

Borst-Eilers

vind dat wat anders dan onderhandelen.

De **voorzitter**: Mevrouw Dankers, ik wil u wat vragen. Waarom heeft u zojuist niet deelgenomen aan de heropening? Dit is toch amper een interruptie!

Mevrouw **Dankers** (CDA): Ik dacht uit uw non-verbale communicatie op te maken dat de heropening zo snel mogelijk moest worden afgerond. Daarom wilde ik het bij een interruptie laten.

De **voorzitter**: Een korte heropening betekent dat alle woordvoerders kunnen reageren op hetgeen in die korte heropening gezegd wordt. U gaat nu allemaal bij interruptie uw mening geven en vragen stellen. Ik verzoek u echt dat de volgende keer anders te doen. Dit gaat niet nog een keer zo!

Mevrouw **Dankers** (CDA): Oké, ik zal mij daar zeker aan houden.

Voorzitter! Ik heb twee heel korte vragen. Ik herinner mij uit het debat van vorige week dat de minister het amendement op stuk nr. 12 nog sterker ontraadt dan mijn amendement op stuk nr. 7. Mag ik haar woorden zo begrijpen, dat zij er de voorkeur aan geeft dat beide amendementen van tafel gaan?

Minister **Borst-Eilers**: Mevrouw de voorzitter! Ik vind het amendement waarvan nu sprake is, heel sympathiek maar heel risicovol. Dat is eigenlijk mijn conclusie. Ik zou het zeer op prijs stellen als het zou worden ingetrokken.

Mevrouw **Hermann** (GroenLinks): Voorzitter! De minister legt zeer sterk de nadruk op collectivering als een ingangvereiste voor dit gebeuren. Maar als ik mij de tekst goed herinner, dan is het: de Ziekenfondsraad kán overeenkomsten sluiten. Het is toch theoretisch mogelijk om te beginnen zonder dat die overeenkomsten tot collectivering er zijn, omdat de wetstekst daar ruimte voor openlaat?

Minister **Borst-Eilers**: Het is theoretisch wel mogelijk, maar wij hebben vorige keer al gezegd dat het bij de ziekenfondsen beter is om het langs het individuele kanaal te laten verlopen. Zij hebben immers zelf belang bij het halen van regres en

zitten er dan als het ware bovenop. De zorgkantoren en de AWBZ hebben geen stimulans. Daar verdient het derhalve de voorkeur om tot collectivering over te gaan. Er zijn geen uitvoeringskosten en tegelijkertijd is er de garantie dat er geld binnenkomt.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, op een nader te bepalen tijdstip te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet, strekkende tot opening van bepalingen inzake het correctief referendum (26156).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Het is een belangrijk moment in de geschiedenis van onze parlementaire democratie. Als het nu voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet een tweederde meerderheid in deze Kamer en aan de overzijde weet te verkrijgen, wordt een correctief wetgevings-referendum mogelijk, op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Dat betekent dat – zodra de uitwerkingwetgeving er is – burgers in staat worden gesteld om op hun verzoek een referendum te houden over door het parlement aangenomen wetten en bij de wet nader aan te duiden besluiten van gemeenten en provincies. Zij zullen die ongedaan kunnen maken en dat is nieuw. Voor het eerst zullen de burgers dan hun volksvertegenwoordigers in een concreet geval rechtstreeks op de vingers kunnen tikken. Een correctie is nooit leuk, ook niet voor de politiek, maar wetten en besluiten die geen steun genieten bij een aanzienlijk deel van de bevolking, sterker nog: die grote weerstand oproepen, verdienen dit lot. Het feit alleen al dat een referendum mogelijk zal zijn, stimuleert regering, volksvertegen-

woordigers, gemeentebestuurders en provinciale bestuurders nog eens extra tot het in een eerder stadium al rekening houden met hetgeen in de maatschappij leeft.

Het is ook een bijzonder moment, een moment om even bij stil te staan. Sinds 1903 – senator Jurgens wees daar in de Eerste Kamer ook op – is het niet gelukt een referendum te introduceren, ondanks de herhaalde pogingen die werden ondernomen en staatscommissies die zich ervoor uitspraken. Wijzigingen in ons democratisch systeem plegen in Nederland veel tijd te kosten. Maar bijna een eeuw is toch meer dan lang genoeg, dunkt mij. Vele landen zijn ons reeds voorgegaan.

Het moet mogelijk zijn deze grondwetswijziging ruim voor het einde van dit jaar ook in de Eerste Kamer te doen behandelen, zodat het referendum nog op de valreep van deze 20ste eeuw zijn grondwettelijk beslag krijgt. Ik hoop dat de minister dit met mij eens is.

Het is bekend: D66 heeft zich reeds lange tijd sterk gemaakt voor een correctief referendum. Wij beschouwen het referendum als een belangrijke aanvulling op ons democratisch vertegenwoordigend systeem, maar tegelijkertijd ook als een uiterst middel. Een noodrem voor de burgers om besluiten van de volksvertegenwoordiging waar zij het in grote getale mee oneens zijn, een halt toe te roepen. Dat karakter komt ook tot uitdrukking in de forse grondwettelijke eisen die worden gesteld. Zij hadden wat ons betreft een tandje minder gemogen, maar ze zijn niet zodanig belemmerend dat ze het referendum tot een dode mus, dan wel een lege dop maken, zoals sommigen hopen en anderen vrezen. Met de minister ben ik van mening dat de huidige media- en communicatietechnieken het mogelijk maken dat veel mensen op korte termijn worden bereikt en dus hun rechten kunnen uitoefenen.

Artikel 137, lid 4, van de Grondwet is behoorlijk imperatief, waar bepaald wordt dat na Kamerontbinding de nieuwe Kamers het in de eerste lezing vastgestelde voorstel overwegen. Er lijkt geen ruimte voor de regering om de voorstellen niet in overweging te geven, noch om de voorstellen aan te passen. Ik ben dat met de leden van de RPF- en de GPV-fractie eens. Gelukkig is dat nu een hypothetische kwestie, omdat de regering zich in het jongste

Scheltema-de Nie

regeerakkoord uitdrukkelijk heeft uitgesproken voor voortzetting van de procedure. Terecht wijst de minister daarop in zijn beantwoording.

Grondwetswijzigingen vinden pas plaats als na Kamerontbinding en dus inschakeling van de kiezers beide Kamers der Staten-Generaal het voorstel met tweederde van de uitgebrachte stemmen hebben aangenomen. De kiezers worden geacht bij de verkiezingen ook hun oordeel uit te spreken over de dan voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet. Dat blijkt echter vaak een fictie. De kiezers moeten dan al met zoveel rekening houden. Zij moeten kiezen tussen lijsttrekkers, partijen en programma's. De grondwetsherzieningsvoorstellen vallen dan vaak tussen wal en schip.

Voorzitter! Dit brengt mij op de procedure tot herziening van de Grondwet. Het is geen eenvoudige. Thorbecke motiveert de stoeve manier van herziening van de Grondwet met de volgende argumentatie: "Al waarop het andere rust (...) niet aan gestadige beweging kan zijn blootgesteld." Dit staat in zijn "Parlementaire redevoeringen". Anders gezegd: de Grondwet is meerwaardig, staat boven de gewone wet en moet niet te gemakkelijk kunnen worden veranderd.

Vanuit de wetenschap worden echter ook andere geluiden gehoord. Krabbe bijvoorbeeld wijst er in zijn "Heerschappij der Grondwet" op dat dit systeem ertoe leidt dat de Grondwet haar heerschappij heeft gezocht niet in de kracht van het recht dat zij vaststelde, maar in een aan een kleine minderheid toegekend recht van veto tegenover elke verandering die met de overtuiging van die minderheid in strijd is. Hij is zelfs van oordeel dat geen volk zich deze tirannie van een minderheid kan laten welgevalen.

Dat is natuurlijk erg fors gezegd. Maar de vraag is wel of de stoeve procedure voor een grondwetsherziening met de fictie van een directe beoordeling van de herzieningsvoorstellen door de kiezers, niet weer eens aan de orde zou moeten worden gesteld, zeker als het referendum onderdeel van ons grondwettelijk bestel is gaan uitmaken. Ook de minister lijkt deze mening toegedaan in zijn brief van 3 februari jl. over de planning van

staatsrechtelijke vernieuwingen. D66 vindt hij daarbij aan zijn zijde. Ik hoop dat wij snel weer die discussie kunnen oppakken. Maar dan het heden.

Voorzitter! Vandaag valt ons niet meer te doen dan het voorstel zoals het er ligt toe te juichen, te slikken of te stikken. De inhoudelijke discussie is in dit huis in 1997 gevoerd en in juni van dat jaar afgerond. Toen zijn de grondwettelijke grenzen getrokken. Zij zijn zo ook door de Eerste Kamer geaccepteerd. D66 is blij met de voorstellen, dat zult u begrijpen, ook al hadden wij – ik zei het al eerder – best met wat lagere drempels willen volstaan. Ons petekind – het referendum – mag er zijn. Het verdient de volle steun van in ieder geval zijn Paarse ouders, maar ik hoop ook van anderen.

Bij de grondwetsherziening gaat het om de grote lijnen, het kader waarbinnen het referendum nader moet worden uitgewerkt. Een aantal zaken heeft de Grondwet ter regeling aan de gewone wetgever overgelaten. Dat is de keuze die in eerste lezing tijdens vorige kabinetsperiode werd gemaakt. Daartegen kan nu slechts ja of nee worden gezegd. En dat is maar goed ook. De taak van de grondwetgever is nu eenmaal een andere dan die van de gewone wetgever. De minister heeft dat in de nota naar aanleiding van het verslag nog eens bijzonder helder uiteengezet. D66 steunt hem daarin ten volle.

Voorzitter! Binnen de termijn van vijf jaren – maximaal tien zelfs volgens het overgangsrecht – zal de wetgever een nadere uitwerking moeten geven. Dat lijkt mij rijkelijk lang. Over het referendum is al zoveel gezegd en gedacht dat het toch mogelijk moet zijn spoedig na behandeling van de grondwetsherziening in de Eerste Kamer aan het einde van dit jaar een uitwerkingsvoorstel in te dienen, dat in het jaar 2000 kan worden behandeld. Natuurlijk zullen dan nog heel wat openstaande vragen moeten worden opgelost, zullen decentrale drempels worden vastgesteld, zal ook helderheid bij al dan niet gebonden medebewindsbesluiten moeten komen en bij besluiten onderhevig aan toezicht. Ook de kwesties van bezwaar en beroep zijn vraagstukken waarover wij ons als wetgever natuurlijk zullen moeten buigen. Maar daar hebben we het dan als medewetgever over en daar zijn we als medewetgever zelf bij om het

goed te regelen. Voor ons zal daarbij gelden dat decentrale referenda mogelijk moeten zijn ten aanzien van voor de burgers belangrijke besluiten met een meer algemene strekking die tot de finale competentie van de betrokken overheid horen. Dit staat ook duidelijk in de nota naar aanleiding van het verslag, in de eerste lezing al.

Enige ruimte voor de mede-overheden om zelf onderwerpen uit te sluiten acht D66 vanuit de autonomie gedachte acceptabel. Echter vanuit de gelijkheids- en rechtseenheidsgedachte moet die ruimte weer niet te groot zijn. Als een referendum wordt mogelijk gemaakt, moet dat referendum ook ergens over kunnen gaan. Het wordt een toppunt van frustratie als de besluiten waarover burgers zich echt opwinden, volledig buiten de prijzen zouden vallen. Terecht zouden ze dat de politici kwalijk nemen.

Voorshands willen wij de minister ook steunen bij zijn streven naar een alomvattende wettelijke regeling, maar als zou blijken dat hetzij het landelijk referendum, hetzij de decentrale referenda aanmerkelijk sneller kunnen worden geregeld, dan zouden wij ons niet tegen een splitsing verzetten. De gehele procedure heeft al zo lang geduurd. Een en ander moet nu zo snel mogelijk worden geregeld. Van belang is dat een referendum snel in de praktijk kan worden geïntroduceerd. De mensen vragen mij steeds weer: hoe zit het er toch mee, waarom duurt het zo lang, jullie waren het politiek toch eens geworden?

Voorzitter! D66 is voor een goed geregeld correctief referendum op verzoek van de kiezers. Het verlangen naar referenda is er, zoals uit enquêtes blijkt; 70% van de burgers wil het. Het blijkt ook uit het beleid van gemeenten en provincies. Zolang een beslissend referendum niet is geregeld, blijft het behelpen met een wirwar van niet-bindende, raadplegende referenda. Dat alleen al lijkt mij een belangrijke reden om snel tot grondwetgeving en wetgeving over te gaan. Dat zal het gebruik van raadplegende referenda aanzienlijk reduceren.

Voorzitter! Uit persberichten heb ik opgemaakt dat collega Rehwinkel een verbod op het houden van bepaalde raadplegende referenda overweegt. Met hem ben ik van mening dat gemeenten terughou-

Scheltema-de Nie

dend moeten zijn met het houden van raadplegingen van burgers over onderwerpen waarvoor die gemeenten niet de eindverantwoordelijkheid dragen, zoals bij herindelingen. Echter, het gaat ons te ver dit de gemeenten te verbieden. Gemeentebesturen moeten zelf weten op welk moment zij hun burgers ergens bij willen betrekken; dat behoort tot hun autonome bevoegdheid. Het moet echter wel vanaf het begin duidelijk zijn dat het in die gevallen slechts om een advies van de burgers kan gaan, en niet om iets anders. Van adviezen kan worden afgeweken. Dat moet helder zijn.

De heer **Poppe** (SP): U gebruikt als argument dat 70% van de bevolking dit wil. De SP heeft eens een onderzoek laten verrichten naar de wenselijkheid van een raadgevend referendum in verband met de invoering van de euro. Daar bleek ook zo ongeveer 70% voor te zijn. Toch trok u zich toen van die uitslag niets aan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik trok me toen van die uitslag álles aan. Ik heb zelfs bij de behandeling in eerste lezing een amendement ingediend om het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Maastricht inderdaad referendabel te maken. Dat is ook gebeurd; dat staat nu in de Grondwet. Ik heb er dus naar geluisterd.

De heer **Poppe** (SP): Dat zegt u achteraf. Het ging om een niet onbelangrijk moment, namelijk dat waarop de gulden werd afgeschaft en de euro werd ingevoerd, met alles wat daaraan vast zou zitten. Wij waren er voorstanders van om ten aanzien daarvan een raadgevend referendum te houden; dat was bij wet mogelijk. D66 was tegen die optie terwijl ook toen 70% van de bevolking zo'n raadgevend referendum terecht vond. Het klinkt mij wat vals in de oren wanneer u nu dat argument van 70% wél gebruikt voor het uitgekilde verhaal waar wij het nu over hebben.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Wij spreken nu over een bindend correctief referendum. Vraagstukken als die waarover de heer Poppe het heeft, zijn zó belangrijk dat je mijns inziens de burgers daarover niet moet laten adviseren maar moet laten beslissen.

Dat moet je kunnen vastleggen in een referendum.

De heer **Poppe** (SP): Maar de mensen spraken toen uit dat ze dat raadgevend referendum wél wilden. U vond niettemin dat het maar niet moest. U heeft het dus uitgemaakt. Hoe democratisch is nu het gehalte van de Democraten?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Weet u wat ik slecht vind? Als je de burgers een rad voor de ogen gaat draaien door te suggereren dat ze ergens over kunnen beslissen terwijl ze slechts kunnen adviseren. Dat moet je voorkomen.

De heer **Poppe** (SP): Voorzitter! Dit is echt lariekoek. Als de mensen weten dat het om een raadgevend referendum gaat, weten ze dat de politieke partijen er niet naar behoeven te luisteren en in de Kamer hun eigen lijnen kunnen volgen. Het is vervolgens aan die partijen om te bepalen of ze wel of niet naar de mensen willen luisteren die zij zeggen in de Kamer te vertegenwoordigen. Het kan in verband met verkiezingen pijnlijk zijn als je niet luistert; in die zin heeft het dus wel degelijk een enorme impact. Niettemin heeft mevrouw Scheltema deze mogelijkheid weggegooid omdat zij meende het beter te weten dan de mensen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik heb het gevoel dat wij met een herhaling van zetten bezig zijn. Dezelfde discussie hebben wij immers in eerste lezing al gevoerd. Ik heb toen uitgelegd waarom wij op dergelijke terreinen een raadgevend referendum niet goed vinden. Ik vind überhaupt raadgevende referenda minder goed dan beslissende.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ook mij is het standpunt van mevrouw Scheltema niet helemaal duidelijk. Vindt mevrouw Scheltema dat wanneer het correctief referendum eenmaal is ingevoerd, van de raadgevende referenda zou moeten worden afgezien? Die indruk wekt zij wel een beetje. Het zou mij verbazen, omdat bijvoorbeeld in het rapport van de commissie-Biesheuvel het correctief wetgevingsreferendum wordt bepleit, maar ook wel degelijk raadgevende referenda mogelijk blijven.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik zeg dus ook dat raadgevende referenda mogelijk blijven. Ik wil ze ook niet verbieden, zoals u kennelijk wel wilt. Ik denk echter dat het als wij een bindend correctief referendum hebben, minder nodig zal zijn telkens weer raadgevende referenda te houden. Op belangrijke punten zullen de burgers dan zelf vragen om een correctief referendum, waarbij zij echt de einduitspraak doen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Laten wij kijken hoever wij stap voor stap samen kunnen komen. U zegt dat ik wil verbieden. Dat klinkt alsof ik hier de grote boeman ben, maar het is in lijn met het rapport van de commissie-Biesheuvel. Ik vraag u daarom graag hoe u denkt over raadgevende referenda bij herindelingen. Dat lijkt mij eerst aan de orde, voordat wij verder spreken over de vraag wat daaraan kan worden gedaan. Ik hoor daar graag uw opvatting over.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb het net gezegd, maar ik wil het graag herhalen. Raadgevende referenda zijn eigenlijk niet meer dan adviezen, enquêtes of hoe je ze ook wilt noemen. Zij moeten mogelijk zijn en blijven. Dat behoort tot de autonomie van de gemeenten. Ik zeg wel over uw hoofd heen tegen de gemeenten: wees daar terughoudend mee, want je suggereert met zo'n raadgevend referendum dat het beslissend is, terwijl het dat niet is. De gemeenten gaan er niet over, maar de hogere overheid gaat erover. Voor je het weet, denken de burgers iets anders te doen dan zij kunnen doen: alleen adviseren.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Volgens mij wordt er nu het een en ander door elkaar gehaald. Ik denk niet dat er bij alle raadgevende referenda sprake is van een situatie waarbij op een hoger bestuurlijk niveau een beslissing wordt genomen. Je kunt je ook andere raadgevende referenda voorstellen.

