

## Van Aartsen

niet handhaven van de separate functie van de VN-ontwapenings-ambassadeur in Genève. Daar heeft de minister nog niet over gesproken.

Minister **Van Aartsen**: Dat laatste heb ik niet gedaan omdat daarover de discussie ten departemente nog gaande is. Ik meen dat het niet goed is om er op dit moment, terwijl het besluit daarover nog niet definitief genomen is, al mededelingen over te doen.

Wat betreft de relatie tussen het Verdrag van Ottawa en de protocollen II en IV kan ik het volgende opmerken. Zo langzamerhand is er sprake van een samenstel van verdragen. Ik veronderstel dat de heer Hoekema de vrees heeft dat men daardoor op een gegeven ogenblik de bomen door het bos niet meer ziet en dat derhalve de handhaafbaarheid en het toezicht op die verdragen wordt bemoeilijkt. Ofschoon het sanctiemechanisme ontbreekt, is het gelet op de artikelen 8 en 9 best mogelijk om een aantal maatregelen te nemen. Het lijkt mij desalniettemin goed om oog te houden op die ontwikkeling. Ik wijs er wel op dat het streven naar een veelomvattender verdrag nieuwe onderhandelingen vergt, waarbij de kans bestaat dat het bereikte in een vorige trek in een volgende trek ter discussie wordt gesteld. Dat was ook aan de orde bij de suggestie van de heer Hessing.

De vraag met betrekking tot de inzet van mijnenruimers van Defensie in het kader van of door particuliere organisaties zal ik schriftelijk beantwoorden omdat ik daar nu geen wetenschap over heb.

De heer **Hoekema** (D66): Ik wil nog een keer de welwillendheid van u misbruiken, mevrouw de voorzitter, door aan de minister te vragen, maar ik denk dat ik het bijna niet hoeft te vragen, want hij zal het zeker doen, om het resultaat van de afweging ten departemente, niet alleen over de functie van een ontwapenings-ambassadeur, maar ook van een VN-ambassadeur en de andere zaken die aan de orde zijn geweest of nog zijn in het kader van de reorganisatie en efficiëntiediscussies, ten spoedigste aan de Kamer te melden.

Minister **Van Aartsen**: Zodra daar definitief de hamer over is gevallen, zal ik de Kamer daarover informeren.

De **voorzitter**: Mag ik aannemen dat na deze toch wel uitgebreide beantwoording geen tweede termijn nodig is? Dat is het geval.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

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

(Zie vergadering van 9 februari 1999.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de leden voor hun bijdrage aan dit belangwekkende onderwerp. Volgens mevrouw Scheltema figureert dit al sinds 1903 op de staatkundige agenda. Het is voor mij als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bijzonder dat ik na het debat over de deconstitucionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de koningin ten tweede male het woord mag voeren over een herziening van de Grondwet, het belangrijkste staatsdocument. Ik zeg dit eens temeer nu het belang van de Grondwet vorig jaar breed onder de aandacht is gebracht. Voordat ik op de vragen inga, maak ik enkele algemene opmerkingen.

Voorzitter! Het gaat om een ingrijpend voorstel, ten aanzien waarvan alle voors en tegens al uitvoerig zijn gewisseld. De eerste termijn van de Kamer kan worden beschouwd als een extra aansporing om nog eens gezamenlijk vast te stellen dat dit de goede weg is. Mevrouw Scheltema wees er terecht op dat er al decennialang gediscussieerd wordt over vergroting van de invloed van de kiezers en in dat verband over de invoering van een referendum. De invloed van de bevolking op de politiek in het algemeen is in de laatste decennia toegenomen. Burgers worden door

middel van inspraak meer betrokken of betrekken zichzelf bij besluitvormingsprocessen. Er worden opiniepeilingen gehouden die soms grote invloed hebben op het reilen en zeilen van de politiek. Op lokaal niveau kennen wij sinds enige tijd het raadplegend referendum.

De commissie-Biesheuvel is ongelooflijk belangrijk geweest voor het staatkundig denken in ons land. De heer Rehwinkel heeft terecht lovende woorden gewijd aan het belangwekkende rapport van de commissie over het referendum. Dit rapport vormt de basis van het onderhavige voorstel. Er kan dus niet gezegd worden dat dit voorstel "overnight" tot stand is gekomen. Voorzover er nog aan een degelijke voorbereiding wordt getwijfeld, kan naar dit tijdspectief verwezen worden. De commissie-Biesheuvel heeft opgemerkt dat de invloed van de burgers vaak ophoudt bij het punt waar de directe invloed wordt uitgeoefend, namelijk bij het daadwerkelijk nemen van besluiten.

Voorzitter! Met dit voorstel wordt hier verandering in aangebracht. Ik ben verheugd hieraan een bijdrage te mogen leveren. Vanzelfsprekend hoop ik dat met de behandeling van het voorstel in tweede lezing de daadwerkelijke invoering van het referendum niet lang meer op zich zal laten wachten. Ik ben dan ook van plan het voorstel voor de uitvoeringswet in procedure te brengen zodra de grondwetsherziening haar beslag heeft gekregen. Op de termijn voor de totstandkoming van de uitvoeringswet kom ik later terug.

Voorzitter! In verschillende opzichten is dit voorstel onderwerp van heftige kritiek en dispuut geweest, binnen en buiten de Staten-Generaal. De een vond dat het voorstel niet ver genoeg ging en de ander wilde het voorstel juist beperken. Deze verschillende invalshoeken zijn gisteren in de eerste termijn van de Kamer duidelijk naar voren gekomen. Ik meen dat deze beide standpunten aantonen dat er sprake is van een evenwichtig voorstel. Mevrouw Scheltema, maar ook mevrouw Halsema en de heer Poppe meenden dat het wel een tandje minder had gekund ten aanzien van de drempels. Mevrouw Halsema en de heer Poppe vinden de drempels sowieso veel te hoog. Door stevige drempels is enerzijds verzekerd dat een referendum een

## Peper

onderwerp betreft dat door een substantieel deel van de bevolking als wezenlijk wordt ervaren. Anderzijds is het aantal referenda-bele onderwerpen voor het nationale referendum indrukwekkend. Er vallen er maar een aantal buiten. Er is dus evenwicht als er enerzijds een hoge drempel is en er anderzijds bijna geen beperkingen zijn in het aantal onderwerpen voor het nationale referendum.

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! De opmerkingen van zijne excellentie roepen toch enige vragen op. Kan hij een indicatie geven van het aantal referenda op nationaal niveau dat hij verwacht? Het mag bekend zijn dat wij verschillend denken over het aantal onderwerpen. Ik heb het idee dat het referendum zeer incidenteel zal voorkomen.

Minister **Peper**: Ik zal dit niet zeggen. Wellicht kom ik daar straks nog even op terug of in tweede termijn, want het is interessant om voorspellingen te doen over een zaak waarmee te zijner tijd voluit gewerkt zal worden. Het kan om meer onderwerpen gaan dan de heer Brood voor wenselijk houdt.

De heer **Poppe** (SP): Voorzitter! Ik mag volgens mij gewoon minister tegen de excellentie zeggen.

Ziet de minister de kwestie van de drempel niet te eenzijdig? De hoge drempel is enerzijds een garantie dat er alleen onderwerpen door komen die hoge ogen gooien en grote onrust veroorzaken bij de bevolking. Gisteren heb ik echter benadrukt dat het anderzijds een versteviging is van het parlementaire werk. Men zal dit werk goed willen doen, omdat in het achterhoofd meespeelt dat er de mogelijkheid is van een referendum. Die functie benadrukt de minister te weinig door het te eenzijdig inzetten op een hoge drempel.

Minister **Peper**: Ik ben aan het begin van mijn beantwoording, maar deze zaken komen allemaal nog aan bod.

In het algemeen ben ik van mening dat – er is gediscussieerd over een beperking van het aantal onderwerpen, waardoor op een andere wijze met de drempel kan worden omgegaan – het voorstel evenwichtig is, ook al begrijp ik dat vanuit verschillende politieke invalshoeken een ander evenwicht wenselijk wordt geacht.

Mevrouw Van der Hoeven en de heer Van der Vlies hebben betoogd dat het referendum het primaat van het vertegenwoordigend stelsel doorbreekt. De heer Schutte bracht namens het GPV en de RPF op dit punt aarzelingen naar voren, waarbij hij namens zijn eigen partij enige nuanceringen aanbracht. Ik bestrijd dat het referendum in de voorliggende vorm het primaat van het vertegenwoordigend stelsel doorbreekt. Het aan de orde zijnde voorstel voor het correctief wetgevingsreferendum is een bescheiden, maar noodzakelijke aanvulling op het vertegenwoordigende stelsel. Bescheiden, omdat alleen wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard, aan een referendum onderworpen kunnen worden en omdat het voorstel hoge drempels bevat. Die hoge drempels verzekeren dat een referendum alleen kan plaatsvinden over uitzonderlijke en door een aanzienlijk deel van de bevolking als wezenlijk ervaren onderwerpen. Ik sluit niet uit dat het met de moderne communicatiemiddelen van heden mogelijk is om het Nederlandse volk in hoog tempo op het spoor te zetten van het referendum.

De heer Brood heeft ons deelgenoot gemaakt van het gedachtegoed dat ook het correctief referendum inmiddels in het verkiezingsprogramma van de VVD is opgenomen. Waarvan akte! Ik noteer ook met vreugde dat de heer Brood en zijn fractie de regering bijstand zullen verlenen indien dit onderdeel van het VVD-verkiezingsprogramma nog niet helemaal is verwerkt in de Eerste Kamer. Ik wijs verder op de uitlating van de minister-president, die in verband met de indiening van dit voorstel in eerste lezing aangaf dat het toenmalige kabinet voorstander was van het correctief wetgevingsreferendum, maar dat "het natuurlijk geen ballentent mag worden in onze wetgeving". Dat noteer ik met instemming.

Ik wil mij verder graag aansluiten bij het betoog van mevrouw Halsema. Zij wees erop dat de introductie van het referendum het politieke primaat en de legitimiteit in zijn algemeenheid juist versterkt. Ik geloof dat dit juist is, maar tegenover u staat een al oude – in vele betekenissen van het woord – voorstander van het referendum. In die redenering wordt niet alleen gekeken naar het primaat van de

Staten-Generaal, maar wordt het primaat van de politiek meer in het algemeen als uitgangspunt genomen. Dat is een buitengewoon verhelderende kijk op de betekenis die het referendum voor de werking van de politiek kan hebben.

Het is aantrekkelijk om in te gaan op het betoog van mevrouw Halsema met betrekking tot de verplaatsing van de politiek, maar ik ben zo bang dat ik dan wat te lang ga praten. Ik wil alleen zeggen dat enkele voorbeelden die zij in dat kader noemt, ook voorbeelden zijn van een verdieping van de politiek. Naar mijn oordeel gaat een belangrijk deel van het hele debat over de verplaatsing van de politiek uit van een iets te grote pretentie van de politiek, met een blik op het verleden en een niet helemaal juiste interpretatie van de periode in de Nederlandse politieke geschiedenis waarin men dacht dat de politiek het voor het zeggen had. Dan heb ik het over de jaren vijftig en zestig. Maar goed, dat is ook terug te vinden in de publicatie van begin jaren tachtig over de illusie van de democratische staat. Ik geloof echter niet dat ik daar nu uitvoerig met de Kamer over in discussie moet gaan. Ik ken dus het gedachtegoed dat mevrouw Halsema hier naar voren brengt. Wij zijn het in ieder geval eens over de verdieping, de versterking van de legitimiteit en de invloed van het correctief referendum op de besluitvorming ex ante. Die is heel erg belangrijk.

Mevrouw de voorzitter! Ik zal wat specifiek ingaan op de hoogte van de drempels. Dat is door mevrouw Halsema en de heer Poppe aan de orde gesteld. Dit punt is uiteraard ook in eerste lezing uitvoerig aan de orde geweest. De regering meent dat het voorliggende voorstel een evenwichtig geheel is en dat de drempels op het juiste niveau liggen. Zij erkent echter dat je daarover kunt debatteren. Door de hoogte van de drempels wordt in ieder geval verzekerd dat het primaat bij het vertegenwoordigde stelsel ligt en dat alleen een referendum kan plaatsvinden over onderwerpen die door een aanzienlijk van de bevolking als wezenlijk worden ervaren en die aan de orde geweest zijn in het parlement. Dat is, wat de regering betreft, geen uitdrukking van een gering vertrouwen in de burgers, maar het geeft aan dat een referendum echt om heel belangrijke zaken moet gaan, wil je de democratie die

## Peper

verdieping meegeven die dan aan de orde is, ex ante en ook ex post. Gelet op het grote aantal onderwerpen dat referendabel is, vind ik dat een zeer te verdedigen stellingname. Daarmee geef ik toe dat de drempels die de commissie-Biesheuvel hanteerde, 10.000 en 300.000, zijn verhoogd op grond van het debat dat ik al kort weergaf.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik hoop dat de minister inmiddels ver genoeg gevorderd is met zijn betoog. De minister rechtvaardigt de hoogte van de drempels steeds vanuit het grote aantal onderwerpen. Nu is er met name vanuit mijn fractie kritiek op de beperking van het aantal onderwerpen. Planologische kernbeslissingen zijn bijvoorbeeld niet meer referendabel. Over welke onderwerpen heeft de minister het eigenlijk wel? Kan hij een indicatie geven van de aantallen? Dat heeft ook de heer Brood al gevraagd.

