dus per saldo veel zaken buiten de boot vallen, terwijl het toch eigenlijk de bedoeling van de regering is geweest, alleen te voorkomen dat de andere delen van het Koninkrijk zouden worden gebonden aan de mogelijkheid van het referendum in Nederland. De toelichting op het desbetreffende amendement-Scheltema luidt dan ook als volgt: "Dit amendement beoogt rijks wetten die betrekking hebben op de goedkeuring van verdragen die alleen voor Nederland gelden, niet onder de uitzonderingsgronden van artikel 89b te laten vallen." Zo bezien is dus de strekking van het amendement-Scheltema bescheiden geweest, namelijk voorkomen dat louter met de keus voor een rijks wet steeds ook de referendabiliteit telooftaat.

Overigens moet hierbij nog worden opgemerkt, dat van de circa 150 geldende verdragen ongeveer de helft bij rijks wet is goedgekeurd. Dat wil dus zeggen, dat in ieder geval de andere helft, dus 75 verdragen, ook onder de oorspronkelijke tekst referendabel zou zijn geweest. En

ook dat gegeven relativeert toch nadrukkelijk de impact van het amendement-Scheltema. Ik kan het niet anders zien.

In ieder geval is duidelijk dat de omweg via de figuur van de rijks wet toch nooit serieus bedoeld geweest kan zijn om goedkeuringswetten van verdragen buiten de referendumboot te houden. Want als de regering écht van oordeel was geweest dat goedkeuringswetten van verdragen over de hele linie niet referendabel zouden mogen zijn, dan had deze uitzondering toch klip en klaar in artikel 89b opgenomen moeten en kunnen worden? Kortom, mijn fractie stelt verheldering van de zijde van de regering op prijs op dit lastige punt.

Wordt Nederland een buitenbeentje in de Europese Unie met de mogelijkheid van referendabiliteit van de goedkeuringswetten van verdragen? Uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de eerste lezing haalt mijn fractie het volgende citaat: "In de Franse en Deense Grondwet is het aangaan van internationale verplichtingen een onderdeel van de positieve lijst van onderwerpen waarover een referendum kan worden gehouden (...)." Zo bezien, bevindt Nederland zich in goed gezelschap en is de positie van buitenbeentje niet direct aan de orde. Maar wij vernemen graag het oordeel van de regering op dit punt.

Voorzitter! Ik heb gesproken over de drempels die op landelijk niveau zullen gelden. In het verlengde daarvan kom ik thans te spreken over de drempels op lokaal en provinciaal niveau. Mijn fractie heeft het op prijs gesteld dat de regering in de Hoofdlijnennotitie uitvoeringswet correctief referendum inzicht heeft willen bieden in de verdere uitwerking van de voorliggende grondwettelijke regeling van het correctief referendum. Daarmee is een alleszins aanvaardbare voorzet gegeven voor de verdere discussie. Mijn fractie wil benadrukken dat vandaag een eindoordeel dient te worden gegeven over het voorliggende voorstel tot grondwetswijziging, en dat níét een oordeel wordt gevraagd over de uitvoeringswetgeving. Het zou dan ook te ver gaan om de plussen en minnen van deze notitie als leidraad aan te houden voor de beoordeling van de beoogde grondwetswijziging.

Dit is dus nadrukkelijk niet het moment om alle ins and outs van de

uitvoeringswetgeving te bespreken, maar ik wil wel kwijt dat over het algemeen in deze notitie redelijk consistent wordt geredeneerd. Dan gaat het zowel om de vraag welke onderwerpen referendabel zijn, als om de drempels die gehanteerd zouden kunnen worden. In ieder geval geeft deze notitie mijn fractie het beeld dat het mogelijk is om een en ander zorgvuldig uit te werken. En natuurlijk zijn er nog vele keuzes te maken, maar de eerste inventarisatie van de voor- en nadelen van de diverse keuzes zijn in de notitie van de regering heel behoorlijk in kaart gebracht. Daarmee valt goed te werken. Niettemin nog een enkele opmerking en een enkele vraag.

Allereerst moet duidelijk zijn dat voor wat betreft het correctief wetgevingsreferendum op nationaal niveau er sprake is van een nieuwe mogelijkheid, een vorm van grondwettelijke modificatie. Voor de referenda op met name lokaal niveau gaat het meer om codificatie. Alhoewel, dat laatste is nog maar de vraag. Kijkend naar de praktijk van de lokale referenda, zijn in ieder geval twee constatering mogelijk. Allereerst de constatering dat een wettelijke regeling van het referendum op lokaal niveau bepaald geen kwaad kan. Sterker nog, eigenlijk veel te laat komt. Het ontberen van de grondwettelijke mogelijkheid van het referendum heeft verhinderd dat niet al veel eerder een ordentelijke wetgeving op dit punt tot stand is gebracht. Het gebrek aan secure wetgeving heeft ertoe kunnen bijdragen dat, alle enthousiasme en goede bedoelingen ten spijt, niet steeds gelukkige ervaringen met lokale referenda zijn opgedaan. Dat gegeven alleen al, en het besef dat op lokaal niveau niet-bindende raadplegende referenda gehouden blijven worden, of wij dat vandaag nu grondwettelijk verankeren of niet, zou op zich voldoende reden zijn om het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet te steunen. Zonder een grondwettelijke basis voor het referendum kan ook geen ordening in de huidige lokale praktijk worden aangebracht. En ik moet toch aannemen dat degenen die niet voetstoots de zegeningen van het instrument van het referendum onderkennen, in ieder geval wel graag invloed zouden willen uitoefenen op juist die lokale praktijk. Dat lijkt mij iets om bij de afweging over het stemgedrag mee te nemen.

Hessing

De tweede opmerking die ik zou willen maken over lokale referenda, is dat de thans vigerende praktijk met een wirwar van zoals gezegd niet-bindende raadplegende referenda door het onderhavige voorstel niet direct wordt ingesloten, integendeel. Neem bijvoorbeeld het onderwerp gemeentelijke herindelingen, in ruimer verband stadsprovincies. De referenda die op dit vlak gehouden zijn, blijven buiten de reikwijdte van de voorliggende grondwetsherziening. De vraag kan dus gesteld worden in hoeverre de regering verwacht dat als gevolg van de mogelijkheid van het correctief referendum de aandrang om raadplegende referenda te houden op lokaal niveau zal afnemen. Mijn fractie kan zich een zekere sanering voorstellen, maar als het gaat om juist herindelingen zou die aandrang toch wel eens heel sterk blijken te zijn.

In dit verband past uiteraard een opmerking over de motie-Rehwinkel. Deze motie stuurt aan op een wettelijk verbod voor raadplegende referenda over besluiten die tot het prerogatief behoren van een ander bestuurlijk niveau. Dat gaat mijn fractie een stap te ver. Het is goed dat gemeentebesturen en provinciebesturen waken voor een al te lichtvaardig gebruik van raadplegende referenda over besluiten die elders worden genomen. Mijn fractie heeft niet de indruk dat deze besturen ongevoelig zouden zijn voor argumenten die wijzen op een terughoudende toepassing. En om terug te komen op gemeentelijke herindelingen, er is op zich niets tegen dat gemeenten in het begin van de herindelingsprocedure – in de fase dus dat hen advies wordt gevraagd door de provincie – hun standpunt kracht doen bijzetten door de uitslag van een raadplegend referendum. Kortom, een terughoudende toepassing van raadplegende referenda ja, een wettelijk verbod nee. Graag zien wij een reactie van de regering tegemoet op dit punt.

Voorzitter! In de notitie wordt zo wervend gesproken over de mogelijkheid om voor de eerste en de tweede fase van het provinciale en lokale referendum te werken met drempels die gerelateerd zijn aan de kiesdelers voor de laatstgehouden gemeenteraad- of Statenverkiezingen, dat met terugwerkende kracht de vraag rijst waarom ook niet voor het landelijk niveau daarvoor

gekozen is. Een koppeling met de kiesdeler leidt ertoe dat de drempel voor het referendum hoger wordt naarmate de opkomst bij verkiezingen hoger wordt. Terecht merkt de regering op dat het een voordeel is dat besluiten van een vertegenwoordigend orgaan met een als het ware groter mandaat van de kiezers – door een hogere opkomst – moeilijker opzij gezet kunnen worden dan besluiten van een vertegenwoordigend orgaan met een minder groot mandaat. Dat is toch een aantrekkelijke gedachtegang. Kan de regering daar nog eens op reageren?

Een mogelijkheid is ook om dezelfde percentages op landelijk niveau die ik hiervoor heb genoemd – 0,34 en 5,1 – ook op centraal niveau aan te houden. Niet goed valt dan te begrijpen dat nu al wordt gezegd dat bij kleinere gemeenten de drempel ten opzichte van andere gemeenten opgehoogd zou moeten worden. Een percentage is een percentage, en inderdaad in een kleinere gemeente leidt dat in absolute zin tot kleinere aantallen, maar dat is de consequentie van het kiezen van een percentage. Hier ontbreekt de consistentie enigszins. Een reactie van de zijde van de regering stellen wij op prijs.

Een belangrijk punt van aandacht vormt ongetwijfeld de discussie over de diverse planfiguren. Op landelijk niveau zijn de PKB's spijtig genoeg buiten de boot gevallen. D66 heeft hier nadrukkelijk water bij de wijn gedaan. Immers, in artikel 89a worden uitsluitend en alleen voorstellen van wet referendabel verklaard. En een PKB is simpelweg geen wet en is dus ook nimmer referendabel. Dat in het inperkende artikel 89b PKB's niet worden genoemd is dan ook volstrekt passend, omdat de inperking alleen betrekking kan hebben op wetten. Voor alle duidelijkheid, D66 is ook niet bereid om mee te werken om van PKB's in het vervolg wetten te gaan, om dit verbod te omzeilen. Een man een man, een woord een woord.

Juist omdat mijn fractie met teleurstelling heeft moeten vaststellen dat PKB's niet referendabel zijn, zou zij willen vasthouden aan de referendabiliteit van achtereenvolgens streekplannen en bestemmingsplannen. Dat zijn toch vaak – en dan gaat het vooral om bestemmingsplannen – besluiten die burgers direct aanspreken. Een rol daarbij

speelt het streven van de regering om juist ook op dit vlak te komen tot verkorting van de besluitvormingsprocedures. Dat betekent dus dat een versobering van de reikwijdte van de mogelijkheden voor inspraak in bespreking komt. Tegen die achtergrond is er temeer aanleiding om dergelijke planprocedures referendabel te maken.

De regering sluit in de notitie de discussie op dit punt af met de uitspraak dat gezocht moet worden naar een evenwichtig stelsel, waarbij enerzijds de bestuurlijke slagvaardigheid niet méér in het geding komt dan gelet op andere belangen onvermijdelijk is, en dat anderzijds recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat het referendum op lokaal niveau zo veel als mogelijk betrekking moet kunnen hebben op door burgers als wezenlijk ervaren kwesties. Het is nog maar de vraag waartoe deze queeste leidt. Voorshands is mijn fractie er niet gerust op dat hier de juiste keuze wordt gemaakt. Vandaar de aansporing aan de regering om op dit punt de nodige ruimte aan de burgers te gunnen.

Voor de begeleiding van een referendum brengt de notitie verschillende mogelijkheden in beeld. Voor alle genoemde varianten is wel iets te zeggen, maar een lichte voorkeur gaat uit naar een onafhankelijke referenduminstantie. Het belang dat gelegen is in een onafhankelijk oordeel over de toelaatbaarheid van een referendumverzoek weegt naar het oordeel van mijn fractie zwaar. Maar niet alleen ten aanzien van de toelaatbaarheid, maar ook voor wat betreft het toezicht op het verloop van het referendum en de vaststelling van de uitslag is het dringend gewenst dat daarover zo min mogelijk ruis ontstaat. Een onafhankelijke referendumskamer zou hier goede diensten kunnen bewijzen. Ik meen dat ook de heer Bierman op dit punt nadrukkelijke opvattingen koestert.

Over het punt van het verzamelen van handtekeningen kan nog wel de vraag gesteld worden in hoeverre hier de mogelijkheden die bijvoorbeeld Internet biedt worden betrokken bij de uitwerking. Het lijkt mij een gemiste kans wanneer deze mogelijkheid niet wordt meegenomen bij de uitwerking.

Dan het punt van de voorlichting. In de notitie wordt in dit verband gesproken over faciliteiten voor

Hessing

initiatiefnemers en politieke partijen en het verstrekken van zendtijd. Dat zijn op zichzelf aantrekkelijke gedachten. De notitie is hier rijkelijk vaag te noemen. Mijn fractie betreurt het dat op dit punt niet op zijn minst melding is gemaakt van regelingen op dit vlak in het buitenland. Daar moet toch ampel materiaal over bestaan. Kan de regering daarover iets melden? Kan zij iets meer licht werpen op haar visie op dit punt?

In ieder geval heeft mijn fractie reserves als het erom gaat om personen te faciliteren in de fase van het inleidend verzoek. Als het gaat om voorlichting, zou het accent wat mijn fractie betreft daar vooral op moeten liggen nadat is vast komen te staan dat er een referendum gehouden gaat worden, of in ieder geval vanaf de tweede fase. Vanaf dat moment heeft toch de overheid min of meer een zorgplicht dat de burgers ordentelijk worden geïnformeerd over hetgeen aan hen zal worden voorgelegd. Dat schept verplichtingen.

Afrondend, voorzitter, het zal niet verbazen dat mijn fractie vanuit een apert positieve grondhouding ten opzichte van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet enkele opmerkingen heeft geformuleerd en enkele vragen heeft gesteld. Met bijzondere belangstelling wacht mijn fractie de reactie van de regering af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik zal niet alleen namens de SGP-fractie, maar ook namens de RPF en de GPV-fractie het woord voeren.

Zoals mijns inziens in de rede ligt, heeft de voornaamste, dat wil zeggen: de inhoudelijke discussie over dit wetsvoorstel, tijdens de behandeling van de eerste lezing plaatsgevonden, ook al blijkt uit de bijdragen van voorgaande sprekers vanmorgen, dat de discussie als zodanig niet eindigt en dat die, zeker wanneer dit wetsvoorstel zou worden aanvaard, op een geïntensiverde wijze zal moeten worden voortgezet. Waar het de grondwetsherziening betreft is evenwel ten principale de inhoudelijke discussie op 17 februari 1998 in deze Kamer gevoerd. Die discussie is geëindigd met aanneming van het wetsvoorstel met een meerderheid van 40 tegen 27 stemmen.

Voorzitter! Wij willen ons hoeden voor het in herhaling vallen, ook al ontkomen wij er niet aan een enkel facet van die eerdere behandeling thans even in herinnering te roepen. Onzerzijds bestaat er evenmin behoefte om nu in te gaan op de bij de memorie van antwoord aan deze Kamer overgelegde hoofdlijnen-notitie. Die verschaft inderdaad wat meer inzicht in de voornemens van regeringszijde, maar tegelijk blijkt, dat deze notitie nog vol met vraagtekens zit en voorzover er al standpunten in voorkomen, moeten wij er rekening mee houden, dat de wetgever, na eventuele aanname van het voorstel tot grondwetsherziening, tot geheel andere standpunten kan komen.