Ik vraag u heel concreet wat u vindt van raadgevende referenda waarbij een beslissing op een ander bestuurlijk niveau wordt genomen. Ik begrijp van u dat u dat een ongewenste situatie vindt. Ik neem aan dat u dat ook niet goed vindt voor het instrument van het referendum. Als je referenda houdt, wek je bij kiezers min of meer de



De heer Brood (VVD)

indruk dat zij het een beetje voor het zeggen hebben, terwijl de beslissing op een ander bestuurlijk niveau wordt genomen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik zeg dat de gemeenten dat soort raadplegingen mogen houden. Ik wil ze dat ook niet verbieden. Maar ik vind wel dat zij duidelijk moeten zijn tegenover hun bevolking. Zij moeten laten weten dat het om een advies gaat en niet om een bindend referendum. Het gaat mij echt te ver en ik zie het ook als een inbreuk op de gemeentelijke autonomie als wij hier gaan bepalen dat de gemeenten hun burgers bij de besluitvorming mogen betrekken, behalve via een raadplegend referendum. Dat wil ik ze gewoon niet verbieden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat mag u vinden, maar daar kan anders over worden gedacht. Ik verwijs naar het rapport van de commissie-Biesheuvel. Die acht dit soort referenda ongewenst. De bemoeienis van de wetgever zou nodig zijn om dat onmogelijk te maken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mag ik u eens een wedervraag stellen?

De **voorzitter**: Nu liever niet!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het komt toch terug in mijn betoog.

De **voorzitter**: Dan komt het maar terug, maar ik houd wel van een ordelijk debat. Dat mijnheer Rehwinkel er nog staat, hoeft niet te betekenen dat u hem nu ook vragen moet stellen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Hij daagt mij zo uit.

De **voorzitter**: Beantwoordt u nu zijn vraag, dan gaan wij straks verder met het debat.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! In het regeerakkoord hebben wij met de Partij van de Arbeid en de VVD afspraken gemaakt over een raadplegend referendum bij een burgemeesterskeuze. Dat is exact dezelfde situatie. Ook daar gaat het weer om een moment waarop de gemeente niet bevoegd is. Maar wij spreken wel af dat de gemeente een raadplegend referendum mag houden. Wie is uiteindelijk bevoegd om de burgemeester te benoemen? De Kroon! Toch hebben wij elkaar op het raadplegend referendum in het regeerakkoord gevonden. Vindt de heer Rehwinkel dat nu ook onmogelijk?

De **voorzitter**: Ik zie dat de heer

Rehwinkel u daarop straks in zijn termijn antwoord gaat geven.

De heer **Brood** (VVD): Voor mij is de relatie die mevrouw Scheltema legt tussen het consultatief referendum vooraf en het dan onnodig zijn van het correctief referendum achteraf niet helemaal duidelijk. Die twee dingen zijn voor mij niet zo automatisch verbonden. Ook is mij niet duidelijk hoe je als je een beslissing aan een consultatief referendum onderwerpt, terwijl die niet behoort tot de autonome sfeer van de gemeente – het besluit is dus onttrokken aan de gemeentelijke huishouding – kunt zeggen dat er juist op grond van de autonomie een reden voor de gemeente is om zich daar wel in te mengen. Dat vind ik staatsrechtelijk bijna onuitlegbaar. Ik ben zeer benieuwd hoe mevrouw Scheltema dat gaat doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Heel eenvoudig, ik vind dat het tot de autonomie van de gemeente behoort om haar burgers op welk moment dan ook te betrekken bij de besluiten die zij neemt of de standpunten die zij inneemt.

De heer **Brood** (VVD): Dan begrijpt u het toch niet, want het gaat juist om besluiten waarbij de bevoegdheid om die te nemen aan de gemeente onttrokken is. Dan behoort het dus niet meer tot haar autonomie, maakt het geen deel meer uit van de gemeentelijke huishouding. Ik verwijs naar artikel 109 van de Gemeentewet, dat zult u ongetwijfeld ook kennen. Dit betekent dat de autonomie van de gemeente als zodanig geen enkele reden kan zijn om daarover dan een consultatief referendum te houden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Maar die gemeente wendt zich dan natuurlijk tot de rijksoverheid met de mededeling dat zij de door het Rijk gewenste herindeling niet wil. Zij geeft de redenen daarvoor aan en vermeldt erbij dat zij daarbij de steun van haar bevolking heeft. Wel, voor mijn part mag een gemeente dit doen, maar het is niet verstandig om daarbij de bevolking de indruk te geven dat zij daarmee ook direct die herindeling zou kunnen voorkomen. Dat zou de gemeente van het begin af aan duidelijk moeten maken, maar de bevoegdheid tot deze stap heeft ze natuurlijk wel.

Scheltema-de Nie

En wat uw eerste vraag betreft, de vraag over de relatie tussen een consultatief referendum en een correctief referendum, door mijn ervaring met de gemeentelijke praktijk weet ik...

De heer **Brood** (VVD): Maar er is nog helemaal geen correctief referendum, dus u kunt moeilijk zeggen dat u daarmee ervaring heeft.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Er is inderdaad nog geen correctief referendum, maar er zijn wel schetsen geweest. En je ziet dat men in verschillende gemeenten die schetsen voor het bindend correctief referendum zoveel mogelijk in de verordeningen overneemt, dat men de kiezers ook al de mogelijkheid geeft om een referendum te vragen. En alleen omdat de mogelijkheid van een correctief referendum nog ontbreekt, moet men zich behelpen met raadplegende referenda. Harde bewijzen heb ik natuurlijk niet, maar ik denk dat men, zodra een correctief referendum mogelijk is, veel minder snel naar het middel van het raadplegend referendum zal grijpen.

Voorzitter! Wat de mogelijkheid van een bindend correctief referendum in de Grondwet betreft, voor D66 geldt: hoe eerder hoe liever. Zo spoedig mogelijk na aanneming in de Eerste Kamer en bekrachtiging moet ook de uitvoeringswetgeving worden ingediend. Het jaar 2000 zou wat ons betreft de trend moeten bepalen. En waar gaat het nu eigenlijk om? Het gaat om een beetje meer directe macht van de burger ten koste van de schier onbegrensde macht van de politiek. Maar het gaat ook om wat meer vertrouwen in die burger.

□

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mevrouw de voorzitter! De discussie over een correctief referendum is trekken aan een dood paard. Dat geldt dus ook voor dit wetsvoorstel in tweede lezing. Dat het een dood paard is, is al duidelijk als je kijkt naar de stemverhoudingen in de senaat. Hoewel de stemming daar nog moet plaatsvinden en ik me dus realiseer dat daar nog geen zekerheid over is, heeft de fractie van de VVD in de Eerste Kamer bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken twee weken geleden nog duidelijke taal gespro-

ken: tegen het (correctief) referendum. Het is met name de VVD-fractie in deze Kamer, de Tweede Kamer, te verwijten dat dit getouwtrek onnodig lang duurt. Zelf ten principale tegen het (correctief) referendum, heeft de VVD-fractie hierover een politieke deal gesloten in de coalitie. Naar het oordeel van de SGP-fractie is dat bepaald niet fraai, als het gaat om grondwetszaken. Iets dergelijks was ook aan de orde bij de eerste lezing inzake de wijze van benoeming van de burgemeester. Mijn collega Van den Berg, die vandaag ongetwijfeld graag als woordvoerder van onze fractie zou zijn opgetreden, maar zich aan het begin van de vergadering heeft verontschuldigd wegens familieomstandigheden, heeft daarover toen scherp gedebatteerd met de heer Te Velhuis. Ik zal dat uiteraard nu niet overdoen, maar ik wijs er wel op dat zich hierbij naar mijn indruk nog een extra verwijtbaar feit voordoet. Ik kan mij namelijk niet aan de indruk onttrekken dat de VVD-fractie in de Tweede Kamer haar verzet tegen het referendum heeft gestaakt in de wetenschap dat het toch wel zal stranden in de Eerste Kamer. Als dit het geval is, dan is dit politiek opportunisme en wordt misbruik gemaakt van de gewichtige procedures en waarborgen met betrekking tot grondwetswijziging. De VVD-fractie voert toch geen symbooldemocratie?

De SGP-fractie is principieel tegen het referendum en zeker tegen het correctief referendum. Wij hebben dit indertijd omstandig verantwoord. Ik noem nu nog heel kort twee hoofdoverwegingen voor die stellingname. In de eerste plaats het feit dat het pleidooi voor het referendum vooral wordt ingegeven door het uitgangspunt van de volkssoevereiniteit, een uitgangspunt dat de SGP niet deelt. In de tweede plaats is een correctief referendum ten principale in strijd met de representatieve democratie. Dit klemmt vooral omdat in de representatieve democratie alle integrale belangenafwegingen uiteindelijk uitsluitend door het vertegenwoordigende orgaan kunnen worden gemaakt. En besluitvorming zonder integrale belangenafweging is ten enenmale ongewenst.

In een referendum gaat het altijd om een enkel issue. Burgers stemmen daarover in beginsel volgens hun eigen belang. En daar is

op zich niets tegen; van de individuele burger hoeft je niet te verwachten dat hij in staat en bereid is om zijn eigen belang op te offeren aan het algemeen belang. Het gaat bij een referendum immers juist om een telling van alle individuele belangen. Die "verzameling" van belangen in die ene kwestie kan echter niet worden afgewogen tegen het collectieve belang in het algemeen, ook in relatie tot andere kwesties dan het onderwerp van het referendum. Eigenlijk is een correctief referendum als men het per se en koste wat kost wil, alleen mogelijk als het vertegenwoordigend orgaan ten minste de mogelijkheid heeft om het houden van een referendum af te keuren. In zo'n geval heeft het vertegenwoordigend orgaan in elk geval de mogelijkheid om de kans dat een besluit in een referendum wordt gecorrigeerd, te wegen en te beoordelen of zo'n beslissing acceptabel is of niet.

Hét instrument om de bevolking te raadplegen is inspraak. Goede inspraak maakt een referendum overbodig. In feite zegt de regering dat zelf ook in relatie tot planologische kernbeslissingen, zie bladzijde 4 van de nota naar aanleiding van het verslag. Niet valt in te zien waarom dit alleen voor PKB's geldt. Ook alle andere wetten respectievelijk besluiten van algemene strekking kennen goede waarborgen voor inspraak van de burgers. Als dat niet zo is, dan moet daarnaar gekeken worden en niet naar correctiemogelijkheden achteraf. Dat is het paard achter de wagen spannen en het kan leiden tot uitholling van democratische procedures.

Als een wetsvoorstel door de Staten-Generaal is aanvaard, heeft de koning de keuze tussen wel of niet bekrachtiging van het wetsvoorstel. Na een referendum heeft de koning die keuze niet meer: bekrachtiging is dan een automatisme. Wel kan de koning van tevoren aankondigen zijn bekrachtiging te onthouden. Het wetsvoorstel is dan niet meer referendabel, zie artikel 89a, 2.

De SGP-fractie vindt dit automatisme onnodig en onjuist. Er kunnen zich immers nieuwe omstandigheden voordoen die een hernieuwde afweging van de koning over bekrachtiging vragen. Het voorliggende voorstel roept nog allerlei vragen op die de regering nog niet wil of zelfs niet kan beantwoorden.

Van der Vlies

Zonder er uitvoerig op in te gaan, noem ik kort een enkel voorbeeld.

Mijn eerste voorbeeld is de onzekerheid over terugwerkende kracht bij een in referendum verworpen belastingwet die al in werking is getreden. De eventuele gevolgen daarvan moeten allemaal van tevoren in de betreffende wet of verordening worden geregeld. Nu, over deregulering gesproken.

Mijn tweede voorbeeld betreft onzekerheid over de situatie, indien de uitvoeringswet niet op tijd – binnen vijf en in deze overgangsfase maximaal tien jaar – tot stand komt. Is een referendum dan gewoon niet of misschien toch wel mogelijk? Deze onder meer door ons opgeworpen vraag, met de daaraan verbonden problemen, is nog niet zo denkbeeldig als de regering ons wil doen geloven. Het verhaal van de regering over het ontbreken van directe werking van de grondwetsbepalingen over het referendum is ook maar wankel. Grote onzekerheid dus. Als de grondwetgever een correctief referendum wil en de wetgever is nalatig, dan is het nog maar de vraag of enige rechter niet de conclusie kan trekken dat het referendum wel degelijk mogelijk is. Hoe kan deze onzekerheid worden uitgesloten?

Mijn derde voorbeeld is de gebonden besluitvorming. Met name door de VVD-fractie is de vraag opgeworpen of het wel wenselijk is dat besluiten, houdende algemeen verbindende voorschriften, referendabel zijn, ook als het om gevorderde besluiten gaat. Het betreft dan medebewind op provinciaal en lokaal niveau. De regering vindt dat dit in beginsel wel moet kunnen, maar overweegt of bij wet een uitzondering moet worden gemaakt voor gebonden besluitvorming, omdat een referendum wel zinvol moet blijven. Het lijkt ons toe dat gevorderde besluiten in beginsel niet referendabel kunnen zijn. De beslissing ten principale valt immers bij de vaststelling van de betreffende wet waarin besluiten van provincie of gemeente worden gevorderd.

Mevrouw de voorzitter! Met betrekking tot de benoeming van de burgemeester wordt een raadplegend referendum alvast mogelijk gemaakt. Over de wenselijkheid daarvan zullen wij bij het betreffende wetsvoorstel wel nader discussiëren. In dit verband noem ik nog even het vraagstuk of de gemeenteraad zich

van tevoren kan binden aan de uitslag van een raadplegend referendum. De regering lijkt daar heel helder over te zijn in de nota naar aanleiding van het verslag. Ik verwijs naar bladzijde 10: "In elk geval mag de gemeenteraad zich niet van tevoren binden aan de uitslag van een raadplegend referendum." Dat lijkt helder, maar het is bekend dat in de circulaire van 27 januari 1995, naar aanleiding van de referendumverordening Arnhem, wel degelijk ruimte wordt gelaten voor binding vooraf: elk raadslid kan van tevoren zelf beslissen of hij zich aan de uitslag bindt of niet. Ik ben me ervan bewust dat dit een individuele binding is, die vrijwillig is aangegaan; zo mag je althans hopen. Maar als nagenoeg alle raadsleden zich van tevoren binden aan de uitslag, dan bindt toch feitelijk de gemeenteraad zich van tevoren? Formeel zie ik die posities wel, die zijn onderscheiden. Maar ik doel op de feitelijke situatie, het praktische proces. Vindt de regering dat nu ook niet te ver gaan? Ik verneem hierover graag een heldere reactie.

Wat betreft referenda op lokaal niveau maak ik nog een opmerking over de uitvoeringswetgeving. Ik citeer weer de regering: "De bedoeling is om zo mogelijk tot één uitvoeringswet voor het centrale en decentrale referendum te komen". Dat is op zichzelf een heldere doelstelling, efficiënt en duidelijk, maar doet dit wel recht aan de beginselen van lokale autonomie? Dient er niet in ruime mate regelingsvrijheid te worden gelaten aan de gemeenten en provincies zelf? Het gaat hier toch niet om medebewind?

Mevrouw de voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat de SGP-fractie niet kan meegaan met deze grondwetswijziging. Dat is uit de discussie tot nu toe wel duidelijk. Jammer voor deze minister, die zich beijvert om dit wetsvoorstel in tweede lezing in deze Kamer te verdedigen. We zullen ook met grote belangstelling zijn verdediging volgen. Wij hopen dat hij daarin de door ons opgeworpen vragen wil meenemen. Zou hij al de illusie koesteren de SGP-fractie nog over de streep te krijgen, ik verwacht dat eerlijk gezegd niet.

We zijn trouwens bepaald niet de enige fractie die tegen het correctief referendum is. Of de werkelijke houding van elke fractie hier ook in het stemgedrag te zien is, is helaas

de vraag, zoals ik aan het begin al heb gesteld. Hopelijk is dat dan in de Eerste Kamer wel zo!

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA):
Mevrouw de voorzitter! Vandaag is niet de eerste keer dat wij discussiëren over het referendum. Alle argumenten voor en tegen de invoering van het referendum zijn inmiddels uitgebreid gewisseld. Ik heb daarom weinig behoefte om de debatten die wij in het verleden hebben gevoerd over de wenselijkheid van het referendum, te herhalen. Ik herhaal wel de woorden die ik in het eerste hoofdlijnen debat van deze Kamer heb gesproken, want ook dat debat hebben wij nog gevoerd. Ik heb toen gezegd: "De Partij van de Arbeid denkt met het referendum de betrokkenheid bij de politiek en de kwaliteit van de besluitvorming hier, maar ook in provincies en gemeenten, te vergroten."

Het voorstel dat wij vandaag behandelen betreft de tweede lezing van de benodigde grondwetswijziging. Dat betekent dat het niet meer mogelijk is om nog wijzigingen aan te brengen op het wetsvoorstel. Mijn fractie heeft daaraan ook geen behoefte. Tijdens de eerste lezing van het wetsvoorstel heeft de PvdA-fractie een aantal amendementen ingediend. Die zijn allemaal aangenomen. Het betrof:

- een verduidelijking van begrotingswetten die zijn uitgezonderd;
- het goed regelen dat met de uitslag van het referendum het lot van het wetsvoorstel ook werkelijk vaststaat;
- het eveneens goed regelen van de rechtszekerheid van burgers indien een inwerking getreden wet alsnog in een referendum wordt verworpen;
- het versoberen van de bepalingen over de goedkeuring van verdragen.

Als ik deze success story compleet wil maken, moet ik wel opmerken dat onze motie om het volksinitiatief mogelijk te maken, het niet heeft gehaald. Wij vinden het ontbreken van het volksinitiatief nog steeds een gemis. Niet alleen de politiek, maar ook burgers zouden een initiatief tot wetgeving moeten kunnen ont-plooien. Ons land gaat ook opmerkelijk verschillen van andere landen waar eveneens referenda worden gehouden en wél het volksinitiatief is ingevoerd. Mijn fractie steunt desondanks met overtuiging het

Rehwinkel

voorstel tot grondwetswijziging zoals dat nu voor ligt, laat daarover geen misverstand bestaan.

Het moment waarop het correctief referendum daadwerkelijk wordt ingevoerd, komt nu echt dichterbij. Als we terugkijken op de weg die tot nu toe is afgelegd, valt op de cruciale rol van het rapport van de staatscommissie-Biesheuvel. Ere wie ere toekomt, en dat is absoluut aan de heer Biesheuvel en medeleden van zijn commissie zoals de professoren Jurgens, Vis en Hirsch Ballin.

De tekst van het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is, vertoont nog steeds grote overeenkomsten met het ontwerp dat de commissie-Biesheuvel opnam in haar eindrapport. De heer Biesheuvel schreef in een voorwoord van zijn rapport in december 1985: "Ik zou het bedenkelijk vinden, als regering en volksvertegenwoordiging onze kritische analyses van het politieke bestel als waardevol opmerken om vervolgens op de oude voet verder te gaan."