Minister **Peper**: Mevrouw Halsema vraagt naar de bekende weg, want de uitzonderingen zijn bekend. Het aantal onderwerpen voor het nationale referendum is bijna oneindig als je kijkt naar wetgeving die hier aan de orde is. Dat viel mij op. Ik had mij tot het midden van het vorige jaar niet zo verschrikkelijk verdiept in de gedachten die zijn gewisseld rond dit thema, maar het maakte wel indruk op mij toen ik zag dat er eigenlijk maar betrekkelijk weinig werd uitgezonderd. Nogmaals, dat is ook een keuze. Je kunt het veel beperkter doen, maar dat is niet gedaan. Je ziet dan dat het aantal onderwerpen dat aan de orde kan worden gesteld, wordt "gecompenseerd" door de drempels. Dan zegt men dat het ook echt ergens over moet gaan en dan worden er hoge eisen gesteld aan de drempels.

De commissie-Biesheuvel deed haar werk alweer een jaar of vijftien, zestien geleden en sinds die tijd zijn de communicatiemogelijkheden enorm toegenomen. Het is wellicht helemaal niet zo moeilijk om zoveel mensen op de been te brengen. Een drempel van 40.000 is niets; 600.000 is wat meer, maar dan praat je nog maar over 5 à 6% van het electoraat.

De heer **Poppe** (SP): De minister zegt eigenlijk dat er zoveel kwesties referendabel zijn, dat de cijfers verdubbeld moeten worden: van 300.000 naar 600.000. Die combinatie

zie ik niet. Het gaat om het doel: wij willen mensen meer betrekken bij de politiek en ze daarvoor ook de gelegenheid bieden. Dat heeft niets te maken met moderne middelen of met het feit dat er veel referendabel is. Het gaat om het doel: mensen bereiken. Dan moet je geen onoverkomelijke drempel instellen. De commissie-Biesheuvel, ook al is het lang geleden, heeft het niet voor niets gedaan. Wat is er sindsdien veranderd? Wat is er nu anders dan in de tijd van de commissie-Biesheuvel? Ik denk dat de kloof sindsdien alleen maar groter en niet kleiner geworden is.

Minister **Peper**: Na de commissie-Biesheuvel heeft er aanzienlijk debat plaatsgevonden in het parlement dat hier invloed op heeft gehad. Ik wijs alleen al op het statistische feit dat er inmiddels meer mensen zijn in Nederland.

De heer **Poppe** (SP): En de opkomst bij de verkiezingen is gedaald. Dat is een reden temeer om de cijfers van de commissie-Biesheuvel aan te houden.

De heer **Brood** (VVD): De minister zegt dat de opkomst door de moderne informatietechnologie wordt versterkt. Hoe denkt de minister dan over het recente rapport over de Internetdemocratie, uitgebracht door de ROB, dat stelt dat die benadering van zaken nogal verwatert? Daarin staat dat we daar niets van mogen verwachten, althans niet al te veel. Wat vindt de minister ervan dat het overgrote deel van onze regelgeving inmiddels aan die wet is onttrokken? Ik denk dan aan de Europese regelgeving, die inmiddels eenderde van onze regelgeving vormt. Vervolgens komt eenderde van onze regelgeving via AMvB's tot stand. Dan kan de minister toch volhouden dat een aanzienlijk deel van onze regelgeving vatbaar is voor referenda?

Minister **Peper**: Ik houd dat wel vol. Ik denk dat zeer veel wetgeving referendabel is. Ik bedoel te zeggen dat de mogelijkheden om mensen op korte termijn te mobiliseren de afgelopen vijftien jaar zijn toegenomen. Als je ziet welke beweging je in gang kunt zetten als er echt iets aan de hand is, is duidelijk dat je ook heel snel mensen op het spoor van

een referendum kunt zetten. Daar ben ik van overtuigd.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Als ik het goed begrijp, wil de minister heel veel zaken referendabel maken, als het niet op de ene manier kan, dan wel door ervoor te zorgen dat er voldoende handtekeningen komen. Mijn vraag gaat echter over de uitzonderingen. Die staan in de wet genoemd, maar wat is de mening van de minister als het gaat om herindelingswetten? Die hebben betrekking op een maar zeer beperkt deel van het land. Komt u daar nog op?

Minister **Peper**: Ja, daar kom ik nog op. Ik zal u allemaal zo goed mogelijk beantwoorden.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Als de minister op dat punt is gekomen, kom ik er wel op terug, maar dan met dezelfde vraag.

Minister **Peper**: Het komt allemaal. Ik heb het nu over drempels.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Nog een vraag over de spreiding van de informatietechnologie. Ik heb in eerste termijn opgemerkt dat dit alleen kan worden begrepen als vergroting van de rechtsgelijkheid en dat dit niet tegengewerkt mag worden door het opwerpen van nieuwe democratische drempels. Ik krijg daar graag uw reactie op.

Minister **Peper**: Mijn stelling is dat de mogelijkheid om mensen te bereiken zodanig is toegenomen, dat het niet moeilijk is om bij belangrijke zaken de mensen op het spoor van het referendum te zetten. De praktijk wijst dat uit, als je ziet hoe het gaat met mobilisatie van mensen rond bepaalde thema's. Dat kan heel snel, als het belangrijk is; dat laat zich empirisch bewijzen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik ben het met de minister eens dat een goede inschatting is gemaakt en de drempels goed gekozen zijn. Het is en blijft echter een inschatting, zoals ik gisteren heb gezegd. Anderen hebben wel eens heel andere inschattingen gemaakt en die overigens weer moeten terugnemen. Er is bijvoorbeeld wel eens over 1,2 miljoen gesproken. Is de minister bereid om na te gaan hoe de referendumpraktijk zich precies gaat

## Peper

voltrekken en daarbij ook te bekijken of wij met de nu gekozen drempels een situatie krijgen waarmee wij tevreden kunnen zijn, dus dat in redelijke mate correctieve referenda worden gehouden?

Minister **Peper**: Ik zeg dat graag toe. Eerst moet de grondwetswijziging in tweede lezing beide Kamers passeren en daarna komt er nog uitvoeringswetgeving, dus voordat wij echt aan de slag kunnen, gaat er nog wel enige tijd overheen. Vanzelfsprekend zal er grote belangstelling zijn voor het verloop van referenda. Dat is nu al het geval bij lokale referenda. Het ligt dus voor de hand om dat zeer precies te volgen. Het is immers een nieuw instrument, behoudens een paar uitzonderingen in de lokale sfeer.

De heer **Poppe** (SP): Ik krijg de indruk dat de minister nogal krampachtig allerlei argumenten noemt om de hoge drempel te verdedigen. Hij gebruikt de moderne informatica, waardoor mensen goed geïnformeerd kunnen worden, als argument om te stellen dat de drempel niet zo hoog is. Dat kan echter ook andersom worden gebruikt, namelijk dat juist als de mensen goed geïnformeerd zijn over de uitstekende wetten die worden gemaakt, zij niet zo snel naar het middel van het referendum zullen grijpen. Mensen zullen dus de vraag of zij al dan niet willen meedoen aan het steunen van een referendum, beter kunnen beoordelen vanwege de goede informatie en daarom is een lagere drempel juist gerechtvaardigd.

Minister **Peper**: U hebt gisteren een pleidooi gehouden voor het serieus nemen van de mensen. Dat doe ik nu ook.

De heer **Poppe** (SP): Wij hebben het nu over 300.000, of het dubbele ervan.

Minister **Peper**: Ja, en ik houd vast aan 600.000.

De heer **Poppe** (SP): Maar u hebt daar nog steeds geen argument voor weten te vinden.

Minister **Peper**: Ik overtuig u niet; dát is het probleem.

De heer **Poppe** (SP): Ik heb laten

zien dat de argumenten die u gebruikt, ook omgekeerd toegepast kunnen worden, en gevraagd om daar eens over na te denken.

Minister **Peper**: Ik deel uw opvatting niet.

De heer **Poppe** (SP): Ik begrijp wel dat u als oud voorstander van een referendum in een moeilijke positie zit, omdat u de 600.000 moet verdedigen die u niet zelf hebt verzonnen, maar...

De **voorzitter**: Mijnheer Poppe, dit lijkt mij het moment om te zeggen dat u over uw vragen gaat en de minister over zijn eigen antwoorden.

Minister **Peper**: Zo is dat.

Mevrouw Halsema heeft betoogd dat drempels eigenlijk niet in de Grondwet, maar in de uitvoeringswetgeving opgenomen hadden moeten worden. Zij gaf daarbij zelf aan wat de reden voor opnemings van drempels voor het nationale referendum in de Grondwet was. De gewone wetgever mag niet de mogelijkheid hebben om van die algemene drempels in de referendumwet bij bijzondere wet af te wijken om zodoende een referendum onmogelijk te maken. Mevrouw Halsema achtte dit een kwestie van vertrouwen. Ik ben dat niet met haar eens. De wetgever dient als belanghebbende niet zelf de regels op dit punt te kunnen vaststellen. Daarmee zou de wetgever immers in de positie van rechter in eigen zaak worden gebracht.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik heb inderdaad zelf het argument aangeleverd, maar heb daarnaast gezegd dat de grondwetgever ook politieke motieven heeft gehad om de drempel te verhogen. Het ging hier om het sluiten van een compromis met coalitiepartner VVD. Dat maakt het argument inhoudsloos en dus kunt u dat niet staande houden. Dat was de strekking van mijn betoog.

Minister **Peper**: Ik vind dat ik het wél staande kan houden. Het is nogal helder in de Grondwet neergelegd. De wetgever heeft niet de mogelijkheid om daarvan af te wijken in de uitvoeringswet. Dat vloeit voort uit de hiërarchische verhouding tussen grondwetgever en wetgever.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Omwille van de geschiedschrijving nog even het volgende. Mevrouw Halsema zei dat de drempels voortvloeien uit een compromis binnen de coalitie. Dat is echter niet het geval. Wellicht doet zij op de situatie waarin de VVD pleitte voor 1,2 miljoen handtekeningen, hetgeen de PvdA en D66 niet nodig vonden, en op de discussie over het al dan niet opnemen van de drempels in de Grondwet. De verhoging van 300.000 naar 600.000 is echter niet het resultaat van compromisvorming.

Minister **Peper**: Voorzitter! Van verschillende kanten is aangedrongen op meer duidelijkheid over de vraag welke kant de regering op wil met de uitvoeringswetgeving. Ik onderstreep dat thans aan de orde is een grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing. De tekst van het voorstel is in eerste lezing vastgesteld. Mevrouw Scheltema wees er ook al op dat vandaag de vraag moet worden beantwoord of de algemene kaders voor het referendum de juiste zijn. Over de manier waarop die algemene kaders in de uitvoeringswetgeving moeten worden ingevuld, kan de grondwetgever geen bindende uitspraken doen. Dat behoort immers tot de competentie van de gewone wetgever. Uit de opmerkingen van de heer Schutte leid ik af dat ook hij deze staatsrechtelijke zuiverheid graag respecteert. Daarnaast speelt hier een punt van meer praktische aard. De regering is nog aan het onderzoeken welke de voor- en nadelen van de verschillende varianten zijn. Als daarover duidelijkheid bestaat, moeten de varianten uiteraard worden voorgelegd aan de VNG, het IPO en de Raad van State. Ik acht het derhalve prematuur om verder op de uitvoeringswetgeving vooruit te lopen dan tot nu toe al is gebeurd. Ik kom daar nog op terug als het gaat om de decentrale kant van de zaak.

