

11

Initiatiefvoorstel correctief referendum

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Voortman, Heijnen en Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings van bepalingen inzake het correctief referendum (30174).**

(Zie vergadering van 27 maart 2013.)

De voorzitter:

We zijn toe aan het antwoord in tweede termijn van de initiatiefnemers. Ik heet de leden van harte welkom, in het bijzonder de initiatiefnemers en hun adviseurs, de heer Sneller en de heer Langenhuizen. Natuurlijk heet ik ook de minister van harte welkom en degenen die ons gaan beschouwen vanaf de publieke tribune.

De algemene beraadslaging wordt hervat.



De heer Heijnen (PvdA):

Voorzitter. In de eerste plaats wil ik namens de initiatiefnemers mijn dank uitspreken aan de collega's die zo lange tijd na de behandeling in eerste aanleg, vorige week of de week daarvoor hun vragen aan ons hebben afgevuurd. Dank voor hun bijdrage. In de tweede plaats wil ik aangeven hoe wij ons voorstellen het te doen. Ik zal antwoord geven op de vragen over het tijdstip: waarom heeft het zo lang geduurd? Ik zal ingaan op de drempels in het wetsvoorstel en op een aantal losse vragen. Vervolgens zal mevrouw Voortman antwoord geven op de vragen over de uitzonderingen in het wetsvoorstel op het correctief referendum. Ten slotte zal de heer Schouw namens de initiatiefnemers antwoord geven op de meest belangrijke vragen, namelijk die over de plaats van het referendum in de representatieve democratie. Zo stellen wij het ons voor.

Ik begin met de vraag van mevrouw Fokke, de heer Van Weyenberg en de heer Van Raak, die terecht stelden: het is al zo lang geleden dat u als initiatiefnemers of uw voorgangers het wetsvoorstel hier hebben behandeld. Dat klopt. Wij hebben het behandeld in het voorjaar van 2010. De reden voor de vertraging sindsdien is de optelsom van een verkiezing in juni 2010, een kabinetsformatie, een woordvoerderswisseling van de eerste ondertekenaar van dit initiatiefwetsvoorstel in januari 2011, opnieuw een voortijdig einde van een kabinet in april 2012, verkiezingen en weer een woordvoerderswisseling bij een van de indienende partijen. Daarnaast speelde enige tijd het vraagstuk rond de referendabiliteit van internationale verdragen voor het Koninkrijk, maar dat was in tijd gezien slechts een beperkte verklaring. Wij initiatiefnemers stellen voor om nu vooruit te kijken, ons in te spannen om dit te behandelen in de Staten-Generaal en hopelijk na de volgende verkiezingen een volgende stap te zetten.

Aan de drempels in het wetsvoorstel is terecht zo veel aandacht besteed. Waar denken wij als initiatiefnemers aan indien wij thans voor het moment zouden staan om die drempels vast te stellen in de onderliggende wetgeving die tot stand moet komen nadat de Staten-Generaal ook in tweede aanleg de Grondwet hebben veranderd? In

tweede aanleg kan het ook simultaan met het veranderen van de Grondwet. Dan kunnen de initiatiefnemers alsdan de onderliggende wetgeving die daarbij hoort, presenteren en aan de Staten-Generaal voorstellen. Wanneer wij dat nu zouden moeten doen, dan denken wij bij het inleidende en het definitieve verzoek aan dezelfde termijnen en dezelfde drempels als opgenomen in het initiatiefwetsvoorstel voor het raadgevend referendum. Dat wil zeggen: 10.000 inleidende verzoeken binnen vier weken na de publicatie van de mededeling dat een wet referendabel is en 300.000 ondersteuningsverklaringen binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit dat het inleidende verzoek is toegelaten.

Anders dan bij het raadgevend referendum is de exacte vaststelling van de uitslag bij het correctief referendum cruciaal. In lijn met de beantwoording in eerste termijn gaat het vanzelfsprekend in ieder geval om een meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Dat is evident. Maar om te vermijden dat bij een beperkte deelname slechts een kleine minderheid van alle kiesgerechtigden een wet feitelijk kan blokkeren, denken de initiatiefnemers aan een minimumpercentage van 30 van de kiesgerechtigden dat zich tegen de desbetreffende wet moet uitspreken. Het gaat derhalve om een meerderheid van de uitgebrachte stemmen met een minimum van 30% van alle kiesgerechtigden. Zo zouden wij dat op dit moment in de onderliggende wetgeving willen opnemen. Dat percentage is niet uit de lucht komen vallen, maar ontleend aan eerdere wetsvoorstellen over het invoeren van het referendum, met name in de jaren negentig.

De initiatiefnemers blijven bij hun opvatting dat het opnemen van deze drempels en regels met betrekking tot de uitslag in de Grondwet ongewenst is. Het spijt me. Zij moeten namelijk gewijzigd kunnen worden zonder de noodzaak van goedkeuring in twee lezingen. Dit om de noodzakelijke flexibiliteit te bewerkstelligen. Om tegelijkertijd te voorkomen dat de wetgever om opportunistische redenen de drempels en bepalingen met betrekking tot de uitslag te gemakkelijk wijzigt, stellen de initiatiefnemers voor dat de hierop betrekking hebbende artikelen en wijzigingen hiervan in beide Kamers van de Staten-Generaal de instemming behoeven van een tweederdemeerderheid. Stel dat in de onderliggende wetgeving bijvoorbeeld in eerste aanleg wordt besloten tot een drempel van 10.000 inleidende verzoeken, 300.000 ondersteuningsverklaringen, een meerderheid van stemmen en ten minste 30% van de kiesgerechtigden. Als de Staten-Generaal dat zou willen veranderen, dan kan dat alleen op basis van een tweederdemeerderheid. Als de Kamer daarmee instemt, stellen we dat zo vast.

De heer Van Raak (SP):

Ik ben ontzettend blij dat de heer Heijnen de indieners helderheid biedt. Dat is heel goed. Ik heb twee vragen, omdat dit toch al een schaduw over de toekomst legt, of juist een zon op de toekomst laat schijnen. Waarom is gekozen voor 30% en niet voor de helft plus één? Dat is volgens mij rekenkundig logischer. En heb ik goed begrepen dat je bij gewone meerderheid die 30% zou kunnen invoeren en dat percentage alleen maar bij tweederdemeerderheid zou kunnen veranderen? Of gaat het invoeren van die 30% of 50% ook bij tweederdemeerderheid?

De heer Heijnen (PvdA):

Dat laatste kan ik bevestigen. Zowel de drempels voor het inleidende verzoek en het definitieve verzoek als de vast-

Heijnen

stelling van de uitslag en de percentages die daarvoor gelden, kunnen wat ons betreft – het is nog allemaal theorie – door de Staten-Generaal alleen worden veranderd met een tweederdemeerderheid.

Dan de eerste vraag van de heer Van Raak. Dat luistert heel nauw. Het gaat vanzelfsprekend altijd om een meerderheid van de stemmen, maar stel je nu voor dat slechts 20% van de kiesgerechtigden opkomt. Dan zou 11% van de kiesgerechtigden een wet kunnen tegenhouden. Dat is namelijk het materiële effect van het correctief referendum. Dat vinden de indieners ongewenst, vandaar dat zij zeggen: het is een meerderheid van de stemmen met een minimum van 30% van alle kiesgerechtigden.

De heer **Van Raak** (SP):
Maar waarom niet de helft van alle stemgerechtigden?

De heer **Heijnen** (PvdA):
Dat kan ook, maar zou er een opkomst van 100% moeten zijn en dat is fictief. Dat kan nooit lukken.

De **voorzitter**:
De heer Van Raak maakt een rekensommetje.

De heer **Van Raak** (SP):
Ik wil het toch echt snappen! Wij rekenen op de late avond. Bij een opkomst van 30% kan dus de meerderheid van die 30% iets tegenhouden.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Voorzitter, mag ik het misverstand proberen weg te nemen?

De **voorzitter**:
Ga uw gang, mijnheer Heijnen.

De heer **Heijnen** (PvdA):
Wij stellen voor om, als we het nu zouden moeten doen, geen bepaling op te nemen met betrekking tot de opkomst. Wat wij voorstellen, is het opnemen van de bepaling dat de meerderheid van stemmen beslist, maar dat die meerderheid moet bestaan uit ten minste 30% van de kiesgerechtigden.