Mevrouw de voorzitter! Daar heeft het toch wel even op geleken. Het rapport van de commissie-Biesheuvel verdween al vrij gauw na 1985 in de bureaula, om daar vervolgens ten tijde van de commissie-Deetman weer te worden uitgehaald. Nu wij bijna de Grondwet hebben gewijzigd om het correctief wetgevingsreferendum in te voeren, blijkt het rapport van de commissie-Biesheuvel nog steeds actueel en kan de invloed ervan moeilijk worden overschat. Ook bij het ontwerp van de uitvoeringswet valt weer terug te grijpen op het werk van de commissie-Biesheuvel. In haar rapport wordt al aangegeven uit welke elementen de uitvoeringswet zal moeten worden opgebouwd.

Dat brengt mij bij de invoering van de uitvoeringswet. De PvdA-fractie hecht eraan dat die zo snel mogelijk zal plaatsvinden. Wij hopen dat de regering haar voornemen waarmaakt om het voorstel van de uitvoeringswet in te dienen zodra de grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen. Ik krijg graag een nadere indicatie van het tijdsbeslag dat hiermee gepaard zal gaan. Is dat een kwestie van weken, hooguit een enkele maand? Meent de regering overigens dat de tweede lezing van deze grondwetswijziging nog in de huidige zittingsperiode van de Eerste Kamer kan worden behandeld?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Kan dat? Ik heb het gevoel dat een tweede lezing altijd na ontbinding van de Kamer, ook van de Eerste Kamer, moet plaatsvinden. Wij zullen toch daarop moeten wachten.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): U heeft gelijk; ik had het fout. Ik was er ten onrechte van uitgegaan dat ontbinding ook daar al had plaatsgevonden. Die ontbinding is wél aanstaande. Ik neem aan dat de regering ervan uitgaat dat de Eerste Kamer in juni, hopelijk nog voor het zomerreces, de tweede lezing kan afronden.

In haar rapport maakt de commissie-Biesheuvel ook een aantal interessante opmerkingen over raadplegende referenda. In beginsel staat de commissie niet afwijzend tegenover de bestaande mogelijkheid om op lokaal niveau raadplegende referenda te organiseren. Daarbij maakt zij wel een kanttekening: zij vindt het onwenselijk dat het initiatief tot een referendum wordt genomen door een orgaan dat niet de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft over het onderwerp van het referendum. Die situatie komt vaak voor bij gemeentelijke herindelingen. Mijn fractie deelt deze bezwaren. Ik licht ze graag toe.

Enige jaren geleden zijn in Amsterdam en Rotterdam raadplegende referenda gehouden over de vorming van stadsprovincies. De kiezers moesten constateren dat tegelijk op hun gang naar de stembus een hele besluitvormingsfase in Den Haag volgde. Recentelijk werd in de randgemeenten van Den Haag een referendum georganiseerd over de wenselijkheid van grenscorrecties met de gemeente Den Haag. In Hengelo staat alweer het volgende referendum gepland, te weten over de vorming van Twentestad. Ik meen dat de geloofwaardigheid van het referendum op het spel kan komen te staan. Het referendum is bedoeld om burgers zoveel mogelijk invloed te geven op het bestuur. In het geval van bijvoorbeeld Den Haag en Hengelo worden niet alle burgers van de betrokken gemeenten in staat gesteld hun mening te geven en ligt de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ook bij de provincie en het Rijk. Bovendien wordt in Hengelo op 3 maart a.s., tegelijk met de verkiezingen voor provinciale staten, een referendum georganiseerd

terwijl het desbetreffende wetsvoorstel hier al in behandeling is genomen. Ik had mij een ander moment kunnen voorstellen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Heeft de PvdA-fractie achteraf spijt dat zij heeft geluisterd naar het referendum in Rotterdam, waarbij werd gestemd tegen de opsplitsing van Rotterdam? Wat heeft u nu precies tegen een advisering van een gemeente? Als bijvoorbeeld in Hengelo een grote meerderheid zich uitspreekt tegen herindeling, dan kunt u daarmee rekening houden in de Kamer. U kunt het ook niet doen. Het allerbelangrijkste is dat de mensen daar weten dat Den Haag uiteindelijk beslist, wat zij ook zeggen. Maar zij mogen het in ieder geval wel zeggen. Wat heeft u daartegen? Wat is er tegen dat de gemeentenaren van Hengelo zelf zeggen wat zij ervan vinden?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Wat hebben wij er tegen? Laat ik beginnen met te zeggen dat wij vooral veel vóór hebben met het instrument van het referendum. Wij vinden dat zo'n referendum moet worden gehouden op het moment dat de besluitvorming daadwerkelijk aan de orde is in de gemeente. Ik neem aan dat u het met mij eens bent dat het wat aan de late kant is om dat te doen op het moment dat het wetsvoorstel hier al in behandeling is. Wij zouden het ook goed vinden dat, wanneer burgers in de gelegenheid worden gesteld om hun mening te geven, dit dan ook voor alle betrokken burgers geldt. Ik houd even vast aan het voorbeeld van de vorming van Twentestad. Daarbij gaat het niet alleen om Hengelo, maar ook om Enschede en Borne. Het zou toch goed zijn als alle betrokken burgers daar hun mening over zouden kunnen geven. Dat is nu echter niet het geval, want het referendum wordt alleen in Hengelo georganiseerd. Verder moet volgens ons uit de vraagstelling goed blijken wat de bevoegdheid van de gemeente is. Dat moet dus ook voor de kiezers goed duidelijk zijn. Het is namelijk bekend dat op de besluitvorming binnen de gemeente nog een aantal fasen volgen en dat bij herindelingen uiteindelijk pas op rijksniveau het besluit wordt genomen. Dit zijn punten waarvoor wij goed oog moeten hebben. Juist vanwege de ernst van het middel van het

Rehwinkel

referendum vinden wij dat wij daarvoor aandacht moeten hebben. Wij moeten daar dus met elkaar goed naar kijken. Ik hoop dat u dat ook wilt doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat hebt u mij ook horen zeggen. Natuurlijk moet je mensen ervoor waarschuwen wat de impact van hun stem kan zijn. Ik ben het ook met u eens dat het best wenselijk zou zijn geweest dat in Enschede tegelijkertijd een referendum zou worden gehouden. Dat behoeft echter niet te gebeuren. De vraag is nu of u Hengelo wilt verbieden om zo'n referendum te houden. Mijn andere vraag betrof Rotterdam.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): U maakt elke keer weer die stap naar het verbieden, terwijl ik omwille van de ernst hiervan juist graag samen met u zou willen kijken naar de vraag hoe je met dit soort referenda moet omgaan. Wat Rotterdam betreft kan ik zeggen dat wij goed geluisterd hebben naar wat men in Rotterdam vond. Dat is volgens mij ook wel gebleken. Hiermee wil ik echter niet zeggen dat wij daar het middel van het referendum voor nodig hadden. Daar had bijvoorbeeld ook een enquête toe kunnen dienen. Ik weet niet of je daar nou per se een referendum voor moet houden. Er is inderdaad goed geluisterd, ook door de PvdA-fractie, naar wat er in Rotterdam van de vorming van die stadsprovincie werd gevonden. Dat hebben wij ook zeker mee laten wegen. Ook daar heb ik echter weer een beetje het probleem dat aan de kiezers een vraagstelling wordt voorgelegd die volgens mij genuanceerder moet zijn. Ik leg nu dus de vinger bij de vraagstelling: bent u voor of tegen de opsplitsing van Rotterdam en de vorming van een stadsprovincie? Ik vind dat een onnauwkeurige vraagstelling. Ik zou willen dat een en ander ook in de richting van de kiezers preciezer wordt aangegeven, opdat zij zich optimaal realiseren wat hen wordt voorgelegd en dat zelfs met hun woord niet het laatste woord is gezegd, omdat de uiteindelijke beslissing op een ander bestuurlijk niveau wordt genomen. De commissie-Biesheuvel heeft hier ook al de vinger op gelegd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): U zegt dus eigenlijk: de gemeenten

moeten beter voorgelicht worden, opdat zij de vraagstelling goed formuleren en meer duidelijk maken dat er sprake is van advisering. Als ik het zo mag interpreteren, zijn wij het aardig eens.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik vind dat u mijn woorden nog niet helemaal goed weergeeft. Ik heb een aantal punten genoemd waar wij aandacht voor zouden moeten hebben, bijvoorbeeld de vraagstelling. Ik heb er echter ook de aandacht voor gevraagd dat dit soort raadplegende referenda zoveel mogelijk moeten worden gehouden op het moment dat iets daadwerkelijk aan de orde is in bijvoorbeeld een gemeente. U weet dat provincies bij herindelingen op grond van de Wet ARHI aan de gemeenten om advies vragen. Dat lijkt mij het juiste moment voor het houden van een referendum. Dat moet niet gebeuren in de fase waarin al een wetsvoorstel terzake in behandeling is bij de Tweede Kamer. Dan gaat het volgens mij namelijk heel snel door elkaar lopen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Is het nu aan u om te beoordelen wanneer de kiezers worden geraadpleegd door een gemeente of is dat aan die gemeente? U vindt allerlei dingen verstandig. In zeker zin zijn die ook niet onredelijk. Ik wil echter van u weten of gemeenten zelf mogen uitmaken of zij, als hier in de Kamer een wetsvoorstel behandeld wordt, dan toch nog met enige steun van hun inwoners komen vertellen dat zij dat echt niet willen of dat zij dat volgens u niet mogen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat is in hoofdzaak aan de gemeenten. Gemeenten stellen hun eigen referendumverordeningen vast. Maar wij gaan toch een wettelijke regeling tegemoet, waarbij grenzen en randvoorwaarden, ook voor lokale referenda, worden gesteld? In het verleden hebben wij al over gesproken over de vereiste opkomst om een referendum rechtsgeldigheid te geven. Zelf heeft u in het verleden ook gezegd dat u vindt dat dit soort grenzen en randvoorwaarden moeten worden aangegeven. Wij moeten ook weer niet doen alsof het de totale autonomie van de gemeenten zou betreffen. Nogmaals, dat is in hoofdzaak de autonomie

van de gemeenten, maar met betrekking tot het lokale referendum worden natuurlijk wettelijk randvoorwaarden en grenzen gesteld. Ook ú was daar voorstander van.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Als ik u goed begrijp, is met name de gebrekkige voorlichting van de gemeenten voor u reden dit voorstel te doen. Heeft uzelf niet het gevoel dat u burgers eigenlijk beperkt in hun inspraakmogelijkheden, omdat gemeenten misschien niet goed functioneren? Vindt u dat niet het paard achter de wagen spannen?

U zegt dat het probleem nu vaak is dat niet alle betrokken gemeenten deelnemen aan een referendum. Ik interpreteer dat alleen als uitbreiding van het raadgevend referendum, namelijk tot alle betrokken gemeenten. Dat lijkt mij ook een logische conclusie uit uw pleidooi. Wenst u nu wel of geen verbod? Ik heb dat uit de krant, en uit het begin van uw verhaal, namelijk wel degelijk zo begrepen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Gebrekkige voorlichting? Ik heb juist gesproken over een nauwkeurige vraagstelling, die wenselijk is. Ik laat mij niet uit over een eventuele gebrekkige voorlichting. Ik kan dat ook niet volledig overzien, al heb ik daar wel enige ideeën over. Wel weet ik – ik heb daarvan een voorbeeld gegeven – dat de vraagstelling soms niet zo nauwkeurig was in de richting van de kiezer als wij hadden gewenst. Nogmaals, een vraagstelling als "bent u voor of tegen de opsplitsing van deze gemeente en voor de vorming van een stadsprovincie?" vind ik niet nauwkeurig genoeg.

Voorzitter! Ik kom toe aan de tweede vraag van mevrouw Halsema. Ik heb gezegd dat ik het een onjuiste zaak vind dat slechts een deel van de betrokken burgers wordt geraadpleegd. Als voorbeeld noemde ik Twentestad, waarbij alleen burgers van de gemeente Hengelo zich zouden uitspreken, en niet die van de beide andere betrokken gemeenten. Ik moet constateren dat dit in de afgelopen jaren vooral het geval is geweest. Als u mij vraagt of ik vind dat wanneer dit soort referenda worden georganiseerd, de vraag moet worden voorgelegd aan alle betrokken burgers, dan is mijn antwoord daarop "ja".

Rehwinkel

Voorzitter! Ik heb inderdaad nu aangegeven dat ik het van belang vind dat wij ook als nationale wetgever, ook bij de komende uitvoeringswetgeving, oog hebben voor dit soort kwesties: een precieze vraagstelling en de kwestie die ik net aan de orde stelde. Aansluitend bij de commissie-Biesheuvel wil ik op zijn minst de vraag bespreken of, als daarvan geen sprake is, er dan geen bemoeienis van de wetgever moet zijn om dit soort situaties onmogelijk te maken, juist omdat dat het middel van het referendum geen goed doet. Dat is dus niet zomaar iets wat ik gisteren bedacht heb en dat vanmorgen in de krant staat, maar ik sluit nogmaals aan bij het in het algemeen zeer gefundeerde rapport van de commissie-Biesheuvel. Ik hoop dat wij het gesprek daarover op zijn minst met elkaar aan kunnen gaan. Ik wil het referendum niet in een halleluja-achtige sfeer benaderen. Ik hecht aan invoering ervan. Ik heb ook gezegd dat ik hoop dat met name het correctief wetgevings-referendum er zo snel mogelijk komt, maar dat moet wel op zo zorgvuldig mogelijke wijze gebeuren.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik wil niet vervelend zijn, maar u begon uw betoog met te zeggen dat gemeenten burgers vaak onvoldoende informeren dat er nog een hele besluitvormingsmachinerie volgt, waardoor burgers een rad voor ogen wordt gedraaid. Nu begrijp ik dat u dat toch eigenlijk niet het probleem vindt. Het komt er eigenlijk alleen maar op neer dat er geen probleem is als de vraag voor het raadgevend referendum nauwkeuriger wordt geformuleerd. Vanzelfsprekend ben ik bereid – en volgens mij zijn alle collega's daartoe bereid – met de heer Rehwinkel te praten over de adviezen van de commissie-Biesheuvel, maar ik ben toch benieuwd naar de uiteindelijke inzet van de Partij van de Arbeid. Koerst zij af op een verbod of niet? Ik merk nu toch dat de Partij van de Arbeid zich terugtrekt.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik weet niet waar mevrouw Halsema dat uit afleidt. Bij haar ontbreekt een beetje de precisie. Als zij het alleen maar terugbrengt tot de vraagstelling, heeft zij geen aandacht voor de andere punten die ik heb genoemd. Ik vind het van belang dat je ook daar goed naar kijkt. Wij kennen nu

de praktijk van een aantal lokale referenda die achter elkaar zijn gehouden, en daar is de fractie van de Partij van de Arbeid niet helemaal gelukkig mee. Ik wil daar graag de aandacht voor vragen, ook die van de minister. Ik hoor graag hoe hij daarover denkt.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik heb met heel veel aandacht naar de heer Rehwinkel geluisterd. Ik snap het niet helemaal. De Partij van de Arbeid is voor het correctief referendum. Daar heb ik het even niet meer over.

Wat wil hij nu met het raadgevend referendum? Wil hij een raadgevend referendum of wil hij dat niet?

En wat wil hij nu eigenlijk verbieden? In zijn betoog komt namelijk naar voren dat hij met name op het terrein van de herindeling het raadgevend referendum wil verbieden. Dan snap ik niet waarom hij het raadgevend referendum niet helemaal wil verbieden en alleen maar over de herindeling praat.

Als hij het raadgevend referendum wel wil, waarom laat hij dan niet de lokale autonomie in stand?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik voel mij gedeeltelijk ontslagen van de verplichting om hierop te antwoorden. Sommige antwoorden heb ik echt klip en klaar gegeven. Ik heb...

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Nee, dat heeft u niet, mijnheer Rehwinkel. U begint aan een antwoord, maar dan gaat u een andere richting uit en krabbelt u weer terug. Dat is u net ook al door andere collega's verweten. Ik wil gewoon weten wat u wilt.

De **voorzitter**: Degene die de vragen stelt, gaat over de vragen en degene die de antwoorden geeft, over de antwoorden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik wil mevrouw Van der Hoeven toch maar volledig ter wille zijn, want zij heeft het kennelijk niet helemaal goed kunnen volgen. Ik kan mij niet voorstellen dat het alleen maar aan mij heeft gelegen.

Ik heb gezegd dat wij positief tegenover het raadgevend referendum staan. Uit de mening die je hebt over raadgevende referenda bij gemeentelijke herindeling – dat moet

echt goed uit elkaar worden gehaald; ik merk dat dit hier niet altijd even goed gebeurt – moet niet het algehele standpunt over raadgevende referenda worden afgeleid. Dan maken wij er echt een potje van. Daar heeft het CDA als oppositie natuurlijk wel belang bij, maar dan...

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat potje heeft u zelf gemaakt. Daar heeft mij niet voor nodig gehad.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik heb, dacht ik, voldoende geantwoord.

Misschien kunt u proberen mij uit te laten spreken, mevrouw Van der Hoeven. Dat zou al een hoop schelen.

De heer **Brood** (VVD): Voordat wij verder in de casuïstiek van de gemeentelijke herindelingen treden, wil ik duidelijkheid over het volgende. Verzet de Partij van de Arbeid zich tegen het houden van raadgevende referenda over onderwerpen die niet behoren tot de competentie van het bestuursorgaan dat deze houdt? Zo heb ik het begrepen. Is dat hetgeen de Partij van de Arbeid wil verhinderen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat heeft de heer Brood goed begrepen.

De heer **Poppe** (SP): Mevrouw Halsema zei juist dat zij niet vervelend wilde zijn. Ik wil dat eigenlijk wel een klein beetje, want ik vind het een vervelende discussie. De heer Rehwinkel en mevrouw Scheltema doen alsof het volk van den domme is.

Gezegd wordt: een raadgevend referendum is, zeker als het niet gaat over besluitvorming van de lokale politiek, onduidelijk, enz. Daar is niks onduidelijks aan. De mensen weten precies waarover het gaat. Het is raadgevend. Het wordt het volk gevraagd. Dus de raad of de gemeente vraagt om hun mening, terwijl besluitvorming elders plaatsvindt. Hun mening wordt gevraagd. Wat is er mis met het vragen van een mening?

Het gaat om drie gemeenten. Waarom dan wel in één, maar niet in alledrie? Pleitte de heer Rehwinkel ervoor bij de drie gemeenten waarover het gaat een referendum te houden? Verzoekt hij de regering dat te entameren?

Rehwinkel

De **voorzitter**: Ik constateer dat het een beetje een herhaling van zetten wordt. De heer Rehwinkel bepaalt zelf wat hij antwoordt.

De heer **Poppe** (SP): Het was geen herhaling. Mijn vraag was...

De **voorzitter**: U hoeft het niet nog een keer te herhalen.

De heer **Poppe** (SP): ...of de mensen inderdaad niet snappen hoe het dan zit.

De **voorzitter**: Mijnheer Poppe, de heer Rehwinkel heeft nu het woord! Ik verzoek mevrouw Scheltema nog even te wachten. De heer Rehwinkel zal eerst reageren op de interruptie van de heer Poppe.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Daar kan ik snel doen. Wij nemen het volk zo serieus, dat wij vinden dat aan het volk een duidelijke vraagstelling moet worden voorgelegd. Voor de goede orde, de term "het volk" werd door de heer Poppe gebruikt. Ik zou zelf liever een andere bewoording hebben gekozen.