Voorzitter! Ik wil erop wijzen dat over de algemene lijnen van de uitvoeringswet in de diverse stukken enkele belangrijke en richtinggevendende uitspraken zijn gedaan. Het parlement hoeft dus in zijn rol als medegrondwetgever niet volstrekt in het duister te tasten over de aard van de uitvoeringswet. Zo is aangegeven dat voor de hoogte van de drempels aansluiting moet worden gezocht bij de drempels die voor het landelijk niveau gelden,

## Peper

rekening houdend met de grootte van provincies en gemeenten. Een zekere variatie is denkbaar, maar er is hier duidelijk sprake van een analogieredenering. Ook is benadrukt dat de uitvoeringswet precies moet regelen welke besluiten wel en niet referendabel zijn. De regering heeft verder het voornemen om korte, snelle en eenvoudige beroepsprocedures in de uitvoeringswet op te nemen. Hiermee wordt voorkomen dat deze procedures tot vertraging leiden. Verder zullen in het kader van de uitvoeringswet de faciliteiten voor de campagne aan de orde komen. De meer precieze invulling van de uitvoeringswet komt in een later stadium in een dialoog met de Kamer als medewetgever aan de orde. Meer specifieke vragen zijn gesteld over het medebewind en over de relatie tussen de uitvoeringswet en het raadplegend referendum. Ik kom daar straks nog over te spreken.

Gevraagd is naar het tijdpad van de uitvoeringswetgeving. Mevrouw Van der Hoeven heeft verklaard dat zij niet zoveel haast heeft, hetgeen naar mijn wijze van zien een uitzondering is. Voor mij ligt dat in ieder geval anders. In het regeerakkoord is overeengekomen dat de uitvoeringswetgeving kan worden ingediend zodra de tweede lezing van de grondwetsherziening is aangenomen. Mijn streven is erop gericht dat de regering de uitvoeringswetgeving dan inderdaad zo spoedig mogelijk indient bij de Tweede Kamer, maar daar moet wel iets aan voorafgaan. In de Eerste Kamer heb ik daar al op gewezen, maar ook de heer Schutte memoreerde dat punt. De indiening van het wetsvoorstel wordt immers voorafgegaan door heel veel overleg en advisering, onder andere door de Raad van State, en besluitvorming in het kabinet. Ik noch het kabinet hebben op het tijdpad van deze afzonderlijke fase van voorbereiding volledig greep. Indien de Eerste Kamer, gesteund door de heer Brood, het grondwetsherzieningsvoorstel in tweede lezing dit jaar aanvaardt, kan het wetsvoorstel tot uitvoering in het jaar 2000 bij deze Kamer worden ingediend. Ik heb dat nog eens goed doorgenomen en mijn wetgevende omgeving zegt dat dit een buitengewoon hoog tempo is. Ik herhaal dat het mijn streven is om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk aan uw Kamer voor te

leggen. Vooralsnog ga ik er daarbij van uit dat wij u een totaalpakket kunnen presenteren dat zowel op het nationale als op het provinciale en gemeentelijke referendum betrekking heeft. Ik voel op dit moment niet zo erg veel voor de gedachte van mevrouw Scheltema om hier een splitsing in de tijd aan te brengen. Van de grondwettelijke bevoegdheid van gedifferentieerde inwerkingtreding dient alleen gebruik te worden gemaakt als daar bijzondere redenen voor zijn. Dat kan het geval zijn, maar gelet op de wetenschap waarover ik nu beschik, is daar nog geen sprake van.

De heer **Brood** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Een aantal partijen hier hebben zich gecommitteerd aan een regeerakkoord en hebben zich dus gemeenschappelijk garant verklaard om de weg te banen naar het invoeren van wat wij nog steeds vinden een beperkt correctief wetgevingsreferendum. In het kader van het tot stand brengen van die wetgeving hebben wij ook te maken met het huis aan de overkant en daarover hebben wij het gisterenavond ook al gehad. Ik begrijp nu eigenlijk dat de minister wat dit betreft enige afstand neemt van de tekst van het regeerakkoord, want het woord "zodra" duidt toch op een termijn korter dan een jaar. Is de minister, gelet op de toezeggingen die in eerdere instanties zijn gedaan, zich bewust van het grote risico dat hij nu neemt en dat het ons aanzienlijke moeite zal kosten om onze vrienden aan de overkant te overtuigen steun te verlenen aan de voortgang van dit wetsvoorstel, gelet op de termijnen waarbinnen deze zaak nu wordt behandeld?

Minister **Peper**: Neen, daar ben ik niet van overtuigd. Ik heb weliswaar gezegd dat ik tempo wil maken, maar ook dat er enige tijd nodig is om zorgvuldige uitvoeringswetgeving op te stellen. Dat staat als een paal boven water. Hier is aan de orde de beoordeling van deze grondwetsherziening.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Deze opmerking van collega Brood verbaast mij een beetje, want de minister schetst toch net dat hij de bedoeling heeft om, zodra de grondwetswijziging is afgerond, de uitvoeringswetgeving in te dienen, maar dat hij wel vastzit

aan het vragen van advies aan bijvoorbeeld de Raad van State. Daar is natuurlijk enige tijd mee gemoeid. Voor de zekerheid vraag ik de minister nog maar even of het toch met name uit coulance naar de Eerste Kamer niet mogelijk is om dat traject nu alvast van start te laten gaan.

Minister **Peper**: Neen, dan kan inderdaad niet. Wij moeten dat traject eerst afronden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Wij moeten dan wel even onder ogen zien dat de minister de bereidheid heeft om het zo snel mogelijk te doen, maar dat hij wel vastzit aan bijvoorbeeld het vragen van advies aan de Raad van State.

Minister **Peper**: Ik zou de heer Rehwinkel er nog op willen wijzen dat gisteren ook de vraag aan de orde is geweest of de grondwetsherziening nog door de huidige Eerste Kamer kan worden behandeld. Dat zou in ieder geval de snelheid ten goede komen, die in elk geval mijn intentie is. Het antwoord daarop is in ieder geval "ja", als de Eerste Kamer daar althans zelf toe besluit. De verplichte ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening is immers geschrappt bij de grondwetsherziening in 1996 en ik geloof dat mevrouw Scheltema daar nog een majeure rol bij heeft gespeeld. Het kan dus, maar ik ga niet over de agenda van de Eerste Kamer.

De heer **Brood** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Ik probeer toch nog maar wat duidelijkheid van de minister te vragen. Als wij de Handelingen van de Eerste Kamer lezen, is het dan zo dat in de Eerste Kamer toezeggingen zijn gedaan door de ambtsvoorganger van deze minister, dat er nader inzicht zal worden gegeven in de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven middels een wet aan de te wijzigen Grondwet? Daar zal de Eerste Kamer ongetwijfeld aan hechten. Dat weet ik in ieder geval zeker van de ons bevriende fractie aan de overzijde. Als dat zo is, is het dan zo dat er nu nog geen inzicht kan worden geboden in welke vorm dat dan straks zelfs ter advies zal worden voorgelegd?

Minister **Peper**: Een aantal voor de hand liggende zaken die moeten worden geregeld in uitvoerings-

## Peper

wetgeving, zijn aan de orde geweest. Je kunt er heel geleerd over doen en dat moet je ook doen als je het precies gaat uitschrijven. Een aantal belangrijke oriëntaties is bekend. Ik denk aan de drempels, het soort zaken waarover het mag gaan, besluiten van de Raad van State. Met grote snelheid mijnerzijds volgt de uitvoeringswetgeving. In combinatie met die snelheid wordt tegen mij gezegd: ga geen zaken toezeggen waarvan je van tevoren weet dat het niet lukt. Ik denk aan de advisering, de Raad van State, de ministerraad, enz. Je bent dan wel aangekomen in het jaar 2000.

De heer **Brood** (VVD): U tekent in augustus een regeerakkoord, waarin staat: zodra. Dan tekent u ook voor de verantwoordelijkheid van snelheid.

Minister **Peper**: Ja. Dat begint strikt genomen nadat een en ander is aangenomen door de Kamer. Natuurlijk wordt er nu al nagedacht. Je had ook kunnen zeggen: wij doen dat niet, wij wachten af en gaan dan pas nadenken. Dat moet worden verstaan onder het woord "zodra".

De heer **Schutte** (GPV): In de schriftelijke voorbereiding heeft de minister ook een vergelijking gemaakt met de Kieswet. Ik denk dat dit een zeer relevante vergelijking is. Van de Kieswet weten wij in ieder geval dat het altijd zeer nauw luistert hoe zaken worden geformuleerd. Je moet deskundigen raadplegen omdat je anders in de praktijk voor problemen komt te staan die bij wet hadden moeten worden voorkomen. Tegen die achtergrond is mijn inschatting: eerder eind 2000 dan begin 2000.

Minister **Peper**: De heer Schutte heeft gelijk. De beginselen moeten buitengewoon precies worden vastgelegd. De richtingen zijn bekend. Het is precieze wetgeving waarover velen een oordeel moeten hebben.

Ik kom te spreken over het decentrale niveau en uitzonderingen op dat terrein. Bij de behandeling in eerste lezing van het voorstel is daaraan uitgebreid aandacht besteed. Het ging daarbij in belangrijke mate om de formulering in artikel 128a en later na de aanpassing daarvan over de wijze waarop de wetgeving nadere

invulling moet geven aan referendabiliteit van besluiten op decentraal niveau. Het is weinig zinvol om die discussie hier te gaan herhalen. Wel is het voor de goede beeldvorming en gelet op de vragen die thans wederom zijn gesteld over het referendum op decentraal niveau goed om op enkele hoofdpunten in te gaan.

Het aanvankelijke voorstel van het vorige kabinet ging uit van de referendabiliteit van besluiten op decentraal niveau. Dat uitgangspunt leidde tot vele vragen. Is dat niet veel te ruim? Welke besluiten zouden van referendabiliteit moeten worden uitgezonderd? Ik noem dat hier weer om aan te geven dat veel van de gedachteswisseling die zich toen tussen Kamer en regering ontspan, thans niet meer actueel is. Het is nog wel her en der in het debat aan de orde gekomen. Uitgangspunt van het voorliggende artikel 128a is dat besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften in beginsel referendabel zijn. Bij of krachtens de wet kunnen op deze hoofdregel uitzonderingen worden vastgesteld. Bij besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften gaat het in verreweg de meeste gevallen om wetgeving op gemeentelijk en provinciaal niveau: verordeningen. Dit betekent dat de opsomming die van de kant van de regering in eerste lezing is gegeven van besluiten die wellicht van referendabiliteit uitgezonderd zouden moeten worden, niet meer terzake doende is. Die opsomming bevat immers voor een groot deel besluiten die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten. Ik denk aan benoemingsbesluiten, besluiten die raad of staten als beroepsinstantie nemen, besluiten om brieven en dergelijke ter kennisgeving aan te nemen en besluiten over geldelijke voorzieningen voor ambtsdragers. Misschien is van deze opsomming alleen de laatste categorie nog relevant, omdat alleen die categorie besluiten algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. Er zal bij de uitvoeringswet moeten worden bekeken of die besluiten moeten worden uitgezonderd van de mogelijkheid een referendum te houden.

Ik betoog niet, mevrouw de voorzitter, dat nu alles klip en klaar vastligt. Ik meen wel te kunnen constateren dat veel vragen met

betrekking tot de uitzondering op referendabiliteit vereenvoudigd zijn. Dit geldt, zeg ik in antwoord op vragen van de heer Brood van de VVD-fractie, ook met betrekking tot medebewind. De vraag is niet meer in dit stadium of wij alle medebewindsbesluiten moeten inventariseren en of wij vervolgens moeten bepalen welke niet-referendabel moeten worden verklaard. Nee, het uitgangspunt is dat alleen medebewindsbesluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten, referendabel zijn. Mevrouw Scheltema wees daar terecht op.

Met betrekking tot deze categorie rest nog de vraag of er redenen zijn om bepaalde besluiten van referendabiliteit uit te zonderen. De discussie over de vraag of gebonden medebewind van het referendum uitgezonderd moet worden, is naar mijn oordeel niet zo gecompliceerd. Als een medebewindswet voorschrijft dat een gemeente- of provinciebestuur een verordening moet vaststellen, kan het welhaast niet anders zijn dan dat het gemeente- of provinciebestuur daarbij beleidsvrijheid wordt gegund. De normering bij het voorschrijven van verordeningen gaat nooit zover dat van een geheel gebonden besluit sprake zal zijn. Mijn conclusie is derhalve dat er in het algemeen gesproken geen reden is om medebewindsbesluiten van referendabiliteit uit te zonderen op grond van het gebonden karakter daarvan. Dat wat vage criterium zou bovendien onvermijdelijk leiden tot een juridisch onoverzichtelijke situatie waarin per geval de mate van binding beoordeeld zou moeten worden door verschillende organen, inclusief in voorkomende gevallen de rechter.