Voorzitter! Wij hebben er ten slotte ook geen behoefte aan om breed in te gaan op de discussie die heeft plaatsgevonden tussen de hoogleraren Kortmann en De Winter in het Nederlands Juristenblad, afleveringen 11 en 18 van respectievelijk 19 maart en 7 mei jongstleden, pagina's 506 en 819 en 820, over de vraag of het voorliggende voorstel door deze Kamer in de huidige samenstelling, dat wil zeggen in de samenstelling op basis van de Provinciale Statenverkiezingen van 8 maart 1995 en de Eerste-Kamerverkiezingen van 29 mei 1995, of door de Kamer in de nieuwe samenstelling behandeld behoort te worden. Dat laatste zou betekenen dat het voorstel pas na 1 juni aanstaande behandeld zou worden. Dat zowel de regering als de Kamer formeel-staatsrechtelijk, dus volgens geschreven recht, bevoegd kan worden geacht tot behandeling vandaag, staat voor onze fracties buiten kijf nu de voorheen voorgeschreven ontbinding van deze Kamer bij de grondwetsherziening van 1995 is geschrapt. Dat er desalniettemin respectabele overwegingen zijn om de behandeling aan de nieuwe Kamer, die op 25 mei aanstaande zal worden gekozen, over te laten, staat voor ons evenzeer vast. Wij zullen ons ook niet in speculaties begeven over de vraag of aan de kant van de regering motieven zijn geweest om tot de Provinciale Statenverkiezingen van 3 maart jongstleden uitstel van de behandeling te overwegen en daarna op spoed aan te dringen, ja zelfs niet over de vraag of bij de regering deze overwegingen überhaupt een rol hebben gespeeld. Aan het slot van mijn bijdrage kom

ik evenwel nog even op dat aspect terug.

Voorzitter! Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in eerste lezing in deze Kamer haalde de heer Jurgens destijds uit het rapport van de commissie-Biesheuvel dertien argumenten aan die door tegenstanders van het correctief referendum zijn en worden aangevoerd, maar die volgens de heer Jurgens even zovele doodoeners genoemd dienden te worden. Als eerste noemde hij toen het argument dat het correctief referendum onverenigbaar is met het vertegenwoordigend stelsel, dat gegrond is op het beginsel van gedelegeerd vertrouwen. Naar de opvatting van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken viel dat argument niet te rangschikken onder de categorie doodoeners. Dat standpunt heb ik toen in tweede termijn onderschreven en ik doe dat vandaag opnieuw. Het betreft een principieel staatsrechtelijk contra-argument inzake het correctief referendum. De regering noemde destijds het correctief referendum een bescheiden aanvulling op het vertegenwoordigend stelsel. Dit standpunt wordt thans in de memorie van antwoord aan deze Kamer herhaald. Op dit punt verschillen wij nog steeds van mening met de regering. Wat een aanvulling wordt genoemd, zien wij als een inbreuk op of afwijking van het vertegenwoordigend stelsel.

Voor onze fracties woog en weegt dit principieel-staatsrechtelijk argument niet het zwaarst. Zwaarder nog weegt onze visie op de verantwoordelijkheid van de overheid als zodanig. Dat is een ambtelijke verantwoordelijkheid van de overheid als diens dienst. Het is die verantwoordelijkheid die niet mag wijken voor een uitspraak van het volk, al is het natuurlijk mogelijk dat de vertegenwoordigers van dat volk wel door een uitspraak van het volk zelf moeten wijken. Nu zou ons tegengeworpen kunnen worden dat wij onze principiële overwegingen, zoals aangegeven in tweeërlei zin, te veel gewicht toekennen in het licht van de praktische mogelijkheden voor de toepassing van het referendum, gelet op de daaraan gestelde eisen en de voorgestelde uitzonderingen. Zo liggen de zaken immers praktisch-pragmatisch beschouwd. De regering beantwoordde onze vraag in het voorlopig verslag of, gegeven het nu voorlig-

Holdijk

gende voorstel, verwacht mag worden dat het instrument van het referendum eerder een staatkundig incident zal zijn dan een ruime staatkundige praktijk bevestigend.

Als ik mij niet vergis, was het deze overweging die de meerderheid van de VVD-fractie over haar bezwaren deed heenstappen. Ik herhaal de Handelingen van de eerste lezing bijna woordelijk. Deze meerderheid verwachtte dat de feitelijke betekenis van het wetsontwerp bij aanvaarding ervan niet ver verwijderd zou liggen van de uitkomst waarbij het zou worden verworpen. Deze pragmatische overweging hebben wij niet tot de onze kunnen maken, althans niet in die zin dat zij ons tot een stem voor het wetsvoorstel zou kunnen bewegen. Wel heb ik destijds in tweede termijn erkend dat het effect van de introductie van het referendum in de Nederlandse staatkundige praktijk misschien wel zou meevalen; vergelijk de introductie van het kiesrecht zoveel jaren geleden. Dit neemt echter niet weg dat wij onoverkomelijke moeite hebben met het oversteken van de Rubicon.

Tot slot kom ik nog even terug op de eerder gememoreerde discussie tussen Kortmann en De Winter. In dat kader wil ik de regering, die wij gerechtigd achten dit voorstel thans te behandelen – het zij nogmaals gezegd – de vraag stellen of de uitslag van zowel de Tweede-Kamerverkiezingen van 6 mei 1998 als die van de Provinciale-Statenvkiezingen van 3 maart jongstleden toch niet te denken had moeten geven. Het is algemeen bekend dat een van de coalitiepartners buitengewoon veel gewicht hecht aan dit voorstel, zodanig zelfs dat destijds bij de behandeling in eerste lezing reeds kenbaar werd gemaakt dat, wanneer dit wetsvoorstel toen zou worden verworpen, een voortzetting van de toen bestaande regeringscoalitie na de Tweede-Kamerverkiezingen van 6 mei voor niet waarschijnlijk moest worden gehouden. Nu hebben die Tweede-Kamerverkiezingen en al evenmin de Statenvkiezingen noch voor de coalitie als geheel noch voor de bedoelde partner in het bijzonder een uitslag te zien gegeven waaraan de indruk zou kunnen worden ontleend dat de kiezers het grote gewicht van dit voorstel hebben willen benadrukken, integendeel. Zou dit gegeven zowel het kabinet als geheel als die ene coalitiepartner in

het bijzonder niet tot de gedachte hebben moeten brengen dat dit toch duidelijk omstreden voorstel tot grondwetsherziening om heroverweging vroeg? Met deze misschien voor mij wat ongebruikelijk politiek getinte vraag zou ik mijn bijdrage in eerste termijn willen besluiten.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Vorige week heeft deze Kamer gediscussieerd over het Nederlandse politieke systeem, waarin de politieke partijen centraal stonden. Vandaag behandelen wij een wetsvoorstel, waarin de burger centraal staat. Deze twee wetsvoorstellen liggen in elkaars verlengde.

Bij de behandeling van de Wet subsidiëring politieke partijen vorige week heeft GroenLinks benadrukt dat politieke partijen een onmisbare functie vervullen in het Nederlandse democratische bestel met zijn vele politieke partijen. Ook is benadrukt dat de relatie van de burger tot de politieke partijen is veranderd. Hoewel het ledental van politieke partijen over de gehele linie daalt, wil dat niet zeggen dat de politieke belangstelling is verminderd. De burger is mondiger geworden. De politieke participatie heeft zich verbreed. Die vindt, meer dan vroeger, plaats buiten de klassieke partijpolitieke kaders. Een reden temeer om te bekijken op welke manier de invloed van de burger op de politieke besluitvorming, naast de partijpolitieke kaders, kan worden geregeld. Daarmee wordt recht gedaan aan een eigentijds burgerschap.

De discussie over het referendum is al bijna een eeuw aan de gang. Het openbaar bestuur heeft altijd al het recht en volgens mijn partij ook de plicht gehad om de bevolking te raadplegen bij belangrijke zaken. Gemeentelijke verordeningen maken het houden van een referendum mogelijk. Er is een aantal geruchtmakende en de besluitvorming sterk beïnvloedende referenda gehouden, zoals in Amsterdam en Rotterdam. De uitslagen van die raadplegende referenda waren breekpunten in de discussie over het instellen van stadsprovincies. Het onlangs in Hengelo gehouden referendum had merkwaardig genoeg niet die invloed. Maar wat niet is, kan nog komen.

Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Tweede Kamer bij de tweede lezing van de grondwetswijziging om een correctief referendum mogelijk te maken een motie van de PvdA en de VVD heeft aangenomen die provincies en gemeenten het houden van referenda wettelijk wil verbieden op de terreinen waar deze bestuursorganen geen eindverantwoordelijkheid hebben. Waarom in 's hemelsnaam? Zijn deze partijen zo bang voor de stem van de bevolking?

Het voorliggende wetsvoorstel is een wezenlijke toevoeging aan de parlementaire democratie. Via een verandering van de Grondwet krijgen gewone burgers de mogelijkheid om een door gekozen volksvertegenwoordigers democratisch genomen besluit terug te draaien, te vernietigen. Dat kan via een correctief referendum, zowel op landelijk, provinciaal als lokaal niveau. Het wordt burgers niet gemakkelijk gemaakt. Er worden allerlei drempels opgeworpen, maar het kan. Deze grondwetswijziging opent de mogelijkheid een democratisch genomen politiek besluit terug te draaien. Dat is een bestuurlijk novum, voor Nederland dan, want een heleboel andere landen hanteren dit instrument al langer.

Volgens sommigen is dit een bijlsag aan de wortels van de parlementaire democratie. Vanmorgen spraken verschillende woordvoerders in die geest. Volgens anderen, waaronder GroenLinks, maar D66 heeft het ook benadrukt, is het een noodzakelijke voorwaarde om burgers weer meer bij het politieke leven te betrekken. Die beschouwen deze mogelijkheid als een uitbreiding en zelfs als een versterking van de parlementaire democratie.

Voor deze aanvulling op de politieke besluitvorming is een wijziging van de Grondwet nodig. Het is dus niet zo verwonderlijk dat de discussie op het scherp van de snede wordt gevoerd, door de voorstanders en door de tegenstanders van deze bestuurlijke noviteit. Het belang ervan rechtvaardigt de aandacht voor dit onderwerp.

Dat er zoveel publiciteit en zoveel mediabelangstelling is rond de behandeling van dit wetsvoorstel is echter niet te wijten aan dit politiek-inhoudelijk belangrijke gegeven. Die commotie heeft een politiek-strategische reden. De

Schoondergang-Horikx

mogelijkheid bestaat namelijk dat deze grondwetswijziging in tweede lezing in de Eerste Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid zal halen. Dat is op zich geen unicum. Ik verwijs naar het grondwetswijzigingsvoorstel over vervanging van volksvertegenwoordigsters bij zwangerschap dat een paar jaar terug in tweede lezing in deze Kamer sneuvelde. De heren van de media vonden dat onderwerp kennelijk niet interessant. Nee, de commotie is ingegeven door de mogelijkheid dat het correctief referendum sneuvelt door tegenstemmers in de VVD-fractie. Want dan komt die partij, volgens D66, een afspraak over een voor D66 belangrijk onderwerp in het regeerakkoord niet na en dat zal voor D66 reden zijn om uit de regering te stappen, zo heeft zij aangekondigd.

Ik ben benieuwd in hoeverre de "bende van vijf" – die uitdrukking heb ik opgepikt uit het Buitenhof van afgelopen zondag en uit de krant van vanmorgen – open zal staan voor een inhoudelijke discussie vandaag en of ze door een goede discussie overtuigd zal worden. Hoe de VVD-fractie uiteindelijk zal stemmen, zullen wij pas weten bij de hoofdelijke stemming aan het einde van deze dag.

Voorzitter! Zoals ik al heb aangegeven, is GroenLinks voorstander van een correctief referendum. Maar wij hebben zware kritiek, gedeeltelijk gericht op het voorliggende voorstel en gedeeltelijk gericht op de uitvoeringswetgeving. Ik stel vijf onderwerpen aan de orde. Het gebruik van de aanduiding "ten minste" bij de drempels en het meerderheidsvereiste, het aantal handtekeningen in de twee fases van voorbereiding, de manier van verzamelen van de handtekeningen, de meerderheid van tegenstemmers die 30% van het aantal kiesgerechtigden moet bedragen, en de notitie met aangereikte punten voor de uitvoeringswetgeving.

Over het gebruik van het woord "ten minste" als aanduiding van de hoogte van de ingebouwde drempels is al genoeg gesproken. Ik blijf het een overbodige aanduiding vinden die niet spoort met de eis van eenduidigheid van een tekst in de Grondwet. Maar ik moet toegeven dat de aanduiding ook gebruikt wordt in artikel 137 van de Grondwet, lid 4 en lid 5, waarin sprake is van wijziging van de Grondwet door

de Tweede en Eerste Kamer. Ik citeer: "Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen." Wil de minister voor de geschiedschrijving ook hier in deze Kamer uitspreken dat het woordje "ten minste" geen betekenis heeft voor het vaststellen van het benodigde aantal handtekeningen van 40.000 en 600.000, zodat de drempels niet nog hoger gelegd kunnen worden?

Dat brengt mij bij het tweede punt. Mijn fractie heeft grote bezwaren tegen de hoogte van de opgeworpen drempels en tegen het feit dat ze in de Grondwet worden opgenomen. Als uit evaluatie van deze wet zou blijken dat de lat te hoog en wellicht zelfs veel te hoog ligt en de vereiste aantallen handtekeningen zouden moeten worden verlaagd, is daarvoor een grondwetswijziging nodig. En de drempel om de Grondwet te wijzigen, is terecht hoog. Het opnemen van de drempels in de Grondwet zien wij dan ook als een onnodige belemmering. Dat had uitstekend in de Referendumwet gepast.

Wij zijn ook van mening dat een correctief referendum niet lichtvaardig gehanteerd moet kunnen worden, maar het aantal van 40.000 en 600.000 handtekeningen is zo hoog dat een correctief referendum op landelijk niveau nauwelijks zal voorkomen. En dan schiet dit wetsvoorstel zijn doel voorbij. Ik had mijn bijdrage in eerste lezing niet voor niets het motto meegegeven "beter een half ei dan een lege dop". Hoewel elke kiesgerechtigde het initiatief tot een referendum kan nemen, ligt het in de rede dat alleen grote organisaties dat zullen doen. Ga maar na hoeveel tijd en ook geld er in het verzamelen van die aantallen handtekeningen zal gaan zitten, zelfs met de moderne communicatietechnieken om de mensen aan te sporen om een handtekening te gaan zetten.

Dan kom ik aan het verzamelen van die handtekeningen. Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel in eerste lezing in deze Kamer is door de toenmalige minister gezegd dat het door de moderne communicatietechnieken helemaal niet zo moeilijk zal zijn om de handtekeningen voor het inleidend verzoek en het daarop volgende verzoek te verzamelen. Ook nu lees ik in de memorie van antwoord onder het kopje "drempels" op blz. 10, halverwege: "Wat

betreft het daadwerkelijk aantal benodigde handtekeningen blijft de regering bij haar stelling dat de nieuwe communicatiemiddelen het overschrijden van de drempels aanzienlijk vereenvoudigen." En dan laat ik de verwijzing naar de toename van de bevolking maar buiten beschouwing. Maar de Hoofdlijnennotitie uitvoeringswet correctief referendum is daar lijnrecht mee in tegenspraak. In die notitie is geen spoor te vinden van het gebruik van moderne communicatiemiddelen. Het zal wel door andere ambtenaren zijn geschreven. Is de communicatie echt zo slecht op het departement?