De heer **Poppe** (SP): En dan snapt het volk niet wat voor vraagstelling het is als de besluitvorming bij een andere gemeente, het Rijk of de provincie ligt? Dan zouden zij het dus niet meer snappen?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik vind de vraagstelling "bent u voor of tegen een opsplitsing van deze gemeente?" of "bent u voor of tegen de stadsprovincie?" onvoldoende nauwkeurig. Ik vind dat die preciezer zou kunnen.

De heer **Poppe** (SP): Wat is dan preciezer in zo'n geval?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Uit de vraagstelling moet blijken dat de definitieve beslissing over deze kwestie op een ander bestuurlijk niveau wordt genomen. De bevolking moet precies weten waarover zij zich uitsprekt.

De heer **Poppe** (SP): En u wilt zeggen dat dat de mensen niet aan het verstand te peuten is? Dat is toch een eenvoudige zin! U heeft hem zojuist uitgesproken. Als zij het horen, dan weten zij het! Dat is toch simpel!

De **voorzitter**: Mevrouw Scheltema, ik zie dat u wilt interrumpen. U heeft in deze serie al geïnterrupteerd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik had in mijn eigen termijn een vraag aan de heer Rehwinkel gesteld.

De **voorzitter**: Daar komt hij nog wel op.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat hangt ten nauwste samen met datgene wat hij zojuist antwoordde op een vraag van de heer Brood. Daar kan ik dan dus bij aansluiten. Als het niet mogelijk zou moeten zijn om raadplegende referenda te houden ten aanzien van onderwerpen waarbij een ander orgaan uiteindelijk bevoegd is, hoe zit het dan met de afspraak in het regeerakkoord dat er wel een raadplegend referendum kan worden gehouden over de burgemeesterskeuze? Die beslissing ligt immers uiteindelijk bij de minister van Binnenlandse Zaken?

De **voorzitter**: De heer Rehwinkel herinnert het zich al.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik herinner het me überhaupt nog wel, maar ik krijg nauwelijks de kans om de vraag daadwerkelijk te beantwoorden. Ik was er echter zo langzamerhand aan toegekomen. Wij hebben in het regeerakkoord afgesproken dat een referendum kan worden gehouden over de benoeming van een burgemeester. Ik ga ervan uit dat er bij dat referendum sprake is van een heel precieze vraagstelling. Die moet zich toespitsen op het advies. En dat is dus precies de gemeentelijke autonomie bij het advies dat aan de minister zal worden uitgebracht. Dat lijkt mij dus van het grootste belang. Mevrouw Scheltema kan er ook van uitgaan dat wij erop zullen toezien dat die vraagstelling zo precies wordt geformuleerd. En daarom heb ik nu precies de opmerking gemaakt! Ik neem aan dat ik daarmee de vraag heb beantwoord. Daar gaat het dus om! Kies voor een precieze vraagstelling! Kies voor een moment waarop het er nog werkelijk toe doet!

Nogmaals, ik vind raadplegende referenda op lokaal niveau minder geschikt als hier op bestuurlijk niveau al een wetsvoorstel in

behandeling is genomen. Daar gaat het ons om! Maar dat wist mevrouw Scheltema ook wel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dus als het op de juiste wijze gaat, dan mag het wél!

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Als het op de juiste wijze gaat, dan mag het wel.

Maar goed, laten wij er nu met elkaar voor zorgen dat het inderdaad op de juiste wijze gaat. Daar zou mevrouw Scheltema ook een bijdrage aan moeten leveren. Laten wij die discussie hier verder met elkaar voeren!

Voorzitter! Het wachten is nu op de uitvoeringswetgeving. Dan moet voor dit soort zaken aandacht bestaan. Wanneer die uitvoeringswetgeving tot stand is gekomen, kunnen ook daadwerkelijk wetgevingsreferenda worden gehouden, naast de raadplegende referenda die nu al worden gehouden. Wij zijn benieuwd naar de mate waarin die wetgevingsreferenda zullen worden gehouden.

Tijdens de eerste lezing heeft een uitvoerige gedachtewisseling plaatsgevonden over de hoogte van de drempels om een referendum te organiseren. Wij zitten nu tussen Zwitserland en Oostenrijk in, als ik het zo mag zeggen. In Zwitserland zijn in 1977 de nog uit de 19de eeuw stammende drempels verdubbeld, terwijl in 1981 in Oostenrijk de drempels, die ook al enkele decennia daarvoor waren ingevoerd, werden gehalveerd. In Italië zijn zij na hun invoering in 1947 ongewijzigd gebleven. Ik meen dat wij de juiste aantallen voor het correctief wetgevingsreferendum op landelijk niveau, te weten 40.000 respectievelijk 600.000 handtekeningen, nu in onze Grondwet neerleggen, hoewel het altijd een inschatting blijft.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Het verbaast mij dat u op dit punt zo nadrukkelijk afwijkt van de commissie-Biesheuvel, terwijl u zich eerder juist zo sterk baseerde op het rapport van die commissie. Het gaat hier immers wel om een verdubbeling van de drempels ten opzichte van hetgeen zij voorstelde. Bent u het niet met mij eens dat daardoor eigenlijk het houden van een referendum zo goed als onmogelijk wordt gemaakt?

Rehwinkel

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Nee, dat ben ik niet met u eens, want ik heb immers zojuist gezegd dat wij dit de juiste inschatting vinden. U hebt wel gelijk dat dit het enige wezenlijke punt is waarop wij afwijken van het rapport van de commissie-Biesheuvel. Wij zijn echter inmiddels vijftien jaar verder en er is al gewezen op de moderne media. Ik meen dan ook dat het op dit punt gerechtvaardigd is om af te wijken van de commissie-Biesheuvel. U hebt gelijk dat wij op dit ene punt die commissie niet volgen, maar dat hebben wij al vrij uitvoerig beargumenteerd tijdens de eerste lezing.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dan stel ik toch nog steeds prijs op uw argumenten voor die verdubbeling. Verder zou u mij eens moeten uitleggen hoe ik dan het optimisme van de VVD-fractie in de Eerste Kamer moet begrijpen, die zegt dat dit referendum best ingevoerd kan worden omdat wij toch te maken hebben met een lege huls of een dode mus.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat ben ik dus niet met de VVD-fractie in de Eerste Kamer eens. Ik denk dat op basis hiervan daadwerkelijk wetgevingsreferenda gehouden zullen worden. Ik hoop ook dat dit zal gebeuren. Het is echter een inschatting, zo heb ik gezegd, en ik vind het dan ook van belang om nauwkeurig te volgen of de juiste inschatting is gemaakt. Niet voor niets heeft men in Zwitserland en Oostenrijk tot aanpassing van drempels besloten. Het lijkt de PvdA-fractie dan ook verstandig om de referendumpraktijk zoals die in de toekomst verder zal groeien – en dan gaat het om méér dan alleen de frequentie van referenda – goed te volgen. Wij willen dus dat goed wordt nagegaan hoe uitvoering wordt gegeven aan de referendum-wetgeving. Wij suggereren ook om in de uitvoeringswet een evaluatiebepaling op te nemen. Het is dan onze bedoeling dat niet alleen maar straks, bij de evaluatie, wordt teruggekeken, maar ook dat vanaf nu de praktijk goed wordt gevolgd. Ziet de minister mogelijkheden om de Kiesraad te belasten met het volgen van de referendumpraktijk?

Voorzitter! Wij zien uit naar de invoering van het correctief wetgevingsreferendum. Wij verwezenlijken een ideaal dat al

jarenlang in ons verkiezingsprogramma staat. Hopelijk heb ik in mijn bijdrage voldoende eer gegeven aan de staatscommissie-Biesheuvel die naar de mening van de PvdA-fractie de belangrijkste voorzet voor deze grondwetswijziging heeft gegeven.

□

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Laat ik eens beginnen met onze conclusie: wij zien niet uit naar de invoering van het correctief referendum. Dat wist u al en u zult er geen traan om laten, ook al doet u alsof, maar dat neemt niet weg dat de CDA-fractie van het begin af aan argumenten had om tegen de invoering van het correctief referendum te zijn. Het heeft weinig zin om al die argumenten nog eens te noemen; ze zijn aan de orde geweest. Een van de belangrijkste was en is nog steeds, dat een referendum – of het nu correctief of raadplegend is – niet past binnen ons stelsel van representatieve democratie, omdat er geen afwegingen gemaakt kunnen worden. Het is immers een "ja of nee"-vraag.

Wij hebben zeer recent een brief van minister Peper ontvangen waarin hij zijn plannen uiteenzet voor grondwetsherzieningen. In die brief komt hij enigszins terug op de lichte voorkeur van het vorige kabinet om de procedure voor grondwetsherziening te veranderen, namelijk om het bij één lezing te houden met daarnaast de mogelijkheid van een facultatief correctief wetgevingsreferendum. Minister Peper zegt in zijn brief dat hij er thans de voorkeur aan geeft om het onderwerp nader te bezien. Ik kan mij voorstellen dat hij het nader wil bezien, maar ik zal graag horen in welke richting zijn gedachten gaan. Gaan die in dezelfde richting als bij het vorige kabinet, of heeft hij daar andere gedachten over?

Voorzitter! Hoe je het ook wendt of keert, de reikwijdte van het begrip referendabel blijft toch ietwat vaag, er zit een aantal grijze randen aan. Dat zijn zaken waarover de uitvoeringswet uiteindelijk uitsluitend moet bieden. De vraag of iets referendabel is, moet aan de hand van de uitvoeringswet en de relevante lokale verordening worden beantwoord. Dit betekent dat er nog veel dingen moeten worden beantwoord. Ook de vragen over de besluiten die worden genomen in

medebewind. Ik weet dat dit nu niet aan de orde is omdat de uitvoeringswet nog aan ons zal worden voorgelegd, maar ik kan mij voorstellen dat je uiteindelijk uitkomt op één modelverordening voor de correctieve lokale referenda en dat de marge wordt aangegeven waarin lokale verordeningen van elkaar mogen verschillen. Het gaat er tenslotte om dat – als er dan een correctief referendum wordt ingevoerd – dit dezelfde reikwijdte heeft in Amsterdam, Rotterdam, Roodeschool of waar dan ook. Je moet dus wel zorgen dat er eenheid in zit.

Dezelfde vragen zijn natuurlijk ook te stellen over besluiten in medebewind, namelijk: hoever reikt een dergelijk referendum en kan de consequentie zijn dat een referendum over een medebewindsbesluit gehouden in stad A ertoe leidt dat de onderhavige regelgeving voor het hele land wordt afgeschoten. Wij kunnen nu wel zeggen dat wij dat straks moeten regelen, maar dit zijn wel fundamentele vragen. Het besluit over het referendum zou dan een heel andere impact hebben dan wij nu met elkaar willen. Ik heb geen antwoord op die vraag, maar de minister misschien wel.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik vind deze vraag merkwaardig. Mevrouw Van der Hoeven vraagt of er een landelijk probleem kan ontstaan voor een medebewindswet, als een gemeente in medebewind geroepen een verordening te maken, via een referendum deze verordening ziet sneuvelen. Dat lijkt mij heel raar. Het enige probleem is dat de gevorderde verordening er nog niet is, dus dat de gemeente een andere verordening moet maken. Naar mijn gevoel laat dit onverlet dat de wet intact blijft.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat is nu juist mijn vraag en de onzekerheid die ik signaleer. Wat is de reikwijdte en de betekenis van een referendum over besluiten die in medebewind worden genomen? Daar draait het om. Die vragen – die overigens ook door anderen zijn gesteld – zijn tot op dit moment niet afdoende beantwoord. Ik wil graag dat zij wel afdoende worden beantwoord, want het correctief referendum komt er – gelet op de verhoudingen – toch, ondanks het feit dat ik het niet wil. En als het er

Van der Hoeven

dan toch komt, vind ik dat dit soort dingen goed moeten zijn geregeld.

Dit wetsvoorstel in tweede lezing wordt straks wellicht in de Eerste Kamer aangenomen. Als het niet wordt aangenomen, is het van de baan, neem ik aan. Als het wel wordt aangenomen, is er een tussenperiode tot er een uitvoeringswet is. Wat mij betreft mogen er in die tussentijd geen correctieve referenda worden georganiseerd, niet centraal en niet decentraal. Daarover wil ik helderheid hebben. Je moet ook niet de suggestie wekken dat je in die tussentijd iets zou kunnen doen. Dat moet je gewoon niet doen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Nu kan ik mevrouw Van der Hoeven niet volgen. Er kunnen in die periode toch helemaal geen correctieve referenda worden gehouden. Waar dient haar opmerking toe?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dan is het goed. Maar dat betekent dus ook dat je niet ergens op vooruit mag lopen. Als ik het goed heb gehoord, heeft mevrouw Scheltema in haar inbreng op een gegeven ogenblik de vraag gesteld hoe je moet handelen als er in de tussentijd dat er nog geen uitvoeringswet is, besluiten zijn die zich in feite wel zouden lenen voor een correctief referendum. In mijn optiek kun je in de tussentijd dat er geen uitvoeringswet is, noch op centraal niveau, noch op decentraal niveau een correctief referendum organiseren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mevrouw Van der Hoeven heeft niet goed geluisterd. Dat is mijn indruk. Er moet een uitvoeringswet zijn voordat er een bindend referendum kan zijn. Zo snel mogelijk liefst.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Wat dat zo snel mogelijk betreft, dat hoeft voor mij niet. De minister mag heel zorgvuldig zijn en ervoor zorgen dat alle vragen die nu in de nota naar aanleiding van het verslag niet zijn beantwoord, goed worden beantwoord. Dat vraagt nog al wat. Ik verwacht niet dat er vier weken na de aanneming in de Eerste Kamer een uitvoeringswet is, en dat hoeft ook niet.

Voorzitter! Er rijzen ook vragen met betrekking tot de van het referendum uitgesloten besluiten. Er is een bepaalde bevoegdheid voor lokale overheden om de lijst met

uitgezonderde besluiten aan te vullen, maar het lijkt ons geen goede zaak wanneer wat dit betreft de verschillen tussen gemeenten te groot worden. Mijn verzoek is er in verband met de uitvoeringswet op toe te zien dat die verschillen zo beperkt mogelijk blijven.

Tijdens de schriftelijke behandeling heb ik een vraag gesteld over het referendabel zijn van het regeerakkoord. Voorzitter! Ook ik begrijp wel dat dat ding niet referendabel is; het is immers geen wetsvoorstel. Echter, de praktijk heeft inmiddels wél geleerd dat een volledig dichtgetimmerd regeerakkoord ertoe leidt dat de uitkomst van wetgevingstrajecten vaak al vooraf vaststaat. Ik herinner mij de debatten over de deinstitutionalisering van de burgemeester. De heer Te Veldhuis zei bij die gelegenheid: Mijn hart zegt dat wij dit niet moeten doen, maar wij hebben het regeerakkoord getekend en dus doen wij het. Voorzitter! Ik vrees dat het met het onderhavige voorstel dezelfde kant opgaat.

Voorzitter! Ook in verband met de herindelingen rijzen er interessante vragen. De eerste is of herindelingsvoorstellen wel behoren tot de lijst van referendabele besluiten. Zo ja, op welk niveau moet dan de vraag worden gesteld? Mijn fractie vindt dat inspraak van de bevolking heel duidelijk een plaats dient te krijgen in de herindelingsprocedure. Inspraak moet overigens sowieso een betere plaats krijgen in besluitvormingsprocedures omdat dit leidt tot een verbetering van de relatie tussen burger en bestuur en een goede uitwisseling van argumenten. De overheid behoort aan te geven waarom zij op een gegeven moment tot een bepaald besluit komt. Als de verworvenheden van de informatie- en communicatietechnologie in dit geheel goed worden aangewend, kunnen wij tot een verrijking van de democratie komen. Inspraak is echter wat anders dan een referendum, gebaseerd op een "ja of neen"-vraag. Ga ik na waar de inspraak een plaats zou moeten krijgen, dan constateer ik dat die plek in het kader van de huidige Wet ARHI op lokaal of provinciaal niveau ligt. Wordt deze wet gewijzigd zoals nu wordt beoogd, dan kan ook op centraal niveau de minister initiatieven nemen tot herindeling. Daarbij rijst de vraag op welke manier de inspraak verzekerd wordt.

Ik kom vervolgens terug op een vraag die ik al eerder tijdens een herindelingsdebat heb gesteld over het handvest voor de lokale democratie. Dat handvest is door Nederland ondertekend met één voorbehoud, namelijk ten aanzien van het referendum. Dat voorbehoud is terecht gemaakt, zo menen wij. Echter, als Kamer en regering indertijd terecht dat voorbehoud maakten, kan men nu toch niet zeggen dat het raadplegend referendum wordt ingevoerd? Wat gaat de minister nu precies met dit handvest doen? Trekt hij, gelet op zijn eigen uitspraken en gevoerde discussies, het voorbehoud in?

Voorzitter! Volgens de regering – ik neem aan dat het zo is – verzetten Grondwet en Gemeentewet zich niet tegen een raadplegend referendum, mits het raadplegend karakter vooropstaat. "Zich niet verzetten tegen" betekent dat het niet verboden is. Dat wil nog niet zeggen dat het zonder meer gewenst is om het in te voeren. Ik constateer dat wij die discussie nog niet op een fatsoenlijke manier hebben gevoerd. Is de minister van plan om actief te bevorderen dat dit wordt ingevoerd? Zo ja, op basis waarvan doe hij dit dan?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Deze vraag begrijp ik niet helemaal, voorzitter, terwijl ik de indruk heb dat mevrouw Van der Hoeven met een hink-stapsprong bezig is. Ik herinner eraan dat haar partijgenoot, ooit fractiegenoot, de heer Mateman al een stapje verder ging dan zij. Hij zei: wij zijn tegen het raadplegend referendum, maar wij vinden wél dat daarvan gebruik moet worden gemaakt omdat dat ons in de oppositie partijpolitiek goed uitkomt. Voorzitter! Ik kan het niet meer volgen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Zoals de voorzitter zojuist heeft gezegd, is de vraag voor rekening van de vragensteller en het antwoord voor rekening van de beantwoorder.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Op dat soort momenten kwam u er bij mij meestal tussendoor toeteren.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik ga u wel een antwoord geven. Dat kreeg ik net niet van u.