De heer **Van Raak** (SP):
Ik snap hem!

De **voorzitter**:
Helemaal geweldig. Als de heer Van Raak het zelfs snapt, dan mag u nu doorgaan, mijnheer Heijnen.

De heer **Van Raak** (SP):
Ja hoor, ik snap het! U kunt gerust verdergaan!

De heer **Heijnen** (PvdA):
Voorzitter, dit moment moeten we even markeren want de manier waarop de heer Van Raak nu wegloopt van de interruptiemicrofoon is uniek! Dat maak je toch zelden mee.

Eerder heb ik, toen nog als woordvoerder namens de fractie over dit wetsvoorstel, de vraag aan de toenmalige indieners gesteld of zij overwogen om aan de behoefte aan drempels tegemoet te komen door wel het uitgangspunt te handhaven dat getallen en drempels in onderliggende wetgeving worden opgenomen, maar daaraan een vaste termijn van bijvoorbeeld vijf jaar te verbinden. Daarmee kom je tegemoet aan de behoefte om de drempels

enerzijds niet te snel te kunnen veranderen en ze anderzijds ook niet in het beton van de Grondwet te gieten. Het zal de leden der Kamer misschien niet verbazen wij de suggestie van de toenmalig woordvoerder Heijnen sympathiek vinden. Wij zijn als indieners dan ook van mening dat in de onderliggende wetgeving, waarin de drempels wel worden opgenomen, bepaald zou kunnen worden dat die drempels na vijf jaar geëvalueerd en eventueel aangepast worden. Die aanpassing kan nodig zijn vanwege de ervaring die dan is opgedaan met het referendum of bijvoorbeeld vanwege het feit dat het elektronisch inzamelen van handtekeningen mogelijk is geworden. Samen met de vereiste tweederdemeerderheid om de drempels te veranderen, kan dit misschien een brug zijn tussen het amendement van de fracties van CDA en ChristenUnie met betrekking tot de drempels en het voorliggende wetsvoorstel.

Ik kom nu op het bovengenoemde amendement op stuk nr. 19 van de ChristenUnie en het CDA. Hierbij kan ik opmerken dat, behalve dat wij het niet wenselijk vinden om drempels in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, volgens de Grondwet de voorgestelde drempels ook wel heel hoog zijn. Het amendement gaat uit van 1% van het aantal kiesgerechtigden bij het inleidend verzoek en 7% bij de fase van de ondersteuningsverklaringen. Uitgaande van het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezing van de Tweede Kamer in 2012 zou dit neerkomen op 126.898 inleidende verzoeken en 888.286 ondersteuningsverklaringen. Dat is zelfs nog meer dan in de Tijdelijke referendumwet stond, namelijk 40.000 respectievelijk 600.000. Hoe verhoudt dit zich bovendien ten opzichte van de aantallen in het aanvaarde wetsvoorstel op het raadgevend referendum, namelijk 10.000 en 300.000? Wij menen dat door het opnemen van een evaluatiebepaling na vijf jaar de Staten-Generaal kan reageren op ontwikkelingen, bijvoorbeeld het mogelijk worden van digitale stemmingen en verzoeken, net zoals de Staten-Generaal kan reageren indien de drempels veel te hoog of juist veel te laag blijken te zijn. Dit kan dan zonder dat er van een toevallige politieke willekeur sprake is, omdat die evaluatie systematisch iedere vijf jaar plaatsvindt.

De heer **Segers** (ChristenUnie):
Middels het amendement dat is ingediend door de ChristenUnie en het CDA, kun je in ieder geval nagaan waar je precies aan toe bent. De getallen zijn namelijk uit te rekenen. De suggesties die de indieners doen, vind ik sympathiek. Wij hebben alleen geen idee welke garantie er daarvoor bestaat. Voor hetzelfde geld zou het aantal voor een inleidend verzoek straks misschien wel 5.000 kunnen worden en voor een definitief verzoek wellicht 150.000. Klopt dat? Wat zijn de drempels die nu worden gesuggereerd, waard?

De heer **Heijnen** (PvdA):
Het voordeel van het feit dat dit wetsvoorstel er al zo lang ligt, is dat men kan zien dat er enige consistentie is in de benadering. Men mag verwachten dat dit ook het geval zal zijn na een volgende verkiezing. Ik zie dus geen reden om te veronderstellen dat dan niet de drempels aan de orde zijn die nu door de initiatiefnemers worden genoemd. Voor deze partijen zijn die drempels dezelfde als die opgenomen in de wet op het raadgevend, niet-bindend referendum, namelijk 10.000 voor het inleidend verzoek en 300.000 voor het definitieve verzoek. Hetzelfde geldt voor de percentages die ik net noemde voor de be-

Heijnen

paling van de uitslag. Daar komt bij dat wij in dit wetsvoorstel vaststellen dat dit moet worden bepaald door een tweederdemeerderheid. Me dunkt dat dit voldoende waarborgen biedt om aan de angst van de heer Segers tegemoet te komen dat er straks een heel kleine, toevallige meerderheid zal zijn die de drempel fors wil verlagen. Bovendien wordt hiermee aan de angst van anderen tegemoetgekomen, die vrezen dat er een heel kleine meerderheid zal zijn die de drempels fors gaat verhogen. Wij menen dus dat wij hiermee voldoende waarborgen bieden voor een verantwoorde en verstandige invoering van het correctief referendum bij onderliggende wet indien en nadat de grondwetswijziging is aanvaard.

De heer **Segers** (ChristenUnie):

Klopt het dus dat wij "ja" zeggen tegen een wetsvoorstel zonder dat wij een garantie hebben over de hoogte van de drempels? Is de consistentie van de indieners het enige waar wij op kunnen rekenen?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Ja, en u kunt vertrouwen op de parlementaire democratie. De volgende keer zit u er zelf bij om al dan niet in tweederdemeerderheid mee te bepalen dat het correctief referendum wordt ingeregeld. Ik pleit voor een beetje zelfbewustzijn, een beetje zelfvertrouwen.

De heer **Bisschop** (SGP):

Dat soort optimistische benaderingen zijn altijd mooi. Voor mijn duidelijkheid: als ik het goed begrijp, beoogt dit voorstel het volgende. Stel dat in het parlement een wet is aangenomen door de helft plus één, vertegenwoordigende 50% van de kiesgerechtigden. Na een bepaalde actie kan dan een referendum gehouden worden. Als dan maar 30% van de kiesgerechtigden de wet wil wijzigen, kan de wet worden veranderd. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Bij Kamerverkiezingen is de opkomst helaas geen 100%. De opkomst ligt volgens mij op zo'n 80%. In het ergste geval aanvaardt 41% van alle kiesgerechtigden een wet. Het klopt dat, volgens de getallen die nu worden genoemd, de consequentie van dit wetsvoorstel kan zijn dat 30% zegt: wij trekken aan de noodrem; wij vinden dat een wet die door de meerderheid van de Staten-Generaal is vastgesteld zodanig indruist tegen de opvattingen die in de samenleving heersen, dat wij daar een stokje voor willen steken. Dat klopt.