Ik citeer uit hoofdstuk 7. Over het verzamelen van handtekeningen, voor het inleidend verzoek en het daarop volgende verzoek, staat op blz. 29, onderaan: De handtekeningen dienen te worden geplaatst ter gemeentesecretarie – of in een of meer andere door de gemeente aangewezen gebouwen – in de gemeente waar de kiesgerechtigde woonachtig is, zodat zo nodig de gegevens (naam, adres, geboortedatum, nationaliteit, verblijfstitel en -lengte) kunnen worden geverifieerd, en bovendien wordt voorkomen dat kiesgerechtigden in verschillende gemeenten hun handtekening plaatsen. En dat alles onder toezicht van een ambtenaar, zo staat elders op die bladzijde! Op blz. 30 lees ik: Degene die een handtekening plaatst, zal op grond van de Referendumwet verplicht zijn zich te legitimeren. Hoezo het gemak van nieuwe communicatiemiddelen? Waar blijft het gebruik van Internet en e-mail? Ik zou het bijzonder op prijs stellen als de minister hierop ingaat.

Er wordt voor het plaatsen van een handtekening voor een inleidend verzoek en het daarop volgende verzoek nog meer van mensen gevraagd dan bij het stemmen zelf. Je kunt op veel minder plaatsen terecht en dan ook nog beperkt tot de gemeente waar je woonachtig bent. Ik zie het al voor me in heringedeelde gemeenten met een groot grondoppervlak en slecht openbaar vervoer. Ziet de minister al 600.000 mensen een handtekening zetten onder zulke voorwaarden, binnen de daarvoor gestelde tijd? En dat alleen nog maar voor een verzoek voor een referendum! Ik vraag me af voor welk onderwerp mensen dat over zullen hebben.

Schoondergang-Horikx

Een meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen moet tegen het besluit zijn, waarbij die meerderheid ten minste 30% omvat van hen die gerechtigd waren aan het referendum deel te nemen, wil het besluit waarover het referendum gehouden wordt, ongeldig zijn. De eis voor het geldig zijn van een referendum, waardoor het betreffende besluit wordt verworpen, is fors. Maar dat vind ik eigenlijk niet zo erg. Het terugdraaien van een politiek besluit is niet niks. Daarvoor mag best veel volk op de been komen.

Om aan de meerderheidseis te voldoen zou een opkomst van ongeveer 60% van de kiesgerechtigden nodig kunnen zijn. En dat is hoog, zeker gezien de steeds verder dalende opkomst bij verkiezingen. Maar zoals ik al zei, voor dat percentage is een geldige redenering te houden. Er is echter sprake van een verwarring. Die eis van 30% is geen opkomstpercentage. De bestaande verwarring op dit punt wordt in de memorie van antwoord weggelaten door de beantwoording van een vraag van het CDA, maar ik werd weer op het verkeerde been gezet door de tekst in de memorie van antwoord op blz. 10 in antwoord op een vraag van de PvdA. In dat laatste antwoord is sprake van ten minste 30% van de opgekomen kiesgerechtigden. De minister heeft nu de kans om dit misverstand uit de wereld te helpen. Wil de minister, al was het maar voor mijn gemoedsrust, verklaren dat deze tekst fout is, dat het woord "opgekomen" in die zin moet worden geschrapt?

Over de uitvoering het volgende. Een van de bezwaren in eerste lezing van mijn fractie was dat nog zoveel, vooral op provinciaal en lokaal niveau, in uitvoeringswetten moet worden geregeld. En dat daar volstrekt geen zicht op was. De Hoofdlinjennotitie uitvoeringswet correctief referendum die als bijlage is gevoegd bij de memorie van antwoord geeft nu enig inzicht in de uitvoering van het correctief referendum. Ik heb de tegenstrijdigheid tussen de hoofdlinjennotitie en de memorie van antwoord over het verzamelen van handtekeningen al blootgelegd. Het is maar goed dat inzicht in de uitvoering gegeven is, want dan kan in de verdere voorbereiding van de Referendumwet rekening worden gehouden met de nu uitgesproken kritiek en kunnen

de desbetreffende onderdelen worden aangepast.

Ik ben het niet eens met collega Van Eekelen, die in Buitenhof verklaarde, het onjuist te vinden dat deze notitie niet eerst in de Tweede Kamer is behandeld. Hij is waarschijnlijk geschrokken van de lange lijst van verdragen die referendabel geweest zouden zijn als het correctief referendum al toegepast had kunnen worden. Ik zou hem bijna geruststellen. De hoofdlinjennotitie is geen officiële nota maar een tegemoetkoming aan de VVD-fractie in de Eerste Kamer. Zij had om meer zicht op de uitvoering gevraagd voor het kunnen bepalen van haar standpunt over het correctief referendum in tweede lezing. Dus dat deze notitie alleen aan de Eerste Kamer is gestuurd, is niet in strijd met het politieke primaat van de Tweede Kamer. De uitvoeringswet, de Referendumwet, behandelt de Eerste Kamer na vaststelling in de Tweede Kamer. Ik vind zijn suggestie in datzelfde Buitenhof om de behandeling van de wet mede om die reden uit te stellen – in tegenstelling tot collega Postma – geen "interessante optie".

Voorzitter! Ik zal de verleiding weerstaan om uitgebreid in te gaan op de hoofdlinjennotitie. Er branden mij vele vragen op de lippen. Wie verzorgt de voorlichting? Wordt Internet ingeschakeld bij het zetten van handtekeningen? Wanneer wordt duidelijk of sprake is van facilitering van de initiatiefnemer in de vorm van subsidie en zendtijd? Wordt gedacht aan een schriftelijke of een telefonische stemming? Hoe wordt de toetsingsinstantie ingevuld? Welke termijnen worden gehanteerd voor het instellen van beroep? Hoe worden delegatiebesluiten behandeld? Wat de referendabiliteit van besluiten op provinciaal en lokaal niveau betreft, heb ik vragen over streekplannen en de merkwaardige relatie die wordt gelegd tussen een streekplan en een bestemmingsplan.

Al deze vragen komen ongetwijfeld aan de orde als de Referendumwet bij de Eerste Kamer wordt aangemeld en ik weet niet in hoeverre de minister daar nu al op in wil gaan. Ik wil echter één ding nu geregeld zien en dat is de uitwerking van artikel 128a, lid 1, van de Grondwet, waarin de referendabiliteit van provinciale en gemeentelijke besluiten wordt geregeld. In principe zijn alle algemeen verbindende voorschriften referendabel. In de

Referendumwet moet worden geregeld welke besluiten daarvan uitgezonderd worden en welke besluiten daaraan worden toegevoegd.

In hoofdstuk 3.1. van de hoofdlinjennotitie wordt dit artikel zo uitgelegd dat naast de in de Referendumwet genoemde uitzonderingen en toevoegingen, ook nog in de Referendumwet kan worden opgenomen dat provinciale en lokale besturen zelf nog uitzonderingen van de referendabiliteit in verordeningen kunnen vastleggen. Voorzitter! Dat kan niet. De Referendumwet moet duidelijkheid geven welke provinciale en lokale besluiten wel en welke niet referendabel zijn. Als de Referendumwet provinciale en gemeentelijke besturen de mogelijkheid biedt om naar eigen goeddunken onderwerpen niet referendabel te verklaren, wordt het instrument correctief referendum zo uitgehold, dat het ook op lokaal niveau niet veel voorstelt. Er zijn voorbeelden te over dat gemeentebesturen een besluit niet referendabel verklaarden en dan ging het nog maar om raadplegende referenda. Zelfs D66-wethouders waren daar schuldig aan!

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Mevrouw Schoondergang zegt dat het niet kan, maar de tekst van artikel 128a maakt duidelijk het in principe wel kan. Er staat namelijk "krachtens de wet". Ook lokale en provinciale besturen hebben de bevoegdheid om uitzonderingen te maken. Dat kan mevrouw Schoondergang niet leuk vinden, maar het is wel de werkelijkheid.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Als het krachtens de wet wel mogelijk is, moet mijn uitspraak dat dit niet kan als een politieke uitspraak worden gezien. Ik vind dat dit niet mogelijk moet zijn. Het referendum lijkt mijn fractie juist op het lokale niveau een instrument bij uitstek om de bevolking meer bij de politiek te betrekken, al zou het alleen maar zijn door de preventieve werking die van de mogelijkheid van een correctief referendum uitgaat.

Artikel XXXI regelt de inwerking-treding. Kan de minister iets preciezer zijn dan dit wetsvoorstel dat wel heel ruim de tijd neemt? Daarin is sprake van eerst na vijf jaar of op een bij en krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip. Wordt dat

Schoondergang-Horikx

geregeld in diezelfde referendum-wet?

Voorzitter! Ik wil ten slotte iets zeggen over het besluitvormingsproces bij dit wetsvoorstel. Eisen stellen die moeten worden ingewilligd, willen senatoren voor dit wetsvoorstel stemmen, zoals ik gistermorgen in de Volkskrant las, is volstrekt legitiem zolang die eisen binnen de kaders van dit wetsvoorstel worden gesteld. Dat wordt vaak gedaan in deze Kamer, al wordt dat niet breed uitgemeten in de media. Daarop is ook de novelle gebaseerd. Een novelle kan nu niet. Als de minister toezegt dat het verzamelen van handtekeningen door de initiatiefnemer kan worden gesubsidieerd, kan collega Batenburg voorstemmen. In eerste lezing heeft hij, ondanks de hoogte van de drempels, ook voorgestemd. De mogelijkheid van het betrekken van burgers bij de besluitvorming gaf de doorslag. Minister Peper kan hem wellicht nu ook over de streep trekken. Eisen stellen over het wetsvoorstel zelf gebeurt dus vaak en is legitiem. Zodra eisen worden gesteld die buiten de kaders van een wetsvoorstel vallen, gaat het lijken op koehandel. Dat moet collega Bierman toch ook vinden. Bovendien heeft hij in eerste lezing voorgestemd.

Voorzitter! Wij hopen en verwachten dat alle leden van de VVD-fractie het jongste verkiezingsprogramma van hun partij zullen volgen en hun stem aan dit wetsvoorstel zullen geven.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Vandaag is de vraag aan de orde of de burgers van dit land, zo nu en dan en op eigen verzoek, ook eens zelf mogen beslissen over publieke zaken die hen aangaan. Onze Grondwet maakt dit nu onmogelijk en wij staan ervoor om die mogelijkheid te scheppen.

Sterker nog, de Grondwet is zo'n stevig keurslijf dat, wil de burger iets van zijn beslissende macht over een concreet stukje overheidsbeleid terughebben, het zijn volksvertegenwoordigers zijn die uitmaken of dat mag. Zij gaan over wijziging van de Grondwet. Wij, zoals wij hier zitten en de vertegenwoordigers aan de overkant. Een minderheid van deze niet rechtstreeks gekozen Kamer kan dan zelfs zo'n wijziging tegenhouden.

Mijn leermeester staatsrecht Van de Bergh placht deze minderheid die een grondwetsherziening kon tegenhouden de heren XVII te noemen. Er waren toen nog maar 50 Eerste-Kamerleden en zaten daar ook alleen maar heren in. Vandaar de verwijzing naar onze Republiek.

Een merkwaardig spektakel: de burgers hebben ooit, in 1848, de macht uit handen gegeven en nu zij een stukje daarvan terug kunnen krijgen, kan een kleine groep van hen die zeggen hen te vertegenwoordigen, dat tegenhouden op basis van een Grondwet uit 1848.

Het woord referendum betekent niet voor niets: hetgeen teruggebracht moet worden, in dit geval bij de burgers zelf, omdat een aantal van hen zelf te kennen heeft gegeven dat te willen. Waar zouden wij hier de legitimatie vandaan kunnen halen om te zeggen: dat mogen jullie wel willen, maar dat doen wij – de gezeten politici – lekker niet?!

Dit voorstel om in de Grondwet het houden van een correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken, is niet van gisteren. Het heeft een lange draagtijd gekend. Ik bedoel niet het initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet van Troelstra uit 1903, noch het amendement-Oud – ik kijk mijn VVD-collega's even aan – met dezelfde strekking uit 1922. Dat was de verlichte periode. De onmiddellijke voorgangers van het huidige wetsvoorstel zijn de grote minderheid van de Staatscommissie-Cals/Donner uit 1971 – daartoe behoorden de medevoorzitter Donner, het lid Prins, beiden van de Anti-Revolutionaire Partij, en het lid Verbrugh van het Gereformeerd Politiek Verbond – en de daarop gebaseerde, overigens verpletterend verworpen motie aan de overzijde uit 1974 van een zekere Jurgens. Voorts de conceptmotie-Nijpels tijdens de tweede lezing van de herziening van de Grondwet uit 1983, die werd ingetrokken toen minister Van Thijn toezegde, een staatscommissie in te willen stellen. Deze staatscommissie bracht onder leiding van oud-premier Biesheuvel in 1984/1985 rapport uit over het referendum. Ik draag dit als een bijbel met mij mee. Ik kan dat ook doen, want de regering stelt, het voorstel gebaseerd te hebben op de voorstellen van genoemde commissie. Deze commissie sprak zich unaniem uit voor de mogelijkheid van een correctief wetgevingsreferendum op initiatief van de

kiezers zelf; unaniem, dat wil zeggen dat ook de leden afkomstig uit VVD, CDA en GPV voor stemden. Collega Hirsch Ballin en ik waren ook lid. De commissie sprak zich overigens ook uit over de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie en op de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de koningin; twee problemen die helaas nog niet zijn opgelost. Vandaag kunnen wij in ieder geval één van de drie problemen oplossen.

Deze aanbevelingen werden door de regering in 1988 terzijde gelegd. Verantwoordelijk daarvoor was de minister van Binnenlandse Zaken, onze huidige collega Van Dijk. Ik herken veel van hetgeen hij vandaag heeft gezegd uit het stuk van de regering uit 1988 (Kamerstuk 18807, nr. 9). Het kabinet-Lubbers twijfelde aan de verenigbaarheid met het vertegenwoordigend stelsel. Het was niet passend dat de kiezers het initiatief kunnen nemen. De samenhang met andere beleidsvragen moest beter in de gaten worden gehouden. Alleen goed georganiseerde belangengroepen konden erachter staan. Kortom, de heer Van Dijk herhaalt thans namens de CDA-fractie hetgeen hij elf jaar geleden naar voren heeft gebracht. Ik prijs hem voor zijn consistentie doch niet voor de flexibiliteit zijns geestes.