Het CDA is tegen het raadplegend referendum; geen misverstand



De heer Poppe (SP)

daarover. Ik vind niet dat je het op grond van politiek opportunisme moet gebruiken; ook geen misverstand daarover. Ik kom terug op een eerder debat, over Den Haag, als ik zeg dat op het moment dat anderen een raadplegend referendum houden, zoals in Amsterdam, in Rotterdam en later in Rijswijk, Nootdorp enz., je niet selectief moet winkelen. Uw partij heeft wat betreft Amsterdam en Rotterdam het raadplegend referendum aangegrepen als een argument om de stadsprovincie af te blazen. Bij de annexatieplannen rond Den Haag heeft zij het raadplegend referendum echter naast zich neer gelegd. Dat kan natuurlijk ook niet.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik geloof dat de situatie iets anders was, maar ik dwing mij niet om mijzelf te gaan herhalen. U zegt dat als er een raadplegend referendum wordt gehouden, er niet selectief moet worden gewinkeld. Op het moment dat het wordt gehouden, moet het in ieder geval zorgvuldig worden gehouden. Dát vindt u, mag ik hopen. Dat is al een heel ander verhaal dan de heer Mateman heeft gehouden. Die zei: wij zijn ertegen, maar als wij het kunnen gebruiken, zijn wij ervoor. U vindt dat dus niet, maar als zo'n raadplegend referendum wordt gehouden, vindt u, neem

ik aan, dat het met de meeste zorgvuldigheid moet gebeuren.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik zal het nog maar een keertje herhalen. Ik vind dat er helemaal geen raadplegend referendum moet worden gehouden. Mijn fractie is tegen het raadplegend referendum. Dat is een herhaling van wat ik net heb gezegd. Als je het wilt doen en anderen het gebruiken, moet je er niet selectief in gaan winkelen. Ik kom daarop dadelijk nog even terug met een aantal andere opmerkingen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik respecteer de keuze van mevrouw Van der Hoeven. Zij is niet voor een raadplegend referendum. Als de Kamer echter bij de uitvoeringswetgeving dat raadplegend referendum wel mogelijk maakt, is zij dan vervolgens bereid om mee te werken aan de zorgvuldigheid waarmee een dergelijk referendum moet worden uitgevoerd? Of toont zij zich zelfs daar niet toe bereid?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): De heer Rehwinkel probeert mij nu een paar woorden in de mond te leggen die ik niet heb uitgesproken. Daar ga ik niet op in. Ik heb gezegd dat mijn fractie geen raadplegend referendum wil. Zij is daar geen voorstander van en zij vindt dat het

niet moet worden ingevoerd. Daar houd ik mij bij.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat is geen antwoord op mijn vraag.

De **voorzitter**: Maar het was de laatste keer, want mevrouw Van der Hoeven gaat over haar antwoorden, net zoals u daarnet over de uwe ging.

De heer **Poppe** (SP): Ik weet niet wat er nu precies gebeurt, maar ik krijg de indruk dat mevrouw Van der Hoeven hier en daar een beetje wankelt.

De **voorzitter**: U gaat nu concluderen!

De heer **Poppe** (SP): Ik heb een concrete vraag. Een raadplegend referendum kan nu, met de huidige wetgeving. Mevrouw Van der Hoeven wil het niet ingevoerd hebben, maar het hoeft niet ingevoerd te worden. In de gemeente waar ik 's nachts nog wel eens verblijf, is door de raad een gemeentelijke verordening op het raadplegend referendum aangenomen, op voorstel van het college, waarin het CDA zat. Zij vindt dus dat het CDA daar fout is geweest en dat het verboden moet worden.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat is natuurlijk een heel aardige, maar het ging mij om het citaat van de minister uit de nota naar aanleiding van het verslag. Daarin stond dat Grondwet en Gemeentewet zich niet verzetten tegen raadplegende referenda. Ik merkte op dat zich er niet tegen verzetten betekent dat het niet geregeld is. Het is niet verboden, maar het is iets anders als je het ook actief wilt bevorderen. Ik vroeg de minister om zijn standpunt. Als een aantal gemeenten lokale referenda in het leven roepen, is er kennelijk een stukje autonomie waartegen de wetgeving zich klaarblijkelijk niet verzet.

De heer **Poppe** (SP): Dat is mij allemaal helder en duidelijk. Dat antwoord had u niet hoeven te geven. U zegt echter dat het CDA ertegen is. Met andere woorden, het CDA wil het gaan verbieden. Lokale overheden kunnen dan niet meer een eigen referendumverordening

Van der Hoeven

instellen, zoals het CDA in Vlaardingen heeft gedaan.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Dit is inderdaad een herhaling van zetten, maar ik zal het toch nog maar eens zeggen. Wij willen helemaal geen referendum, geen correctief en geen raadplegend referendum, maar wij willen met name het aspect inspraak, zoals ik dat zojuist heb geformuleerd, op een goede, gedegen manier recht doen. Dat vind ik veel waardevoller dan een referendum, want een referendum, of het nu raadplegend is of correctief, is naar onze mening niet in overeenstemming met ons stelsel van representatieve democratie. Ik kan dit blijven herhalen.

De heer **Poppe** (SP): Ik heb altijd graag boter bij de vis. Het CDA is tegen een referendum, het wil eigenlijk dat het niet mag. Kunnen wij dus van het CDA een initiatiefwetsvoorstel of straks bij de behandeling van de uitvoeringswet amendering verwachten om te bewerkstelligen dat het raadplegend referendum straks verboden zal worden? Dat is de vraag; u staat hier niet om te zeggen wat u wel of niet wilt, u moet voorstellen doen om concreet waar te maken wat u wilt.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Op dit moment is het correctief wetgevingsreferendum aan de orde; daarover heb ik een mening en die geef ik. Alles wat er te zijner tijd nog aan de orde komt, bezien wij dan wel. U hoeft wat dat betreft op dit moment geen initiatieven te verwachten.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Als het nu toch niet aan de orde is, waarom zou de minister uw vraag daarover dan wel moeten beantwoorden?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Om dezelfde reden waarom hij uw vragen over het raadplegend referendum moet beantwoorden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zeg niet dat dit nu niet aan de orde is.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Nee, maar u heeft uw vragen gesteld en die zal de minister beantwoorden, net zoals hij de mijne zal beantwoorden. De vraag van de heer Poppe was of er van ons een initiatiefwetsvoorstel over het raadplegend

referendum te verwachten is. Dat is niet aan de orde.

Voorzitter! Toch nog even terug naar dat raadplegend referendum. Eigenlijk is het vlees noch vis, want formeel houdt de betreffende overheid de handen vrij, want het is raadgevend en zij kan de uitslag ervan dus naast zich neerleggen, maar materieel kan zij er bijzonder moeilijk omheen. Het is dus de vraag, waarop de bevolking eigenlijk een stem uitbrengt. Is er in de praktijk veelal niet al sprake van een verkapt correctief referendum? Dit zijn natuurlijk wel zaken die wij ons moeten realiseren als wij op deze weg verder willen gaan, want als een gemeenteraad na het houden van een raadplegend referendum niet meer de vrijheid heeft om alle relevante belangen tegen elkaar af te wegen, krijgt zo'n formeel raadplegend referendum de facto voor de raad een bindend karakter. Dat is toch niet wat wij wilden, dat was niet de bedoeling.

Nog een opmerking over het plan van de regering om de Gemeentewet en de Provinciewet te wijzigen om een raadplegend referendum te houden als onderdeel van de benoeming van burgemeesters. Ik vind dit toch raar. Je kunt zeggen dat het in het regeerakkoord staat – dat is dan het standaardantwoord – maar wij hebben ook het uitgangspunt dat een referendum niet over personen gaat. Immers, in het geval van het correctief referendum wordt bemoeienis met en schorsing van personen expliciet uitgesloten. Ik vind dit toch een probleem, omdat burgers zich dan toch moeten gaan uitspreken over personen, al is het maar in de vorm van een advies dat gevraagd wordt. Ik vraag me af of zo'n wijziging wel gewenst is. En gelet op de kritiek van de Raad van State, denk ik dat er nog wel de nodige discussie over zal ontstaan. Hier komt nog bij dat met algemene instemming de staatscommissie-Elzinga aan de slag is gegaan. En ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat zij zeker enige aanbevelingen zal doen voor de procedure van keuze en benoeming van de burgemeester. Eerlijk gezegd wil mijn fractie dat graag afwachten.

Voorzitter! Tot slot. Wij wilden geen correctief referendum en wij zijn er nog steeds geen voorstander van, maar de werkelijkheid is anders. Er is in dit huis in ieder geval een tweederde meerderheid te verwach-

ten. Amenderen kunnen wij ook niet meer, dus het is een kwestie van slikken.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Mijn bijdrage spreek ik mede namens de fractie van de RPF uit.

Waaraan hebben wij het te danken dat wij vandaag het voorstel tot grondwetsherziening inzake het referendum in tweede lezing behandelen? Ik kwam op die vraag toen ik kennisnam van de inbreng voor het verslag van de VVD-fractie. Die inbreng begint namelijk als volgt: "Mede als gevolg van het regeerakkoord van deze zomer ligt thans in tweede lezing de wijziging van de Grondwet voor die het mogelijk zal maken dat een groot aantal beslissingen (...) vatbaar wordt voor een correctief referendum."

Ik ben zo vrij de stelling te betrekken dat het regeerakkoord van deze zomer hier niets mee te maken heeft. De enige reden waarom dit voorstel nu bij ons ligt, is gelegen in het feit dat voor de laatste verkiezingen de overwegingswet tot stand is gekomen, de eerste lezing dus. Dat enkele feit verplichtte de regering, van welke samenstelling ook en ongeacht de inhoud van welk regeerakkoord ook, het wetsvoorstel in tweede lezing bij de Kamer aanhangig te maken.

Ik ben de regering er erkentelijk voor dat zij dit in de nota naar aanleiding van het verslag nog eens heeft bevestigd en dat zij tevens heeft bevestigd dat zij na indiening van het wetsvoorstel het recht heeft afstand te nemen van de inhoud ervan.

De heer **Brood** (VVD): Begrijp ik dat de heer Schutte de bevoegdheid van de regering betwist om, indien er een nieuwe regering is, een wetsvoorstel ter tweede lezing aan te bieden? Het noodzakelijke gevolg van de eerste lezing is dat de tweede lezing zal plaatsvinden.

De heer **Schutte** (GPV): Dat is inderdaad het geval. Dit is een gevolg van het stelsel in onze Grondwet, dat wij de kiezers raadplegen over een hier aangenomen overwegingswet. Wij zouden de kiezers zeer minachten als wij niet de nieuw gekozen volksvertegenwoordiging de gelegenheid zouden bieden

Schutte

om over zo'n wetsvoorstel in tweede lezing te spreken.

Ik vraag voor dit formele punt aandacht om te markeren welke grote ruimte regering en Kamer in staatsrechtelijke zin hebben bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Of elk van ons dat ook in politieke zin zal ervaren, is een andere zaak. De verwijzing naar het regeerakkoord was voor sommigen politiek wel relevant. Maar dat komt dan omdat zij zich deze zomer opnieuw politiek hebben gecommitteerd tot iets waarover zij nog steeds zorgen hebben. Die committering was dus staatsrechtelijk niet nodig. Of het politiek onvermijdelijk was, onttrekt zich wat aan onze waarneming, maar al tijdens de eerste lezing werd er van onverdachte zijde op gewezen dat niet viel in te zien wat een volgend kabinet zou belemmeren om eigen stellingen te betrekken ten aanzien van de tweede lezing. Dit waren woorden van mevrouw Scheltema en nu mag zij het genoeg smaken dat noch het kabinet noch een van de coalitiepartners zulke eigen stellingen lijkt te betrekken.

Het is bekend dat onze fracties nu niet direct een warm gevoel krijgen als het gaat over het referendum. Het is ook bekend dat mijn fractie een correctief wetgevingsreferendum niet bij voorbaat afwijst, een punt waarover de gevoelens van onze beide fracties niet altijd helemaal dezelfde zijn. Maar tijdens de eerste lezing was de conclusie eensgezind: zó in ieder geval niet. En het moet vreemd lopen als de conclusie tijdens de tweede lezing een andere zal zijn. We behoeven het debat van juni 1997 niet over te doen, maar er zijn wel enkele zaken die nu overwogen moeten worden.

Zo is er de vraag naar de feitelijke betekenis van de voorgestelde grondwetswijziging. Ik kan deze vraag niet mooier weergeven dan gebeurde door de VVD-fractie in de Eerste Kamer. Gevraagd werd of het hier feitelijk niet om een dode mus gaat. De inschatting dat het om een dode mus gaat, was voor een deel van die fractie aanleiding om over zijn bezwaren heen te stappen en het voorstel in eerste lezing aan een meerderheid te helpen. Het is niet aan mij een oordeel te geven over die handelwijze. Maar de vraag naar de feitelijke betekenis is wel relevant.

De regering is op dit punt duidelijk: geen dode mus of lege

huls, maar een voorstel van grote betekenis, en de VVD-fractie in dit huis lijkt het daarmee eens te zijn. Zij spreekt immers in het verslag over het mogelijk maken dat een groot aantal beslissingen op zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau vatbaar wordt voor een correctief referendum. Wie heeft er nu gelijk? Ik vind die vraag erg moeilijk te beantwoorden. Wie gelijk heeft, zal in de praktijk moeten blijken. En hoe de praktijk zal zijn, zal in belangrijke mate afhangen van de uitvoeringswetgeving die we nog niet kennen. We moeten het nu doen met wat de Grondwet mogelijk zal maken en dat is naar de letter van de grondwetstekst heel wat. Veel hangt af van wat bij delegatie of zelfs subdelegatie zal worden bepaald.

In het verslag, maar ook al in de Eerste Kamer, is met de nodige klem gevraagd om voor of tijdens de tweede lezing duidelijkheid te bieden over de inhoud van de uitvoeringswetgeving. Het is ontroerend te lezen hoe de regering zich die vraag van het lijf probeert te houden met een beroep op de regels van het staatsrecht. Er is een principieel onderscheid tussen de grondwetgever en de gewone wetgever. Minister Peper bracht het onlangs in de Eerste Kamer op gedragen toon naar voren: Het huidige in tweede lezing te behandelen wijzigingsvoorstel is des grondwetgevers en de uitvoeringswetgeving waartoe de grondwetgever opdracht geeft, is een taak van de gewone wetgever.

Toen ik dit hoorde, viel er bij mij een ogenblik stilte. Maar toen rees een andere vraag: als we ons als medegrondwetgever dan principieel niet mogen bemoeien met wat des wetgevers is, zijn we dan wel goed bezig een grondwetstekst vast te stellen die zoveel open normen bevat en zoveel ter invulling overlaat aan de formele en de materiële wetgever? Is het dan niet de taak van de grondwetgever om zelf duidelijk te maken welke plaats een geheel nieuw fenomeen als een vorm van directe democratie in ons staatsbestel zal gaan innemen?

Met name het voorgestelde artikel 128a biedt naar de letter van het artikel ruime mogelijkheden, zonder duidelijke criteria, om de totstandkoming van besluiten van staten en raden aan een referendum te doen onderwerpen. Ook als je tegen de mogelijkheid als zodanig geen principieel bezwaar hebt, heb ik als

betrokkene bij de totstandkoming van een grondwetstekst bezwaar tegen zo'n open bepaling. Duidelijkheid over de vermoedelijke inhoud van de uitvoeringswetgeving zou hieraan enigszins tegemoetkomen, maar ook niet meer dan dat. Een terughoudende opstelling van de wetgever van dit moment zegt immers nog niets over toekomstige wetgevers.

Nu we nog niets kunnen zeggen over de inhoud van de uitvoeringswet, wil ik wel iets meer weten over de stand van zaken. Het is duidelijk dat sommigen haast hebben. In de nota naar aanleiding van het verslag lijken zij op hun wenken bediend te worden. Ik lees namelijk op bladzijde 6 dat de regering ernaar streeft het voorstel voor de invoeringswet in te dienen zodra de grondwetsherziening haar beslag heeft gekregen. Dat zou, als ook de Eerste Kamer meewerkt, al vrij spoedig het geval kunnen zijn. Maar in de Eerste Kamer verklaarde de minister onlangs dat de uitvoeringswetgeving niet over enige maanden klaar zal liggen en dat dit ook niet behoort. Eerst moet immers de grondwetgever zich uitspreken; dan moeten de voor- en nadelen van de verschillende varianten worden afgewogen en moeten belanghebbenden als IPO en VNG adviezen uitbrengen, en dan moet er een wetstekst komen die qua detaillering vergelijkbaar is met de Kieswet.

Wie een beetje ervaring heeft met wetgeving op dit terrein, zal beseffen dat we dan inmiddels het nieuwe millennium al enige tijd zullen zijn ingegaan. Dan heb ik nog geen rekening gehouden met de politieke conflictstof die ongetwijfeld op tafel zal komen, als teksten gevonden moeten worden die acceptabel zijn zowel voor enthousiaste voorstanders als voor tegenstanders die moeten doen alsof ze het nog steeds mooi vinden. Wat is de inschatting van de minister terzake van de tijd die nodig zal zijn tussen de totstandkoming van de grondwetsherziening en de indiening van een wetsvoorstel?

In de additionele artikelen is de inwerkingtreding van de grondwetsherziening op termijn gesteld: vijf jaren, eenmaal te verlengen met vijf jaren. Dat lijkt een veilige termijn, maar bij politiek omstrede kwesties kan de tijd soms snel gaan. Daarom is de vraag naar mogelijke rechtstreekse werking van de voorge-

Schutte

stelde grondwetsbepalingen niet helemaal zonder betekenis. De regering is op dit punt duidelijk: van een rechtstreekse werking kan geen sprake zijn. Er is dus werk aan de winkel voor de wetgever. Als deze echter niet bij machte zou zijn om tot overeenstemming te komen, gebeurt er verder niets.

Uiteraard hoop ik niet dat we ooit voor zulke dilemma's zullen komen te staan, maar ze kunnen opgeroepen worden door grondwetsbepalingen als waarover we nu moeten beslissen. Dan is het toch maar beter onze taak als grondwetgever nu serieus te nemen en het voorstel in deze vorm niet te aanvaarden.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Vandaag bespreken wij, in tweede lezing, het opnemen in de Grondwet van de mogelijkheid tot het houden van een correctief referendum. In essentie spreken wij hiermee ook over het politieke primaat of, meer precies, over het primaat van het vertegenwoordigende stelsel.

Over dat politieke primaat is de laatste jaren veel te doen. Ik verwijs hier naar een publicatie van de Wiardi Beckmanstichting uit 1995, getiteld "De verplaatsing van de politiek". De auteurs signaleren hierin dat de Staten-Generaal, van oudsher Nederlands belangrijkste politieke arena, de afgelopen jaren sterk aan belang heeft ingeboet. Zij onderscheiden zes vormen van verplaatsing, bijvoorbeeld die naar de hogere en lagere vormen van bestuur: Europa, respectievelijk het lokale bestuur. Zij wijzen op juridisering, een vorm van verplaatsing van de politieke macht die sterk in de belangstelling van deze regering staat en die naar ons idee nog wel eens wordt overbelicht. Voorts wijzen zij op de toenemende macht van maatschappelijke organisaties, zoals wetenschapsorganisaties, technische instituten en private en semi-private instellingen. Zij wijzen op de toenemende politieke macht van de ambtenarij, de zogenaamde voorportalen van de politieke besluitvorming, en op de politieke macht van de individuele, geëmancipeerde en mondige burger, die in toenemende mate inspraak eist. Verplaatsing van de politiek, ofwel het wegkleden van het

politieke primaat bij de Staten-Generaal doet zich in vele gedaanten voor, het is een veelkoppig probleem. De auteurs van de eerdergenoemde bundel benadrukken dat het zaak is voor de klassieke politiek, de Staten-Generaal, om niet met de rug naar de toekomst te gaan staan en krampachtig te proberen politieke macht aan zich te binden, maar ervoor te zorgen dat de democratische controle zich ook verplaatst naar de fora en instituten waar de nieuwe politieke macht zetelt. In hun woorden: de verplaatsing van de politiek vraagt ook om de verplaatsing van de verantwoording.