De heer Brood heeft de gedachte geopperd om voor de toepassing van de uitzondering van medebewindsbesluiten een ander systeem te volgen. In mijn aantekeningen wordt dat het systeem-Brood genoemd. Ik zie daar niet zo verschrikkelijk veel in. Dat systeem zou inhouden dat niet de regel "referendabel, tenzij", maar de regel "niet referendabel, tenzij" wordt toegepast. Over die gedachte kan ik kort zijn. Het door de VVD voorgestane systeem verdraagt zich niet met de tekst van artikel 128a. Mevrouw Scheltema sprak in dit verband zelfs over "verkrachting van de Grondwet". De tekst van artikel

## Peper

128a gaat ervan uit dat alle besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften referendabel zijn, tenzij ze zijn uitgezonderd. Deze volgorde omdraaien voor het merendeel van de besluiten – zoals bekend, is het merendeel van het bestuur op decentraal niveau medebewindsbestuur – past niet binnen de tekst van artikel 128a. Maar misschien is de vrees van de VVD-fractie dat wij bij de uitvoeringswet wetgevings-technisch voor een haast onmogelijke opgave staan, weggenomen door mijn eerdere betoog. Ik licht dat nogmaals toe.

In het stelsel waarin medebewindsverordeningen inhoudende algemeen verbindende voorschriften in beginsel referendabel zijn, ontstaan geen juridische of wetgevingstechnische complicaties. Het niet eenduidige criterium van de mate van gebondenheid is immers in een dergelijk stelsel op generlei wijze bepalend voor de referendabiliteit. Daarmee is overigens slechts op zekere hoogte iets gezegd over de reikwijdte van het decentrale referendum op dit punt. Ik geloof dat de heer Schutte daar ook op wees. Die wordt immers mede bepaald door de uitzondering die de wetgever kan aanbrengen ten aanzien van de categorie besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften. Naarmate de wetgever meer uitzonderingen formuleert – ik zou daar niet voor zijn – wordt feitelijk de situatie die de heer Brood voorstaat dichter benaderd. Het door hem voorgestane stelsel van "niet referendabel, tenzij" past dus als zodanig niet binnen de grenzen, zoals mevrouw Scheltema al aangaf, van artikel 128a. Daaraan is niet veel meer, om niet te zeggen niets meer te doen.

De heer **Brood** (VVD): Daar is alleszins nog wat aan te doen, namelijk in het kader van de uitvoeringswet. Ik vind in het geheel niet dat die twee dingen strijdig zijn. Ik geloof niet dat u dit juridisch lang staande zou kunnen houden. Er is geen enkel bezwaar tegen om bijvoorbeeld medebewindsverordeningen gewoon bij wet uit te zonderen. Er is geen enkele bepaling die mij zou beletten om een amendement van die strekking in te dienen. Maar goed, dat is een discussie die wij later kunnen vervolgen.

Ik zit nog wel even met die schemerzone tussen vrij en gebonden medebewind. U zegt wel dat als dit verder onderwerp van referenda is, wij die discussie kunnen afsluiten, maar dan blijft er toch een gedachte-experiment over, waarover ik graag uw mening hoor. Stel dat de raad een algemeen verbindend voorschrift aanneemt en dat dit niet een volledig vrij algemeen verbindend voorschrift is, zoals de meeste. Daar wordt dan een referendum over gehouden, hetgeen leidt tot vernietiging of buitenwerkingstelling van dat algemeen verbindend voorschrift. De burgemeester zegt dan vervolgens, in zijn functie van toezichthouder, dat er sprake is van een onderdeel van de verordening dat niet vrij is. Hij komt als toezichthouder zijn verplichting na om de verordening op dat punt wél in te voeren. In die situatie is er een uitspraak in referendum gedaan die vervolgens door de burgemeester moet worden teruggedraaid op grond van zijn verplichtingen in het kader van de Gemeentewet.

Op deze manier wordt de toezichthouder in de positie geplaatst waarin hij een meerderheidsbesluit in zijn gemeente moet terugdraaien. Gelet op de ervaringen die met referenda zijn opgedaan, mag worden geconcludeerd dat men van behoorlijk goede huize moet komen, wil men dat overeind houden. Ik ben van mening dat het in die situatie voor de toezichthouder erg moeilijk wordt om dat te doen. Ook vraag ik mij gelet op de praktijk af – hoe vaak hebben referenda invloed gehad op de besluitvorming? – waar dit ons systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat raakt.

In de geschetste situatie is ook een andere gang van zaken mogelijk. De burgemeester kan zeggen dat hij het niet doet, waarna een belanghebbende naar de rechter gaat met het verzoek om de gemeente, eventueel op straffe van een schadevergoeding, op te leggen om alsnog die beslissing te nemen. Ik acht dit traject beslist niet denkbeeldig, gelet op mijn eigen praktijkervaring in het bestuursrecht. Ik voorzie een nogal gejuridiseerd traject waar er een schemerzone ligt tussen gebonden en vrije bevoegdheden. Ik vind dat u daar nogal gemakkelijk omheen gaat.

Minister **Peper**: Misschien kan ik de diepte van uw opmerkingen niet kavatten. Ook ik heb enige praktijkerva-

ring en ik realiseer mij dat men zich dergelijke situatie wel kan voorstellen; in feite zou die situatie zich ook nu kunnen voordoen, bijvoorbeeld als de raad een medebewindsverordening niet aanvaardt. Er zijn formules voor om de daarbij rijzende problemen op te lossen. Wanneer het evident is dat er voor bijna 100% sprake is van gebondenheid...

De heer **Brood** (VVD): Het gaat juist om die schemerzone.

Minister **Peper**: Ja, schemerzone... Er blijven wél verstandige mensen besturen; zo simpel is het. Ik vibreer juridisch niet op uw subtiliteitsniveau, geloof ik, maar mijn opmerkingen zijn toch ingegeven door enige praktijkervaring.

De heer **Brood** (VVD): Het bijzondere van de geschetste situatie is dat er een referendum tussen ligt. Het is dat referendum dat het voor de toezichthouder zo moeilijk maakt om zijn bevoegdheden vrij uit te oefenen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik vind dat dergelijke vragen moeten worden gesteld en beantwoord bij de behandeling van de uitvoeringswetgeving. Overigens constateer ik dat de heer Brood aangeeft dat in de door hem aangegeven schemerzone de burgemeester de verordening gaat splitsen. Blijkbaar wordt een gedeelte alvast uitgevoerd en wordt een ander gedeelte referendabel gemaakt. Dat lijkt mij een buitengewoon moeilijke operatie en niet iets waarmee de minister rekening houdt.

Minister **Peper**: Zeker niet!

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Ik maak bezwaar tegen deze weergave van mijn woorden. Het woord "splitsen" heb ik niet gebruikt. Ik wens aangesproken te worden op wat ik zeg en niet op wat men denkt dat ik zeg. Het is voor discussies als deze, die tamelijk technisch van aard zijn, belangrijk dat wij dat goed in de gaten houden. Natuurlijk moet dit onderwerp ook bij de uitvoeringswet aan de orde komen. Maar juist daarom is het van belang te weten hoeveel bewegingsruimte de grondwetgever nodig acht om een dergelijk probleem te kunnen aanpakken. Juist om die reden ben ik ervan overtuigd dat het zinnig is om

## Peper

dat te overwegen. Wij hebben nog een lange juridische discussie met het ministerie voor de boeg. Gelukkig zijn er tal van wetgevingsgeleerden, ook buiten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die ons het instrumentarium kunnen aandragen om dit probleem op te lossen. Als de discussie vastloopt, kan een oplossing voor het probleem eventueel worden gezocht in de uitzondering van medebewind met daarop de uitzondering in de wet. Dat is de enige weg die ik hier voorsta. Ik heb gisteren gezegd dat ik een heldere regeling van het referendum voorsta. Ik schets een probleem dat volgens mijn verwachting zal optreden bij de route die men nu op basis van een interpretatie van de Grondwet gekozen heeft voor de uitvoeringswet. Om die reden vraag ik het aan de minister.

Minister **Peper**: Maar ik taxeer dat anders. Dat kan toch?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Hier bestaat wel enig zicht op uitvoeringswetgeving. Dat moet ook de leden van de VVD in de Eerste Kamer aanspreken.

Ik begrijp dat de minister het om wetstechnische redenen ongewenst vindt dat wij nu artikel 128a van de Grondwet zo vaststellen om vervolgens bij de uitvoeringswetgeving het systeem-Brood te hanteren. Ik geloof dat de minister het ook het "systeem-Brood" noemde. Misschien wil de heer Brood nog op dit punt terugkomen, maar ik vind het een sterk argument van de minister om de heer Brood niet te volgen. Wij moeten immers de wetstechniek voortdurend in de gaten houden. Ik neem aan dat ik in de volgende termijn van de Brood zal vernemen of de opstelling van de Kamer consequenties heeft voor het door de VVD-fractie tot nu toe gesteunde artikel 128a.

Minister **Peper**: Mevrouw Van der Hoeven heeft ook opgemerkt dat er binnen de medebewindstaken van de gemeenten beleidsvrijheid is. Zij vroeg in dit verband hoe het in de verschillende gemeenten gaat. Laten wij blij zijn dat er ook binnen het medebewind van gemeentes ruimte is voor eigen varianten.

Mevrouw Van der Hoeven informeerde verder naar de marges

die het decentraal bestuur heeft voor het vaststellen van de referendabiliteit. Zij vroeg of de mogelijkheid bestaat om een modelverordening op te stellen. Ik wijs nog eens op de hoofdregel: besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften zijn referendabel, behoudens bij of krachtens de wet te stellen uitzonderingen. Uit de woorden "krachtens de wet" blijkt dat de grondwetgever het de gewone wetgever mogelijk wil maken om het decentrale bestuur de bevoegdheid te geven om zelf uitzonderingen op de referendabiliteit vast te stellen binnen het wettelijk kader. Waar die bevoegdheid verleend moet worden en hoever die bevoegdheid strekt, komt bij de uitvoeringswetgeving aan de orde. Het idee van de modelverordening spreekt mij overigens aan, al kun je zo'n verordening niet opleggen. Het zou een model kunnen zijn van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, dat de gemeentebesturen wordt aangereikt. Dat vind ik op zichzelf dus een goede gedachte. Mevrouw Van der Hoeven weet net als ik dat die verordening niet bindend is. Maar zo'n model betekent wel dat men niet overal hetzelfde moet gaan uitvinden. Wij leven immers toch ook in een overzichtelijk land. De regelingen moeten in ieder geval wel voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen.

De heer Brood stelde nog de relatie met de toezichthouder aan de orde. Het kan zijn dat een besluit aan de goedkeuring van een ander bestuursorgaan is onderworpen. Die eis van goedkeuring blijft natuurlijk overeind, ook als een besluit na een referendum tot stand is gekomen. Stel dat een bestemmingsplan referendabel wordt; het is maar een voorbeeld. Dan zal de provincie dat plan ter goedkeuring toetsen aan het streekplan. Het doet daar in formele zin niet aan toe of af dat aan de totstandkoming van het bestemmingsplan een referendum vooraf is gegaan. Bij de uitvoeringswetgeving zal dit soort vragen nader aan de orde kunnen komen. Dat geldt ook voor de prangende positie van de burgemeester als toezichthouder uit hoofde van artikel 273, dit in het verband van schorsing en vernietiging van besluiten door de Kroon.

De **voorzitter**: Voordat ik de heer Brood de kans geef zijn vraag te stellen, wijs ik erop dat het is

afgelopen met die lange interrupties. Er wordt heel kort geïnterrumpeerd. Anders zal ik besluiten dat er geen tweede termijn is. Dat zou u toch allemaal heel erg vervelend vinden. Het woord is aan de heer Brood.

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Ik maakte gisteren alleen een onderscheid in twee soorten toezichthouders. Het gaat mij nu om de toezichthouder in de zin van het medebewind. Ik heb gisteren niet gesproken over de andere vorm van toezicht.

Minister **Peper**: Nee, zeker niet, maar ik vond het toch nuttig om dit op te merken.

Een dergelijk oordeel van de burgemeester is in elk stelsel van uitvoeringswetten, schorsingen en vernietigingsrechten een zogeheten ultimum remedium. Als er andere voorzieningen mogelijk zijn, worden die instrumenten in beginsel niet toegepast. Ik ben voornemens een snellere toetsing door de rechter in het kader van geschillen over referendabiliteit mogelijk te maken. Daarbij kan uiteraard gedacht worden aan de Raad van State als enige instantie.