Het is niet verwonderlijk dat de problemen levensgroot terugkwamen tijdens het debat over staatkundige vernieuwing in de Tweede Kamer in de jaren 1991-1993. De zogenaamde commissie-Deetman, samengesteld uit de fractievoorzitters, bracht een rapport uit onder de merkwaardige naam "rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten". In tweede instantie had de commissie-De Koning aan de Tweede Kamer immers in meerderheid voorgesteld om een correctief wetgevingsreferendum mogelijk te maken. Het is dus al vaak voorgesteld.

Uiteindelijk werd in december 1993 de motie-Wolffensperger, waarin werd aangedrongen op wijziging van de Grondwet om een referendum mogelijk te maken, welbewust aangehouden, terwijl de CDA-fractie voor die aanhouding was en de VVD-fractie tegen. CDA-fractievoorzitter Brinkman had te kennen gegeven, geen principiële, maar praktische bezwaren ertegen te hebben. Misschien, zo dachten de voorstanders, was daar wel uit te komen tijdens de besprekingen

Jurgens

inzake het regeerakkoord van 1994. Zoals bekend, heeft de CDA-fractie aan de totstandkoming daarvan niet meer deelgenomen, de VVD echter wel. Sindsdien zijn vele riemen papier besteed aan het oplossen van praktische bezwaren, met name tijdens de discussies over het aan de orde zijnde wetsvoorstel, aan beide zijden van het Binnenhof en in twee lezingen.

De vraag is nu of onze collega's uit de CDA-fractie sinds december 1993 voldoende inzicht hebben verworven in de praktische mogelijkheid van een referendum zoals voorgesteld. Zoals gezegd, daar is inmiddels intensief over gesproken. En in vele andere achtbare democratiën uit de Europese traditie is het referendum niet alleen praktisch uitvoerbaar gebleken, maar zelfs ingeburgerd zonder dat dit het primaat van het vertegenwoordigend stelsel aantast. Wie stelt dat er behalve wetten ook praktische bezwaren zijn, moet toch langzamerhand aan zijn gerief zijn gekomen.

Als het gaat over de onzekerheid, het argument inzake de kwaliteit van het wetgevingsproces – dat zojuist door collega Van Dijk naar voren is gebracht – door de invoering van het referendum, wijs ik erop dat uitspraken van rechters op basis van direct werkende bepalingen van verdragsrecht reeds nu veel onzekerheid brengen. Ik verwijs naar de vonnissen inzake Securitel en onlangs nog het vonnis over de Varkenswet, die hier zwaar is bestreden. Een rechter kan dus wegens strijd met een hogere regeling het mooie wetgevingsproces opzij zetten. En dan zou het volk dat erom gevraagd heeft, dat niet mogen? Wij moeten hier overigens onderscheid maken tussen nationale referenda en referenda op decentraal niveau. Omdat het wetgevingsproces in hoofdzaak in de Grondwet is geregeld, moet vanzelfsprekend ook de uitzondering op dat proces, het verzoek van kiezers om een referendum en de volksstemming zelf, ook in de Grondwet zijn geregeld. Daarover moet in onze discussies vandaag geen misverstand bestaan. Overigens, ook over nationale referenda zal de gewone wetgever nog regels moeten stellen, welke wet hier nog bestaande vraagpunten zal moeten oplossen.

Anders ligt dat bij de referenda op decentraal niveau. In het zevende

hoofdstuk van de Grondwet regelen een tiental artikelen de hoofdstructuur van provincies en gemeenten. De rest wordt aan de wetgever overgelaten. Voor ons doel is vooral artikel 127 van de Grondwet van belang, waarin staat dat verordeningen worden vastgesteld door de staten en de raden, inclusief de regeling en bestuur die op grond van artikel 124 bij of krachtens de wet van staten en raden kunnen worden gevorderd, het zogenaamde medebewind. Op deze hoofdregels van de Grondwet is een correctief wetgevingsreferendum een exceptie. Deze exceptie moet in de Grondwet mogelijk worden gemaakt. De rest kan, net als in de overige gevallen, worden geregeld door de gewone wetgever, en hoeft nog geen voorwerp van discussie te zijn. Ik herhaal dat, zoals door de voorgaande spreekster reeds zeer welsprekend is verwoord, de notitie die wij van de regering hebben gekregen op verzoek van de VVD-fractie, buitengewoon verhelderend is. Het is plezierig dat wij die hebben, maar ik heb er absoluut niets mee te maken anders dan dat het informatie is over wat dit kabinet op dit moment zou willen doen. De uitvoerende wetgeving moet nog worden voorgesteld door dit of een volgend kabinet – hopelijk dit kabinet – en moet vervolgens nog door beide Kamers worden aanvaard. Bij die discussie kunnen ten volle reeksen problemen aan de orde komen die men met de uitvoering heeft. Het enige wat hier hoeft te gebeuren, is dat het principe in de Grondwet wordt vastgelegd en dat vervolgens de uitvoering aan de wetgever wordt overgelaten. Laat ons geen uitvoerige discussies over die notitie voeren, want die leveren naar mijn gevoel een verduistering op van het beginsel dat aan de orde is, namelijk acceptatie dat referenda bij provincies en gemeenten mogelijk moeten zijn.

Voorzitter! Het komt mij dan ook voor, dat praktische bezwaren, gericht tegen lokale referenda geen reden kunnen zijn om tegen het voorliggende wetsvoorstel te stemmen, tenzij het gaat om praktische problemen die voor de wetgever onoplosbaar zijn. Daarvan is echter niet gebleken.

Zijn er wel praktische bezwaren tegen het nationaal referendum? Is vol te houden dat een correctief referendum over een aangenomen

wetsvoorstel in ons land en in ons constitutioneel stelsel zodanige praktische bezwaren met zich brengt, dat het onuitvoerbaar is? Dat lijkt mijn fractie niet het geval. Inderdaad, enig vertragend effect gaat ervan uit. Maar wie in Nederland de gang van een wetsontwerp vanaf de eerste indiening bij de ministerraad volgt, heeft de indruk van trage rivieren die door een oneindig laagland gaan, trager dan in andere democratiën. Durven wij echt tegenover de kiezers te zeggen, dat hoewel regering en Staten-Generaal al stroperig met het wetsvoorstel omgingen, in het bijzondere geval dat de kiezers er ook zelf nog iets over willen zeggen, zij die kans niet moeten krijgen vanwege het vertragend effect? Kom nou! En bovendien, onze ervaring is dat sommige wetgeving nog veel te snel door de beide Kamers is gejaagd. Ik denk maar even aan de Nabestaandenwet, die snel op majeure punten moest worden herzien, nietwaar collega's, en aan de Varkenswet die door de rechter binnen een halfjaar onderuit is gehaald, iets waarvoor hier in deze Kamer al was gewaarschuwd. Andere praktische bezwaren tegen een correctief referendum over wetsvoorstellen heb ik niet gehoord, of het moet zijn de al veel besproken eis dat niet minder dan 600.000 kiezers moeten uitspreken dat zij een referendum wensen over een wetsvoorstel. Dat is inderdaad het dubbele van het aantal dat de commissie-Biesheuvel heeft voorgesteld, een aantal dat al behoorlijk hoger was dan de drempel die in Zwitserland geldt. De regering komt met het argument dat dit nodig is, omdat de communicatiemogelijkheden sinds 1985 zo exponentieel zijn veranderd. Dat is technisch misschien waar – de heer Hessing heeft al gesproken over het gebruik van Internet – maar de regering levert geen enkele studie van deskundigen waaruit blijkt dat dit effect heeft op de verwerving van handtekeningen. Minister Dijkstal moest vorig jaar in deze vergaderzaal ook toegeven dat er niet zulke studies bestonden. Ik moet helaas stellen, dat dit eerder moet worden gezien als een poging van bange mensen om het aantal geslaagde referendumverzoeken terug te dringen. Maar wij weten allen, dat democratie niet voor bange mensen is. Bovendien, de eis dat de meerderheid die zich uitspreekt

Jurgens

tegen een wetsvoorstel ten minste 30% – we spraken daar al over – moet omvatten van de ingeschreven kiezers wil de uitslag geldig zijn, is al een zeer behoorlijke drempel tegen ondoordachte referendumvragen. Ik merk op dat de tekst van het wetsvoorstel over die 30% letterlijk in het rapport van de commissie-Biesheuvel in 1985 stond. Als er mensen zijn die na 14 jaar nog zeggen dat dit onduidelijk is, dan heb ik daarover een zekere mening. Verklaart 29% zich tegen en maar 28% voor – de heer Van Dijk had ook een beeldend voorbeeld – dan is de uitslag niet geldend hoewel dan 57% van de kiezers is opgekomen. Dat zou bij analoge toepassing de uitslag van de verkiezingen voor provinciale staten ongeldig hebben gemaakt en dus ook de verkiezing van de zittende en van de nieuwe Eerste Kamer. Wij zijn gekozen, collega's, met minder dan dit percentage van de opgekomen kiezers. Mijn fractie acht dit inderdaad een zwak element in het onderhavige wetsvoorstel. Maar van Bernstein hebben wij geleerd – ik kijk de muzikkliefhebbers aan; ik bedoel niet Leonard, maar Eduard, de socialistische theoreticus – dat je in de politiek elke stap vooruit in de goede richting van hervorming van de samenleving moet aanvaarden, in de verwachting, dat een volgende stap later kan worden genomen. Ten onrechte stemde Troelstra in 1900 tegen de Leerplichtwet omdat deze hem niet ver genoeg ging. Zijn tegenstem was bijna de beslissende (50 tegen 49). Het is alleen aangenomen omdat het paard van de christelijk-historische afgevaardigde Schimmelpenninck hem had afgeworpen en hij daarom de stemming niet kon bijwonen. Ik zou bijna hopen, dat er ook nu nog paardrijders in de CDA-fractie zijn met een verstandig paard.

Ik kom te spreken over een vergelijking met de strijd voor het algemeen kiesrecht in de periode 1848-1917. Want zo is het ook gegaan met het algemeen kiesrecht en met het vrouwenkiesrecht. Er is reden nog eens naar dat stuk van onze politieke geschiedenis te kijken, vooral omdat de tegenstanders van het algemeen kiesrecht daarvan telkens hun eerdere argumenten hebben moeten inslikken totdat het algemeen mannenkiesrecht en het vrouwenkiesrecht tot ons nationale erfgoed zijn gaan behoren. Wie durft dat thans nog te bestrijden? In 1848

is de Tweede Kamer voor het eerst rechtstreeks gekozen. Minder dan 10% van de mannelijke bevolking – dus 5% van de bevolking – was kiesgerechtigd op grond van het geldende censuskiesrecht. Een halve eeuw later bij de liberale Kieswet van Van Houten was dat 50% van de mannen geworden. Eerder was een ruimere Kieswet van Tak van Poortvliet verworpen. Zijn regering was gevallen doordat confessionele en behoudende liberalen tegen zijn wetsvoorstel hadden gestemd. Bij de grondwetswijziging van 1887 was niet meer de census, maar "kenteke-nen van geschiktheid en maatschappelijke welstand" het criterium geworden. De liberalen hadden dit bevochten op de confessionele rechterzijde die niet voelde voor uitbreiding van kiesrecht. Dat leek immers op volkssoevereiniteit. Een welluidende echo daarvan hoorde ik terug in het betoog van de heer Holdijk. Priester Schaeppman en dominee Kuijper speelden dit spel briljant, want zij zagen in dat hun emancipatiepartijen belang hadden bij de kiesrechtuitbreiding die hun achterbannen op principiële gronden niet wilden. Deze waren tegen de Franse revolutie en de seculiere gedachte die daarvan uitging. Niet voor niets heette de ARP de Anti-Revolutionaire Partij. Hun opvolgers in 1917 speelden dit spel even briljant. Nog in 1909 stemden zij gesloten, met uitzondering van de geachte afgevaardigde De Geer, tegen algemeen kiesrecht. Maar in 1917 maakt zij – die fractie – deze wijziging van de Grondwet toch mogelijk met als tegenprestatie gelijke bekostiging van het bijzonder onderwijs. Dat de VVD thans, gedachtig haar liberale traditie, ook zo'n politieke afspraak in het regeerakkoord heeft gemaakt wordt haar aan de overzijde door de confessionelen verweten. Dat is merkwaardig. Het jaar 1917 geldt in de Nederlandse politiek als een koehandel bij uitstek: algemeen kiesrecht tegen gelijke bekostiging van het bijzonder onderwijs.

Het was een prachtruil voor de confessionelen, want het algemeen kiesrecht en het vrouwenkiesrecht waren er toch wel gekomen; misschien een paar jaar later. In Frankrijk kwam het vrouwenkiesrecht er pas heel veel later, in 1946. De confessionelen profiteerden na 1917 het meest van het algemeen kiesrecht. De liberalen, die het

hadden bevorderd, werden helaas teruggedrongen.

Bij de erkenning van de mogelijkheid van directe kiezersinvloed op besluitvorming, bij het referendum dus, lijkt zo'n vertraagd toch-maar-meedoen opnieuw bij het CDA te spelen. In de commissie-Biesheuvel zagen wij de Schaepmannen en de Kuijpers: Hirsch Ballin en Biesheuvel. Zij zagen al aankomen dat de kiezers hun recht op een referendum toekwam. Bij Brinkman in 1993 zagen wij de bereidheid om het referendum te aanvaarden als er in een coalitie ook iets voor het CDA in zou zitten. Dat is er in 1994 en 1998 om andere redenen niet van gekomen, maar in 2002? Is er nu bij de CDA-fractie een Schaeppman, een Kuijper? Postma wellicht? Hirsch Ballin?

Onze huidige liberale collega's zie ik deze bescheiden vergroting van de invloed van de burgers vanuit hun beginsen aanvaarden. Dat was zo bij de Grondwet van 1887, bij de kieswet-Van Houten in 1896, en in 1917 niet anders. Sommige oud-liberalen waren wel regenten geworden en wezen, met de grote politieke filosoof John Stuart Mill, de toeneming af van de politieke invloed van wat hij noemde "the great unwashed", het geheel der ongewassenen, waar toch een al te groot *dédain* van de liberalen voor het proletariaat uit bleek. Maar uiteindelijk volgden zij hun beginsel, zoals nu, zo mag ik verwachten.

Deze voorgeschiedenis is buitengewoon relevant voor wat wij nu meemaken. Natuurlijk, het referendum als bescheiden aanvulling op ons parlementair-democratisch stelsel haalt het in belang niet bij het algemeen mannenkiesrecht, waarvoor toen jaarlijks op Prinsjesdag grote betogingen werden georganiseerd, en bij het vrouwenkiesrecht. Het invoeren van het vrouwenkiesrecht was het goedmaken van een groot onrecht.

Honderd jaar geleden waren de maatschappelijke en economische verhoudingen sinds 1848 grondig veranderd en het politieke stelsel was niet meegegroeid. Dat is de laatste dertig jaar opnieuw zichtbaar. De commissie-Cals/Donner, de commissie-Biesheuvel en de commissie-Deetman – allemaal confessionele voorzitters; christen-democratische voorzitters – zijn er de bewijzen van dat er blijkbaar een behoefte was om tot vernieuwing te

Jurgens

komen en zich aan de polsslagen van de tijd aan te passen. Vragen bestaan nog steeds rond de wijze van kabinetsformatie, rond het gebrek aan dualisme vanwege een knellend regeerakkoord, rond de Eerste Kamer, rond de omvang van de overheidsbureaucratie en vooral, gezien de omvang van de diverse enquêtes in de laatste twintig jaar, rond de ondoorzichtigheid van het overheidsbeleid. Bovendien bestaan grote zorgen over de afnemende opkomst bij verkiezingen en over de afbrokkeling van politieke partijen, een van de wezenlijke, legitimerende instellingen van ons staatsbestel.