Naar hun idee is een van de belangrijke instrumenten om besluitvorming ook in de toekomst democratisch verantwoord tot stand te laten komen, en daarbij dus het politieke primaat in al dan niet gewijzigde vorm te behouden, het referendum. En dat is ook de reden waarom ik zo uitgebreid inga op dit pamflet van de WBS. Het is mij namelijk opgevallen dat in de stukken die de wetsbehandeling begeleiden, het politieke primaat geregeld tegenover het referendum wordt geplaatst. De dreiging van vermindering van het politieke primaat wordt bijvoorbeeld gehanteerd bij het opwerpen van de drempels – ik kom daarover nog te spreken – en bij de argumenten tegen het volksinitiatief. U weet dat mijn fractie van dat laatste een groot voorstander is.

Mijn fractie deelt de in het pamflet geformuleerde opvatting, dat met de introductie van het referendum het politieke primaat niet wordt bedreigd maar juist kan worden versterkt. En dan spreek ik niet alleen over het primaat van de Staten-Generaal, maar ook over het primaat van de politieke belangenafweging boven technocratische, bureaucratistische of cliëntalistische overwegingen. Naar de mening van de fractie van GroenLinks dwingt het correctief referendum politici te debatteren over de hoofdlijnen van voorstellen van wet en deze van een politieke argumentatie te voorzien die voor een groot publiek aansprekend is. Het dwingt politici ook hun argumenten in te zetten in het maatschappelijke debat dat elk referendum zal begeleiden en hun overtuigingskracht aan te wenden om de uitslag van het referendum in de door hen gewenste richting te beïnvloeden.

Het referendum vergroot naar ons idee ook de greep van burgers op de politieke besluitvorming en dwingt hen tegelijkertijd zich actief te verdiepen in de afwegingen die de politieke besluitvorming vaak zo complex maken. Het brengt naar ons idee idealiter burgers en politiek in een staat van wederzijds vertrouwen. Politici moeten kunnen vertrouwen op de oordeelsvorming van burgers, maar mogen ook van burgers verwachten dat zij het referendum beheerst en met mate gebruiken. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat politici zich schikken naar de uitkomsten en dat hen een eerlijke kans wordt geboden om een referendum te organiseren als zij dat van belang achten; ofwel dat geen oneigenlijke drempels worden opgeworpen tegen het houden van dat referendum.

En u begrijpt het, voorzitter, hiermee kom ik aan het eerste punt van kritiek op het wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt het gebruik van het referendum zo sterk ingeperkt, dat de Eerste-Kamerfractie van de VVD rept van een lege huls en een dode mus. Het gaat met name om de drempel van 40.000 inleidende verzoeken en 600.000 steunverklaringen die nodig zijn om een referendum te kunnen afdwingen. Hoewel wij de opmerking van de VVD wel wat erg boud vinden, delen wij wel het commentaar dat hiermee de organisatie van een referendum feitelijk bijna onmogelijk wordt gemaakt.

Naar de mening van GroenLinks ligt hier het gevaar van symboolwetgeving op de loer; een fenomeen waarvoor de wetgever dient terug te deïnen en de grondwetgever eens te meer! De regering hanteert twee nevenschikte argumenten voor deze hoge drempels. Allereerst zou bij een lagere drempel het primaat van het vertegenwoordigend stelsel worden ondergraven. Zoals ik zojuist betoogde, gelooft de fractie van GroenLinks niet in de tegenstelling tussen politiek primaat en referendum. Bovendien blijft bij het correctief referendum het primaat nadrukkelijk bij de wetgever liggen. Het lijkt ons hier dan ook te gaan om een gelegenheidsargument, dat is ingegeven door andere, politieke overwegingen, met name het sluiten van een coalitiecompromis. Het tweede argument dat de regering hanteert voor de hoge drempels, is dat door de proliferatie van de media

Halsema

burgers gemakkelijk op de hoogte worden gebracht van het referendum. Met dit argument lijkt de wetgever naar de mening van onze fractie blijk te geven van een gering vertrouwen in de burgers. Schijnbaar is de wetgever bang voor misbruik door burgers van het referendum en wil de regering hen als het ware tegen zichzelf beschermen. Wij vinden dit paternalistisch en denigrerend tegenover diezelfde burger, die wij ongeacht de grotere verspreiding van informatie wel degelijk goed in staat achten om keuzes te maken. Graag zouden wij uitgelegd zien waarom volgens de regering de betere spreiding van informatie tot de conclusie leidt dat als gevolg hiervan nieuwe democratische drempels moeten worden opgeworpen. Daar komt het feitelijk op neer. Bovendien geldt naar ons idee voor de aanvraag van een referendum niet de mate waarin burgers zijn geïnformeerd, maar het aantal burgers dat een handtekening zet. Het gegeven dat meer burgers op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid om de aanvraag van een referendum te steunen, kan naar ons idee alleen worden gezien als een verhoging van de rechtsgelijkheid. Wij krijgen hierop graag een reactie.

In het verlengde hiervan kom ik aan mijn tweede punt van kritiek. Als namelijk blijkt dat de hoogte van de drempels tot gevolg heeft dat het referendum niet levensvatbaar is, dienen door middel van een wetswijziging de vereiste aantallen te kunnen worden bijgesteld. Dit wordt zo goed als onmogelijk gemaakt doordat de vereiste aantallen voor het behalen van de drempel in de Grondwet zijn opgenomen. Het belangrijkste argument van de regering is dat hiermee wordt vermeden dat de wetgever de aantallen kan gebruiken om te verhinderen dat deze bij een concreet wetsvoorstel worden verhoogd, zodat er alsnog geen referendum hoeft te worden gehouden. Nogmaals, naar het idee van mijn fractie is het referendum een kwestie van wederzijds vertrouwen. Het argument wordt echter nogal inhoudsloos als je bedenkt dat opname in de Grondwet nu juist het product is van diezelfde grondwetgever, in casu de regering, met daarin een duidelijke stem van de VVD, om te vermijden dat het referendum daadwerkelijk wordt

gehouden. Met andere woorden, opname in de Grondwet van de aantallen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de drempel, is politiek en niet rechtsstatelijk gemotiveerd. Daarmee verliest het argument aan kracht.

Voor onze fractie blijft het de voorkeur verdienen om concrete aantallen niet in deze grondwetswijziging, maar in de uitvoeringswetgeving op te nemen. Bovendien vinden wij dat met opname van de aantallen de Grondwet ook vervuild dreigt te raken. Wij achten het ook strijdig met de wijze waarop de regering zich verhoudt tot de Grondwet. Bijvoorbeeld over de benoeming van de burgemeester stelt de regering: "deinstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester biedt de wetgever de mogelijkheid om op een procedureel minder omslachtige wijze te reageren op breed gedragen veranderde inzichten terzake". Het wordt ook nog eens anders geformuleerd door de regering: zij acht het vanuit een oogpunt van constitutioneel beleid noodzakelijk om de gemoderniseerde Grondwet zo sober en beknopt mogelijk te houden. Wij betreuren het ten zeerste dat op deze grondhouding een uitzondering wordt gemaakt, temeer daar het hierbij lijkt te gaan om de triviale reden van coalitiepolitiek.

Ik kom bij een laatste punt van kritiek over de drempels. Aan de drie drempels wordt steeds het woordje "ten minste" gekoppeld. Hierover is al gesproken in de Eerste Kamer en bij de vorige lezing in de Tweede Kamer, maar ik wil het toch herhalen omdat het voor ons de keuze moeilijk maakt. Voor ons blijft de vraag of dit kan betekenen dat in de uitvoeringswet een hogere drempel kan worden geplaatst. Minister Dijkstal heeft daarover eerder gezegd: ik kan alleen maar plechtig verklaren dat voor deze coalitie geldt dat de woorden "ten minste" geen betekenis heeft. Ik zou dat graag bevestigd krijgen door de huidige minister. Wat zal een volgende coalitie ons brengen, als deze bijvoorbeeld wordt gevormd door de VVD en het CDA?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De vragen die mevrouw Halsema nu stelt, zijn uitvoerig aan de orde geweest in de eerste lezing. Toen is er uiteindelijk iets uitgekomen.

Nu kunnen wij niets anders zeggen dan "ja" of "neen". Wat is haar keuze?

De **voorzitter**: Mevrouw Scheltema, dit is de eerste termijn van de Kamer. Mevrouw Halsema stelt haar vragen aan de minister. U geeft nu eigenlijk antwoord op de vragen van mevrouw Halsema of een reden waarom zij ze al dan niet zou mogen stellen. Laten wij dat nu niet doen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Die vragen kun je natuurlijk stellen. Ik wil evenwel graag van mevrouw Halsema weten of zij het in beginsel weliswaar niet mooi vindt, maar dat zij liever iets dan niets heeft, of dat zij het dan gewoon liever niet heeft. Dat is mijn vraag aan haar.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik vind dat jammer, want u doorbreekt daarmee de loop van mijn betoog. Ik wilde de spanning er eigenlijk tot aan het eind in houden. Dat neemt echter niet de reden weg waarom ik terugkeer op kritiek die inderdaad al eerder is verwoord. De meeste fracties hebben het bijvoorbeeld nodig gevonden om in het nader verslag dat voorafging aan deze tweede lezing een aantal punten van kritiek weer naar voren te brengen en de regering daarover vragen te stellen. Wat mij opvalt aan de reactie van de regering – daarom breng ik het hier nogmaals naar voren – is dat er niets anders gedaan wordt dan verwijzen naar de memorie van toelichting en de eerste lezing. Dat maakt dat het hele proces in eerste en tweede lezing voor mijn fractie tot nu toe onbevredigend is. Ik wil dan ook graag van de gelegenheid gebruik maken om in ieder geval bij de tweede lezing bevredigender antwoorden te krijgen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Ik dacht dat de situatie ten aanzien van de woorden "ten minste" in eerste lezing vrij bevredigend was. Toen is namelijk aangegeven dat dit betekent dat de enige eis die gesteld wordt, is dat er minstens 40.000 respectievelijk 600.000 handtekeningen zijn. Mevrouw Halsema maakt het wel erg afhankelijk van de waan van de dag, als zij deze minister nu weer de vraag voorlegt of hij dat ook vindt. Later kan toch op zijn minst de bedoeling van de grondwetgever worden nagegaan. Als dat gebeurt,

Halsema

zal men stuiten op de toezegging in eerste lezing dat dit daarmee bedoeld is. Ik weet dus niet of wij elke keer weer de vraag moeten voorleggen wat de woorden "ten minste" betekenen. Tijdens de eerste lezing is volgens mij namelijk vrij duidelijk gezegd wat die betekenen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Wij hebben heel recent een voorbeeld kunnen zien van een geval waarin de Hoge Raad een wet anders interpreteerde, ongeacht de bedoelingen van de wetgever zoals verwoord in de memorie van toelichting, omdat iets niet nauwkeurig genoeg in de wet was geformuleerd. Ik wil dus graag dat er, ongeacht de goede bedoelingen, duidelijk geformuleerd wordt in de wet. Als je bijvoorbeeld de Handelingen van de Eerste Kamer over de eerste lezing leest, merk je ook dat die helderheid onvoldoende is geboden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb in eerste lezing echter geen amendement van uw fractie aangetroffen om de woorden "ten minste" eruit te halen. U hebt hier zelf natuurlijk niet voor kunnen zorgen, maar wij zitten nu wel in de situatie dat er geen wijzigingen meer kunnen worden aangebracht. Wij moeten dus afgaan op de kennelijke bedoeling van de grondwetgever. En die lijkt mij duidelijk genoeg.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik kan u ook alleen maar zeggen dat verschillende fractieleden natuurlijk altijd verschillende accenten leggen. Had ik het geluk gehad om ook aanwezig te zijn bij de eerste lezing, dan had ik waarschijnlijk een amendement ingediend, maar dat is achteraf praten. Dat neemt niet weg dat ik graag de vrijheid neem om de nieuwe minister nog eens aan de belofte van de vorige minister te herinneren en hem te vragen of hij die hier wil herhalen. Het lijkt mij dat ook u daarbij gebaat bent.

Voorzitter! Ik vervolg mijn betoog. GroenLinks staat vanzelfsprekend positief tegenover de mogelijkheid om goedkeuringswetten voor verdragen aan referenda te onderwerpen. Wij hopen dan ook dat de opvolger van het Verdrag van Amsterdam aan een referendum onderworpen zal worden.

Mijn volgende en laatste grote punt van kritiek – ik herhaal dit toch nog maar eens, ongeacht de eerste

behandeling – handelt over wat wel of niet referendabel dient te zijn. En dan doel ik met name op de planologische kernbeslissingen die uitgezonderd worden van het referendum. Ook hier bedient de regering zich van verschillende argumenten. Het eerste is: "door het introduceren van een correctief referendum na een planologische kernbeslissing wordt het totale besluitvormingstraject over grote projecten voor alle betrokkenen ongewis, omdat de principiële beslissing opnieuw onderwerp wordt van een publiek debat." Haal je de koekoek, zou ik willen zeggen, het is ook de bedoeling van een referendum dat de principiële beslissing nogmaals ter discussie wordt gesteld. Het besluitvormingstraject wordt hier naar de mening van mijn fractie niet meer ongewis door, of het moet zo zijn dat de particuliere investeerders met de huidige procedure verzekerd zijn van de uitkomsten. Het traject duurt simpelweg langer. Dat is wat een referendum tot gevolg heeft, maar dat lijkt mij geen principiële onoverkomelijke prijs voor grotere maatschappelijke instemming, zeker waar het gaat om grote projecten die van grote invloed zijn op de inrichting van het land, en waar de besluiten vaak in tweede instantie tot grote onvrede leiden.

Het tweede argument dat de regering gebruikt, is dat zij geen aanleiding ziet om de toepassing van het correctief referendum uit te breiden tot planologische kernbeslissingen, nu de procedure voor de totstandkoming van deze besluiten belangrijke waarborgen voor inspraak van burgers bevat. Wat dat betreft was mijn fractie het in ieder geval meer eens met de vorige regering, die stelde dat het belang van inspraak vooraf en een correctief referendum achteraf geen uitwisselbare grootheden zijn. Ik ben dan ook heel benieuwd op welk standpunt de huidige minister staat. Volgens de regering kan het referendum de kwaliteit van de wetgeving positief beïnvloeden. GroenLinks put er dan ook hoop uit dat het nu voorliggende voorstel van grondwetsherziening de mogelijkheid van het referendabel maken van planologische kernbeslissingen niet geheel uitsluit. Een voorwaarde is dat de PKB's worden omgevormd tot wetten in formele zin. Voorzitter! U begrijpt, wij zullen ons daarvoor

sterk gaan maken, zodat alle argumenten die pleiten voor het invoeren van een referendum niet terzijde kunnen worden geschoven wanneer inderdaad een grote betrokkenheid van burgers te verwachten is, zoals bij de grote projecten.

Voorzitter! Voordat ik afsluit, wil ik nog even ingaan op het voorstel dat de PvdA vanmorgen in De Telegraaf heeft gelanceerd. Ik weet overigens niet in hoeverre dat nog nodig is, omdat ik de uitkomst van het interruptiedebat met de heer Rehwinkel zo heb geïnterpreteerd, dat het voorstel weer zo goed als ingetrokken is. Maar desalniettemin: zoals het vanmorgen de krant bereikte, ging het om een verbod op het raadplegend referendum op gemeentelijk niveau als het om rijksbesluitvorming gaat, waarop gemeenten uiteindelijk geen invloed hebben. Ik ben het eens met mevrouw Scheltema, dat het onwenselijk is om te treden in de gemeentelijke autonomie. Maar wij vinden het niet alleen onwenselijk, wij vinden het ook een regentesk voorstel. Daar waar het gaat om een raadplegend referendum, hoeft de regering er nu al geen gevolgen aan te verbinden. Als er slechte voorlichting is, moet je het probleem volgens mij daar aanpakken, maar geen verbod afkondigen. Wel heeft de overheid de plicht om uit te leggen waarom zij anders handelt dan de uitkomst van het raadplegend referendum. Zij zal dat overtuigend dienen te doen om het vertrouwen van de burger en haar eigen geloofwaardigheid te behouden. Maar naar ons idee zal enkel een regering die onvoldoende in zichzelf en in haar eigen argumentatie gelooft, naar het middel van een verbod grijpen. Aangezien wij denken dat dat hier niet aan de hand is, gaan wij er dan ook van uit dat het voorstel terzijde zal worden geschoven.

Voorzitter! De fractie van GroenLinks heeft zeer gemengde gevoelens over het voorstel van wet, zoals dat nu in tweede lezing voorligt. Wij prijzen de regering omdat zij het correctief referendum opneemt in de Grondwet, maar wij laken diezelfde regering omdat zo'n belangrijke en principiële staatsrechtelijke wijziging inzet is geworden van politieke onderhandeling, totdat er naar mijn idee weinig meer van over is dan een symbolische

Halsema

toevoeging. En het is dan ook slechts met grote bedenkingen dat wij instemmen.

□

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Het mag in dit huis niet onbekend zijn dat de VVD een voorstander is van een representatieve democratie, en dat wat dat aangaat, het idee van een referendum niet het eerste zal zijn wat uit haar midden naar boven zal komen. Op het moment wordt er gediscussieerd over vele vormen van referenda, en wij zien ook dat in de bespreking van vanavond naar voren komt dat bijvoorbeeld nogal gebruik wordt gemaakt van de consultatieve referenda. Ik ben gemanteeld op basis van een verkiezingsprogramma – weliswaar zonder last- of ruggespraak, maar ik voel mij daaraan toch enigszins gebonden – dat tegen mij zegt dat ik voor een correctief wetgevingsreferendum ben, en daarmee basta. Dat betekent dat voor een raadplegend referendum wat ons betreft geen plaats bestaat.

Voorzitter! Wij prijzen ons gelukkig met de gedachte dat binnen andere partijen zich de gedachte ontwikkelt dat er nog wel eens nadelen aan een raadplegend referendum kunnen kleven, bijvoorbeeld als je een referendum houdt op het moment dat je daarover daarna als bestuursorgaan niet de zeggenschap hebt. In dat licht kunnen wij ons vinden in de gedachte die door collega Rehwinkel is geuit, dat een raadplegend referendum niet op zijn plaats is op het moment dat het gaat om een vraag die niet aan jouw competenties is onderworpen. Kortom, in die lijn kunnen wij zeker met hem meegaan. Wij vinden met name op het terrein van de gemeentelijke autonomie, zoals wij eerder ook al in de discussie zagen, dat op het moment dat je als gemeente een referendum houdt over een onderwerp waarover je als gemeente niet bevoegd bent, je eigenlijk treedt buiten de gemeentelijke huishouding, en om die reden dus buiten je gemeentelijke autonomie.