Ik ga nu in op het raadplegend referendum op lokaal niveau, waarover gisteren in de Kamer een debat is ontstaan. De heer Rehwinkel stelde aan de orde de kwestie van de lokale raadplegende referenda over aangelegenheden die niet of misschien geheel niet tot de competentie van het lokale orgaan behoren. Als voorbeeld noemde hij de referenda in Amsterdam, Rotterdam, Rijswijk en Hengelo. Hij plaatste de kanttekening over het referendum dat werd gehouden in een veel te laat stadium. Ik ben het in beginsel met hem eens. Als je het middel van referendum toepast op de precieze manier zoals dat krachtens de Kieswet is voorgeschreven – ik zeg dit tegen de heer Schutte – dan is het goed om aan de bevolking duidelijk te laten weten dat er een andere instantie is die de beslissing neemt. Dat betekent dat in een vroeg stadium van de discussie het gemeentebestuur zich van allerlei middelen kan voorzien, waaronder het raadplegend referendum, om zich een oordeel te vormen over de stand van zaken in de gemeente. Ik ben het in beginsel met de heer Rehwinkel eens dat het middel van referendum in een merkwaardig



## Peper

daglicht komt te staan als het in een heel laat stadium wordt toegepast. Hengelo is daar een heel mooi voorbeeld van. Ik heb maandag tijdens mijn bezoek aan Hengelo afgeleid dat het volgens de pers gewisselde herenleed tussen het college van B en W en mij aanleiding is geweest tot het ontstaan van de actiegroep, dus pas daarna. Dat was interessant. Voor die tijd was dat dus schijnbaar niet spontaan opgekomen. Dat gezegd hebbend, ben ik er geen voorstander van om gemeenteraden ook maar iets te verbieden. Wel is het voor de betekenis en de kwaliteit van het referendum van belang dat je helder maakt wanneer het instrument wel en niet enige betekenis kan hebben voor de meningsvorming. De voorbeelden die de heer Rehwinkel noemt, zijn wel erg ingegeven door wat late opvattingen over een en ander.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Als ik de minister goed begrijp, wil hij, afgezien van het feit dat een referendum op tijd moet worden aangekondigd en er goede voorlichting moet zijn, er geen enkele consequentie aan verbinden en wijst hij het voorstel van de heer Rehwinkel terzake af.

Minister **Peper**: Neen. Het gaat mij om de helderheid van de politiek en over de vraag wie waarover gaat. Bijvoorbeeld in het stadium waarin gemeenten worden gehoord in het kader van een gemeentelijke herindeling, is het aan de gemeentebesturen om zich een mening te vormen over de opvattingen die er binnen de bevolking leven. Dat kan via een referendum of anderszins. Je ziet dan soms dat het instrument van referendum in een heel laat stadium wordt gehanteerd. Toen ik in Hengelo vroeg of men dat baseerde op een referendumverordening, antwoordde men dat het een referendumbesluit was. Men had geen verordening gemaakt, maar een besluit, op grond waarvan dat referendum plaats zou vinden. Ik vind dat je daar voor de kwaliteit en de betekenis van het referendum erg mee moet oppassen. Ik heb overigens geen aanvechting om zwaar te gaan zitten verbieden.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U vindt het dus belangrijk om niet in de gemeentelijke autonomie te treden. U heeft zelf wel enige

opvattingen over wanneer er wel of niet een raadplegend referendum zou moeten zijn, maar u bent op geen enkele manier van plan om stappen te ondernemen.

Minister **Peper**: In 1997 is een notitie over het referendum aan de Kamer gestuurd waarin het probleem wordt geschetst en waarin nog open is gelaten hoe daar verder mee om moet worden gegaan. Of je vanuit Den Haag in precisie alles moet regelen, daar heb ik aarzeling bij, want er zijn heel verschillende vormen van raadpleging, bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb de minister ook zo begrepen dat hij het van belang vindt dat vooral in de beginfase van gemeentelijke herindeling eventueel referenda worden gehouden. Op dat punt zitten wij dan ook op dezelfde lijn. Hij refereert terecht aan de notitie van 1997. In die notitie staat dat er voor- en nadelen zitten aan een wettelijk verbod. De minister zegt dat hij aarzelingen heeft. Ik denk dat ik straks in mijn termijn aan moet en zal geven dat wij wat minder aarzeling hebben en op dat punt een bepaalde lijn willen volgen. Daarvoor heb ik echter mijn eigen termijn.

Minister **Peper**: Ik sluit die denkbaarheid overigens niet uit.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik begrijp dat de minister er een voorkeur voor heeft als een referendum plaatsvindt in de beginfase van een gemeentelijke herindelingsoperatie of iets anders. Hij zal geen stappen ondernemen als die in een later stadium plaatsvindt, zoals nu bij Hengelo?

Minister **Peper**: Ik zou er niet op kunnen komen in dit stadium. Ik zeg alleen dat mijn overtuiging is dat een referendum zich moeilijk verhoudt met een wijze van gebruik maken ervan, dat de verdenking van opportunisme met zich meebrengt. Er zijn veel gemeentebesturen die dat instrument wel hebben, maar op het moment dat het om andere zaken gaat, hangt men zeer de representatieve democratie aan en komt niemand op de gedachte om daar het woord "referendum" aan te verbinden. Dat zou ik degene die van het referendum een succes willen maken, willen meegeven. Je moet

daar buitengewoon goed op letten. Ik deel de zorg van de heer Rehwinkel dus wel. Ik noemde al de door het vorige kabinet op 11 april 1997 ingediende notitie over de wenselijkheid van een algemene wettelijke regeling van het raadplegend referendum op lokaal niveau. Daar wordt het debat misschien op enig moment over voortgezet. Dat sluit ik zeker niet uit.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik kan mij die notitie van 1997 nog herinneren. Wij hebben daar toen een aantal dingen mee gedaan wat betreft het correctief referendum. Ten aanzien van het raadplegend referendum hebben wij echter geen verdere wetgeving voorgesteld. Nu heeft de heer Poppe gisteren aan mij gevraagd: zou je dan niet met initiatieven moeten komen? Maar eigenlijk ligt hier iets dat zowel vanuit de Kamer als vanuit de regering nog openligt. Is het dan niet zinvol om daar in een later stadium op terug te komen en dat u dan meedeelt hoe u ziet dat het geregeld kan worden? Het gaat natuurlijk om meer dan alleen die herindeling.

Minister **Peper**: Ik had tot op heden niet de intentie om daarvoor een regeling aan de Kamer voor te leggen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Uit de eerste termijn van de minister en van de Kamer blijkt overduidelijk dat dit een punt van discussie is. Waarom doet de minister op dit punt geen voorstellen zodat de Kamer daarover van gedachten kan wisselen?

Minister **Peper**: Omdat ik nog niet zover ben.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat betekent dus dat u dit in een later stadium wel voor mogelijk houdt.

Minister **Peper**: Met mij is niets uit te sluiten.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat doe ik zeker niet!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! Ik begrijp dat de minister nog niet toe is aan de suggestie van de heer Rehwinkel om een dergelijke regeling te koppelen aan het bindend referendum.

## Peper

Minister **Peper**: Daar ben ik in dit stadium zeker nog niet aan toe.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! De minister sluit niet uit dat hij in een later stadium een voorstel zal doen. Betekent dit dat hij er eigenlijk geen zin in heeft?

Minister **Peper**: Ik ben nog niet zover. Tot op de dag van vandaag is het niet mijn voornemen op dit punt voorstellen te doen. Zoals bekend, ben ik een man van de discussie. Ik wacht af wat de Kamer naar voren brengt. Ik wijs erop dat er binnen de gemeentelijke autonomie zeer veel kan worden geregeld. Er zijn veel verschillende vormen van raadpleging enzovoorts. Het was mij nog niet geworden dat ik dit gedachtegoed moest uitdragen.

Mevrouw Van der Hoeven heeft over het raadplegend referendum bij een burgemeestersbenoeming gesproken. Daar zal op korte termijn nog een interessant debat over gevoerd worden.

De heer Van der Vlies schetste de situatie dat alle raadsleden zich op voorhand aan de uitslag van een raadplegend referendum binden. Voorzitter! Als dit zich voordoet, kan inderdaad geconstateerd worden dat de gehele raad zich in feite op voorhand aan de uitslag van het referendum bindt. Het gaat echter om de vraag of de raad als zodanig vrij is om zich een oordeel te vormen dat afwijkt van de uitslag van het referendum. Die vrijheid is er, ook als alle raadsleden zich op voorhand hebben gebonden. Dit zal in Nederland niet snel voorkomen, omdat er zeer veel verschillende kleuren en smaken zijn in het politieke landschap.

Voorzitter! Het voorstel bevat verschillende uitzonderingen op nationaal niveau. In eerste lezing is daar het nodige over opgemerkt. Ik meen dat er voldoende duidelijkheid is over de reikwijdte van de uitzonderingen.

PKB's zijn niet referendabel omdat het geen wetten zijn. Mevrouw Halsema pleit ervoor om PKB's de vorm van een wet te geven. Ook de heer Poppe heeft een opmerking van die strekking gemaakt. De regering acht PKB's niet geschikt voor een referendum omdat de procedures voor de totstandkoming ervan al met zeer veel waarborgen zijn omkleed. Er zijn zoveel mogelijkheden voor inspraak, dat een referendum na

afloop van het besluitvormingstraject niet nodig is.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Dit heb ik ook gelezen in het nader verslag. De vorige regering heeft zich op het standpunt gesteld dat inspraak vooraf en een correctief referendum achteraf geen uitwisselbare grootheden zijn. Hoe denkt deze minister hierover? Is hij het met mij eens dat het wenselijk is dat PKB's wetten worden? Met een referendum over bijvoorbeeld de Betuwelijn kunnen wellicht alle discussies en problemen in tweede instantie vermeden worden.

Minister **Peper**: Het voortraject en het referendum zijn twee onderscheiden zaken. De regering is niet van plan PKB's onder een wettelijk regime te brengen. Je kunt daar anders over denken, maar dat is wat ik heb uit te dragen.

De heer Poppe heeft over het koningshuis gesproken. Het zal hem niet verbazen dat ik zijn voorstel ongewenst vind. Voorkomen dient te worden dat door een referendum, ongeacht de uitslag, het Koninklijk Huis of het koningschap schade ondervindt. Ook de commissie-Biesheuvel is deze mening toegeedaan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U zegt: de regering is niet van plan PKB's onder te brengen in een wet, en dat is de opvatting die ik heb uit te dragen. Begrijp ik het goed dat u het ook liever anders had gezien?

Minister **Peper**: De regering spreekt, zoals bekend, met één mond, dus ook als mijn mond daarvoor het instrument is.

De heer Brood heeft opgemerkt dat het Verdrag van Amsterdam volgens de tekst van dit grondwetsherzieningsvoorstel niet referendabel zou zijn geweest. Ik moet dat corrigeren. Tijdens de eerste lezing is het amendement-Scheltema aangenomen, waarin buiten twijfel wordt gesteld dat voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen referendabel zijn indien het gaat om verdragen die alleen voor Nederland gelden, zoals het Verdrag van Amsterdam. Ik zie mevrouw Scheltema knikken, dus deze uitleg ondersteunt zij.

De heer Schutte heeft aangegeven dat artikel 128a een te open karakter heeft. Het bevat in zijn ogen geen

duidelijke criteria voor een decentraal referendum. Ik geef voluit toe dat de regeling in de Grondwet van het decentrale referendum veel beperkter is dan de regeling van het nationale referendum. In eerste lezing is echter duidelijk gemotiveerd dat het van belang is dat de regeling van het referendum tot stand wordt gebracht door een hoger orgaan dan het orgaan wiens besluiten aan een referendum kunnen worden onderworpen. Dit betreft dus de verhouding tussen grondwetgever en wetgever en de relatie tot de decentrale overheid, provincie en gemeente. Op grond van dat uitgangspunt is ervoor gekozen de regeling van het decentrale referendum in de Grondwet beperkt te houden. Vanzelfsprekend dienen de essentiële kenmerken van het nationale referendum grondwettelijk te zijn vastgelegd om te voorkomen dat de wetgever in concrete gevallen ervan af kan wijken. Dat probleem speelt bij de decentrale wetgever niet, omdat de wetgever de essentiële kenmerken van het referendum in de uitvoeringswet zal neerleggen.

Ik kan overigens de opvatting van de heer Schutte dat zicht op de uitvoeringswetgeving op het punt van het decentrale referendum in dit stadium niets zegt, volledig onderschrijven. De gewone wetgever wordt er in dit stadium niet door gebonden en kan in de toekomst zijn eigen koers bepalen.

Mevrouw de voorzitter! Ik plaats wel een kanttekening bij de opvatting van de heer Schutte dat artikel 128a geen duidelijke criteria bevat, want in dat artikel worden wel de belangrijkste aspecten geregeld: het referendum moet gaan over besluiten van raad of staten en in beginsel over besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften. De wijze waarop de groep referendabele besluiten kan worden beperkt en aangevuld, is geregeld. De groep kiesgerechtigden is op grond van artikel 128a bepaald, de vereiste meerderheid voor verwerping van een besluit bij referendum is neergelegd in het tweede lid en het gevolg van verwerping van een besluit bij referendum is aangegeven. Al met al meen ik dat het niet zo slecht is gesteld met artikel 128a als de heer Schutte ons voorhoudt.