De heer **Bisschop** (SGP):

Naar mijn idee is er sprake van een misverstand bij de heer Heijnen. Als geconstateerd wordt dat het opkomstpercentage ongeveer 80 is – dat is weer optimistisch, want aan de hoge kant – dan representeert de gekozen Kamer wel het totale kiezersvolk en eigenlijk de totale bevolking. Ik vind het merkwaardig dat een minderheid, een derde van de kiesgerechtigden, dan gerechtigd zou zijn, of in staat kan worden gesteld, om een besluit dat met meerderheid van stemmen is genomen, namelijk door de helft plus één, te ondergraven. Ik begrijp niet goed hoe de heer Heijnen dit kan rijmen met het nuchtere democratische spel, de nuchtere democratische besluitvorming die wij hier hanteren.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Dat leidt eigenlijk tot een wedervraag. Zou de heer Bisschop namens de SGP wel voelen voor een referendumwet als een percentage van de meerderheid van de kiezers die bij de laatste verkiezingen zijn opgekomen, zou gelden? Ik ben erg benieuwd naar het antwoord op die vraag. Mijn echte antwoord op de vraag van de heer Bisschop luidt dat de verkiezing van de Tweede Kamer niet aan de orde is. Het gaat om het vraagstuk of op initiatief van de bevolking, de meerderheid van de Tweede Kamer, de wetgevende macht, en ook de Eerste Kamer, een wet heeft aanvaard die op zodanige gevoelens stuit dat men behoefte heeft om aan de noodrem te trekken. Dan is het een illusie om te denken dat iedere burger daarvoor naar de stembus zal gaan. Wij stellen voor om substantiële drempels op te werpen voor zowel het inleidende verzoek als het definitieve verzoek en de uitslag. Wij zeggen niet dat een enkelvoudige meerderheid genoeg is. Nee, we werpen een drempel op van bijna een derde van alle kiesgerechtigden; let op! Daarmee vinden wij het een verantwoorde correctie, een aanvulling op onze representatieve democratie. Maar wij zijn zeer benieuwd naar het antwoord op mijn wedervraag aan de heer Bisschop.

De **voorzitter**:

Ja, dat snap ik wel. Ik sta het één keer toe, maar het is niet de bedoeling van interrupties dat u over en weer in gesprek gaat en wedervragen gaat stellen. De heer Bisschop krijgt natuurlijk wel de gelegenheid om de wedervraag te beantwoorden.

De heer **Bisschop** (SGP):

Dit was natuurlijk een overduidelijk geval van uitlokking. Dank voor deze mogelijkheid om te antwoorden. Ik neem aan dat de heer Heijnen zich mijn betoog in eerste aanleg herinnert. Daarin heb ik de staatsrechtelijke bezwaren tegen dit voorstel op een rijtje gezet. De heer Heijnen illustreert nu nog eens op een fantastische manier waarom dit voorstel staatsrechtelijk gezien een wanproduct is, overigens met alle waardering voor de ijver van de indieners. Dit illustreert waarom de indirecte democratie waarvoor wij fundamenteel gekozen hebben, zich slecht verhoudt tot directe vormen van correctie. De indirecte democratie, die 50% vertegenwoordigt, kan worden teruggefloten door een minderheid van 30%. Dat stel ik hier vast. Ik vind dat ernstig tekortdoen aan het systeem van representatieve democratie dat wij hanteren.

De **voorzitter**:

Dank u. Dat was het antwoord waar u om vroeg, mijnheer Heijnen. Mevrouw Van Toorenburg wil u ook iets vragen.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA):

Mijn collega van de SGP kan het heel mooi zeggen. Ik wil hierop voortborduren, al is het maar omdat ik het belangrijk vind dat ook de Eerste Kamer dit "monster" – laat ik het zo formuleren – straks in de bek kijkt. Wij weten dat juist de mensen die ergens tegen zijn, vaak van zich laten horen als iets is vastgesteld. Wij kunnen nu een situatie krijgen waarin wij in de Tweede en in de Eerste Kamer een wet hebben aangenomen, dus in beide Kamers, maar waarin daarna 30% van de mensen de ruimte krijgt om daar "nee" tegen te zeggen. Dat vinden wij dan een democratisch besluit. Hiermee kan een minderheid een meerderheid overrulen. Ik zou daarop graag een reactie van de heer Heijnen krijgen.

Heijnen

De heer **Heijnen** (PvdA):

Het zal mevrouw Van Toorenburg genoeg doen dat wij in deze wijziging van de Grondwet ook de mogelijkheid opnemen om in het decentraal bestuur referenda te organiseren. Daarvoor heb ik haar in een ander verband horen pleiten. Verder kan ik herhalen wat ik in antwoord op de heer Bisschop gezegd heb. In aanvulling op de representatieve democratie is de kern van dit voorstel inderdaad dat wij vertrouwen hebben in de burgers. Op het moment dat het een heel groot deel van de burgers goeddunkt, kunnen zij aan de noodrem trekken en een wet stuiten. Ik denk dat hierachter de visie van de initiatiefnemers op burgers zit. Wij hebben vertrouwen in het oordeel van een heel grote groep burgers, ook als het gaat om dit soort vraagstukken. Wij vinden dat vertrouwen anno 2013 op zijn plaats en zijn er niet bevreesd voor. Wij matigen ons niet aan dat de Tweede Kamer het in alle omstandigheden altijd bij het rechte eind heeft. Het kan zo zijn dat dit een enkele keer niet het geval is.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA):

Ik heb geprobeerd om in tweede termijn duidelijk te maken dat wij hier niet spreken over vertrouwen of geen vertrouwen. Daarover ging misschien het bekvechten in eerste termijn, maar ik heb geprobeerd om daar bovenuit te stijgen. Ik heb aan willen geven dat het erover gaat dat wij een democratisch gelegitimeerde uitslag hebben. Wij hebben als CDA zorgen over het feit dat wij straks bij meerderheid in de Tweede Kamer én in de Eerste Kamer een wet aannemen, maar dat 30% van de mensen, dus een minderheid, daartegen kan zijn. Dat is uiteindelijk het effect.

Wil de CDA-fractie decentrale regelingen stoppen? Nee, daar zijn wij niet van. Wij geloven namelijk in de gelaagdheid en laten dingen graag liggen waar ze moeten liggen. Als men ergens anders voelt dat de gehele democratische weg wordt afgesneden, snappen wij dat men schreeuwt om een referendum. Dat is een andere discussie, die ik graag met de heer Heijnen aanga. Het gaat mij er echter om dat wij nu niet hoeven te spreken over vertrouwen; laten we daarmee ophouden. Het gaat erom dat wij spreken over democratisch gelegitimeerde meerderheden. Die hebben wij niet wanneer 30% van de mensen een wet kan wegstemmen die is aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer. Daar zou ik graag een reactie op krijgen. Dat is namelijk een minderheid die een meerderheid overrulet. Dat kan ook de heer Heijnen niet democratisch vinden.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Opkomstpercentages bij verkiezingen van de Tweede Kamer variëren tussen de 70 en 80. De meerderheid daarvan is tussen de 35 en 40% van alle kiesgerechtigden. Het gaat hier niet om Tweede Kamerverkiezingen; het gaat om een referendum op initiatief van de bevolking, waarbij, voortvloeiend uit een door ons voorgestane bepaling waarover later beslist moet worden, een opkomst wordt verwacht van ten minste 60%. Dat vloeit voort uit de bepaling dat een meerderheid met een minimum van 30% van de kiesgerechtigden zo'n wet moet willen stuiten. Het gaat dus om een opkomst van meer dan 60%. Ik ken vele, heel democratische verkiezingen waarbij dat percentage niet wordt gehaald. De indieners vinden dat daarmee de juiste balans is gevonden. Enerzijds wordt de mogelijkheid geopend dat burgers in het ultieme geval nee zeggen. Anderzijds wordt het daarmee geen fopspeen. Het is daarmee een enigszins realistisch en haalbaar percenta-

ge. Wij beschouwen dit dus als een uitermate democratisch instrument.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA):

Tot slot. De heer Heijnen zei zojuist dat er geen minimum-opkomstpercentage is. Nu spreekt hij van 60%. Daarmee is het helemaal een ondoorzichtig verhaal met cijfergegoochel. Als wij met elkaar zeggen dat er, als wij dit straks willen doen, een wet moet komen met tweederdemeerderheid, ben ik wel benieuwd wat de heer Heijnen zegt als wij die tweederdemeerderheid niet halen. Hebben wij dan geen wet die de uitvoeringsregels hiervan bepaalt? Dat zou wel heel verrassend zijn.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Deze wijziging van de Grondwet zal na de volgende verkiezingen opnieuw hier alsook in de Eerste Kamer in behandeling worden genomen. Wil het dan kracht van wet krijgen, moet er een tweederdemeerderheid voor zijn. Ik denk dat het heel reëel is om te veronderstellen dat diezelfde tweederdemeerderheid dan ook de onderliggende wetgeving zal vastleggen waarin de percentages worden bepaald. Overigens verzet ik mij tegen het beeld van ingewikkelde rekenarij, want dit is echt minder dan we verwachten van de Cito-toets; het is echt te doen.