Ondanks al deze pogingen is er weinig aan achterstallig onderhoud gedaan. Wij hebben nog steeds benoemde burgemeesters. Alleen is het aantal daarvan door vergaande gemeentelijke herindelingen drastisch teruggebracht. Het afschaffen van de gemeenten lijkt mij toch niet de manier om de benoemde burgemeester af te schaffen.

Onze democratie dreigt, net als de natuur, een zaak te worden voor "tevrede en leeg", om met J.C. Bloem te spreken. De nieuwe Eerste Kamer zal straks gebaseerd zijn op verkiezingen voor provinciale staten waar maar 46% der kiezers aan deelnamen. Dan moeten wij toch blij zijn met dit voorstel, en het niet angstig omschrijven als "een schaduw op het vertegenwoordigend stelsel", zoals collega Van Dijk deed tijdens het debat over dit voorstel in de eerste lezing, vorig jaar?

Wat kan een referendum aan het achterstallig onderhoud van ons staatkundig bestel bijdragen? Geen grote vergezichten, dat is duidelijk, maar toch is het een stimulans om, zeker op lokaal niveau, zorgvuldig te letten op het maatschappelijk draagvlak voor het overheidsbeleid. Van grote betekenis is daarbij de politieke campagne in de aanloop naar de volksstemming. De politieke meerderheid die het beleid heeft aanvaard moet dan haar achterban overtuigen. In lokale raadplegende referenda is de afgelopen jaren gebleken, dat soms dan pas het publieke debat wezenlijk op gang komt. Dat publieke debat is van belang voor de parlementaire democratie.

Ik kom bij de argumenten tegen het referendum. Hoe waarachtig zijn die? Ik onderken dat er een oplopende scala is aan opvattingen over het

mogelijk maken van het referendum. Er zijn drie soorten argumenten tegen:

- kiezers behoren geen directe invloed te hebben op de besluitvorming; zij hebben indirecte invloed door hun vertegenwoordigers of hun bestuurders te kiezen;
- kiezers mogen best direct invloed hebben, maar dit wetsvoorstel deugt niet;
- kiezers moeten wel direct invloed hebben, maar dit voorstel gaat niet ver genoeg.

Dan zijn er nog twee argumenten van voorstanders:

- kiezers mogen directe invloed hebben, maar voorzichtig en dus niet verder dan dit voorstel mogelijk maakt en
- kiezers moeten direct invloed hebben, dit voorstel is slechts een stap in de goede richting.

De PvdA-fractie kiest voor de laatste categorie: kiezers moeten direct invloed hebben, dit voorstel is slechts een stap in de goede richting. Als ik haar goed begrijp, kiezen de fracties van D66 en GroenLinks ook voor deze categorie. Naar ik begrijp kiest de VVD voor categorie 4: kiezers mogen direct invloed hebben, maar voorzichtig en dus niet verder dan dit voorstel mogelijk maakt.

Van de tegenstanders kan mijn fractie nog iets begrijpen van hen die kiezen voor categorie 1: algemeen kiesrecht waarbij wijze vertegenwoordigers worden gekozen die 's lands zaken regelen gaat nog wel, maar die burgers zijn niet wijs genoeg om zo nu en dan zelf te beslissen. Dit is het oude conservatieve standpunt dat zich voor 1917 keerde tegen het algemeen kiesrecht en het vrouwenkiesrecht, maar dat is, zoals wij weten, door de feiten achterhaald.

Standpunt 3, het voorstel gaat niet ver genoeg, is voor mensen die eigenlijk voor het referendum zijn een gevaarlijk standpunt. Het referendum nu te verwerpen – en ik kijk nu de heren Batenburg en Bierman aan, want zij hebben zich in die zin uitgesproken – omdat het niet ver genoeg gaat, brengt het risico met zich mee, dat we helemaal opnieuw moeten beginnen, misschien wel bij de verworpen motie-Jurgens uit 1974! En ik heb niet zoveel jaren meer dat ik nog 25 jaar kan wachten. Dat is Troelstra anno 1900. Leerplicht is goed en nodig, zei hij, maar liever tegenstem-

men dan een onvolwaardig voorstel steunen.

De heer **Bierman**: Voorzitter! Als ik de heer Jurgens goed begrijp, is hij optimistisch. Hij vermoedt, dat nadat in de Grondwet een enorm hoge drempel is ingemetseld, op korte termijn, in ieder geval op een termijn die hij nog kan overzien en op een tijdstip dat hij nog kan meemaken, een tweederde meerderheid in een nieuwe tweede ronde zal beslissen om deze drempels af te breken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zeker! Ik ben zeer optimistisch. Ik heb vertrouwen in de kiezers en ik meen dat de partij van de heer Bierman, de Groenen, ook een dergelijk vertrouwen in de kiezers wil uitspreken.

De heer **Bierman**: Laten we het daar nog even niet over hebben. Dat komt misschien straks aan de orde. Nu wil ik zeggen, dat voor mij dan een dilemma ontstaat. Ik vraag mij af of het niet ook mogelijk is, dat u bij u zelf en bij uw eigen roots begint, maar dan in een andere politieke constellatie, waarbij we de tweederde meerderheid kunnen bereiken. Het is van tweeën één: of het optimisme is er en we kunnen deze drempels verlagen of het optimisme komt er nooit en dan moeten wij hier niet aan beginnen, want dan blijven de drempels hoog.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De heer Bierman zal het met mij eens zijn, dat democratie een zaak van kleine stappen is. Een partij met één zetel in deze Kamer: dat is de eerste kleine stap. Aan andere partijen in deze Kamer is duidelijk geworden, dat de volgende stappen heel moeilijk zijn. Wat was evenwel het gevolg van het optreden van Troelstra in 1900? Als mijnheer Schimmelpenninck niet van zijn paard gevallen was, was de invoering van de leerplicht tegenhouden. In die politieke constellatie had het nog wel eens tien jaar kunnen duren voordat de leerplichtwet zou zijn ingevoerd. Dat is niet zo'n leuk idee voor de kindertjes in de fabrieken die anders in die tien jaar naar school hadden gekund. Daarom heeft de sociaaldemocratie zich in die jaren na deze positiebepaling van Troelstra het reformisme eigen gemaakt. Hoewel zij noch Troelstra noch Bernstein in het algemeen hoeven te volgen, zeg ik tegen de

Jurgens

heren Bierman en Batenburg dat zij moeten beseffen wat zij doen als zij deze eerste stap verwerpen, met de kans dat de volgende stap nooit meer zal worden gedaan.

Is dit laatste, marxistisch-radical standpunt dat Troelstra ingenomen heeft, het standpunt van het CDA?

De heer **Batenburg**: Voorzitter! Ik wil bezwaar maken tegen de uitlating van de heer Jurgens, dat de heer Bierman en ik goed zouden moeten beseffen wat wij doen. Ik wil opmerken, dat elke tegenstem evenveel waarde heeft.

De heer **Jurgens** (PvdA): Zeker! Dat is ook het laatste wat ik wil ontkennen, voorzitter! Ik wijs er alleen op, dat ik de heer Batenburg het argument heb horen gebruiken dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat. Het enige wat ik doe is degenen die dat argument gebruiken het voorbeeld van Troelstra voorhouden en zeggen: pas op, het zou wel eens kunnen dat een dergelijk voorstel binnen afzienbare tijd überhaupt niet meer voor ons komt te liggen. Dus: neem die eerste stap.

Ik kom dan bij de heer Van Dijk. Is dat laatste marxistisch-radical standpunt een standpunt van het CDA – ik kan het mij nauwelijks voorstellen – nu het spreekt over dit voorstel als een fopspeen? Ik hoorde de heer Van Dijk zeggen dat het een fopspeen was. Blijkbaar wil hij een veel radicaler voorstel voor het referendum. De heer Hessing ging er toen al meteen op in. Of zit het CDA weer bij zijn voorgangers van 86 jaar terug, die bij de verkiezingen van 1913 het algemeen kiesrecht om principiële redenen afwezen?

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Het is aardig geprobeerd van de heer Jurgens om de heer Hessing te herhalen, die al een antwoord heeft gekregen. Wij doen in deze discussie eigenlijk twee dingen. Wij hebben het over het referendum in abstracto en ons geloof of ongeloof in de heilzame werking daarvan en wij hebben het over dit wetsvoorstel. Ik heb een- en andermaal, in eerste en in tweede lezing, gezegd langs welke afwegingen wij zijn gekomen tot het oordeel dat het referendum niet echt helpt om te komen tot de oplossing die de heer Jurgens schetst in de ontwikkeling van onze democratie in de afgelopen jaren. Daarom denken

wij nu dat dit instrument niet helpt. Dat mag ons bij de behandeling van een concreet wetsvoorstel evenwel niet beletten om onze tegenstanders erop te wijzen welke drempels zij hebben ingebouwd om het de kiezer mogelijk te maken wat zij hopen dat die kiezer zal doen. Dat is toch niet met elkaar in tegenspraak?

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is inderdaad niet met elkaar in tegenspraak, zo moet ik de heer Van Dijk geheel toegeven. Ik was bezig te peilen waar het CDA stond. Neemt het CDA het eerste standpunt in dat ik heb omschreven: principieel tegen, want het is in strijd met het tegenwoordige stelsel? Of heeft het mogelijkkerwijs alleen bezwaar tegen de aard van dit wetsvoorstel? De heer Van Dijk heeft nu volkomen duidelijk gemaakt hoe het zit. Hij valt onder categorie 1 met degenen die principiële bezwaren hebben tegen invoering van het referendum. Hij is dus geheel trouw aan zijn voorgangers van voor 1917.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Laten wij elkaar niet inlijven bij voorgangers, die allang het tijdelijke met het eeuwige hebben verwisseld, zoals wij dat zeggen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is helaas noodzakelijk, ja.

De heer **Van Dijk** (CDA): Laten wij ons beperken tot de keuze waarvoor wij op dit ogenblik staan. Dat deden zij in die tijd bij het licht dat zij toen hadden. Wij nemen onze beslissingen bij het licht dat wij op dit ogenblik hebben.

De heer **Jurgens** (PvdA): Maar het licht schijnt blijkbaar beide keren zeer duister. Toen waren uw geestverwanten tegen het algemeen kiesrecht en nu zijn zij tegen het invoeren van een bescheiden vorm van referendum.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik heb een- en andermaal in mijn bijdrage in eerste en tweede lezing duidelijk laten blijken dat het voorstel dat wij nu behandelen in importantie voor de burger om kiesrecht te krijgen niet te vergelijken is met de situatie in 1917.

De heer **Jurgens** (PvdA): Niet in importantie, maar wel wat de principiële kant betreft.

De heer **Van Dijk** (CDA): Toen kreeg de burger die nog geen kiesrecht had grote invloed op het beleid, die hij ook heeft gebruikt. Onze twijfel bij de behandeling van dit wetsvoorstel is: helpen wij met dit wetsvoorstel de kiezer inderdaad echt invloed te krijgen op het regeringsbeleid?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Mag ik een andere formulering gebruiken? In 1917 hebben de liberalen, vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten gepoogd hun confessionele tegenstanders te overtuigen van het belang van het algemeen kiesrecht. Deze hebben zich daar zeer overtuigend tegen verzet. Achteraf bleek dat die liberalen, vrijzinnig-democraten en sociaal-democraten gelijk hadden. Zouden wij misschien opnieuw gelijk hebben? Dat zou de heer Van Dijk moeten overwegen. Die historische vergelijkingen hebben te maken met grote bewegingen in de geschiedenis. Dit gaat over democratie. De toenmalige confessionelen hadden een afwijzende houding tegenover democratie. Hoe je het ook wendt of keert, ik peil in de uitlating van de heer Van Dijk eenzelfde afkeer tegen de democratie in haar volle omvang. Niet alle leden van zijn fractie spreken zo, maar er is eenzelfde voorzichtigheid om de consequenties te trekken zoals voor 1917, toen het om het vrouwenkiesrecht en het algemeen mannenkiesrecht ging.

De heer **Van Dijk** (CDA): Op de retorische vraag of wij in een historisch perspectief gelijk of ongelijk zouden hebben – die vraag kan ook aan u worden gesteld – kan ik u geen antwoord geven.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat is waar. Laten wij het daar maar bij houden, collega Van Dijk.

De heer **Bierman**: Voorzitter! Het zal de heer Jurgens moeilijk vallen om mij ook nog bij een of andere lang geleden ontstane beweging te vegen, waardoor hij zou kunnen constateren dat ik ook heel onverstandig bezig ben. Klopt het echter dat de PvdA de abortuswetgeving in 1981 niet ver genoeg vond gaan en dat die daarom werd afgewezen?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Er is inderdaad sprake van een onverstandige beslissing als de kans bestaat dat een bepaalde kwestie

Jurgens

vervolgens niet wordt opgelost. Maar in het geval dat hij noemt, is die zeer snel daarna wel opgelost. Daar was ook uitzicht op.

De heer **Bierman**: Voorzitter! Dat is voor mij juist het kernpunt, want je neemt dan een hypotheek op ontwikkelingen die je niet goed kunt overzien. Ik zit althans te kort in deze Kamer en ook in een niet zo grote fractie om dit allemaal te verwerken. Dat maakt het voor mij juist zo'n heikel punt. Hoe zorgvuldig moet ik zijn en hoeveel kan ik overlaten aan wat er straks allemaal goed kan komen? Als dat het geval was, dan zou dit debat waarschijnlijk heel kort kunnen zijn, want alles komt wel een keer goed.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik heb alle begrip voor de positie, waarin de heer Bierman op dit punt verkeert. Ik heb met mijn betoog over die eerste vergissing van Troelstra – later maakte hij nog een tweede, maar die is beroemder – alleen maar willen zeggen: pas op, het kan zijn dat wie de eerste stap afwijst, een rem zet op een ontwikkeling die anders verder zou zijn gegaan.

Voorzitter! Ik rond af. Ik zag de minister tijdens mijn betoog geestelijk achterover gaan zitten. Dat doet hij niet zo vaak, maar ik had het inderdaad niet zozeer tegen de minister, maar vooral tegen mijn christen-democratische en confessionele collega's. Dat is juist. De regering heeft de rol gespeeld van die van de regering-Cort van der Linden in 1917. Van die regering heeft tientallen jaren lang een manshoog geschilderd portret in de Rookzaal van de Tweede Kamer gehangen, maar bij de verbouwing van de Tweede Kamer is dat verloren gegaan. Dat is niet te geloven, want ik heb het over de regering die heeft gezorgd voor de invoering van het algemeen kiesrecht en het vrouwenkiesrecht. Het portret van die regering is bij de verbouwing van de Tweede Kamer verloren gegaan. Ik was al tegen die verbouwing, maar nu helemaal.