Voorzitter! Met de gang van zaken rond de grondwetswijziging die nu voorligt, zou het begrip "referendum" in ieder geval in ons staatsrecht zijn schriftelijke intrede doen. Ik zeg nadrukkelijk: het begrip. Mijn fractie is van mening dat de praktijk van het referendum nog maar moet blijken. Het aantal situaties waarin

het referendum mogelijk is, is in feite heel beperkt. Dat vinden wij ook prettig, want het moet een uiterste middel zijn in een allerlaatste geval.

D66 noemde het haar petekind, maar dat wordt dan wel een petekind met een wat kommelvol bestaan. Het zal heel moeilijk zijn voor het kind om met die kleine beentjes de enorme stappen te nemen, eerst over de 40.000 mensen die het verzoek willen steunen en daarna over de 600.000 die bereid zijn om daarin mee te gaan. Vervolgens moet nog 30% van het electoraat bereid worden gevonden een stem uit te brengen. En dan hebben wij het alleen nog maar over de vraag of het referendum gehouden zal worden. Voorts zijn een heleboel onderwerpen van het referendum uitgesloten. Zo kan het referendum niet gaan over het Koninklijk Huis en niet over het internationaal recht. Het Verdrag van Amsterdam had onder deze omstandigheden en onder deze regeling niet aan een referendum onderworpen kunnen worden. Over de begroting kan ook geen referendum worden gehouden. Verder zullen met de opkomst van kaderwetten steeds minder activiteiten van de overheid onderworpen kunnen worden aan een referendum.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Waarom zou de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam niet aan een referendum onderworpen kunnen worden als de bepaling die nu voorligt Grondwet is? Naar mijn gevoel is dat namelijk juist wel mogelijk gemaakt door de amendering tijdens de eerste lezing. Goedkeuringswetten zijn referendabel als zij alleen voor Nederland gelden, ook al geschiedt die goedkeuring bij rijkswet. Dat is bij het Verdrag van Amsterdam het geval.

Ik hoor de heer Brood zeggen dat de VVD wel voor het referendum in de huidige vorm is. Maar eigenlijk hoor ik hem zeggen dat het toch niet zoveel inhoudt. Dat vind ik erger. Is hij dan niet met kiezersbedrog bezig? Wat heeft hem beroerd om te zeggen "ja, wij doen dat, wij nemen het referendum in de Grondwet op", als hij vervolgens zegt dat het niks inhoudt?

De heer **Brood** (VVD): De vraag van mevrouw Scheltema is helder. Daar kan ik een heel kort antwoord op geven. Wij vinden het referendum

een laatste middel waarvan alleen in zeer extreme omstandigheden gebruik kan worden gemaakt. Dat wil niet zeggen dat het middel niets inhoudt, maar wel dat het een zeer beperkte praktijk zal kennen. Dat is voor ons juist de reden om in die omstandigheden een correctief referendum aanvaardbaar te vinden. Wordt dat alledaagse praktijk en kunnen allerlei besluiten aan een correctief wetgevingsreferendum onderworpen worden, dan is dat voor ons geen aantrekkelijk weg, want dan is het een doorkruising van het representatieve stelsel. Juist omdat het om zeer uitzonderlijke situaties gaat en onder zeer uitzonderlijke omstandigheden gebeurt, vinden wij het aantrekkelijk. Wij zijn geen voorstander geweest en wij zijn tot op de dag van vandaag geen voorstander van een correctief referendum met een praktijk die eroderend kan werken onder het representatieve stelsel dat wij primair voorstaan.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Daarover ben ik het met de heer Brood eens. Ik heb altijd gezegd dat het een ultimum remedium moet zijn. Het moet een noodrem zijn. Het referendum moet niet iedere dag gehouden worden. Acht de heer Brood het mogelijk dat met de drempels die in het voorstel voor grondwetsherziening zijn vastgelegd, een referendum wordt gehouden of acht hij dat niet mogelijk?

De heer **Brood** (VVD): Op papier is het onder omstandigheden mogelijk. Wij zullen zien hoe het in de praktijk uitwerkt. Het is niet de grote staatsrechtelijke omwenteling die sommige mensen wel suggereren. Het is heel beperkt en bedoeld voor zeer uitzonderlijke omstandigheden. Een referendum zal zeker op nationaal niveau eerder een staatsrechtelijk incident zijn in onze geschiedenis dan een staatsrechtelijke praktijk van alledag. Bij de introductie van het betoog van mevrouw Scheltema, die sprak over het referendum als de grote verworvenheid aan het eind van de 20ste eeuw, waren daarom wel kanttekeningen te maken.

De heer **Schutte** (GPV): Ik gun de heer Brood die kanttekeningen voorlopig gaarne. Wat hij nu zegt, heeft vooral betrekking op mogelijke landelijke referenda. In de tekst van

Brood

de grondwetswijziging die nu voorligt, liggen echter nogal wat mogelijkheden voor de lokale en provinciale referenda. Als straks de uitvoerende wetgeving aan de orde komt, zal de VVD dan proberen het effect van de lokale referenda zo dicht mogelijk te brengen bij het effect dat de heer Brood inschat voor de landelijke referenda? Moet ik zijn stellingname zo vertalen?

De heer **Brood** (VVD): Ik was inderdaad nog niet helemaal toe aan dat vierde punt van mijn lijstje. Dat punt is inderdaad dat de grondwetswijziging ten aanzien van lokale referenda ook een ruime mogelijkheid biedt om ook die benadering van het referendum op dezelfde wijze te kiezen als wij die tot nog toe hebben gekozen. Wat dat aangaat, denk ik dat ik u op uw wenken kan bedienen. Wij zullen ook in die richting blijven denken. Kortom, het referendum wordt in ieder geval een staatsrechtelijk begrip.

In de eerste lezing, dus in de eerste behandeling van de eerste wet zoals die destijds aan de Kamers is voorgelegd, is bij de behandeling in de Eerste Kamer door mijn geestverwanten aan de andere zijde gevraagd: Hoe zit het nu eigenlijk; kan de minister ons nu al wat meer inzicht geven in de uitvoeringswetgeving? Kan hij, voordat wij er straks definitief over beslissen, al wat meer contouren schetsen van die uitvoeringswetgeving? De ambtsvoorganger van deze minister heeft destijds in de Eerste Kamer aangegeven dat dat mogelijk is. Wij verwachten dus ook dat dat binnenkort het geval zal zijn, temeer omdat ook deze minister gebonden is aan een regeerakkoord, dat niet alleen zegt dat het referendum door de partijen zal worden gesteund, maar ook dat direct nadat die grondwetswijziging haar beslag heeft gekregen, er een wet zal worden ingediend ter uitvoering van die grondwettelijke bepalingen. Het mag de regering en anderen niet onbekend zijn dat met name onze vrienden aan de overkant daar nogal aan zullen hechten. Zij zullen hechten aan het regeerakkoord in zijn volle breedte. Zij zullen dus niet alleen hechten aan de verplichting om inderdaad vorm te geven aan het referendum door middel van een wijziging in de Grondwet, maar ook aan de verplichting om direct nadat de grondwetswijziging haar beslag

heeft gekregen, een wetsvoorstel in te dienen dat strekt tot de uitvoering van dat referendum.

Gelet op het feit dat wij zo vlak voor 3 maart deze wijziging moeten behandelen, is het niet denkbeeldig dat in de aanloop naar 10 juni de Eerste Kamer door sommigen tot enige spoed zal worden gemaand. Dat brengt met zich dat wij die tweede lezing ook zeer binnenkort in de Eerste Kamer zullen krijgen. Dan wordt die wet bekrachtigd. En vervolgens zal vrij snel daarna de uitvoeringswet ter tafel moeten liggen. Als wij ervan uitgaan dat de Eerste Kamer in lijn met deze ontwikkeling zou beslissen, dan komt zij voor de zomer tot een beslissing over het goedkeuren van de tweede lezing Grondwet. Dan mogen wij kort na de zomer de wet tegemoet zien die gaat over de uitvoering van die wet. Gelet op de zorgvuldigheid die bij het maken van dit soort wetten betracht wordt, zou ik mij in dat geval kunnen voorstellen dat wij inmiddels al zover zijn dat wij een ontwerp zouden kunnen voorleggen voor advies aan de Raad van State. Tenslotte gaat daar nog enige tijd overheen. De VVD-fractie is dus benieuwd of de minister in dit stadium al kenbaar kan maken welke lijnen hij in de uitvoeringswet zal aanbrengen en hoe die uitvoeringswet eruit zal zien.

De heer **Schutte** (GPV): In hoeverre loopt de opstelling van de heer Brood en zijn fractie parallel met die van zijn vrienden aan de overzijde? Daar hebben zij een klemmend beroep op de regering gedaan om de contouren van de uitvoeringsregeling voor te leggen voordat er in tweede lezing besloten wordt. Ondersteunt de heer Brood dat verzoek ook in de richting van de Tweede Kamer? Hij zou immers kunnen zeggen: wij hebben het hier nu wel liggen en wij praten er wel over, maar wij kunnen eigenlijk pas definitief beslissen als wij die contouren hebben gekregen.

De heer **Brood** (VVD): De vraag is helder, maar het antwoord zal de heer Schutte niet helemaal bevredigen. Wij hebben immers een regeerakkoord gesloten. In dat regeerakkoord hebben wij afgesproken dat wij eerst de grondwetswijziging zullen aannemen en dat de regering meteen daarna de uitvoeringswet ter tafel zal leggen. Daar heeft de regering zich dus aan

gebonden. Ik neem derhalve aan dat de minister driftig bezig is met het opschrijven en het voorbereiden van die uitvoeringswet en dat het hem ook geen enkele moeite zal kosten om die uitvoeringswet meteen na de zomer neer te leggen. Ik neem aan dat hierbij ook geldt "een man een man, een woord een woord". Wie zich houdt aan de afspraken over de grondwetswijziging voor het referendum, houdt zich ook aan de afspraken over de uitvoeringswet.

De heer **Schutte** (GPV): Ik heb die tekst in het regeerakkoord uiteraard ook gelezen. Daar heb ik dus rekening mee gehouden. Vandaar dat ik ook niet zeg dat u om overlegging van de tekst van zo'n wetsvoorstel zou vragen. Dat lijkt mij nogal vergaand. De Raad van State moet nog adviseren en dergelijke. U sprak echter zelf over de contouren van zo'n wetsvoorstel. Het lijkt mij niet in strijd met het regeerakkoord om de minister te vragen of die contouren nu of in een later stadium kunnen worden overgelegd, opdat de Kamer weet waar de regering aan denkt voordat zij definitief beslist over dit verstrekkende voorstel.

De heer **Brood** (VVD): Het zou buitengewoon elegant zijn van de regering als zij ons dezelfde informatie geeft die zij over enkele maanden ook aan de Eerste Kamer kan geven. Ik zou dat dus op zichzelf zeker toejuichen. Ik herinner op dit moment de regering er alleen aan dat destijds een akkoord is gesloten en dat dit meer dan één verplichting met zich brengt. Beide verplichtingen wegen voor ons zwaar. Ik kan mij voorstellen dat aan de overzijde met belangstelling wordt gekeken naar de uitwerking van de toezeggingen die de ambtsvoorganger van deze minister heeft gedaan.

Opvallend in de nota naar aanleiding van het verslag was de hele verhandeling over de verhouding grondwetgever-wetgever. In feite werd gezegd dat de grondwetgever zich niet te veel in detail mag bemoeien met de uitvoeringswetgeving, omdat dit typisch een taak van de uitvoeringswetgever zou zijn. Ik kan echter geen staatsrechtelijk leerstuk vinden waaraan ik dat aanhecht. Ik meen dat de grondwetgever op geen enkele wijze gehouden is, noch door hoger recht noch anderszins juridisch, om zich te beperken in de mate waarin hij

Brood

onderwerpen zou willen regelen. Dat kan hooguit een politieke wenselijkheid zijn, maar ik kan mij niet voorstellen dat daar een staatsrechtelijk voorschrift of een staatsrechtelijk gewoonterecht over bestaat waar men naar kan verwijzen en waar wij dit huis dus aan zouden moeten binden. Kortom: ik ga er voorlopig van uit, mede gesteund door de inaugurele rede van Butling destijds over het materieel wetgevingsbegrip in dit land, dat de lagere wetgever, maar ook de grondwetgever en de wetgever zelve, afhankelijk van de ruimte die de hogere wet hen biedt, vrij zijn om te bepalen wat ze willen doen, dat daar geen materiële invulling in zit en ook geen materiële beperking, zodat de grondwetgever de inhoud van de Grondwet, voorzover niet strijdig met internationaal recht, zelf kan bepalen en dus niet afhankelijk is van deze nadere beperking.

Dat brengt mij op een punt dat ik ook in het verslag aan de orde heb gebracht, namelijk het punt van het medebewind. Voor ons blijft dat enigszins onduidelijk. Bij het medebewind wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds vrij medebewind en anderzijds gebonden medebewind. Die grens is niet zwart-wit, hetgeen met zich brengt dat er nogal wat overgangen zijn in die medebewindspositie die onduidelijk zijn en waarbij dus discussies kunnen ontstaan binnen bestuursorganen over de vraag of het behoort tot de vrije bevoegdheid en er dus een referendum over gehouden kan worden, dan wel of het behoort tot de gebonden bevoegdheid zodat er eigenlijk geen referendum over gehouden kan worden. Dat punt kan in eerste instantie worden opgelost door middel van de verordening, maar daarbij kan zich het probleem voordoen dat de gemeenteraad vindt dat het wel behoort tot de vrije bevoegdheid en de toezichthoudende burgemeester op basis van de Gemeentewet vindt dat het niet behoort tot de vrije bevoegdheid. De raad neemt dan een beslissing en die wordt vervolgens voorgelegd aan een referendum, welk referendum ertoe leidt dat de beslissing wordt vernietigd. Dan zou de burgemeester tegen de beslissing van de kiezers van de gemeente in moeten zeggen: ik meen dat het een gebonden bevoegdheid is en ik neem mijn verantwoordelijkheid en regel dit nu.

Dat probleem kan ertoe leiden dat het bijzonder moeilijk wordt om uitvoeringswetgeving te maken langs de lijn dat medebewindsverordeningen in principe toelaatbaar zijn, tenzij daar uitzonderingen op zijn gemaakt.

Ter wille van het niet dichtmetseven van de wetgevingsverplichting wil ik de bewindsman dan ook uitnodigen om een uitspraak over het volgende te doen. Acht hij het denkbaar dat wetgevingstechniek met zich zal brengen dat de uitvoeringswet zal bepalen dat de medebewindsverordening als zodanig wordt uitgesloten en dat er vervolgens uitzonderingen worden geformuleerd op dat verbod? Het gaat mij niet om de vraag of hij dat politiek denkbaar acht; ik wil graag zeker weten of het juridisch denkbaar is. Voor ons is dat zeer belangrijk, want wij denken dat het voor een uitvoerbare en hanteerbare wetgeving op basis van deze grondwetsbepaling, en voor de duidelijkheid waar mensen zeker bij het uitoefenen van dit soort bevoegdheden recht op hebben, van groot belang is dat wij dit goed met elkaar afspreken. De VVD hecht aan duidelijkheid. Wij willen niet allerlei juridische procedures hebben.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): De heer Brood stelt nu een zeer klemmende vraag over medebewindsverordeningen, maar in het eerste lid van artikel 128a staat dat, behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen, besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften referendabel worden. Medebewindsverordeningen zijn algemeen verbindende voorschriften, dus de grondwettelijke tekst zegt heel duidelijk dat die referendabel zijn, tenzij daarop uitzonderingen worden gemaakt. Ik begrijp uw vraag dus niet.

De heer **Brood** (VVD): Ik kan mij ook voorstellen dat in een uitvoeringswet wordt opgenomen dat de uitzondering het medebewind betreft, met uitzondering van..., en dan worden een aantal wetten genoemd. Zoiets is volgens mij technisch haalbaar. Ik wil nu graag horen of de minister dat ook vindt. Ik vraag het dus niet zozeer aan u.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Maar ik stel een vraag aan u. In eerste lezing hebben wij de

grondwetswijzigingsvoorstellen zoals ze er nu liggen, met elkaar vastgesteld. Ik kan mij voorstellen dat u zegt het jammer te vinden dat u er toen niet bij was.

De heer **Brood** (VVD): Dat zeg ik niet. Ik vind het overigens wel jammer hoor.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): U zegt het inderdaad niet, maar als ik u beluister, kan ik mij toch niet aan die indruk onttrekken. Wat u nu zegt, is in feite het omdraaien van hetgeen in het grondwetsartikel staat. U zegt immers niet "alles mag, tenzij", maar "niets mag, tenzij". Dat staat volgens mij haaks op hetgeen de Grondwet zegt.

De heer **Brood** (VVD): Ik zeg niet: niets mag, tenzij... Medebewind mag niet, behoudens het aantal wetten dat wij hieronder noemen. Het is een andere vorm van wetgevingstechniek die op basis van dezelfde bepaling mogelijk is.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Zo gemakkelijk komt de heer Brood niet weg. Het is geen andere wetgevingstechniek, kom nou. Hij zegt inhoudelijk iets anders. Als wij zeggen: besluiten algemeen verbindende voorschriften inhoudende, of het medebewind is of iets anders, zijn referendabel, tenzij..., dan moet hij niet zeggen dat het ook andersom kan en dat het niet referendabel is, tenzij... Dat is verkrachting van de grondwettelijke bepaling.

De heer **Brood** (VVD): Ten eerste is dat geen verkrachting van de Grondwet, want de grondwetsbepaling laat het volgens mij gewoon toe. Ten tweede is de vraag ingegeven door de zorg die wij hebben dat op het moment dat je het langs de weg regelt dat medebewind in principe altijd kan behalve de uitgezonderde wet, dan het eerder geschilderde conflict ontstaat. Dat schept onduidelijkheid. Dat leidt ook tot procedures. Dan krijg je gemeenteraden die tegenover de burgemeester of het college komen te staan. Dat vinden wij onwenselijk. Wij vinden dat klip en klaar moet zijn waarover mensen een referendum kunnen houden. Wij kunnen niet de situatie hebben dat het antwoord op de vraag of een referendum kan worden gehouden voor die beperkte

Brood

gevallen waarover wij spreken, afhankelijk zal zijn van langdurige politieke discussies en eventueel zelfs juridische procedures tussen partijen. Wij willen een zo duidelijk mogelijk uitgangspunt hebben dat voor iedereen zo hanteerbaar mogelijk is. Daarom kan het voor ons zinnig zijn op een gegeven ogenblik te zeggen: kies de omgekeerde route, dat wil zeggen: medebewind niet, behalve alle wetten die wij hierna noemen. Dit kan misschien best dezelfde reeks van wetten zijn, maar het gaat erom dat je partijen dan een duidelijke rechtspositie geeft. Het is dus in het geheel geen methode om materieel een beperking op te leggen aan het aantal referenda dat je uiteindelijk zou willen bereiken. Het is er alleen maar op gericht partijen duidelijkheid te verschaffen. Om die reden vragen wij: is volgens de minister op zichzelf juridisch de weg open om een dergelijke vorm van wetgevingstechniek op basis van deze bepaling te hanteren. Daarover wil ik morgen graag met hem nader van gedachten wisselen. Daaraan mag mevrouw Scheltema ongetwijfeld ook deelnemen.