De heer **Taverne** (VVD):

Het nadeel, als je de laatste in het rijtje van interrumpanten bent, is dat het meeste al is gevraagd. Het voordeel is echter dat ik gebruik kan maken van wat de indieners al naar voren hebben gebracht. Vergeef mij, maar het is mij nog steeds niet helemaal duidelijk. Ik ben maar een eenvoudige jurist, dus ik kan niet zo goed rekenen. Misschien kan de heer Heijnen mij nog een keer proberen uit te leggen hoe het kan dat er geen opkomstpercentage is maar dat 60% moet opkomen. Bij 30% kiesgerechtigden kan een wetsvoorstel worden verworpen. Wil hij nog één keer aan mij uitleggen hoe dat kan?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Wij stellen ons voor om in de onderliggende regelgeving op te nemen, ontleend aan eerdere wetsvoorstellen van achtereenvolgende kabinetten, dat een wet kan worden gestuit bij meerderheid van stemmen, met dien verstande dat die meerderheid moet bestaan uit ten minste 30% van de kiesgerechtigden. Het is niet meer en het is niet minder. Dat impliceert dat ten minste 60% van de kiesgerechtigden moet zijn opgekomen.

De heer **Taverne** (VVD):

Dat snap ik niet. Als 30% opkomt en 30% collectief een wetsvoorstel wegstemt, dan heb je toch genoeg aan 30% van de kiesgerechtigden om een wetsvoorstel weg te stemmen? Of begrijp ik dat verkeerd?

De heer **Heijnen** (PvdA):

Dat is juist. Ik ga uit van een meerderheid waarbij het erom spant, en dan heb je een hogere opkomst nodig. Ik stel mij voor dat dit altijd een zaak is die debat en verschillende opvattingen met zich brengt. Het gaat dus om een meerderheid. De heer Taverne, die aarzelt over dit instrument, hoeft niet bang te zijn dat een wet te lichtvaardig kan worden gestuit. Daarom leggen wij het percentage van 30 eronder. Wanneer het dus echt verdeeld ligt in de samenleving, vloeit daaruit voort dat er 60% opkomt.

Heijnen

De heer **Taverne** (VVD):

Dan komen wij toch ergens. Na het heen en weer kaatsen van allerlei getallen, blijkt dus dat slechts 30% van de kiesgerechtigden wel degelijk een bij meerderheid van stemmen aangenomen wetsvoorstel kan verwerpen. Dat dit in de praktijk misschien iets anders zal zijn en er sprake zal zijn van andere percentages, kunnen wij allemaal niet voorzien. Wij maken echter juist wetgeving om ook in onvoorziene omstandigheden regels te kunnen stellen. Ik vat samen dat dit voorstel beoogt onze democratie te moderniseren. Dat doet het althans in de ogen van de indieners. Om te beginnen wordt voorgesteld dat in onderliggende wetgeving regels worden gesteld dat met 30% een bij meerderheid van stemmen aangenomen wetsvoorstel kan stuiten. Wij gaan uit van een opkomstpercentages van 75. Gemiddeld is het significant kleiner dan bij de Tweede Kamerverkiezingen. Overigens maakt de heer Heijnen regelmatig een onderscheid en zegt hij: ja, maar het zijn geen Tweede Kamerverkiezingen maar het gaat om een burgerinitiatief, althans het komt vanuit de bevolking. Ik zie niet in wat daartussen het verschil is. Die stemmen zouden toch even zwaar moeten wegen? Dat is één.

Vervolgens zijn er een heel aantal wetten van dit referendum uitgesloten. Daar zal mevrouw Voortman nog op ingaan, zoals de heer Heijnen aankondigde. Kan hij mij zeggen hoe dit een verbetering van onze democratie is?

De heer **Heijnen** (PvdA):

De indieners zijn ervan overtuigd dat democratie nooit af is. De afgelopen decennia wordt er, ook blijkens adviezen van achtereenvolgende commissies in '85 en halverwege de jaren negentig, vastgesteld dat er een maatschappelijke behoefte onder burgers en inwoners van dit land is om meer mee te doen aan het democratisch proces dan een keer in de vier jaar bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten, het Europees Parlement of de gemeenteraad. Men wil het burgerschap ook tot uitdrukking brengen door opvattingen. Dat kan. Dat maatschappelijk debat is er altijd, maar het laatste stukje ontbreekt. Op het moment dat zich een heel forse groep in Nederland uitkristalliseert die ervan overtuigd is dat wij hier vanuit onze verantwoordelijkheid als volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel hebben aanvaard dat niet tegemoet komt aan de opvatting van de burgers, moeten wij dat instrument introduceren. Daarin zijn wij niet alleen. Dat gebeurt in een heleboel moderne democratieën. Daar staan de indieners voor. Wij zien dus niet de problemen die de heer Taverne daarbij opwerpt, zeker niet tegen de achtergrond van de substantiële drempels en bepalingen rondom de uitslag die de initiatiefnemers zich voorstellen.

De heer **Taverne** (VVD):

De heer Heijnen geeft niet echt antwoord op mijn vraag hoe het een verbetering is. Hij legt uit dat er kennelijk behoefte bestaat bij mensen in de samenleving om nog een extra manier te hebben om zich uit te spreken. Het lijkt mij niet de juiste weg om dit bij Grondwet te doen, want in feite creëren de indieners, nota bene bij Grondwet, de mogelijkheid om met veel kleinere meerderheden dan waarmee wij wetten aannemen, wetten van tafel te krijgen. Dat is niet democratisch. Dat is geen verbetering maar een verslechtering. Ik stel voor dat de indieners zich meer richten op serieuze mogelijkheden om de democratie te verbeteren, want 25% van de kiesgerechtigde ruimte stemt nog niet bij Tweede Kamerverkiezingen. Als wij ons

daar nu eerst eens op richten voordat wij een ondemocratisch middel als het voorstel voor een correctief referendum indienen.

De **voorzitter**:

Het is een interruptie. Wat is uw vraag?

De heer **Taverne** (VVD):

De vraag is hoe het introduceren van een instrument om met een kleine groep mensen een bij meerderheid aangenomen wetsvoorstel van tafel te vegeen, een verbetering kan zijn. Die vraag is niet beantwoord. Als het antwoord daarop komt, hoor ik het graag.

De heer **Heijnen** (PvdA):

Eén: de wijziging die we nu voorstellen, bevat geen drempels en ook geen bepalingen over de uitslag, maar het instrument van het referendum als zodanig. Twee: de indieners hebben desgevraagd aangegeven waaraan zij zouden denken als nu onderliggende wetgeving gemaakt zou moeten worden. Drie: er is een verschil van opvatting. Je mag vaststellen dat die opvatting in de tijd verschilt en dat die ook binnen partijen in de tijd kan verschillen. Tegen die achtergrond vind ik het jammer dat de heer Taverne spreekt van "ondemocratisch". Je kunt erover praten of dit nu wel of niet een goede toevoeging aan onze democratie is, maar de indieners verzetten zich – ik zie dat ik dit inderdaad ook namens de andere indieners mag zeggen – tegen de karikatuur van "ondemocratisch".

Ik kom, tot slot, toe aan de vraag van de heer Bisschop over de bekrachtiging. Indien de regering nog wel de vrijheid zou hebben om de bekrachtiging te weigeren van een voorstel dat in een referendum niet is verworpen, dan zou dit naar het oordeel van de indieners ernstig afbreuk doen aan het beslissende karakter van het voorgestelde referendum. Voor alle betrokkenen moet op voorhand zo veel mogelijk duidelijkheid worden geschapen over het rechtsgevolg dat aan een uitslag wordt verbonden. Daarom geldt voor deze situatie een andere regeling dan voor het geval waarbij de regering besluit tot bekrachtiging van wetsvoorstellen die zijn aangenomen door de Staten-Generaal. Dit is mede een gevolg van het feit dat de volksvertegenwoordiging de minister ter verantwoording kan roepen als de regering zou weigeren om een aangenomen wetsvoorstel te bekrachtigen, terwijl de meerderheid van het in een referendum opgekomen electoraat niet beschikt over een instrument om een minister daarover ter verantwoording te roepen. Daar komt nog bij dat het niet of nauwelijks denkbaar is dat de regering zowel in strijd met een meerderheid van beide Kamers der Staten-Generaal, mogelijk de initiatiefnemers van een initiatiefvoorstel, als in strijd met de meerderheid van de opgekomen kiesgerechtigden die zich eveneens voor een wetsvoorstel heeft uitgesproken, van bekrachtiging zou afzien en daarmee een conflict met alle genoemde partijen zou riskeren. Een bevoegdheid die de mogelijkheid van een dergelijk conflict openlaat, komt noch de duidelijkheid, noch de geloofwaardigheid van het referendum als correctief instrument ten goede.