De heer **Schutte** (GPV): Algemeen verbindende voorschriften op

## Peper

gemeentelijk niveau vormen een bepaalde categorie, die ook is genoemd, met een uitzonderingsmogelijkheid. Verreweg de meeste besluiten op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn, kwantitatief gezien, besluiten niet zijnde algemeen verbindende voorschriften. Zij worden genoemd als een mogelijkheid, bij wet aan te wijzen. De grondwetgever stelt in dit geval niet als regel dat zoveel mogelijk besluiten wel of niet aangewezen moeten worden. Als het om de kwantiteit gaat, is ten aanzien van verreweg het overgrote deel van de besluiten in het kader van gemeentelijk en provinciaal beleid vrijheid gegeven aan de wetgever. Dat is naar mijn mening het open karakter van deze grondwetsbepaling.

Minister **Peper**: Ik kan het zonder aarzeling eens zijn met die uitleg.

Voorzitter! Er zijn opmerkingen gemaakt over de constitutionele agenda die ik bij brief van 3 februari heb doen toekomen. Mevrouw Scheltema en mevrouw Van der Hoeven hebben gevraagd naar de procedure van een grondwetsherziening onder verwijzing naar mijn brief van 3 februari met een overzicht van de staatkundige vernieuwing en grondwetsherzieningen. In die brief heb ik aangegeven dat ik de procedure van een grondwetsherziening nader wil bezien zodra dit grondwetsherzieningsvoorstel is aangenomen. Het correctief referendum vormt immers een wezenlijk onderdeel van de door het vorige kabinet voorgestelde procedure van grondwetsherziening. Verder acht ik het van belang dat het kabinet voor de indiening van een ingrijpend voorstel tot wijziging van de procedure tot grondwetsherziening mag rekenen op een brede meerderheid in beide Kamers. Daarover zal ook binnen het kabinet nog overleg moeten plaatsvinden. Ik vind het derhalve voorbarig om nu al een richting aan te geven, hoewel ik meer in algemene zin wel van een zekere versnelling houd. Maar een grondwetswijziging is niet zonder reden een zaak van lange adem. Ik geloof dat het ook wel goed is om dat vast te houden.

De heer **Schutte** (GPV): Speelt daarbij wellicht ook een rol dat dezelfde Kamer die in eerste lezing het groene licht heeft gegeven voor de grondwetsherziening op het punt

van het referendum, tijdens een debat met de voorganger van de minister in ruime meerderheid negatief heeft gereageerd op de vraag of er een eenvoudige kortere procedure van grondwetsherziening zou moeten komen? Is dat wellicht ook een signaal dat de minister meeneemt bij zijn nadere overweging?

Minister **Peper**: Absoluut. Nogmaals, er zijn verschillende gedachten over een grondwetsherziening. Er zijn mensen die een snellere procedure willen en er zijn mensen die het huidige tempo willen handhaven. Het gaat hierbij natuurlijk wel om heel wezenlijke zaken. Het zou misschien wel wat korter kunnen, maar echt heel erg snel zal de procedure dus nooit worden.

Mevrouw Van der Hoeven heeft een vraag gesteld over het voorbehoud dat Nederland in een verdrag met betrekking tot het referendum zou hebben gemaakt. Als ik haar goed heb begrepen, sprak zij over het Europese handvest inzake lokale autonomie. Nederland is aan dit handvest gebonden, zij het dat daarbij een viertal voorbehouden zijn gemaakt. Geen van die voorbehouden heeft echter iets met het referendum van doen. Artikel 5 van het handvest bepaalt dat wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de betreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum wanneer dit wettelijk is toegestaan. Uit de woorden "zo mogelijk" blijkt dat artikel 5 niet tot het houden van referenda verplicht. Aan de eis van het raadplegen van de plaatselijke gemeenschap in de zin van het handvest wordt in de Nederlandse situatie voldaan doordat betrokkenheid van de gemeenteraden bij herindeling verzekerd is. Uit diverse rechterlijke uitspraken blijkt dat Nederland voldoet aan de eisen die artikel 5 van het handvest stelt. Het intrekken van enig voorbehoud met betrekking tot referenda is niet aan de orde.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat betekent in de interpretatie van de minister dat daar waar staat "gemeenteraad", moet worden gelezen "inspraak door de bevolking". Maar dat zijn toch twee wezenlijk verschillende dingen!

Minister **Peper**: Nee, men veronderstelt dat de gemeenteraad de stem is van het volk. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de gemeentelijke herindeling is in de ARHI-procedure en anderszins voorzien. Het is aan de gemeenteraad om zich eventueel nog nader te verstaan met zijn bevolking.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Als wij inderdaad de representatieve democratie – de gemeenteraad en dus ook de Tweede Kamer – als de stem van het volk beschouwen, dan hebben wij ook helemaal geen referendum nodig.

Minister **Peper**: In de interpretatie die opgeld deed in de dialoog met degenen die dat handvest bewaken, is deze lijn vastgehouden. Zoals ik al aan het begin van mijn betoog heb gezegd: dit is een verdieping van de representatieve democratie.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Alle gekheid op een stokje. De Nederlandse regering heeft een aantal voorbehouden gemaakt. Die voorbehouden hadden onder andere te maken met de wijze waarop zo'n volksraadpleging tot stand zou moeten komen. Volgens het voorbehoud is het raadplegen van de gemeenteraad voldoende, maar het is de vraag of dat zo is. Uit de praktijk blijkt dat je op een of andere manier de stem van het volk zult moeten beluisteren, is het niet via het referendum, dan is het op een andere manier. Is het dan niet zinvol om nog eens heel goed te kijken naar de wijze waarop dat voorbehoud is geformuleerd?

Minister **Peper**: Dat zal ik doen, maar dat levert voorlopig geen nieuwe gezichtspunten op.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Als de minister ons rapporteert op welke manier hij dat bekeken heeft en tot welke conclusie dat leidt, dan weten we ook op welke manier het handvest geïnterpreteerd moet worden, eventueel zonder voorbehouden.

Minister **Peper**: Ik zal mevrouw Van der Hoeven daarover inlichten, maar ik denk niet dat ik tot grote nieuwigheden in staat ben. Uit diverse rechterlijke uitspraken blijkt dat Nederland voldoet aan de eis die artikel 5 van het handvest stelt. Elke

## Peper

gemeenteraad is in staat om bij gemeentelijke herindeling aan te geven dat er wel eens is gesproken met iemand uit de bevolking.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Dat klopt, maar het gaat ook om de beroepsprocedures die mogelijk zijn volgens hetzelfde handvest. Als het voorbehoud verdwijnt, dan betekent het dat de beroepsprocedures op een andere manier tot hun recht moeten komen. Daarom hecht ik er waarde aan om een antwoord van de minister te krijgen.

Minister **Peper**: Ik zal de Kamer het antwoord op deze technisch-juridische vraag sturen.

De heer Van der Vlies heeft de positie van de koning aan de orde gesteld na een verplichte bekrachtiging van een wetsvoorstel dat bij een referendum niet is verworpen. Het grondwetsherzieningsvoorstel leidt in dit opzicht inderdaad tot een wijziging in de positie van de koning. In eerste lezing, mede door aanvaarding van een amendement in deze Kamer, is echter geoordeeld dat de regering, nadat de kiezers hebben gesproken, niet langer de vrijheid dient te hebben om te kiezen tussen wel of niet bekrachtigen. Deze gedachte vind ik zeer verdedigbaar nu het parlement na het referendum ook niet de kans krijgt om een wetsvoorstel alsnog te verwerpen. Vanuit een bepaalde optiek zou het dan vreemd zijn als de regering het recht om af te zien van een voorstel wél zou behouden. Vanuit het idee van een evenwicht tussen bevoegdheden van regering en parlement is er dus alles voor te zeggen dat er een verplichte bekrachtiging aan de orde is van wetsvoorstellen die bij een referendum niet zijn verworpen.

Zowel de heer Schutte als de heer Van der Vlies heeft aandacht gevraagd voor het punt van de rechtstreekse werking van grondwettelijke bepalingen. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop ingegaan. Ik wil hier voor alle duidelijkheid de daar gegeven uitleg van grondwettelijke bepalingen herhalen. Aan die bepalingen komt in geen enkel opzicht rechtstreekse werking toe. De heer Van der Vlies denkt dat dit verhaal wankel is, maar dat ben ik niet met hem eens. Als de rechter in de toekomst over de toelaatbaarheid van een correctief referendum zou moeten oordelen, terwijl de uitvoeringswetgeving nog

niet tot stand is gebracht, dan is direct de vraag naar de rechtstreekse werking van de grondwettelijke bepalingen aan de orde. Voor een antwoord op die vraag is het oordeel van de grondwetgever van groot gewicht. Met andere woorden, als regering en Staten-Generaal in een proces van grondwetsherziening op goede gronden van mening zijn dat rechtstreekse werking niet aan de orde is, dan is dat ook niet zo. Goede gronden voor een dergelijk oordeel zijn aanwezig. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik uitgebreid uiteengezet dat directe werking van deze grondwettelijke bepalingen niet zou passen in ons grondwettelijk systeem. Slechts de bepalingen over de grondrechten, en dan nog niet eens allemaal, hebben dit karakter. Ik hoop dat ik hiermee de heer Van der Vlies heb gerustgesteld.

De heer Schutte vroeg in dit verband nog aandacht voor het dilemma dat zou ontstaan als de uitvoeringswetgeving niet tijdig tot stand komt. Ik wil liever niet op zaken vooruitlopen, maar ik ga ervan uit dat de wetgever zijn grondwettelijke verplichtingen nakomt en ervoor zorgdraagt dat die uitvoeringswetgeving uiterlijk binnen tien jaar, maar naar ik mag aannemen veel eerder, tot stand wordt gebracht.

De heer Rehwinkel heeft gesteld het een gemis te vinden dat het voorstel geen regeling van het volksinitiatief bevat. Aan het volksinitiatief bestaat bij het kabinet geen behoefte. Het zou een vergaande inbreuk betekenen op het stelsel van vertegenwoordigende democratie. Daarnaast zijn er naar de opvatting van de regering in de Nederlandse verhoudingen voldoende mogelijkheden voor burgers om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen. Het recht van petitie van burgers, de lage kiesdrempel en het recht van initiatief en interpellatie van het parlement verzekeren dit.

De heer Van der Vlies stelde de vraag wat er dient te gebeuren met een bij referendum verworpen belastingwet die op grond van de spoedprocedure al in werking is getreden. De grondwettelijke bepalingen gaan uit van het systeem dat de wet dan van rechtswege vervalt. In de uitvoeringswet zal een nadere regeling op dit punt moeten worden opgenomen, waarbij ook aan het door de heer Van der Vlies aan

de orde gestelde punt van al dan niet terugwerkende kracht aandacht zal moeten worden geschonken. Vermoedelijk zal niet gekozen worden voor terugwerkende kracht over de hele linie, omdat dit te veel complicaties zou meebrengen. Ook dit komt bij de uitvoeringswet verder aan de orde. Onderzocht zal worden welke voorzieningen in de uitvoeringswet en in bijzondere wetten die het kan aangaan, moeten worden opgenomen.

Mevrouw Halsema vroeg namens haar fractie opnieuw aandacht voor het begrip "ten minste" uit het voorgestelde artikel 89a. Dit begrip bedoelt alleen tot uitdrukking te brengen dat ook aan de voorwaarde is voldaan indien bij een referendum méér dan de benodigde 40.000 respectievelijk 600.000 handtekeningen zijn geplaatst. Het begrip biedt in geen enkel opzicht de mogelijkheid om drempels bij gewone wet op een hoger niveau te stellen dan in artikel 89a is neergelegd. Ik hoop dat het misverstand over het begrip "ten minste" hiermee voorgoed uit de wereld is geholpen.

De heer Rehwinkel vroeg nog, ik neem aan als een voorschot op een nader debat dat nog zal komen, of het niet nuttig is om een evaluatiebepaling op te nemen. Ik heb daar bij interruptie al iets over gezegd. Ik begrijp dat hij hierbij doelt op de uitvoeringswet of een andere regeling. Het ligt enerzijds voor de hand om zo'n evaluatiebepaling vast te leggen. Er zal grote belangstelling zijn voor de wijze waarop een ander in de praktijk werkt en die praktijkervaring kan natuurlijk aanleiding zijn tot aanpassing van de wettelijke regeling. Daarvoor kan dus een evaluatiebepaling worden opgenomen, maar anderzijds ligt het ook zó voor de hand dat zo'n bepaling wellicht overbodig is. Ik loop hiermee echter al op de situatie vooruit.