Onze regering is de belofte aan de kiezers in 1998 om het referendum mogelijk te maken netjes nagekomen. Zij heeft het voorstel ook met verve verdedigd aan de overzijde. Het is een bescheiden begin van de staatkundige vernieuwing. De rest van het achterstallig onderhoud

moet nog komen. Wij merken echter nog weinig van impulsen daartoe. Dat is jammer, gelet op de opkomst van de kiezers begin maart en andere signalen van afnemende politieke betrokkenheid. Mijn fractie zou het zeer op prijs stellen van de regering te vernemen welke andere plannen dan dit voorstel en dat over het burgemeestersreferendum zij heeft om de onrustbarende Politikverdrossenheit, zoals onze Oosterburen dat noemen, te doen afnemen.

Eén ding is zeker. In ons stelsel heeft de Eerste Kamer een bescheiden politieke rol gekregen, vanwege haar verondersteld gebrek aan democratische legitimatie. Zou een minderheid van deze Kamer aan de mondige kiezer, die haar nooit rechtstreeks heeft mogen kiezen en aan wie wij als senatoren geen verantwoording zijn verschuldigd, het recht willen onthouden om zo nu en dan zelf te beslissen? Ik heb zitten turven bij alle debatten over het referendum de laatste 25 jaar. Het gezaghebbende liberale blad *The Economist* blijkt gelijk te hebben gehad toen het in 1996 schreef dat de meeste bezwaren tegen directe democratie, op de keper beschouwd, bezwaren zijn tegen democratie als zodanig.

De vergadering wordt van 12.10 uur tot 12.20 uur geschorst.

Voorzitter: Korthals Altes

□

De heer **Wiegel** (VVD): Voorzitter! Deze Kamer bespreekt vandaag in tweede lezing het voorstel van wet tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum. De bel voor de laatste ronde, zou je kunnen zeggen. Mijn fractie, zo schreven wij dat al in het voorlopig verslag, zou het chiquer hebben gevonden als de binnenkort nieuw te kiezen Eerste Kamer dit wetsvoorstel zou hebben kunnen behandelen. Zeker ook, omdat dit wetsvoorstel beoogt, de invloed van de kiezers te vergroten. In de binnenkort nieuw te kiezen Eerste Kamer kristalliseren de meest recente opvattingen van de kiezers over de politieke partijen en hun onderlinge krachtsverhoudingen zich immers uit. Vandaar onze voorkeur. Mijn fractie heeft echter begrepen

dat de regering graag zou zien – misschien kan de redengeving door de minister hier vandaag worden uiteengezet – dat onze Kamer in haar huidige samenstelling dit belangrijke wetsvoorstel zou afhandelen. Wij zullen dat dan ook doen.

Onze Kamer bevindt zich daarbij wel in een bijzondere positie. Zij heeft niet het politieke primaat en streeft dat ook niet na, maar zij heeft wel de primeur dat zij thans, anders dan de Tweede Kamer toen deze zich zette aan de tweede lezing, beschikt over uitvoerige aanvullende informatie. Zo zijn als bijlagen bij de memorie van antwoord gevoegd, een hoofdlijnennotitie met betrekking tot de Uitvoeringswet, en een overzicht van verdragen die referendabel zouden zijn als dit wetsvoorstel reeds wet geweest zou zijn. Mijn fractie zou het een goede zaak gevonden hebben, als deze informatie bekend was geweest bij de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer. Waarom is dat niet gebeurd? Dan had die Kamer deze ook kunnen meewegen en hadden wij kunnen kennisnemen van het oordeel van onze collegae aan de overzijde van het Binnenhof over deze stukken. Dat beide bijlagen er nu zijn, verheugt mijn fractie overigens uiteraard. Zij had daar in het plenair debat in eerste lezing en in haar bijdrage voor het voorlopig verslag met klem om gevraagd. Centraal in onze interventies stonden onze vragen over het referendabel zijn van sommige verdragen, artikel 89, en het referendabel zijn van besluiten die door provinciale staten of de gemeenteraad zijn genomen, artikel 128a van het wetsvoorstel.

Bij de behandeling in eerste lezing is in onze Kamer gewezen op de gevolgen van de aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement-Scheltema. Reeds toen stelde mijn fractie dat daardoor verdragen zoals die van Amsterdam en van Maastricht, referendabel zouden zijn geweest als dit wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, toen reeds wet was. Wij hebben de indruk dat die consequenties in de Tweede Kamer niet echt zijn overzien. Nalezing van de Handelingen van zelfs de tweede lezing aan de overzijde bevestigt ons vermoeden.

Het amendement-Scheltema heeft ertoe geleid dat het referendum in vergelijking met het door de regering ingediende wetsvoorstel toch een

Wiegel

wat ruimere werking heeft gekregen. Verdragen als die inzake de NAVO, de Benelux, de Europese Unie, de bestrijding van terrorisme, de Rijn, het wegvervoer in Europa – de op ons verzoek verstrekte lijst bevat meer dan 100 verdragen en dus ook herzieningen van die verdragen – zijn volgens de thans voorliggende wetstekst referendum. Wij beschouwen dat als een verslechtering van de oorspronkelijke voorstellen.

Om het totaalbeeld helder boven tafel te krijgen, willen wij op dat punt nog een paar vragen stellen aan de regering. Zal bij aanvaarding van deze grondwetswijziging voortaan bij de ondertekening van dergelijke verdragen door de regering het voorbehoud moeten worden gemaakt van een mogelijk referendum? Is het niet zo dat de ratificatie van verdragen verder zal worden vertraagd doordat deze pas kan plaatsvinden nadat de periode waarin een referendum kan worden aangevraagd, is verlopen? Kan de minister ook een inschatting geven van die mogelijke extra tijdsduur? Zal wetgeving, gebaseerd op Nederland bindende richtlijnen van de Europese Unie referendum worden? Ik vraag dat met name omdat in een wetsvoorstel, waarin deze richtlijnen worden geïmplementeerd, vaak meer wordt geregeld dan alleen de richtlijn en vaak een zekere beleidsvrijheid wordt genomen. Wat kan er gebeuren als dergelijke wetgeving, indien deze referendum wordt, bij referendum wordt verworpen? Zal ons land dan, omdat zij geen wettelijke uitvoering geeft aan tot stand gekomen Europese richtlijnen, voor het Europese Hof kunnen worden gedaagd?

Ons tweede majeure punt betreft het referendum worden van besluiten der lagere overheden. De voorliggende tekst is eveneens bij amendement in het wetsvoorstel gebracht. Niemand zal bestrijden dat nalezing van de Handelingen van de eerste lezing door de Tweede Kamer, de conclusie oplevert dat de uiteindelijk gevonden formulering van artikel 128a, wijzigingen, nadere wijzigingen, schorsingen, niet echt het gevoel geeft van zorgvuldige afweging.

Mijn fractie heeft bij verschillende gelegenheden de klemmende wens geuit inzicht te krijgen in de inhoud van de uitvoeringswetgeving. Mijn fractievoorzitter had daar een half jaar geleden tijdens de algemene

beschouwingen ook om gevraagd. Thans beschikken wij over de zogeheten Hoofdlijnennotitie. Dank daarvoor. Deze notitie biedt echter weinig in- en uitzicht. Het is, zegt de regering zelf, slechts een eerste verkenning van de mogelijkheden voor de uitvoeringswet. Opener kan het welhaast niet worden geformuleerd. In haar hoofdlijnennotitie somt de regering een aantal besluiten op die referendum zullen worden. Ik noem er een paar: parkeer- verordeningen, winkelsluitings- regelingen, vent- en standplaats- verordeningen en nog zo wat. Van een reeks van andere besluiten zegt de regering dat nog bezien moet worden of deze referendum zullen worden gemaakt. Een paar voorbeelden: verkeerscirculatieplannen, vestigingsvergunningen, milieu- vergunningen. Evenzo blijft open of bestemmingsplannen en streekplannen in de toekomst referendum zullen zijn. Mijn fractie is hier ongelukkig mee en vraagt op dit punt helderheid van de regering. De heer Hessing heeft gezegd dat zijn fractie graag ziet dat bestemmings- plannen referendum worden. Mijn fractie staat op een ander standpunt. Wij vinden dat deze plannen en andere planprocedures zoals stadsvernieuwingsplannen, structuurplannen en PKB's niet referendum moeten worden omdat daarin reeds uitgebreide wettelijke procedures zijn voorzien voor inspraak, bezwaar en beroep. Ik wijs er bovendien op dat hierdoor definitieve besluitvorming vaak jaren duurt. De regering heeft te kennen gegeven dat wat haar betreft PKB's niet referendum zullen zijn. De fractie van D66 is het daarmee eens en mijn fractie ook. Mocht deze grondwetswijziging worden aanvaard, dan is dit straks ook een zaak voor de gewone wetgever. Die zekerheid kan de minister ons vandaag ook niet bieden, ook al zou hij dit willen.

Voorzitter! Ook over de te hanteren drempels op provinciaal en gemeentelijke niveau blijven wij in het duister tasten. De regering somt in haar notitie een aantal varianten op die zij nader zal bezien. Wij voelen ons onthand door de inhoud van de hoofdlijnennotitie en ik hoop dat daar enig begrip voor is. Vragen die bij ons leven, worden er niet in beantwoord. Er blijft veel onzeker. Misschien is de minister in staat – dat stellen wij uiteraard buitenge-

woon op prijs – om meer helderheid te verschaffen. Ik meen ook dat dit mogelijk is, omdat bij de vorming van dit kabinet door de daarbij betrokkenen is genoteerd dat voorstellen tot wetgeving die nodig zijn om het referendum nadere vorm en inhoud te geven, kunnen worden ingediend zodra de grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen. Kortom, die stukken moeten dus in concept gereed zijn.

Voorzitter! Ik geef in het kort de tussenstand van ons verhaal. Dit wetsvoorstel, waar wij toch al niet warm voor liepen – men kent onze opstelling tijdens de eerste lezing – is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op een aantal belangrijke punten naar ons gevoelen niet verbeterd. Een grote reeks verdragen wordt referendum. Ik heb al gezegd dat geen helder zicht is op de referendumbaarheid van besluiten der lagere overheden.

Voorzitter! Ik kom nu op de in het wetsvoorstel opgenomen drempels, waarop andere woordvoerders ook al op zijn ingegaan. Wie een uitspraak van de burgers over de door de volksvertegenwoordiging aangenomen wet wil, moet zo'n 40.000 medestanders vinden. Als die er zijn, moeten vervolgens 600.000 kiezers kenbaar maken dat zij een referendum willen. Vervolgens komt de grootste horde, waarvan ik het gevoel heb dat dit nog niet tot iedereen is doorgedrongen. De wet is verworpen als de meerderheid tegen is, maar die meerderheid moet minstens 30% van alle kiesgerechtigden omvatten. Onze collegae van CDA en PvdA hebben bij de inbreng van het voorlopig verslag enige berekeningen gemaakt. Dat hebben zij ook vanmorgen gedaan. Stel je nu eens voor dat 58% van de kiezers – en dat is fors – aan een referendum deelneemt en de meerderheid stemt tegen. Dan is de uitslag niet geldig wanneer die meerderheid niet meer dan 29,5% van de kiezers omvat. Er zijn allerlei sommen te bedenken. Ik heb dat ook gedaan en ik leg deze som aan de minister voor. Stel dat bij een referendum een derde van de kiezers opkomt. Dat is bepaald niet uitgesloten. Het blijkt dat 4% van de kiezers voor het wetsvoorstel is; bepaald geen brede steun dus. 29% is tegen. Wat is dan de uitkomst?

Voorzitter! Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in eerste lezing heb ik de vraag gesteld of aanvaarding van dit wetsontwerp in de

Wiegel

praktijk niet zou kunnen leiden tot weinig verandering en dus averechts zou uitwerken. Leidt het niet tot teleurstelling onder de kiezers? "Ik heb er geen goed gevoel bij", zei ik 17 februari vorig jaar. Het was toen ook een wat sombere dag.

Een kleine illustratie. Over enige tijd krijgt onze Kamer het wetsontwerp Gemeentelijke herindeling Twente ter behandeling. Herindeling van gemeenten is bij uitstek een zaak die de gemoederen van de betrokken bevolking bezighoudt. Het kan heel wel dat 40.000 kiezers in het geval Twente – gesteld dat wij dit wetsvoorstel hier aanvaardden, ik loop daar niet op vooruit – een referendum wil. Misschien lukt het ook nog die tweede drempel van die 600.000 kiezers te nemen. Dan komt dat referendum er, waaraan alle kiezers in ons land – het gaat immers om een wet – kunnen deelnemen. Zullen de kiezers uit Sluis of Schin op Geul opkomen? Wie het gelooft, mag het zeggen!

De waarschijnlijke uitkomst bij dit soort referenda zal zijn dat, ook al is er een massaal verzet van de inwoners in het betreffende gebied, de wet toch niet wordt verworpen. Dan is het referendum geen instrument dat, zoals de regering het noemt, alleen als ultimum remedium zal worden toegepast, maar een remedie tegen de betrokkenheid van de burger bij het openbaar bestuur en de politiek.

Voorzitter! Ik kom tot het laatste deel van mijn verhaal. Wetgeven is meestal compromissen maken. Daar is niets tegen. Dat hoort ook zo. Maar in een compromis moet ieder in positieve zin iets van de eigen opvattingen kunnen herkennen. Bij dit ontwerp, voorzitter, hebben wij dat gevoel niet, als je het voorstel op zijn inhoud bekijkt. Daarbij komt nog iets. Dit is een grondwetswijziging. Ik heb er, zou ik op persoonlijke titel hier willen zeggen, als minister van Binnenlandse Zaken een reeks van bevorderd. Met altijd deze lijn: een grondwetswijziging moet alleen doorgaan, wanneer een zeer ruime meerderheid in het parlement daarvoor is. In die tijd was er een kabinet van CDA en VVD, maar in het debat werden ook de opvattingen van de Partij van de Arbeid zeer nadrukkelijk betrokken.

Voorzitter! Voorstanders van het referendum als instituut – en die zijn er ook in onze kring – beschouwen het referendum als een aanvulling op

de vertegenwoordigende democratie, sinds jaren grondslag van ons parlementair en politiek stelsel. Maar rondziende in onze kring moet ik zeggen dat daar ook de oprechte overtuiging leeft dat het referendum een aantasting is van dit stelsel. Ik hoef niet te herhalen wat ik tijdens het debat in eerste lezing heb gezegd. Wij hopen dat zij die een andere opvatting hebben, dat kunnen begrijpen.

Ten slotte dit: de Grondwet, onze hoogste wet, moet breed gedragen worden. Anders wordt het gezag ervan ondermijnd. Dat is in feite de oprechte zorg bij dit wetsontwerp.

□

De heer **Bierman**: Voorzitter! Bij dit voorstel tot wijziging van de Grondwet past grote bescheidenheid, omdat ik mij afvraag of ik hier niet als politicus via de achterdeur binnengekomen ben bij een opkomstpercentage van 45. En wat is dan de legitimatie nog om over een grondwetsvoorstel tot een correctief referendum te spreken, als men in de toekomst de burger gigantische barrières voorlegt op onderwerpen via opkomstverplichting van 60% of meer van alle kiesgerechtigden?