Voorzitter, dit was mijn blokje van de beantwoording. U geeft, geloof ik, het woord weer aan de volgende.

Voortman



Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Voorzitter. Aan mij de eer om te mogen ingaan op de vragen en amendementen over uitzonderingen op de referendabiliteit. De indieners blijven erbij dat niet alle Nederlandse wetgeving referendabel zou moeten zijn. Daar waar het, kort gezegd, de staatsrechtelijke structuur betreft, wordt van de mogelijkheid tot een referendum afgezien. Ik som het voor de volledigheid op: ten eerste wetsvoorstellen met betrekking tot het koningshuis en het koningschap, ten tweede begrotingswetsvoorstellen en ten derde wetsvoorstellen die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties en rijkswetten, met uitzondering van rijkswetten tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Sommige leden vinden die beperking onwenselijk; zie bijvoorbeeld het amendement-Bosma. Of ze vinden die te ruim; zie bijvoorbeeld het amendement-Van Raak. Of ze vinden die juist te beperkt; zie het amendement-Anker/Schinkelshoek. Ik ga graag op deze amendementen in.

In het amendement-Anker/Schinkelshoek op stuk nr. 20 wordt voorgesteld om ook wijzigingen van de Grondwet niet referendabel te maken. De indieners van het amendement lichtten dit toe door erop te wijzen dat door ook wijzigingen van de Grondwet referendabel te maken, de voor grondwetswijzigingen voorgeschreven tweede lezing aan kracht verliest. Dat tast volgens de indieners van het amendement de bijzondere maat van de Grondwet en de representatieve democratie te veel aan. In de tweede termijn zijn de leden Van Weyenberg, Van Raak en Segers op dit amendement ingegaan. In de eerste termijn van enkele jaren geleden ging mijn voorganger, mevrouw Halsema, ook al op dit amendement in. Zij sprak daarvoor namens de toenmalige indieners haar steun uit. Ook de huidige indieners kunnen zich vinden in dit amendement van de ChristenUnie en het CDA. Wij kunnen ons vinden in de woorden van de toenmalige woordvoerder van de ChristenUnie, Ed Anker, dat de Grondwet het fundament van de Nederlandse staatsinrichting vormt. De zorgvuldige herzieningsprocedure met betrekking tot de Grondwet geniet bij nader inzien de voorkeur boven het referendabel maken van wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet. In antwoord op de vraag van de heer Segers geven wij dus inderdaad een positief stemadvies bij dit amendement.

Dan kom ik bij het amendement-Van Raak op stuk nr. 17. Het is vergelijkbaar met het amendement dat de heer Van Raak had ingediend bij het inmiddels in de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel betreffende het raadgevend referendum. Beide amendementen stellen voor om alle rijkswetten, ook die rijkswetten die het hele Koninkrijk betreffen, referendabel te maken. De heer Van Raak beoogde daarmee rijkswetten ter goedkeuring van de belangrijkste Europese verdragen referendabel te maken. Op beide amendementen hebben de indieners per brief gereageerd in april 2012; ik verwijs naar die brief. De reactie van de toenmalige indieners op de amendementen was korthedshalve als volgt. In de eerste plaats zou door alle rijkswetten referendabel te maken de Nederlandse bevolking, ook naar de mening van de huidige indieners, een te zwaar gewicht krijgen binnen de verhoudingen in het Koninkrijk. Immers, alle Nederlanders zouden wel in de gelegenheid zijn om zich uit te spreken over rijkswetten die ook de andere landen van het Koninkrijk treffen,

terwijl inwoners van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten dat niet kunnen. Dit zou natuurlijk op te lossen zijn als de andere landen binnen ons Koninkrijk ook over het instrument van het referendum zouden beschikken, maar dat is niet het geval.

Daarnaast is er nog sprake van een onoverkomelijk wetstechnisch probleem als het amendement van de heer Van Raak aangenomen zou worden. Dit amendement schrapt de uitzondering voor rijkswetten uit het voorliggend wetsvoorstel, maar daarmee kan niet worden volstaan, zoals minister Hirsch Ballin tijdens de eerste termijn opmerkte. Ons wetsvoorstel wijzigt de wetgevingsprocedure die in de Grondwet is vastgelegd. Wijziging van de wetgevingsprocedure moet op grond van het Statuut voor het Koninkrijk bij rijkswet plaatsvinden, als die wijziging mede betrekking heeft op rijkswetten die ook buiten Nederland gelden. Om de procedure voor referenda over rijkswetten mogelijk te maken, heb je dus een afzonderlijke rijkswet nodig. Daarin voorziet het nu voorliggende wetsvoorstel noch het amendement van Van Raak. Een minstens zo belangrijk en ook al eerder aangehaald argument tegen het genoemde amendement is dat de belangrijkste Europese verdragen die wij tot nu toe hebben gehad, zijn goedgekeurd bij rijkswet die alleen voor het Nederlandse deel van het Koninkrijk gelden. Dergelijke verdragen – ik noem die van Maastricht, Nice en Lissabon – zouden in de praktijk dus al referendabel zijn op grond van het huidige wetsvoorstel. Kortom, ik moet er namens de indieners bij de heer Van Raak op aandringen, om dezelfde reden waarom hij dat met zijn gelijklopende amendement betreffende het raadgevend referendum heeft gedaan, dit amendement ook nu in te trekken.

De heer **Van Raak** (SP):

Hartelijk dank voor deze verheldering. De belangrijkste Europese verdragen zijn dus referendabel. Geldt dat ook voor de richtlijnen?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Nee, dat geldt niet voor de richtlijnen, want dan hebben wij het ook over uitvoeringsbesluiten. Dan hebben wij het over zaken waarop wij niet direct die beleidsvrijheid hebben.

De heer **Van Raak** (SP):

Maar die wel van grote invloed zijn op onze bevolking!

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Die absoluut van grote invloed zijn op onze bevolking en ook op die van andere landen. Wij denken dat je daarvoor de macht van het Europees Parlement zou moeten versterken.

De heer **Van Raak** (SP):

Ik denk dat wij die discussie nog wel moeten voeren, want het gaat er natuurlijk om dat de Nederlandse burgers hun volksvertegenwoordiging kunnen terugfluiten. Dat zou eigenlijk ook in Europees verband moeten. Ik snap dat het een andere weg, een langere weg is, maar ik ben in ieder geval blij met de toelichting die de indieners geven over de belangrijkste Europese verdragen. Ik trek nu dan ook graag het amendement op stuk nr. 17 in.

De **voorzitter**:

Het amendement-Van Raak (stuk nr.17) is ingetrokken.

Voortman



Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Voorzitter. Op het punt van wetten die wij wensen uit te zonderen van referenda heeft de heer Bosma een amendement ingediend. Dat luidt simpelweg dat alle soorten wetten en verdragen referendabel moeten worden. Uitzonderingen daarop, zoals in het voorliggende wetsvoorstel staan, dienen volgens het amendement te verdwijnen. Ik kan er kort over zijn: wij ontraden dit amendement. Wat betreft de uitzonderingen op Rijkswetten die ook buiten Nederland van kracht zijn, wijs ik op wat ik daarnet al heb gezegd over het amendement van de heer Van Raak dat inmiddels is ingetrokken. Het amendement-Bosma wil dat ook wetten rond het koningschap, het Koninklijk Huis, de rijksbegroting en wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen, referendabel worden. Dat zijn onderwerpen die zich onzes inziens beter lenen voor grondwetswijziging, verkiezen en initiatiefwetten. Denk bijvoorbeeld aan het initiatiefwetsvoorstel van de leden Elissen en Helder over de modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel.