De **voorzitter**: Ik merk op, dat de spreektijd in tweede termijn ten hoogste eenderde bedraagt van die in eerste termijn.

De vergadering wordt van 15.50 uur tot 16.00 uur geschorst.

□

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording.

## Scheltema-de Nie

Wij zijn het in grote lijnen met elkaar eens. Ik ken de minister ook als iemand die reeds lange tijd voorstander is van het referendum. Ik ben blij met zijn toezegging dat hij vaart zal zetten achter de uitvoeringswetgeving, die hij zo snel mogelijk na aanneming door de Eerste Kamer ter hand zal nemen. Ik neem aan dat hij al voor die tijd de nodige voorbereidingen zal verrichten. Wil de minister de inspanningsverplichting op zich nemen dat de termijn waarop de uitvoeringswetgeving tot stand zal worden gebracht, dichterbij de één jaar dan bij de tien jaar ligt?

Voorzitter! In de discussie ging het over bindende en adviserende referenda en dat was soms wat verwarrend. Ik spreek nu uitdrukkelijk over een bindend referendum. Dat is ook het baanbrekende, want voor het eerst wordt een element van directe democratie, van rechtstreekse volksinvloed geïntroduceerd in aanvulling op onze vertegenwoordigende democratie. Als je daar, zoals de SGP-fractie, principieel op tegen bent, moet je tegenstemmen. Anders!

De fracties van SP en GroenLinks willen ook een bindend referendum, maar vinden het voorstel niet ver genoeg gaan. Aan deze collega's zou ik willen zeggen: "Het mag dan niet precies zijn wat jullie willen, maar tel in ieder geval je zegeningen. Met jullie steun zal voor het eerst de mogelijkheid van een bindend referendum in de Grondwet kunnen worden geïntroduceerd." Natuurlijk, ook D66 had samen met de fracties van GroenLinks, de SP en de PvdA graag een royaler referendum met lagere drempels gehad conform de aanbevelingen van de commissie-Biesheuvel. D66 had daarbij ook graag een referendum over PKB's gehad. Maar bij de behandeling in eerste lezing was al duidelijk dat daarvoor geen Kamermeerderheid te vinden was en al helemaal geen tweederde meerderheid. Er moest dus een compromis worden gesloten. Het alternatief was sterven in schoonheid en geen referendum binnenhalen. Dat zou mogelijk een ontroerend moment hebben opgeleverd, maar zou tot niets hebben geleid. Dan zou er nu helemaal geen voorstel voor een referendum liggen.

De heer **Poppe** (SP): Betekent dit dat een compromis binnen een

toevallige coalitie tot een tekst in de Grondwet wordt verheven? Dat zou ik een slechte zaak vinden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is nu politiek!

De heer **Poppe** (SP): Nee, in de Grondwet kun je richtlijnen en voorwaarden opnemen voor een referendum, maar het lijkt mij niet dat de daarbijbehorende aantallen ook moeten worden opgenomen. Dat is ondemocratisch, want toekomstige parlementen en regeringen kunnen daar niet mee uit de voeten. Zij zijn dan gehouden aan een compromis van deze coalitie. Wij kunnen natuurlijk spreken over de mogelijkheid om het correctief referendum op te nemen in de Grondwet, maar ik vind dat de aantallen moeten worden opgenomen in de uitvoeringswet die in nieuwe omstandigheden eventueel gewijzigd kan worden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil er geen geheim van maken dat ik de aantallen ook liever in de gewone wetgeving had gezien, maar dan was er geen meerderheid geweest en zeker niet een tweederde meerderheid. Dan hadden wij vandaag niet over het referendum gesproken. Dat referendum is mij echter zo lief, dat ik daarvoor heb gekozen. Gisteren is het boek van Kees Versteeg over de oppositierol van het CDA aangeboden. Daarin staan een paar aardige voorbeelden van gevallen waarin op zeer korte termijn heel veel handtekeningen werden verzameld. Ik noem maar de 820.000 mensen die zich tegen de 24-uurseconomie uitspraken. Ik noem de 2,5 miljoen mensen die in enkele dagen bijeen werden vergaard om Amnesty International te steunen. Bij het soort belangrijke kwesties waarover referenda kunnen gaan, kunnen dergelijke aantallen worden gehaald. Daarom denk ik dat het referendum kan werken!

De heer **Poppe** (SP): Maar u zei net dat u liever had gezien dat de cijfers van de commissie-Biesheuvel waren overgenomen, omdat die drempels hoog genoeg zijn. Moet ik dan begrijpen dat het CDA diep door het stof is gekropen om toch maar aan de regering deel te kunnen nemen en om zo een correctief referendum te krijgen, hoe slecht en hoe zwak dat naar uw mening ook is?

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Voorzitter! Ik wil best wel in de regering zitten, maar de heer Poppe moet wel de goede namen gebruiken. Hij sprak zojuist tegen D66 en niet het CDA!

De heer **Poppe** (SP): Ik had gisteren begrepen dat het CDA ook zo erg graag in de regering had gezeten, maar ik maakte inderdaad een vergissing.

Het boek dat mevrouw Scheltema noemde, heb ik overigens nog niet gelezen, want ik heb vannacht maar geslapen!

Mijn vraag is toch of zij nu een beetje tevreden is omdat het correctief referendum in de Grondwet komt, of dat zij zegt – en dat proefde ik meer uit haar opmerkingen – dat het toch wel erg slecht is als het zo gebeurt?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat laatste zeg ik zeker niet. Als ik dat zou vinden, was ik niet achter dit correctief referendum gaan staan. Ik heb het volste vertrouwen dat het referendum, zoals dat nu in het grondwetsherzieningsvoorstel vastligt, kan werken voor die gevallen waarvoor het bedoeld is en dus met name als grote groepen van de bevolking een besluit van de volksvertegenwoordiging een halt willen toeroepen. Daarvoor is het bedoeld en daarvoor zal het werken. Alles wat u denkt dat niet kan, is tot nu toe een onbewezen stelling. Ik denk dat wij inderdaad maar de evaluatie moeten afwachten waarom de heer Rehwinkel heeft gevraagd.

De heer **Poppe** (SP): U gaf zojuist de nodige kritiek en zei wat u eigenlijk liever had gezien, maar u staat er toch ondanks het feit dat een van uw coalitiegenoten zegt dat het helemaal niets meer voorstelt!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is het woord van dat deel van de coalitie.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! Mevrouw Scheltema zei dat zij liever had gezien dat PKB's referendabel waren geweest. Dat weten wij wel van D66, maar houdt dat ook in dat D66 het voorstel van GroenLinks ondersteunt om te gaan onderzoeken of het mogelijk is om van PKB's wetten in formele zin te maken?

## Scheltema-de Nie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Sterker nog, in het verleden toen de procedure van de PKB aan de orde was, heeft D66 al ideeën in die richting aangedragen en gezegd dat in een bepaalde fase van de PKB er inderdaad een wettelijk vaststellingsmoment zou moeten zijn. Helaas is daar geen meerderheid voor gevonden, maar ook hierbij denk ik dat dit in de toekomst altijd nog kan veranderen!

Voorzitter! Er is bewust voor gekozen de uitwerking aan de gewone wetgever over te laten. De VVD-fractie heeft daar in eerste lezing ook mee ingestemd, en ik schrok gisteren dan ook nogal toen de heer Brood namens de VVD-fractie alsnog probeerde de heldere tekst van artikel 128a van het voorstel, waar gesproken wordt over referenda van provincies en gemeenten, beperkter uit te leggen dan in het voorliggende voorstel staat. Er staat immers heel erg duidelijk – ook de minister wees daarop – dat besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden, en dat zijn dus gemeentelijke verordeningen, referendabel zijn, behoudens door de wet te stellen uitzonderingen. De algemene regel is dus “verordeningen referendabel, tenzij uitgezonderd in de wet”! In de Grondwet wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen het al dan niet gevorderd zijn van die verordeningen. Ik vind het dan ook niet chic als de VVD dat er alsnog in zou willen fietsen, en het kan ook niet: dit is geen kwestie meer van interpreteren, maar dat zou een kwestie zijn van amenderen. Ik kan het niet anders zien en dat kan toch niet in tweede lezing!

De heer **Brood** (VVD): De tekst luidt dat er uitzonderingen bij wet kunnen worden gemaakt en er is geen enkel bezwaar tegen om in die uitzonderingen te formuleren: medebewindsbepalingen!

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Voorzitter! De tekst luidt: besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften zijn referendabel. Je kunt natuurlijk uitzonderingen maken. Het kan niet zo zijn dat alle medebewindsbesluiten niet referendabel worden gemaakt. De minister heeft dat terecht gezegd. Het is een onjuiste interpretatie van de Grondwet. Ik verwacht ook niet dat de VVD op deze manier door zal

gaan. Ik ken de heer Te Veldhuis die altijd heeft gezegd: een man een man, een woord een woord. Ik vertrouw erop dat de heer Brood hetzelfde zal zeggen.

Dat neemt niet weg dat ook D66 best inziet dat op een aantal onderdelen, ook ten aanzien van medebewindsverordeningen, door de wetgever nadere regels zullen moeten worden gesteld. Als er sprake is van een zeer gebonden medebewind en een gemeentebestuur weinig of geen ruimte heeft anders te besluiten, dan heeft een referendum over een dergelijk besluit geen zin. Dan houd je de burgers een worst voor die niet eetbaar is. Dat levert slechts frustraties op. Het moet dan ook worden vermeden. Wij weten dat veel medebewinds-wetgeving de decentrale overheden wel degelijk een vrije beleidsruimte geeft. In dat soort gevallen kan een referendum wel zinvol zijn. Ik hoop en verwacht dat de wetgever een reële uitwerking zal kunnen geven. Mijnheer Brood, wij zijn er toch zelf bij. U vertrouwt uzelf en uw eigen fractie toch wel?

Voorzitter! Het door de PvdA zijdelings aan de orde gestelde raadplegend referendum en de suggestie om raadplegende referenda bij herindelingen te verbieden, brengen mij tot het volgende. D66 is er niet bij voorbaat tegen om ook voor raadplegende referenda van provincies en gemeenten enkele algemene procedurele regels te stellen. Sterker nog: mijn collega Thom de Graaf en ik hebben daarvoor al een proeve ontworpen die zij zo zouden kunnen activeren. Op dat punt willen wij best de discussie aangaan. Met de minister gaan wij er daarbij wel van uit dat het de vrije bevoegdheid van de verschillende lagere overheden is om hun burgers om advies te vragen, zelfs over onderwerpen waarover zij niet de eindbeslissing hebben zoals herindelingen. Iets anders is of het verstandig is om dat te doen. Je kunt daar je twijfels over hebben. De overheden moeten dat zelf beoordelen. Wat D66 betreft, houden zij het recht om hun argumenten ten opzichte van de eindbeslissers, de rijksoverheid, kracht bij te zetten met een advies of mening van hun burgers. Als zij verstandig zijn, zorgen zij ervoor dat het een advies is van alle bij de herindeling betrokken burgers. Dat zal bij het eindoordeel een zwaardere

rol spelen. Om hen daartoe te verplichten, gaat ons te ver. Het lijkt mij ook, eerlijk gezegd, lastig. Je moet dat in het land maar eens gaan uitleggen aan alle provinciale en gemeentebesturen, die wij overigens zoveel mogelijk hun eigen zaken willen laten behartigen en dus ook hun eigen fouten willen laten maken. Zij zullen zelf willen beoordelen of en wanneer zij hun inwoners inschakelen. Met de suggestie van de PvdA wordt een forse inbreuk gemaakt op de gemeentelijke en provinciale autonomie. Ik vind dat jammer. Heeft de PvdA wel voldoende vertrouwen in de decentrale bestuurders?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Heel veel. Ik ben het niet met mevrouw Scheltema eens als zij zegt dat wij de gemeenten hun eigen fouten moeten laten maken. Dat zou ik zoveel mogelijk willen voorkomen. Dat zullen ze ook zelf willen voorkomen.