Door de vraag zo te stellen heb ik feite al een eerste antwoord gegeven. De tip aan de burger zou kunnen zijn: begin niet aan een referendum maar richt een politieke partij op. Het grote voordeel daarvan is dat je niets met opkomstpercentages te maken hebt, want al zijn zij nog zo laag, je komt er. Er is ook geen sprake van een keuze voor wel of niet referendabel. Over vraagstukken waarbij het land volledig op de schop wordt genomen, zoals het geval is bij planologische kernbeslissingen inzake de Betuweroute, de hogesnelheidslijn, de noordtak, de zuidtak, de havenuitbreiding van Rotterdam, verplaatsen van Schiphol of groeien op de eigen plek, kan men dan vrijuit ook met collega's van mening verschillen. Men is allen op dezelfde wijze, namelijk langs de achterdeur, binnengekomen.

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Je kunt wel een politieke partij oprichten, maar het aantal keren dat je een beslissende stem uit kunt brengen en een wetsvoorstel kunt afwijzen, is op de vingers van één

hand te tellen. Ik hoop dat er bij een referendum meer mogelijkheden zijn.

De heer **Bierman**: Dat hangt geheel van de politieke constellatie af. Ik kan, net als de heer Wiegel, rekensommetjes maken waarbij mijn stem altijd de doorslag zou geven. Dat dit niet het geval is, betreuf ik, maar het is voorstelbaar! Ik ben daar dus niet van onder de indruk.

Mijn volgende punt gaat over de stelling "beter iets dan niets". De gewone burger kan toch iets, zo wordt gesteld. Ik moet constateren dat de burger daarvoor wel maatschappelijke groeperingen of organisaties nodig heeft. Er wordt over rekeningrijden gesproken en over een bepaalde maatschappelijke organisatie die zijn wortels heeft in "pech onderweg" en de reis- en kredietbrief. Dat zou de legitimatie moeten zijn om burgers te helpen organiseren en om vervolgens over ingewikkelde vraagstukken een standpunt in te nemen. Ik verwacht nog andere maatschappelijke organisaties, zoals in eerste instantie het bankwezen – ik kan mij daar iets bij voorstellen – en de verenigde bouwbedrijven. Zij hebben allemaal een maatschappelijke taak.

De heer **Jurgens** (PvdA): Horen in uw rijtje ook natuurmonumenten en andere goede organisaties die het algemeen belang nastreven, thuis?

De heer **Bierman**: Ik kom daar nog op. Natuurmonumenten kan beschouwd worden als een echte maatschappelijke organisatie, want zij heeft geen eendimensionale doelstelling. Het is voor ons, onze kinderen en onze kleinkinderen om in leven te kunnen blijven belangrijk – dat is ook breed gedragen algemeen rijksbeleid – dat er natuur is. De genoemde organisatie waarschuwt voor het afzagen van de tak waar wij allen op zitten. Dat noem ik een maatschappelijke organisatie. Maar met het aanroepen van een serviceorganisatie op het gebied van reis- en kredietbrieven gaan de sluisen ook open voor het bank-, het hypotheek- en het verzekeringswezen en dat spreekt mij niet aan.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het is te vergelijken met de vrijheid van meningsuiting. Je geeft haar aan iedereen of aan niemand. Wij kiezen er niet voor, haar aan niemand te geven, dus geven wij haar aan

Bierman

iedereen. Als natuurmonumenten en andere goede organisaties die mogelijkheid krijgen, moet ook andere maatschappelijke organisaties – ook degenen die de heer Bierman afwijst – die ruimte worden gegeven. Als hij dat niet wil, is hij geen democraat.

De heer **Bierman**: Dat gaat weer een stap te ver. Ik heb toevallig ervaring opgedaan met een organisatie met een groen embleem. Zij jaagt niet, maar beheert wel grote gebieden. Ik ben overigens niet zo geporteerd van dat soort organisaties, want ik zie liever dat gewone burgers faciliteiten krijgen zonder dat zij veroordeeld zijn tot het in de arm nemen van bepaalde maatschappelijke organisaties om hun stem naar voren te brengen. Mijn eerste vraag luidt dan ook: welke faciliteiten worden ter beschikking gesteld en in welke gevallen? Is dat bij de eerste of de tweede handtekeningenactie of ertussenin? Wie zullen die faciliteiten krijgen? Als de "correctieven" faciliteiten krijgen, dienen dezelfde faciliteiten te worden gegeven aan degenen die niet correctief willen opereren. De overheid staat terzijde en is in feite geen partij in het geheel.

Ik kom hiermee op de vraag naar de wijze van organiseren. Ik ben buitengewoon blij dat de VVD ons de hoofdlijnennotitie heeft bezorgd zodat wij kunnen doordenken over de beantwoording van de vraag hoe een en ander eruit zal zien en welke gevaren er zijn. Ik zie als een enorm gevaar dat de overheid partij blijft, omdat zij er tenslotte niet op uit is dat haar beslissingen weer gecorrigeerd worden. Er zou daarom zoiets moeten komen als een onafhankelijke referendumkamer die dat proces bewaakt, niet alleen het proces van het koppen tellen – zijn de handtekeningen gezet en is alles op tijd gebeurd? – maar ook de inhoudelijke vraagstelling. Bij de inhoudelijke vraagstelling kan een overheid die partij is natuurlijk gemakkelijk afglijden naar een voorstelling van zaken die meer gaat richting propaganda dan richting voorlichting. Dat betekent dat ook de voorlichting bewaakt zal moeten worden door zo'n referendumkamer. Kan de minister mij daarover wellicht nader informeren en misschien zelfs toezeggingen doen?

Ik heb ook al gehoord dat de hoofdlijnennotitie niets te maken

heeft met het voorliggende voorstel. Mijn eerste vraag is dan: waarom hebben we haar dan? Ik ben nog niet zo lang hier in de Kamer, dat ik dat weet. Ik kan dat onderscheid niet maken. Bovendien ben ik van mening dat schaduw vooruitgeworpen wordt. Als in de hoofdlijnennotitie van alles naar voren komt, waaruit nieuwe barrières voortvloeien waardoor het oorspronkelijke doel van de grondwetswijziging nog verder wordt afgezwakt, dan heb ik wel degelijk met deze hoofdlijnennotitie te maken en moet ik mij afvragen wat de teneur ervan is, welke trend, welke bedreigingen en welke kansen erin zitten. Ik ben dus niet onder de indruk van het scheiden der werelden. In ieder geval is het mijn wereld niet, als je een wereld hebt op rijksniveau, en dan eigenlijk niets hebt, terwijl het voor de rest van de bevolking op provinciaal en lokaal niveau wel bij gewone meerderheid van stemmen kan. Ik denk dat we het zo niet moeten benaderen.

Dat betekent dat voor mij het lichtpunt, voorzover ik dat heb kunnen vinden in deze ontwerp-uitvoeringswet, vooral op het operationaliseren van het lokale niveau ligt. Dat houdt in, dat de drempels daar haalbaar zouden zijn met de genoemde percentages. Maar dan lees ik dat er van een evenwichtig stelsel sprake moet zijn. Ik wil hier de minister waarschuwen voor het evenwicht van de percentages, want als wij de percentages van bijvoorbeeld veren en lood, welke percentages even groot zijn, op de balans leggen, dan weet ik wel naar welke kant de balans zal doorslaan. Het gaat natuurlijk om de absolute waarden, de inspanning die de burger moet verrichten om die barrières te nemen. Dat is niet een kwestie van percentages. Dat hangt af van aantallen kiesgerechtigden en die hangen weer samen met het inwonertal.

Dan kom ik tot wat voor mij de belangrijkste bedreiging is waardoor het lichtpunt weer dooft als er niets aan wordt gedaan, namelijk dat als de gemeentelijke herindelingen worden voortgezet, hoewel het draagvlak daarvoor zienderogen afkalft, het inwonertal en daarmee het kiesgerechtigdenaantal toeneemt, waardoor de barrières als het ware van zelf groter worden. Een voorbeeld levert Twentestad. De gemeente Borne kan nu nog wat. Het

is nog overzichtelijk. Maar zodra Borne wordt samengevoegd met Hengelo en Enschede en het geheel groter wordt dan de gemeente Utrecht, kan men daar een referendum wel vergeten. Ik zou de minister in overweging willen geven een toezegging te doen over hoe de herindelingsmachine teruggedraaid kan worden, althans over hoe wordt voorkomen dat er een verdergaande kiesdrempelverhoging uit voortvloeit. De minister kan wel zeggen, dat dit zijn zaak niet is en dat hij dat niet op de agenda kan zetten, maar hij heeft zelf een notitie op tafel gelegd over hoe hij sinds zijn korte ministerschap denkt over herindeling. Ik ken hem langer dan vandaag en weet dus dat hij zo creatief kan zijn dat hij de bezwaren die mogelijkwijs kleven aan niet-robuste kleinere gemeenten zal weten te overbruggen op een andere wijze dan met het paardenmiddel van de gemeentelijke herindeling. Overigens moet ik constateren dat bijvoorbeeld het eerste rondetafelgesprek met kleine gemeenten niet op een succes is uitgelopen, zodat duidelijk is dat er, als wij het over draagvlak en de gewone burger hebben, van alles in de samenleving gist. Daaraan zullen wij op deze wijze iets kunnen doen.

Ten slotte, mijnheer de voorzitter, werd mij al iets sacherijngs toegevoegd over koehandel enz. Ik hoop dat ik heb uitgelegd dat hoewel gemeentelijke herindelingen bij mij niet mogen bogen op een grote waardering, het door mij gestelde helemaal in relatie tot het wetsvoorstel over het correctief referendum moet worden gezien. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de minister op deze vragen.

□

De heer **Batenburg**: Mijnheer de voorzitter! Het moment is aangebroken waarop wij senatoren van de Staten-Generaal de beslissing moeten nemen over de voorgestelde grondwetswijziging inzake het correctief referendum. Mijn betoog beperkt zich tot enkele hoofdpunten. Mijn bezwaren tegen de wijziging van de Grondwet zijn als volgt.

1. Hoewel een correctief referendum met haalbare drempels mijn voorkeur heeft, zijn de drempels die in de Grondwet zullen worden genoemd dermate hoog, dat op een redelijke kans van slagen om een

Batenburg

correctief referendum op te starten, niet kan worden gerekend.

2. Ook al zijn in het regeerakkoord met D66 afspraken gemaakt, naar mijn mening is D66 ondemocratisch bezig er een halszaak van te maken indien ook maar één VVD'er tegen zou stemmen. Ik vind dat ook iemand van de VVD het recht heeft zijn mening te wijzigen, temeer omdat het hier gaat om een beslissing van de senaat, die een eindoordeel in het belang van onze samenleving moet geven.

3. Naar mijn weten heeft de regering erop aangedrongen de onderhavige voorgestelde grondwetswijziging te laten behandelen in de Eerste Kamer der Staten-Generaal met haar huidige samenstelling, omdat waarschijnlijk deze Kamer met een nieuwe samenstelling van leden minder kans van slagen zou hebben om deze grondwetswijziging erdoor te krijgen.

Bij de houding van de regering in dezen bekruipt mij een gevoel van onbehagen. Het lijkt erop dat de regering deze grondwetswijziging er coûte que coûte door wil drukken, terwijl er al gegronde twijfels bestaan over de mogelijkheid om tot een correctief referendum te komen, gezien de hoge drempels.

Samenvattend ben ik van mening, dat ik deze ondemocratische wetgeving niet kan ondersteunen.

□

De heer **Ruurs** (SP): Mijnheer de voorzitter! Het voorliggende voorstel inzake het correctief referendum dient naar mijn mening in de eerste plaats gezien te worden tegen de achtergrond van de vraag of men van oordeel is of onze democratie voldoende functioneert. In dat kader vallen natuurlijk de almaar dalende opkomstcijfers bij verkiezingen op, een gegeven dat vanuit een democratisch oogpunt zorgwekkend genoemd moet worden. Die zorg voor de legitimiteit van de democratie – bij welk opkomstpercentage kan men nog zeggen dat de kiezers beslist hebben en niet degenen die weggebleven zijn? – heeft er al geruime tijd geleden toe geleid (collega Jurgens heeft dat al nadrukkelijk in het historisch perspectief geplaatst) dat men op zoek is gegaan naar verbeteringen in de relatie kiezers-gekozenen. Daarbij is begrijpelijkerwijs het referendum, raadplegend en/of correctief, in beeld

gekomen. De afkeer van sommigen van het middel van referendum, als zou dat middel afbreuk doen aan de huidige representatieve democratie, is naar mijn mening onbegrijpelijk. Ik denk dat iedere rechtgeaarde democraat juist blij zou moeten zijn met elk middel dat de democratie versterkt. Onder democratie versta ik dan met name de zeggenschap over en de invloed van de burgers en kiezers op het bestuur en de inrichting van deze samenleving en dit land. Ik begrijp daarom degenen die huiverig zijn voor een afkeer hebben van de aanvulling van de democratie, die gelegen is in het referendum, ook niet.

Want wat kan er vanuit democratisch oogpunt nu op tegen zijn dat de burgers meer betrokken worden bij hun eigen wel en wee, dat zij meer direct hun stem kunnen uitbrengen, dat zij meer te vertellen krijgen dan het eenmaal in de zoveel jaar op basis van een algemeen en vaag geformuleerd verkiezingsprogramma aanwijzen van een vertegenwoordiger? Naar mijn mening kan men daarom in alle redelijkheid alleen maar verheugd zijn over elke uitbreiding en verbetering van de democratie. Immers, gekozenen zijn er voor en namens de kiezers, een andere legitimiteit bestaat er volgens mij in de democratie niet.

Waarom niettemin sommige partijen hardnekkig vasthouden aan de thans bestaande democratische instellingen en angstig reageren op elke wijziging in de richting van meer directe vormen van democratie en invloed van de kiezers is mij derhalve een raadsel. Die partijen wil ik de vraag voorleggen waarom zij eenmaal per vier jaar de kiezers wel verstandig genoeg achten om hun vertegenwoordigers in het parlement te kiezen, en ook alle moeite doen om die kiezers aan zich te binden, en waarom diezelfde, o zo gewaardeerde burgers niet op een juiste manier zouden kunnen omgaan met hun stemrecht als het gaat om een veel beperktere en dus gemakkelijker te beoordelen vraag die hun bij een referendum wordt voorgelegd. De afkeer van het direct betrekken van de burgers bij de besluitvorming in de samenleving doet op zijn minst de gedachte rijzen dat bepaalde partijen denken het toch altijd beter te weten dan degenen door wie zij zijn gekozen. Ik zie dat als een vorm van politieke minachting, die mij wel aan de negentiende eeuw doet

denken maar niet aan hetgeen ik verwacht van de eenentwintigste eeuw.