De heer **Bosma** (PVV):

Mevrouw Voortman is zo vriendelijk om even een "wijze" te laten vallen, zoals het in radiotermen heet. Ik snap er niks van. 30 april zijn wij met zijn allen bij elkaar in de Nieuwe Kerk en gaan wij een eed afleggen. Mevrouw Voortman doet dat niet, waarschijnlijk omdat zij tegenstander is van de monarchie. Wat is er nou mooier dan dat het Nederlandse volk gewoon mag stemmen over haar ideeën rondom het koningshuis of de invulling van de monarchie of wat dan ook? Waarom stemt mevrouw Voortman in de Nieuwe Kerk zeer demonstratief tegen de monarchie en waarom mogen gewone kiezers bij het referendum dat wij straks wellicht krijgen daarover niet stemmen?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Het gaat er natuurlijk niet om dat wij hier alleen de voorstellen die wij wel zien zitten of die wij niet zien zitten referendabel maken. De monarchie behoort tot de staatsrechtelijke structuur van Nederland. Als het aan mij zou liggen, zou Nederland op termijn een republiek worden. Dat kunnen wij regelen door middel van een grondwetswijziging. Die route moeten wij volgen. Het moet niet via een correctief referendum.

De heer **Bosma** (PVV):

Natuurlijk moet je dat grondwettelijk regelen, zeker als de ideeën van mevrouw Voortman ten uitvoer gebracht moeten worden. Maar je zou ook heel veel interessante referenda daarover kunnen organiseren. Waarom zou dat nou niet mogen? Burgers moeten dat toch gewoon kunnen? Dat is toch democratie?

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

De monarchie maakt deel uit van de staatsrechtelijke structuur. En daar hebben wij een aantal voorbeelden waarin wij een uitzondering willen maken op de referendabiliteit. Wat ons betreft vallen voorstellen rond het koningshuis daaronder.

De **voorzitter**:

Mijnheer Bosma, laatste keer.

De heer **Bosma** (PVV):

Maar wij mogen straks wel een referendum houden over de Eerste Kamer of over andere grondwetszaken. Alleen het koningshuis wordt uitgezonderd. Dat snap ik niet.

Mevrouw **Voortman** (GroenLinks):

Wij hebben het amendement van de ChristenUnie en het CDA over grondwetszaken positief gepreadviseerd.

Ik kom op het referendabel maken van wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Verdragsverplichtingen brengen met zich mee dat Nederland internationaal gehouden is om uitvoering te geven aan goedgekeurde verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het gaat daarbij vaak om de implementatie van Europese verordeningen en richtlijnen. In die gevallen heeft de wetgever geen beleidsvrijheid ten aanzien van de doeleinden van een internationale regeling. Een correctief referendum verhoudt zich dan ook niet tot het uitvoeren van dergelijke verdragsverplichtingen.

Een laatste argument om het amendement-Bosma te ontraden: begrotingswetten lenen zich onzes inziens niet voor een referendum, omdat dat raakt aan de bestuurbaarheid van het land. Een enorme veelheid aan zaken wordt in een begroting geregeld. Dat laat zich zelden terugbrengen tot één doorslaggevende, principiële vraag. Verwerping van een begrotingswet zou botweg inhouden dat alle uitgaven voor dat ministerie zouden moeten worden geschrapt. Zo'n vergaande beslissing moet op alle merites kunnen worden beoordeeld en dat hoort thuis in beide Kamers van de Staten-Generaal.

Initiatiefnemer Halsema begon de eerste termijn van de verdediging vanuit vak-K met het noemen van Hans van Mierlo, die weliswaar de vader van het referendum mag worden genoemd, maar die ook de nodige ambivalenties voelde. In dit debat hebben opeenvolgende sprekers en indieners in opeenvolgende Kamersamenstellingen juist die ambivalente gevoelens, alle voors en tegens, alle mitsen en maren uitgesproken en zorgvuldig tegen elkaar afgewogen. Dat sterkt de indieners in de gedachte dat het politieke primaat van de Nederlandse democratie stevig is verankerd, maar tegelijkertijd geloven de indieners er uiteindelijk in dat referenda uitstekende diensten kunnen verlenen om politieke belangenafwegingen op waarde te schatten en dat zij de werking en de legitimiteit van de Nederlandse democratie alleen maar kunnen versterken.



De heer **Schouw** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Allereerst dank ook ik alle leden voor hun buitengewoon inspirerende bijdragen, ook in de tweede termijn. Ik hecht eraan om ook te zeggen dat deze Kamer eigenlijk nog nooit zover is gekomen met een wetsvoorstel dat een correctief referendum vastlegt in de Grondwet. Natuurlijk gaan we hier dinsdag nog over stemmen en moeten we nog naar de Eerste Kamer, maar ik denk toch dat we hier vandaag met elkaar een historisch moment beleven.

Juist om dat nog eens te onderstrepen, begin ik met een citaat: "Ik geloof in referenda, niet om het representatieve stelsel te vernietigen, maar juist om het te corrigeren wanneer het niet meer representatief is". Met dit citaat van Theodore Roosevelt, oud-president van de Verenigde Staten, begint de memorie van toelichting bij ons initiatiefwetsvoorstel over het raadgevende referendum.

Schouw

Zo zien ook de indieners het referendum. Het is correctief en bindend, als een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie.

Net als in de eerste termijn en in de schriftelijke voorbereiding zijn ook in de tweede termijn door een aantal Kamerleden opmerkingen gemaakt over de positie van het referendum in de representatieve democratie. Dat kwam zojuist al aan de orde in een interruptiedebatje met collega Heijnen. De heer Taverne vreesde namens de voltallige VVD-fractie voor een ondergraving van het vertegenwoordigende stelsel. De SGP-woordvoerder waarschuwde op zijn beurt voor een aantasting. Mevrouw Van Toorenburg, ook niet voor een kleintje vervaard, sprak zelfs van "een ondermijning" van dat stelsel. Dat is nogal wat: een ondergraving, een aantasting en een ondermijning.

Hoewel op deze punten eigenlijk geen directe vragen aan de indieners zijn gesteld – er zijn vooral stellingen geponereerd – hechten wij er bijzonder aan om hierover te reflecteren, want het is nogal wat. Wij herkennen ons geenszins in die kwalificaties. Ik zal daar een paar argumenten voor geven. Ten eerste blijft in het voorstel dat wij hier vanavond verdedigen, het primaat van het parlement gewoon recht overeind. Voordat überhaupt sprake kan zijn van een correctief referendum, moet er immers natuurlijk wel iets te corrigeren zijn. Dat wetsvoorstel dient dus eerst door de Kamer van de Staten-Generaal te zijn aangenomen. Wetgeving is natuurlijk een belangrijke kerntaak van de Staten-Generaal en die kerntaak blijft daar gewoon. In dit verband is het bezwaar van de heer Bisschop natuurlijk buitengewoon interessant en intrigerend, want hij stelde dat het vertegenwoordigende stelsel niet gediend zou zijn met een, in zijn woorden, simpele ja- of nee-vraag. Volgens mij is die enigszins simpele ja- of nee-vraag echter ook de vraag waar de collega's aan de overzijde, van de Eerste Kamer, zich elke week voor gesteld zien. Als het antwoord van de senaat "nee" is, ligt de spreekwoordelijke bal weer bij het kabinet en vervolgens bij de Tweede Kamer. Dat is eigenlijk net zoals bij ons referendumvoorstel, want ook daarbij zijn na een negatieve uitslag de vertegenwoordigers van de representatieve democratie wederom aan zet.

De heer **Bisschop** (SGP):

De heer Schouw haalt een paar zaken door elkaar. Mijn uiteenzetting kwam erop neer dat een vraagstelling niet teruggebracht kan worden tot het simpele ja of nee van een correctief referendum. Dat laat zich niet vergelijken met de staatsrechtelijke vraag aan de Eerste Kamer om na bestudering van het totale wetsvoorstel en de juridische implicaties en complicaties ervan een ja of een nee, een voor of een tegen uit te spreken. Het is dus wat al te simplistisch om de vraagstelling van een referendum gelijk te stellen aan de afweging die in de Eerste Kamer moet worden gemaakt. Ik heb de stellige indruk dat daar toch enig verschil tussen zit. Ik vermoed dat de heer Schouw dat eigenlijk ook wel met mij een is, maar het zou natuurlijk fijn zijn als hij dat zou bevestigen.