De heer Van der Vlies heeft wat woorden gewijd aan mijn partijgenoten in de Eerste Kamer. Hij vroeg of de VVD in de Tweede Kamer dit wetsvoorstel steunt in de verwachting dat het in de Eerste Kamer wel zal sneuvelen. Wij weten natuurlijk dat onze partijgenoten aan de overkant – wat je met enig gevoel voor historisch besef die Belgische vinding aan de andere kant zou kunnen noemen – denken aan een referendum in zeer beperkte zin en dat er nogal wat bedenkingen zijn in onze kring. Dat is ook de reden waarom wij de regering attent maken op het feit dat er nog een aantal verplichtingen in het regeerakkoord liggen en nog een aantal verwachtingen, ook met betrekking tot het doen van uitlatingen over de verdere wet. Wij verwachten echter dat als de regering dit verder met verve verdedigt en dit voorstel ook zal doen, het het waarschijnlijk wel zal halen, ook al kan ik nooit treden in de bevoegdheid van de andere Kamer.

Overigens viel mij wel op dat het woord "volkssoevereiniteit" viel. Gelet op de kring waaruit de heer Van der Vlies voortkomt, kan ik mij voorstellen dat de periode Leicester hem inderdaad nog steeds niet heeft

gebracht tot een ander inzicht daarover en dat hij wat dat betreft nog steeds de theorieën van Grotius aanhangt. Wij zijn ook geen voorstander in die zin van het verlengen van die theorie, maar de heer Van der Vlies zou dit ook kunnen zien in het verlengde van de verzetstheorie die de grondslag is geweest van onze Staat. In dat beperkte idee kunnen wij ons nu juist weer wel vinden.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Mevrouw de voorzitter! Deze toespraak van collega Brood aan mijn adres geeft mij zoveel inspiratie dat ik uitzie naar het moment dat wij daarop eens wat ontspannen kunnen doorpraten. Ik ben van jongsaf geboeid door onze vaderlandse geschiedenis en daarbinnen de parlementaire geschiedenis en referenties als Thorbecke en Groen van Prinsterer. Ik kan er zo nog velen noemen en wij zullen die discussie ongetwijfeld een keer aangaan, maar niet nu.

De heer Brood refereerde aan zijn geestverwanten aan de overkant. Er mag geen misverstand over bestaan: natuurlijk zijn er onderscheiden verantwoordelijkheden. Wij zouden de Eerste Kamer niet moeten willen ingeven hoe er gestemd moet worden. Maar als de heer Brood hier iets verdedigt, dan mag hij toch hier wel de wens uitspreken dat zijn geestverwanten daar in dezelfde lijn treden. Daar ziet het echter nog niet naar uit. Dat heb ik hem gezegd naar aanleiding van de opmerkingen van de VVD-woordvoerder in de Eerste Kamer, de heer De Beer, die bij de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken een vrij stellig standpunt innam: geen referendum, geen correctief referendum. De heer Brood heeft dus nog wel wat zending te bedrijven.

De heer **Brood** (VVD): Ja zeker, dat klopt. Wij zullen ons daarvoor moeten inzetten.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Maar dóét u dat ook?

De heer **Brood** (VVD): Ja zeker, maar bij dat proces van overtuigen hebben wij de regering nodig.

De heer **Van der Vlies** (SGP): U bent dus zo overtuigd van de waarde van dit instrument, dat u al het u mogelijke en verantwoorde zult

inzetten om uw fractie aan de overzijde ervan te overtuigen dat ze het over de streep moeten halen. Daarmee lijkt mij duiding "trekken aan een dood paard" een achterhaalde optie te zijn.

De heer **Brood** (VVD): Wij zullen al het argumentatief mogelijke aanwenden om onze collega's aan de overzijde ertoe te brengen dat zij zich kunnen vinden in deze heel beperkte vorm van referendum, maar wij hebben daarbij wel de regering nodig.

De heer **Van der Vlies** (SGP): Dat wordt spannend!

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! De heer Schutte heeft mij op een slordigheid gewezen en slordigheden moet je direct rechtzetten. Inderdaad moet een grondwetswijziging die in eerste lezing is behandeld, voor een tweede lezing naar de Kamer, maar het is toch het regeerakkoord dat ervoor heeft gezorgd dat de huidige regering dit standpunt tot het hare heeft gemaakt. Die verplichting is aan haar, maar in algemene zin had de heer Schutte met zijn opmerking gelijk.

Voorzitter! Ik kan daarmee mijn betoog afsluiten. Ik geloof dat ik binnen de 20 minuten ben gebleven die mij zijn gegeven. Wat ons betreft kan het wetsvoorstel zijn weg vervolgen. Wij wachten de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Poppe** (SP): Mijnheer de voorzitter! Sinds ik in deze Kamer zit, zo'n vijf jaar, heb ik menigmaal – ook door de vorige minister van Binnenlandse Zaken, en die was van de VVD – de verzuchting horen slaken dat er zo'n grote kloof zit tussen gekozenen en kiezers. Wanneer de bevolking direct wordt betrokken bij de politieke besluitvorming, kan die kloof smaller worden gemaakt. Een raadgevend referendum en een correctief referendum zijn in dit verband instrumenten.

Wij zijn nu doende met de tweede lezing; eerder hebben wij een hoofdlijnen debat gehad. Bij de eerste lezing gold het recht van amendement van deze Kamer en daarvan hebben wij ook gebruik gemaakt. Bij deze tweede lezing mogen wij nog wel praten, maar wij mogen niets meer doen. Zo is eigenlijk de hele

Poppe

discussie rond het referendum verlopen: steeds verder naar minder, in dit geval naar minder invloed voor de kiezers. Ik zie hier een parallel met andere zaken en herinner eraan dat mevrouw Borst, lijsttrekker of aanstaand lijsttrekker van D66, op 17 september 1997 zei: zonder de gekozen burgemeester doen wij niet mee. Voorzitter! Wat is daarvan nu terechtgekomen in het regeerakkoord? Een commissie zal bezien hoe "een eventuele toekomstige invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering van het lokale bestuur." Ook hier zien wij een afgang. Voorzitter! Na 32 jaar D66 en "democratische vernieuwing" moet de conclusie zijn dat er allemaal weinig van terecht is gekomen. Wij zien dat de strijd lust van D66 op het terrein van de democratische vernieuwing is verminderd en dat men steeds stapjes terug heeft gedaan om er maar bij te mogen horen.

Voorzitter! Mijn fractie vindt dat zonde. Wij vinden dat het het waard is ervoor te strijden dat de bevolking meer direct bij de politieke besluitvorming wordt betrokken. Wat is erop tegen dat de bevolking wordt geraadpleegd en dat politieke partijen iets doen met de op die manier verkregen informatie? Wat is erop tegen dat een correctief referendum wordt gehanteerd? Dat vindt altijd achteraf plaats; de discussie en de besluitvorming in de Kamer hebben al plaatsgevonden, maar men voelt de hete adem van de kiezers in de nek. Zij kunnen achteraf de zaak corrigeren en bijvoorbeeld zeggen dat zij een bepaalde wet niet willen. In dat geval moeten Kamer en regering hun huiswerk overmaken en een betere wet maken. Ik denk dat dit tot twee dingen zou leiden: betere wetgeving en meer betrokkenheid van de bevolking daarbij. In de vijf jaar dat ik in de Kamer zit, is er heel wat aan wetten aangenomen die achteraf allerlei negatieve nevenwerkingen hadden. Ik noem de afschaffing van de Ziektewet en de WAO. De bevolking zou dat hebben kunnen corrigeren voordat in de praktijk fouten worden gemaakt. Uiteindelijk zou dat leiden tot een betere wetgeving, maar ook tot een betere volksvertegenwoordiging, omdat die zich letterlijk en figuurlijk op de vingers gekeken voelt door de kiezer. Dat is al veel minder als er maar om

de vier jaar gemiddeld een stem uitgebracht mag worden.

Wat is erop tegen om de kloof tussen politiek en bevolking op die manier te verkleinen? Toch zien wij nu dat ondanks het voorstel van de commissie-Biesheuvel om bij een correctief referendum uit te gaan van een verzoek met 10.000 handtekeningen en een bevestiging daarvan met 300.000, die aantallen worden verhoogd tot 40.000 en 600.000. 600.000 mensen is ongeveer de hele bevolking van Rotterdam, van boreling tot bejaarde. Dat is nogal wat. Waarom moet er zo'n hoge drempel worden opgeworpen?

Het antwoord is duidelijk gegeven door de vorige spreker, de heer Brood. Wij hebben nu een correctief referendum in een heel beperkte vorm. Tussen haakjes stond wat hij niet heeft voorgelezen: liever niet. Hij schudt "nee", maar zo heb ik zijn woorden toch ervaren. Vanwaar de angst om achteraf door de kiezer op de vingers te kunnen worden getikt? Het antwoord van de regering is: om verzekerd te zijn van het primaat van het vertegenwoordigende stelsel. Dat staat op de pagina's 2 en 10 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Hoezo eigenlijk, het primaat van het vertegenwoordigende stelsel? Dat heeft namelijk het besluit al genomen. Een correctief referendum kan leiden tot een correctie van het genomen besluit. Het primaat blijft dus altijd overeind. De bevolking spreekt zich immers achteraf uit. Ik heb net al gezegd dat een goede wetgever en medewetgever, Kamer en regering, niet bang hoeven te zijn dat er 10.000 respectievelijk 300.000 handtekeningen komen. Waarom moeten die getallen dan nog verhoogd worden tot 40.000 en 600.000? Dat is een vrijwel onoverkomelijke drempel, waar niemand meer overheen kan kijken. Het voorstel is dus een dooie mus. Eigenlijk is het fake.

Met de minister hebben wij hier nog niet over kunnen spreken. In dit verband spreken wij hem voor het eerst. Wat is nu zijn angst voor de invloed van de kiezer achteraf, correctief? Waarom is ook hij van mening dat er 600.000 handtekeningen in plaats van 300.000 handtekeningen moeten komen voor het correctief referendum? Is hij bang dat het gebruik van de cijfers van de commissie-Biesheuvel, dus 10.000 en 300.000, leidt tot onoverkomelijke chaos en onoverkomelijke aantasting

van het primaat van de politiek? Als hij dat vindt, zou ik graag uitgelegd krijgen waar die angst vandaan komt.

Sommigen zeggen dat het correctief referendum in tegenstelling staat tot de parlementaire democratie van het vertegenwoordigende stelsel. Zij noemen het zelfs het paard achter de wagen spannen. Inderdaad is het correctief referendum kritiek van de kiezer achteraf, maar het hoeft geen paard achter de wagen te zijn. Het is ook mogelijk dat de bevolking de politiek vooruit duwt, om tot betere wetgeving te komen. Dat is iets anders dan het paard achter de wagen spannen.

Het past volledig in de doelstellingen van de parlementaire democratie dat wij de bevolking op die manier bij de politieke besluitvorming betrekken. Wij zetten de mensen ermee aan om kritisch te kijken naar wat hier gebeurt. Als het middel van het referendum er is, zal er allicht sneller kritisch gekeken worden, omdat er later de mogelijkheid is om Kamer en regering op de vingers te tikken. En ik denk dan ook dat dit typisch een middel is om de kloof tussen kiezer en gekozenen wat te verkleinen. Althans, het is het proberen waard. Het betekent namelijk dat de kiezer, als hij ernstige kritiek heeft op wat er hier gebeurt, niet drie jaar hoeft te wachten om in het stemhokje in stilte zijn mening te geven door op een bepaald knopje te drukken of een bepaald vakje rood te kleuren.

Een referendum heeft nog een ander voordeel, en dat geldt zowel voor een raadplegend referendum als voor een correctief referendum: er wordt een discussie op gang gehouden over de zaken die van belang zijn. Als hier namelijk een besluit genomen wordt waarmee uiteindelijk een referendum mogelijk wordt, dan betekent het dat alle lieden in deze Kamer naar al die rokerige zaaltjes in het land moeten gaan om duidelijk te maken waarom de wet die zij gemaakt hebben, toch zo goed is. Dit betekent een directe confrontatie tussen kiezer en gekozenen. Dit lijkt mij een goede zaak, het zou veel meer moeten gebeuren.

Het is dan ook eigenlijk een beetje lafhartig om uit zelfbescherming, om niet naar die rokerige zaaltjes te hoeven gaan, denk ik, de drempel voor een referendum zo hoog te maken dat men 300.000 handtekenin-

Poppe

gen moet ophalen. Ik zie de kiezer voor vol aan, die doet dat niet voor iets dat nergens over gaat. Ik weet wat handtekeningen ophalen is, hoe moeilijk het is om er veel bij elkaar te krijgen, hoe vaak je daar in weer en wind 's avonds voor op pad moet en hoe lang het allemaal duurt. Wij hoeven dan ook niet bang te zijn dat 300.000 handtekeningen te weinig zou zijn.

Als je de drempel lager maakt, kan dat een aanzet tot politieke discussie zijn. In onze huidige parlementaire democratie is het allemaal nogal duf. Maar als mensen zeggen dat ze zich niet met politiek bemoeien, zeg ik altijd: ja, dat is ook een politieke uitspraak. Bovendien moet je je er wel mee bemoeien, want als je het niet doet, bemoeien de politici zich wel met jou. Het gaat erom dat het beter doordringt dat alles wat hier gebeurt, over de mensen in het land gaat. Maar als de mensen denken "ze doen maar in Den Haag, daar is toch niets tegen opgewassen", dan is dat eigenlijk een aantasting van de parlementaire democratie, van de democratie. En om hierin verbetering te brengen, zijn wij voorstander van het referendum. Wij hebben ook steeds voorstellen gedaan om bij belangrijke zaken, als de invoering van de euro, dus het deelnemen aan Europa zoals het zich nu ontwikkelt – Nederland als provincie van Europa, met niets te vertellen, ondemocratisch, met een parlement dat niets te zeggen heeft – het volk te raadplegen. Maar de Kamer, ook degenen die zo voor een referendum zijn, zegt dat dit niet kan, omdat het dan een raadgevend referendum zou zijn, wat de mensen zand in de ogen zou strooien. Zij denken dan immers dat ze iets te zeggen hebben, terwijl dat niet zo is. Als je dit zegt, ga je ervan uit dat de bevolking dom is, maar de mensen hebben natuurlijk ook wel in de gaten dat bij een raadgevend referendum uiteindelijk de Kamer beslist.

Mevrouw de voorzitter! Het is al gezegd: het is een zeer beperkt referendum, er is veel uitgesloten. Ik noem de PKB's, zoals die over Schiphol of de Betuwelijn. Bij die laatste PKB, die 20 mld. gaat kosten, zijn zeer veel mensen betrokken en dat project gaat ten koste van een heleboel andere dingen in de samenleving. Ook over het koningschap mag geen referendum worden gehouden, terwijl het dé gelegenheid zou zijn om het Nederlandse volk te

laten aangeven hoezeer het achter het koningshuis staat. Kortom, een heleboel dingen vallen er niet onder, en maar weinig wel. Ik denk dat dit voorstel door de opgeworpen drempels en door de uiterste beperking van de onderwerpen in vergelijking met waarmee D66 32 jaar geleden begon, zo is uitgekleeft dat er eigenlijk niets meer over is.

Het voorstel is niet meer te amenderen. Wij hebben geprobeerd het aantal benodigde handtekeningen terug te brengen tot het aantal dat de commissie-Biesheuvel had aanbevolen, maar de partijen die toch zo vreselijk sterk vóór een referendum zijn, hebben dat niet gesteund. Zij willen toch eigenlijk liever geen referendum, dus maken zij de drempels zo hoog, dat het maar zelden of nooit tot een referendum komt. Wij kunnen er niets meer aan veranderen en wij moeten er nog maar eens diep over nadenken of wij wat er nu van overgebleven is, nog wel een zinnig voorstel vinden.

Ik wil de minister nog een vraag stellen. Mevrouw Borst heeft op 17 september 1997 gezegd, en dit is een citaat uit het Algemeen Dagblad: zonder de gekozen burgemeester doen wij niet mee. Mevrouw Borst is nog steeds minister en zij doet nog steeds mee. In het regeerakkoord staat onder andere dat de staatscommissie een eventuele toekomstige invoering van deze kwestie zal bezien. Hoever staat het hiermee? Is deze minister voorstander van een gekozen burgemeester? Zal hij, ongeacht de uitslag van de commissie-Elzinga, zich inzetten voor een gekozen burgemeester?

De voorzitter: Wat heeft dit met deze tweede lezing te maken?

De heer Poppe (SP): De gekozen burgemeester en de invloed op de democratische rechten van de bevolking zijn veelvuldig, ook vandaag, aan de orde geweest. Daarom wil ik hiermee afsluiten. Over het andere kan ik immers niets meer zeggen, behalve dan dat ik een mening geef. Op mijn laatste vraag kunnen wij misschien nog een interessant antwoord van de minister krijgen.

De voorzitter: Dit was nog geen tweede lezing, bedoelt u.

De minister zal morgenmiddag antwoorden. Getracht zal worden dan het wetsvoorstel af te handelen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 18.21 uur

□

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. een brief van de Directeur van het Kabinet der Koningin, met de mededeling, dat Hare Majesteit de haar door de Staten-Generaal toegezonden voorstellen van (rijks)wet, gedrukt onder de nummers 26129, 26147, 26148, 26245, 26249, 26272, 26281, 24610, 25871, 26273, 26220, 25922, 26077, 26135, 26257, 26239, 25926, 25727, 25737, 25813 (R1604), 25804, 26052, 25258, 25863 en 26088, heeft goedgekeurd.

De voorzitter stelt voor, deze brieven voor kennisgeving aan te nemen;

2. de volgende brieven:
vier, van de minister van Buitenlandse Zaken, te weten: een, ten geleide van het verslag van de Algemene Raad d.d. 25 januari 1999 (21501-02, nr. 280); een, ten geleide van een notitie over de stand van zaken betrekking tot Agenda 2000, ten behoeve van het algemeen overleg van 11 februari 1999 (25731, nr. 8); een, over de feitelijke werkzaamheden van de Raad (26301, nr. 2); een, ten geleide van het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Macedonische Regering tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen en naar het vermogen (26388); een, van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, over de voedselsituatie na de orkaan Mitch (26284, nr. 4); een, van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, over Kosovo (22181, nr. 233); twee, van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, te weten: een, ten geleide van het kwartaaloverzicht m.b.t. de implementatie van EG-richtlijnen naar de stand van