Uitbreiding van het democratisch stelsel door middel van referenda en volksraadplegingen ziet de SP als een verbetering en heeft daarom onze steun. Dat geldt ook voor het hier voorgestelde correctieve referendum. Daarbij maken wij er geen geheim van dat wij graag hadden gezien dat het voorstel verder was gegaan. Want men zal moeten toegeven dat het mooie idee van het referendum zoals dat D66 in 1994 voor ogen stond bij het regeerakkoord van destijds, gaandeweg flinke averij heeft opgelopen, vooral door toedoen van de VVD. Maar daarbij mag tegelijk ook de vraag worden gesteld wat nu echt het gevoel van de derde speler, de PvdA, ten aanzien van het referendum is en is geweest. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat indien de PvdA zich werkelijk sterk zou hebben gemaakt voor het referendum en meer tegengas had gegeven aan de VVD, er een veel beter resultaat uit de bus zou zijn gekomen. Er is in dat verband, terecht, wel gewezen op het conservatisme van CDA en VVD, maar ook het conservatisme in de PvdA is naar mijn mening debet geweest aan het beknotten van het voorstel. Ik heb de bijdrage van de vertegenwoordiger van de PvdA-fractie goed beluisterd. De heer Jurgens liet blijken dat hij het betreunde dat er een beperkt voorstel ligt. Hij noemde onder andere het cijfer van 300.000, een van de drempels die de commissie-Biesheuvel voorstelde, en stelde terecht dat die drempel nu dubbel zo hoog is, namelijk 600.000. Ik ga er van uit, dat wat hij uiteenzette het gevoel van de Partij van de Arbeid was en is. Ik vraag mij af waarom de PvdA zich de afgelopen jaren op dit punt niet sterker heeft gemaakt. Naar mijn indruk had de PvdA er samen met D66 meer uit kunnen halen, als zij meer had ingezet op wat men naar ik vandaag heb gehoord wenselijk vindt, namelijk lagere drempels.

Dat brengt mij bij de afweging van de voor- en nadelen van het voorstel. Zoals gezegd kan niet ontkend worden, dat met name door de hoge getalsdrempels in het voorstel de effectiviteit en de bruikbaarheid vergaand zijn ingeperkt. Dat zou een reden kunnen zijn om het voorstel af

Ruers

te wijzen. Daar tegenover staat het feit dat, ook al is die beperking een gegeven, het aannemen van het voorstel op zichzelf reeds de erkenning inhoudt van de politieke opvatting en de politieke wil, dat de afstand tussen kiezers en gekozenen te groot is en dat die kloof door middel van een referendum verkleind dan wel overbrugd kan worden. Dat vinden wij winst, dat vinden wij vooruitgang. Die erkenning zien wij als een groot belang en als een duidelijk signaal aan de hele samenleving.

Een ander positief aspect van het voorstel is het gegeven, dat door het voorstel en de discussie die het voorstel heeft opgeroepen en aangewakkerd, het begrip referendum veel meer in de samenleving is gaan leven. Wie de ontwikkelingen op plaatselijk niveau proeft, zal dat bevestigen. We zien, met name op plaatselijk en regionaal niveau, het referendummiddel de laatste jaren snel populair worden. Veel plaatsen zijn er al toe overgegaan om op de een of andere manier volksraadplegingen of referenda, in welke vorm dan ook, te organiseren. Plaatselijke verordeningen, vaak geïnspireerd door het huidige wetsvoorstel, zijn of worden opgesteld en het is onmiskenbaar dat burgers steeds vaker, zeker op lokaal niveau, om een referendum of een daaraan verwante vorm van zeggenschap vragen. Ook die ontwikkeling zien wij als een positief gevolg van het wetsvoorstel en het afwijzen van het voorstel zou ongetwijfeld – dat volgt eruit – een negatieve invloed op die ontwikkeling hebben. Tegelijk zal het aannemen van het voorstel die ontwikkeling stimuleren. We komen op die manier verder en dat achten wij een goede zaak.

Voorts zal, als het op zichzelf beperkte voorstel wet wordt, van dat feit natuurlijk een aansporing uitgaan om aan de hand van de ervaringen uitbreiding aan de orde te stellen. Ik ben in dat verband niet pessimistisch. Als deze belangrijke stap is gezet, zal in de samenleving zeker discussie ontstaan over de vraag hoe wij moeten omgaan met drempels als die hoog of te hoog blijken te zijn. Zou het voorstel nu afgewezen worden, dan zal dat ongetwijfeld een negatieve uitwerking hebben en de kans op een nieuw voorstel in deze richting duidelijk frustreren.

Mijnheer de voorzitter! In de afgelopen weken en maanden is in

de media terecht veel aandacht aan dit onderwerp besteed. We hebben van alles gehoord en gezien. Er zijn veel voorspellingen gedaan en er zijn ook veel uitlatingen gedaan. Op één uitlating wil ik vandaag ingaan. Het is een uitlating waaraan ik mij vanuit staatsrechtelijk oogpunt heb gestoord. Ik doel natuurlijk op de uitlating van de voorzitter van de D66-fractie in de Tweede Kamer, de heer De Graaf. Hij heeft gemeend het standpunt van zijn partij te moeten ondersteunen door zich rechtstreeks tot de Eerste Kamer te wenden en daarbij dreigementen te gebruiken, bedoeld voor het geval bepaalde leden van deze Kamer tegen het wetsvoorstel zouden stemmen. Ik vind dat onacceptabel. Dat staat los van de vraag of ik het wel of niet eens ben met de opvattingen van de Kamerleden voor wie de dreigementen kennelijk bedoeld zijn. Blijkbaar waren zij niet aan mijn adres gericht. In het huidige staatsbestel heeft de Eerste Kamer haar eigen, duidelijk omschreven positie en taak en dient zij in volle vrijheid en onafhankelijkheid haar oordeel te geven over wetsvoorstellen. Daar hebben de leden van de Tweede Kamer, ook de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer en de voorzitters van fracties behorende tot de regeringspartijen, zich niet mee te bemoeien en zeker niet op de manier van de heer De Graaf. Hoe zou de heer De Graaf het vinden als de Eerste Kamer zich op dezelfde manier met de Tweede Kamer ging bemoeien? Ik hoor zijn reactie al. Dat zou hij nooit accepteren.

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter! De heer Ruers weet, dat al anderhalf jaar geleden, bij de eerste behandeling van deze wet, mijn persoon eenzelfde type formulering heeft gebruikt. Ik heb mij in iets andere bewoordingen uitgelaten, maar ik heb toch wel gezegd, dat het voor D66 om een zodanige afspraak gaat, dat het voortbestaan van het kabinet ermee verbonden is. Er is in de afgelopen periode gevraagd of mijn mededeling op dit punt door de hoogste leiding van mijn partij werd gedragen. Ook mensen in deze Kamer hebben dat gevraagd. Dat is de reden waarom ik heel nadrukkelijk de hoogste leiding van D66 heb gevraagd duidelijkheid te geven. Dat is iets anders dan dreigen. Ik vind dat met een mededeling in de zin van "dit is voor ons een point of no

return als het gaat om het voortbestaan van het kabinet" iedereen bekend dient te zijn, opdat men dat gegeven kan meewegen bij het bepalen van het stemgedrag.

De heer **Ruers** (SP): Ik dank de heer Schuyer voor zijn reactie. Ik begrijp het wel. Hij heeft zijn opmerking terecht gemaakt; ik zal er dan ook geen negatieve uitspraak over doen. De toonzetting van de uitlating die de heer De Graaf heeft gedaan, wetende dat hij deel uitmaakt van de andere Kamer, is echter zeer slecht gekozen. Ik vind dat het terecht als een dreigement wordt opgevat. Ik zou niet weten hoe je het anders moet opvatten. Ik vind dat de heer De Graaf met die manier van handelen net een stap te ver is gegaan. Hij wekt toch de indruk: de Eerste Kamer moet opschieten en zij moet doen wat wij vinden, want het is eigenlijk niet de moeite waard om er lang bij stil te staan. Anders uit je dergelijke dreigementen niet. Een partij of de partijleiding kan haar mening kenbaar maken, maar dat doe je dan niet op zo'n toon als de heer De Graaf.

De heer **Schuyer** (D66): Als die toon van de heer De Graaf zo is overgekomen, dan kan ik rustig namens hem zeggen dat het allerminst zijn bedoeling is geweest om anderen in die zin onder druk te zetten. Het zou echter heel merkwaardig zijn geweest, als er helemaal niets was gezegd en er daarna een kabinetscrisis was ontstaan.

De heer **Ruers** (SP): Dat ben ik met de heer Schuyer eens. Ik heb ook gezegd dat ik zijn opmerkingen heel goed kan plaatsen. Dergelijke opmerkingen van de leiding van zijn partij zou ik ook nog kunnen plaatsen, maar het ging er juist om wie het zei, wanneer hij het zei en op welke toon hij het zei. Dat kwam volgens mij heel duidelijk over als een dreigement. Dat vond ik misplaatst. Ik ben overigens blij met de toezegging en correctie van de heer Schuyer in aanvulling op dit punt.

Voorzitter! Ik heb nog een vraag over de drempels, de beruchte 30%. Ik heb de verslagen daarop nagelezen. Ik heb gezien dat de PvdA-fractie in het voorlopig verslag van 29 maart jongstleden daarover een keurige vraag heeft gesteld, die ook is beantwoord. Het antwoord

Ruers

was volgens mij precies onjuist. Het heeft mij overigens verbaasd dat de PvdA-fractie er niet eerder dan vandaag op is teruggekomen, want het antwoord van de regering was precies verkeerdt. Het antwoord kwam trouwens twee dagen na het voorlopig verslag. Het was een uitgebreide memorie van antwoord, dus blijkbaar kan het best snel als dat nodig is. Het is wel heel typerend voor de behandeling van dit wetsvoorstel dat in het laatste schriftelijke antwoord van de regering aan deze Kamer nog een dergelijke grove fout wordt vermeld. Dit had niet mogen voorkomen. Het geeft aan hoe onzorgvuldig de voorbereiding is geweest. Ik hoop dat de regering zal terugkomen op dit punt en dat zal corrigeren zoals anderen hebben aangegeven.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.10 uur tot 14.10 uur geschorst.

De **voorzitter**: Omtrent de orde deel ik de aanwezige Kamerleden mee dat het waarschijnlijk is dat omstreeks 15.30 uur het antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken volgt inzake het referendum. Na afloop van dat antwoord zullen wij schorsen voor de duur van 2,5 uur, zijnde een schorsing voor zowel beraad als dinerpauze. Bij de hervatting na de dinerpauze kan de tweede termijn van de Kamer een aanvang nemen.

In verband daarmee is het heel onwaarschijnlijk dat wij de wetsvoorstellen die ik zo meteen aan de orde zal stellen, vandaag op een redelijk uur kunnen afhandelen. U kunt ervan uitgaan dat het wat dat betreft blijft bij de eerste termijn van de Kamer. Op 25 mei aanstaande volgen het antwoord van de regering, de tweede termijn van de Kamer en de afhandeling.

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Partiële wijziging van het Wetboek van Strafvordering (herziening van het gerechtelijk vooronderzoek) (23251);**

- **Wijziging van de Wet politieregisters, houdende nadere regels voor bijzondere politieregisters ten behoeve van de politie, Koninklijke marechaussee en daartoe aangewe-**

zen diensten van publiekrechtelijke lichamen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast (bijzondere politieregisters) (25398);

- **Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden) (25403).**

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Michiels van Kessenich-Hoogendam** (CDA): Voorzitter! Voor ons ligt het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, waarin een groot aantal van de aanbevelingen van de parlementaire enquête-commissie inzake de IRT-affaire is vervat. Daarmee hangt samen het tweede wetsvoorstel, inzake de herziening van het gerechtelijk vooronderzoek. De emoties rond de IRT-affaire en de crisis in de opsporing zijn gelukkig weggeëbd. De huidige wetsvoorstellen hebben een belangrijke mate van consensus weten te verwerven en zijn in november vorig jaar beide met algemene stemmen aangenomen in de Tweede Kamer.

Mijn fractie hecht eraan, voordat ik op de wetsvoorstellen inga, om een woord uit te spreken ter herdenking van Maarten van Traa. Mijn fractie betreurt het zeer dat de vele goede eigenschappen die Maarten van Traa als volksvertegenwoordiger had niet langer ten goede kunnen komen van onze parlementaire democratie. Ik denk aan zijn inzet, zijn deskundigheid en zijn volharding. Wij betreuren het ook dat hij niet heeft mogen meemaken dat zijn wetsvoorstel, want dat is het in feite toch, met algemene stemmen door de Tweede Kamer is aangenomen en, naar het zich laat aanzien, ook hier op brede instemming kan rekenen.

Ik kom nu op de inhoud van de wetsvoorstellen. Ik stel eerst het wetsvoorstel herziening gerechtelijk vooronderzoek aan de orde. Dit is in 1993 ingediend door onze huidige collega, de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin. Het is gebaseerd op de voorstellen van de commissie-Moons. In het wetsvoorstel was, toen het werd ingediend, een onderdeel van de voorstellen

van de commissie-Moons, namelijk het recht van de verdachte op een mini-instructie, niet opgenomen. Dat is eerst later door de toenmalige minister van Justitie Sorgdrager bij nota van wijziging in het wetsvoorstel ingebracht. Wij betreuren het echter dat dit onderdeel toch nog in het wetsvoorstel terecht is gekomen en dat de huidige minister van Justitie daar geen afstand van heeft genomen. Wat is de mini-instructie? Dat is een recht dat door dit wetsvoorstel aan de verdachte wordt gegeven om, buiten de officier van justitie om, bepaalde onderzoekshandelingen te verzoeken aan de rechter-commissaris. Dat kan binnen een aanhangig gerechtelijk vooronderzoek. Het kan ook zonder dat zo'n gerechtelijk vooronderzoek aanhangig is. Dan geeft het wetsvoorstel aan hoe dan tot benoeming van de rechter-commissaris moet worden gekomen. Wij betreuren het om een aantal redenen.

Het wetsvoorstel herziening GVO strekt er heel duidelijk toe om de officier van justitie te maken tot de persoon die leiding geeft aan het gerechtelijk vooronderzoek en die daarvoor ook de volle verantwoordelijkheid draagt. De mini-instructie doet afbreuk aan die centrale positie van de officier van justitie in het opsporingsonderzoek. Dat vinden wij een belangrijk bezwaar, maar er zijn ook andere bezwaren. De mogelijkheid van oneigenlijk gebruik is bepaald niet denkbeeldig. Men kan zich voorstellen dat de verdachte of de raadsman zo'n mini-instructie aangrijpt om te proberen er achter te komen hoe de informatiepositie bij de recherche zich ontwikkelt en wat er al naar boven is gekomen in het opsporingsonderzoek. Men kan ook denken aan een vertragingstactiek die op die manier zou kunnen worden uitgeoefend. In ieder geval brengt dit veel werk met zich voor de rechter-commissaris, terwijl er toch eigenlijk nauwelijks voordelen tegenover staan. Nogmaals, wij hadden liever gezien dat dit niet in het wetsvoorstel was opgenomen, maar het staat er nu eenmaal in en wij vinden het niet zo'n groot bezwaar dat wij om die reden tegen het wetsvoorstel zouden stemmen.

Voorzitter! Het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden is ingrijpender. Er is in hoge mate consensus over de inhoud van dit wetsvoorstel, zij het dat het voor sommigen te ver gaat en voor