De heer **Schouw** (D66):

De echt grote winst van dit voorstel is dat de vraagstelling moet zijn: bent u voor of bent u tegen het wetsvoorstel? Die eenvoudige vraag kan iedereen beantwoorden. We hebben allemaal voorbeelden in het land gezien van foute, verkeerde, complexe of niet te doorgronden refe-

rendumvragen. De grote winst van dit voorstel is "bent u voor of bent u tegen".

De opvattingen tussen de indieners en de SGP lopen hier blijkbaar uiteen, want de indieners zijn van opvatting dat de Nederlandse bevolking, zeker na de discussie in het parlement over alle ins en outs van een wetsvoorstel, heel goed kan doorgronden wat de inhoud van het wetsvoorstel is en vervolgens heel goed zijn mind kan opmaken over de vraag of men voor of tegen is. Die keuze is niet het exclusieve recht van een Tweede of een Eerste Kamerlid, want de bevolking kan die keuze ook maken, zeker na de discussie die dan volop in het parlement en de media is gevoerd.

De heer **Bisschop** (SGP):

Stel dat dit waar is, dan valt daarmee de bodem weg onder de uitzonderingen die in het wetsvoorstel worden geregeld voor referenda over het Koninklijk Huis, de uitvoering van verdragen en de begroting. Daarvoor gaat namelijk precies dezelfde redenering op.

Ik sluit mijn interruptie niet af met een vraag, maar met een constatering en wel dat de heer Schouw aan gelegenhedenargumentatie doet. Dat is zijn goed recht, maar zijn betoog ontbeert daardoor wel consistentie.

De heer **Schouw** (D66):

Dat moet ik toch tegenspreken. Het wetsvoorstel is namelijk buitengewoon consistent. Het moet namelijk echt gaan om een wetsvoorstel waarover de bevolking zich kan uitspreken: bent u voor of bent u tegen? Er zijn uitzonderingen. Een van de mede-indieners sprak daar al over. Maar hoe het ook zij: wij achten de bevolking prima in staat om een opvatting te hebben over een wetsvoorstel dat behandeld is. Ten slotte wijs ik de heer Bisschop er toch ook maar, fijntjes, op dat het in heel veel andere Europese landen heel erg gebruikelijk is dat individuele vraagstukken aan de bevolking worden voorgelegd. Iedereen wordt daar ontzettend blij van, omdat het een perfecte aanvulling is op de representatieve democratie. We maken hiermee mensen dus blij, zo zeg ik tegen de heer Bisschop.

Het referendum zal in handen van de bevolking dan ook vooral functioneren als een noodrem. En ja, daarmee heeft dit instrument inderdaad gevolgen voor de verdeling van de macht in onze democratie. Maar het betitelen daarvan als een ondermijning, of nog erger, van het representatieve stelsel doet natuurlijk geen recht aan de realiteit. Dat zou immers suggereren dat de volksvertegenwoordiging momenteel een monopolie op de macht heeft. Dat is om meer dan één reden een onjuiste voorstelling van zaken. Ik noem bijvoorbeeld het principe van de trias politica en de rol die daarin voor de rechterlijke macht is weggelegd.

De indieners beschouwen invoering van het correctief referendum dus absoluut niet als een ondermijning van de vertegenwoordigende democratie. Sterker nog, deze zal bijdragen aan een versterking van die democratie. Waarom? Omdat met het referendum als stok achter de deur bestuurders en politici worden gestimuleerd om extra aandacht te besteden aan de maatschappelijke gevolgen van hun voorstellen. Zij zullen hun standpunten goed over het voetlicht moeten brengen. Daar zullen zij toe worden gedwongen. Daarnaast zullen zij meer hun oren moeten spitsen voor signalen uit de samenleving.

Mensen zullen ook meer te zeggen krijgen over de politieke besluitvorming. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid

Schouw

leiden tot een grotere betrokkenheid bij die besluitvorming en dus ook bij de democratie als geheel, in het bijzonder bij het representatieve deel daarvan. Die betere betrokkenheid zorgt voor meer maatschappelijk draagvlak. Ook daarvoor is dit wetsvoorstel bedoeld.

Ten slotte zal de positie van politieke partijen – die onmiskenbaar een wezenlijk kenmerk vormen van de moderne vertegenwoordigende democratie – in het publieke debat prominenter worden. Zij zullen namelijk nadrukkelijker dat debat moeten zoeken om steun te vergaren voor hun standpunt inzake een concreet onderwerp of voor het benadrukken van de samenhang daarvan met andere onderwerpen.

Het invoeren van een correctief referendum zal in de Nederlandse moderne constitutionele verhoudingen een noviteit zijn. Ik zei al dat het echt een unieke gebeurtenis is als wij als initiatiefnemers erin slagen om het aanvaard te krijgen. Wij zouden daarmee echter toch geen *terro incognito* betreden. Zowel in gemeenten als in diverse andere landen is immers reeds ervaring opgedaan met correctieve referenda. Als je kijkt naar die lokale referenda – de heer Heijnen zei het al – zie je dat daar dwars door de partijen heen, ook bij het CDA en ook bij de VVD, groot enthousiasme voor bestond. Ik heb dus ook goede hoop dat in de loop van de tijd het enthousiasme, die meerwaarde voor de democratie, zal doordringen tot hun vertegenwoordigers hier in de Kamer. De indieners hebben in al die ervaringen weinig bewijs kunnen vinden voor de stelling die de tegenstanders van het correctief referendum hier hebben betrokken.

Voorzitter. Ik weet niet precies wat hier nu gebeurt, maar u moet ingrijpen.

De voorzitter:

Er gebeurt hier non-verbaal van alles en nog wat. De heer Bosma nodigt woordvoerders uit om te interrumpen. Volgens mij is dat niet zijn taak. Hij is nu ook geen voorzitter. Ik geef het woord weer aan de heer Schouw. Maar ik zie dat de heer Bosma eerst iets wil zeggen.

De heer Bosma (PVV):

Ik stel vast dat de heer Schouw een waarheid als een koe spreekt. Hij refereert waarschijnlijk aan de positie van bijvoorbeeld Halbe Zijlstra bij het Utrechtse referendum over de koopzondag. De heer Zijlstra was daar zeer enthousiast over. De VVD was er enthousiast over. De leden van de VVD zijn zeer enthousiast over het referendum. Dat hebben wij gezien in het Liberaal Manifest. De heer Schouw doet iets heel simpels: hij daagt de VVD uit om naar voren te komen en te reageren op zijn woorden. Ik stel vast dat de heer Taverne gewoon blijft zitten, omdat hij doodsbang is voor zijn eigen leden.

De voorzitter:

Dit noemen wij uitlokking. Ik geef de heer Taverne het woord.

De heer Taverne (VVD):

Ik kan dit niet onbeantwoord laten, hoewel het ongebruikelijk is. Ik heb ook aandachtig geluisterd naar de zeer positieve woorden van de heer Schouw, overigens in aansluiting op de woorden van de heer Heijnen, over referenda op lokaal niveau. We kunnen iets vinden van referenda. Van referenda op lokaal niveau moeten ze vooral voor een deel op lokaal niveau iets vinden. Het is al bezwaarlijk genoeg dat het daar gebeurt, laten we het in ieder geval

niet in de Grondwet vastleggen, stel ik voor. Misschien is het een idee voor de heer Schouw om de komende jaren eens te kijken hoe zich dit op lokaal niveau ontwikkelt.

De heer Schouw (D66):

Dank natuurlijk aan de heer Taverne voor zijn warme en stimulerende woorden, want zo ergaaf ik die toch. Het is natuurlijk helemaal juist wat de heer Bosma zei, en ook misschien wel wat de heer Taverne wilde zeggen: er is op lokaal niveau al bijna twintig of dertig jaar ervaring opgedaan met lokale referenda. Soms zijn die heel succesvol en soms minder succesvol, maar de politieke waterscheiding die ik in dit parlement zie rondom referenda, zie ik niet in de gemeenten. Ik denk dat het goed is om dat met elkaar vast te stellen. Het is helemaal niet erg, het is ook helemaal geen verwijt, maar ik put er wel hoop en energie uit, opdat die lokale ervaringen, die positieve, goede lokale ervaringen met de referenda uiteindelijk ook een beetje doorsijpelen naar de vertegenwoordigers van VVD en CDA op nationaal niveau.

De voorzitter:

Ten slotte, mijnheer Taverne.

De heer Taverne (VVD):

Ik waardeer de heer Schouw als collega en ik waardeer het in het bijzonder wanneer hij mijn woorden positief duidt. Ik wil echter ook voorkomen dat hij er een verkeerde duiding aan geeft. In aansluiting bij de vaststelling van de heer Schouw stel ik vast dat er al heel lang op lokaal over wordt gesproken en er hier en daar ervaringen mee worden opgedaan en dat de waterscheiding hier nog niets is doorgesijpeld. Dat is misschien omdat het nog onvoldoende rijp is om dit nu op landelijk niveau in de Grondwet vast te leggen.

De voorzitter:

Wil de heer Schouw al gaan afronden?

De heer Schouw (D66):

Nog niet, mevrouw de voorzitter. Ik wilde gaan afronden maar doe dat nu niet zonder de vaststelling dat het hoofdbestuur van de VVD tot voor kort nog echt een enorme voorstander was van het referendum. Het kan even anders zijn, maar ik heb er toch weer goede hoop op dat het binnenkort weer komt.

Ik rond af, voorzitter. Verre van een aantasting van de representatieve democratie is het referendum juist een verrijking voor de Nederlandse representatieve democratie. Het is zeker geen heilige graal voor de perfecte democratie maar wel degelijk, naar de opvatting van de indieners, een buitengewoon betekenisvolle stap voorwaarts in de modernisering van onze huidige democratie.

De voorzitter:

Dank u wel mijnheer Schouw, ik dank de indieners voor hun beantwoording in tweede termijn. Ik zie dat de minister ook behoefte heeft aan een reactie. Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken.



Minister Plasterk:

Voorzitter. Bij een initiatiefwetsontwerp zoals dit past het kabinet slechts een bescheiden rol, namelijk die van adviseur, met name waar daarom gevraagd is, en die van ver-

Plasterk

tolker van het kabinetsstandpunt. Ik kan kort zijn op beide punten. Ten aanzien van het laatste hebben we in het kabinet afgesproken om eerst het debat in deze Kamer af te wachten, inclusief eventuele wijzigingen aan het voorstel en om uiteindelijk het voorstel dat daaruit voortvloeit op zijn merites te beoordelen en ons te beraden op een standpunt voorafgaand aan de plenaire behandeling in de Eerste Kamer. Dat geldt ook voor het recent door de Tweede Kamer aangenomen initiatiefwetsvoorstel 30372, het wetsvoorstel dat het niet-bindend referendum regelt en dat nu al bij de Eerste Kamer in behandeling is.

Ik heb niettemin een kabinetsstandpunt over twee van de voorliggende amendementen en ik heb een enkel advies, waarbij ik mij realiseer dat de Kamer daar niet om gevraagd heeft op dit punt. Ik vind het echter toch mijn taak om erop te wijzen. Dit betreft de financiële consequenties. Ik wijs daarop opdat de Kamer daarover volledig bijgelicht en voorgelicht haar standpunten kan bepalen. Het is goed als de Kamer zich realiseert dat er enige financiële consequenties zijn. We schatten in dat er beperkte structurele kosten zullen zijn, zeker wanneer er in de uitvoering gekozen zou worden voor een referendumcommissie die bijvoorbeeld beoordeelt of voorstellen in aanmerking komen voor een referendum. Daar zal een beperkte inzet van personeel voor nodig zijn; we schatten zo rond de drie fte plus wat overhead.

De grotere kosten zijn natuurlijk de kosten per referendum, waarbij het natuurlijk uitmaakt of je ze laat samenvallen met verkiezingen, bijvoorbeeld voor de gemeenteraad. Maar dat zal gezien de termijnen wellicht niet altijd het geval zijn. We taxeren, ook op basis van eerdere referenda, bijvoorbeeld over Europa, dat de organisatie- en uitvoeringskosten voor de gemeenten ongeveer 25 miljoen per keer zullen zijn. Daar komt dan nog wat bij voor de Kiesraad, wellicht Binnenlandse Zaken, en de gemeente Den Haag, in het kader van het stemmen door buitenlanders. Dat kan in de orde van vijf ton zijn. Decentraal kunnen er kosten gemaakt worden. Mocht er gekozen worden voor een opkomstbevorderingscampagne, dan kan dat nog 1,5 miljoen aan kosten per keer met zich brengen. Hetzelfde geldt voor subsidies, mochten die een rol spelen in dit voorstel. De kosten per referendum kunnen 30 miljoen euro bedragen. Het leek mij passend, de Kamer daarop te wijzen.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

In de week dat Margaret Thatcher ons is ontvallen, moet ik weer denken aan wat zij ooit zei: the Lady does not turn. Als deze minister vandaag zegt dat hij geen oordeel geeft, betekent dit dan dat het oordeel dat hij in zijn column heeft gegeven enige tijd geleden, gewoon nog geldt? Met andere woorden: referendum, niet aan beginnen,

Minister Plasterk:

Ik meen dat Thatcher zei: "the Lady is not for turning". En ik ben geen columnist. Ik ben minister van dit mooie land.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

De minister heeft gelijk. Dat zei zij inderdaad. Maar ik hoor toch graag van de minister hoe hij dit ziet. Het is toch niet raar dat de Kamer advies vraagt aan een bewindspersoon die zich zo knetterhard heeft uitgesproken tegen een wet waar hij nu ineens geen oordeel over heeft? Dat vind ik toch wel bijzonder.

Minister Plasterk:

Er heeft zich nooit een bewindspersoon via een column uitgesproken over deze wet.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Dit is wel heel erg sneu.

Minister Plasterk:

Dit is staatsrechtelijk totaal zuiver. Ik spreek namens de Kroon, namens het kabinet geef ik het standpunt over dit voorstel.

Voorzitter. Ten aanzien van twee amendementen kan ik de Kamer wellicht wel verblijden met een standpunt van het kabinet. Allereerst betreft dat het amendement op stuk nr. 19 van Anker en Schinkelshoek. Dat beoogt, de drempels in de Grondwet vast te leggen. Dat ontraad ik. Ik blijf graag buiten de discussie over de drempels als zodanig. Maar ik denk, eerlijk gezegd, dat je twee klippen moet zien te vermijden. Bij te lage drempels verliest het instrument het karakter van een noodremprocedure. Dat leidt overigens ook tot het overladen van kiezers, gemeentebesturen et cetera op een manier die door niemand wenselijk wordt geacht. Bij te hoge drempels verliest het instrument zijn bruikbaarheid en is het in feite een lege huls geworden. Bij het vaststellen van de juiste hoogte moet de wetgever aan de bal zijn en niet de grondwetgever, al was het maar omdat je dan een vertraging van steeds een kabinetsperiode inbouwt. Bovendien zou het bijvoorbeeld op het punt van de ondersteuningsverklaringen best eens kunnen dat door ontwikkelingen in de ICT een drempel over een jaar of drie, vier een heel ander karakter krijgt. De gewone wetgever moet dan in staat zijn, daarin een standpunt te bepalen. Ik blijf dus graag over de discussie over de drempels, maar het lijkt mij niet passend ze in de Grondwet op te nemen.

Het amendement op stuk nr. 26 van de heer Bosma beoogt om begrotingswetten en rijkswetten referendabel te maken. Ik wil er op wijzen – mevrouw Voortman deed dit ook al – dat de procedure voor de rijkswetgeving niet gewijzigd kan worden in een wet die geen rijkswet is. Dat volgt uit artikel 5 van het Statuut. Alleen al om die reden ontraad ik het amendement op stuk nr. 26.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik dank nogmaals de indieners. Ik dank hun adviseurs, de minister en de leden. Aanstaande dinsdag zal over dit wetsvoorstel gestemd worden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.