Ik begrijp niet goed waarom zij wel wettelijke regels en randvoorwaarden wil stellen voor decentrale referenda, maar de situatie waarvan zijzelf zegt die ongewenst te vinden, niet wil regelen. Waarom moeten allerlei andere dingen met betrekking tot het decentrale referendum wel worden geregeld en dit niet?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als ik al een regeling wil, zou ik algemene regels willen stellen voor een zorgvuldige procedure, opdat die in het land vergelijkbaar is. Daarover is met ons te spreken. Ik vind het wat anders als wordt gezegd: op bepaalde terreinen mag een gemeente haar burgers niet raadplegen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Zo zou het een zorgvuldige procedure zijn als een referendum wordt gehouden op een moment dat iets daadwerkelijk aan de orde is en niet als dat niet meer het geval is.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als het niet meer aan de orde is, heeft een referendum geen zin. Laten wij uw voorbeeld van een gemeentelijke herindeling erbij nemen. De eindbeslissing ligt op een gegeven moment bij de rijksoverheid. Op het moment dat de discussie aan de gang is, komen alle betrokken gemeenten hier hun eigen belangen verdedigen. Ik heb er niets op tegen als zij dat doen met de steun van hun eigen burgers, die hebben

## Scheltema-de Nie

geadviseerd om al dan niet tot herindeling over te gaan en samen te gaan met een bepaalde andere gemeente. Ik vind dat dit moet kunnen. Ik wil het in ieder geval die gemeente niet verbieden. Het is aan de wetgever om te beoordelen of en, zo ja, in welke mate daarmee rekening wordt gehouden.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik vind het zorgvuldig om een referendum over gemeentelijke herindeling te houden in de eerste fase van het proces van gemeentelijke herindeling. Ik vind het niet zorgvuldig, ook ten opzichte van de burgers, wanneer dat gebeurt als bij de Tweede Kamer het desbetreffende wetsvoorstel inzake gemeentelijke herindeling in behandeling is. Ik vind ook dat dit het middel van het referendum geen goed doet. Dat zou u moeten spijten.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wij hebben het over een raadgevend referendum en dat is iets anders dan een bindend referendum. Een raadgevend referendum is zo om en nabij een advies. Ik vind dat gemeenten en provincies het recht hebben om in welk stadium dan ook advies in te winnen van hun burgers. U kunt zeggen dat het niet zo verstandig is dat in een laat stadium te doen. Daar wil ik u best gelijk in geven, maar het is iets anders of je dat gemeenten en provincies moet verbieden. Zij zullen zelf zo verstandig moeten zijn om op het juiste moment geharnast ten strijde te trekken.

De heer **Brood** (VVD): Zou het ook niet van zorgvuldigheid getuigen dat wij vermijden dat het ene bestuur over de bevoegdheid van een ander bestuur een referendum gaat houden? Zou je daarmee ook de zorgvuldigheid ten opzichte van de kiezers niet dienen op het moment dat zij in een referendum betrokken raken en dus met onoverzichtelijke besluitvormingslijnen te maken krijgen? Juist vanwege die zorgvuldigheid en nog niet eens vanwege de casuïstiek van een gemeentelijke herindeling of wat dan ook, vind ik het een heel gezonde gedachte om te vermijden dat men buiten zijn huishouding treedt, zich bemoeit met de bevoegdheid van een ander.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat vind ik inderdaad bij een

bindend referendum het geval. Een bindend referendum kan alleen gehouden worden op het niveau waar de finale besluitvorming ligt. Bij een raadgevend referendum ligt het anders. Ieder orgaan kan zijn eigen bevolking om advies vragen, inspraak geven. Dat is de situatie die wij kennen en die in de Gemeentewet en de Provinciewet geregeld is. Ik heb er geen behoefte aan daarvan af te wijken. Sterker nog, als wij daaraan paal en perk stellen, vind ik dat wij de autonomie van gemeenten en provincies aantasten.

De heer **Brood** (VVD): Het spijt me, want ik had het kort willen houden, maar het is juist de autonomie van het orgaan dat de bevoegdheid heeft die ertoe leidt dat het ongestoord van zijn bevoegdheid gebruik kan maken. Als u via een ander orgaan in die autonomie treedt, schendt u de autonomie van dat orgaan en verlaat u uw eigen huishouding. Het is precies het omgekeerde van wat u beweert.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Laten wij blijven bij het voorbeeld van gemeentelijke herindeling, omdat het zo duidelijk is. De eindbeslissing ligt bij de rijksoverheid. Waarom het gaat, is de vraag of de lagere overheid die het betreft aan haar burgers mag vragen of het tot een herindeling moet komen. Ik zeg: ja, dat mag. Dit doet niet af aan de uiteindelijke beslissing van de wetgever. Die kan er rekening mee houden en kan het ook niet doen.

De heer **Brood** (VVD): Ik had dit echt niet gewild, maar...

De **voorzitter**: Het gaat er niet zozeer om wat u wilt, het gaat er meer om wat ik wil. Aangezien mevrouw Scheltema zelf bepaalt wanneer zij wel en niet geïnterrumpd wil worden, laat ik u maar gewoon interrumperen.

De heer **Brood** (VVD): Ik zal nogmaals proberen het kort te houden. Er ligt een willekeurig wetsvoorstel ter tafel, laten wij zeggen het voorstel van wet op de lijkbezorging. Dat is een competentie van de wetgever. Alle provincies beslissen een referendum te houden over de vraag of de bewoners die wet willen. Dan krijg je toch heel rare besluitvormingsverhoudingen?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Dat is niet de vraag. Dat wordt ook niet voorgelegd.

De heer **Brood** (VVD): Dat kan in een consultatief referendum worden voorgelegd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Men zou, als het inderdaad om een aansprekend onderwerp gaat, kunnen vragen: hoe denken jullie erover? Vervolgens kan men, met de ideeën van de eigen bevolking gewapend, zelf stelling betrekken als die wordt gevraagd.

De heer **Brood** (VVD): Maar nou vinden al die provincies dat dit niet kan. Wat is dan de positie van de wetgever?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Het verschil met de Wet op de lijkbezorging is dat het oordeel van provincies en gemeenten daarover niet wordt gevraagd.

De heer **Brood** (VVD): Maar als de provincie op grond van haar eigen positie beslist dat zij dat consultatief referendum houdt, als daar niet om gevraagd wordt, als er een consultatief referendum wordt gehouden over een onderwerp waarover het bestuursorgaan niet bevoegd is, in dit geval alle provincies, dan wordt toch de besluitvorming vastgezet? Dan vinden alle provincies dat het niet kan, terwijl de wetgever zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Dat wordt voor de burger zeer onoverzichtelijk.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mijnheer Brood. Zoals u het schetst, kan het nu gewoon, maar Nederland maakt er geen potje van. U vreest iets dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. Op dit moment kan elke gemeente op elk terrein een raadgevend referendum uitschrijven, maar het gebeurt niet. Waarom niet? Omdat men wel degelijk redelijk is. Heb toch eens een beetje vertrouwen in provincies en gemeenten!

De heer **Brood** (VVD): Wij signaleren een tendens waarbij er juist in toenemende mate wél sprake is van dergelijke situaties. Ik noem in dit verband de herindeling. Die behoefte is er blijkbaar wel degelijk. Welnu, een dergelijke ongunstige ontwikkeling moet tijdig worden gekeerd, liefst nu.

## Scheltema-de Nie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik heb met betrekking tot de herindeling al gezegd dat ik vind dat gemeenten, geharnast met het oordeel van hun inwoners, bij het Rijk mogen bepleiten geen of een andere herindeling door te voeren.

Voorzitter! Ik denk dat het goed is dit betoog af te ronden met datgene waarover deze grondwetswijziging wérkelijk handelt, het bindend correctief referendum. Mijn fractie hoopt en verwacht dat het voorliggende voorstel tot invoering van de mogelijkheid van een bindend referendum zo spoedig mogelijk met de vereiste tweederde meerderheid wordt aangenomen. Ik hoop dat dat ook het geval zal zijn in de Eerste Kamer. De uitwerkingsvoorstellen zien wij graag nog dit jaar tegemoet. Deze minister wensen wij veel wijsheid toe bij het volgen van de niet gemakkelijke weg die hij nog heeft te gaan. Hij heeft daarbij onze steun.

Ten slotte zijn wij blij met zijn toezegging inzake een notitie over het lokale handvest, waarover mevrouw Van der Hoeven heeft gesproken. Wellicht is het mogelijk om het daarbij in het geding zijnde voorbehoud te schrappen.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn antwoord. Het was mij een genoegen dat hij de waardering van mijn fractie deelde voor het rapport van de staatscommissie-Biesheuvel. Ook hij herkent de sporen van het werk van die commissie in het nu voor ons liggende grondwetswijzigingsvoorstel. Ik heb nog even gekeken naar de namen van de leden van die commissie en ik vind het plezierig dat veel van die leden het vijftien jaar na dato mogen meemaken dat deze grondwetswijziging door de Tweede Kamer komt. Ik hoop dat zij kennisnemen van het hier gevoerde debat.

Wat het vervolg betreft: na de tweede lezing die wij hier behandelen, dacht ik gisteren even abusief te zijn na enkele interrupties. Daarmee werd de indruk gewekt dat de grondwetswijziging niet meer in de komende maanden in de Eerste Kamer zou kunnen worden behandeld, maar in verband daarmee verwijs ik naar wat is gezegd over de ontbinding. Daarmee kom ik terug op

de vraag die ik gisteren stelde: acht de minister het wenselijk dat de Eerste Kamer dit voorstel nog in de resterende maanden behandelt? Mij lijkt dat inderdaad gewenst, om de vaart er goed in te houden. Ik denk dat dit ook de visie van mevrouw Scheltema is. Tegen die achtergrond begrijp ik niet waarom zij het onmogelijke van de minister verwacht door te vragen om een veel beter zicht op de uitvoeringswetgeving. Als wij willen dat de grondwetswijziging zo snel mogelijk doorgang vindt, zal zij in de komende twee maanden in de Eerste Kamer moeten worden behandeld. Hierdoor kan niet veel meer zicht op die uitvoeringswetgeving worden geboden. Indiening van de uitvoeringswetgeving, zodra de grondwetswijziging is afgerond, brengt inderdaad enige vertraging met zich. De minister heeft daar gelijk in. De heer Schutte wijst er terecht op dat advies bij de Raad van State moet worden ingewonnen. Ik vermoed dan ook dat het al met al nog wel even zal duren.

Voorzitter! Het raadplegend referendum komt zijdelings aan de orde, maar wij komen er in de geagendeerde stukken uitvoerige passages over tegen. Ik heb gisteren drie problemen geschetst die betrekking hebben op het raadplegend referendum. Wij constateren dat er vaak sprake is van een onzorgvuldige vraagstelling. Wij vinden het verder jammer dat vaak niet alle betrokken burgers in de gelegenheid worden gesteld om hun mening kenbaar te maken wanneer een raadplegend referendum wordt gehouden. Wij hebben ook problemen met raadplegende referenda die worden gehouden over onderwerpen waarbij de besluitvorming op een ander bestuurlijk niveau plaatsvindt.

De minister heeft gewezen op de notitie die in een vorige kabinetsperiode bij de Kamer is ingediend. Hij heeft overigens ook gezegd dat hij dezelfde problemen heeft met de raadplegende referenda zoals die nu worden gehouden. In die notitie uit de vorige kabinetsperiode worden de voor- en nadelen geschetst die aan een wettelijke regeling van het raadplegend referendum kleven. En dat is uiteindelijk toch waar je uitkomt. De minister gaf ook aan dat hij nog aarzelingen had. Wij hebben zodanige problemen met raadplegende referenda over onderwerpen waarbij de besluitvorming op een

ander bestuurlijk niveau plaatsvindt, dat ik daarover een motie wil indienen. Ik dien deze motie mede namens de heer Brood in.

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het raadplegend referendum ertoe dient burgers in de gelegenheid te stellen hun mening kenbaar te maken ten aanzien van een voorgenomen besluit van het bestuur;

van mening, dat het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan met betrekking tot besluitvorming van een ander bestuursorgaan onwenselijk is;

vraagt de regering een wettelijke regeling te treffen om het uitschrijven van dergelijke referenda onmogelijk te maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Rehwinkel en Brood. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 6 (26156).

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Mevrouw de voorzitter! Mag ik de heer Rehwinkel vragen wat dit betekent voor de afspraak in het regeerakkoord, dat een raadplegend referendum kan worden gehouden over de burgemeesterskeuze in een bepaalde gemeente? Een voorstel daartoe ligt al bij de Kamer. Dat staat haaks op datgene wat nu in deze motie is vastgelegd.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Nee. Dan zouden wij echt een probleem hebben, want afspraken uit het regeerakkoord zijn voor ons bijna heilig. Bij het burgemeestersreferendum wordt een aanbeveling aan de minister uitgebracht over de keuze van de burgemeester. Dat is een uitdrukkelijke bevoegdheid van de gemeenteraad. Mevrouw Scheltema weet dat hiervoor al een wetsvoorstel was ingediend waarin wij ons goed konden herkennen en dat nu een gewijzigd wetsvoorstel is ingediend. In zo'n situatie is er geen probleem, want dan gaat het om een



## Rehwinkel

bevoegdheid op een bepaald bestuurlijk niveau. In die situatie kan het besluitvormend orgaan ervoor kiezen om een raadplegend referendum te houden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Als u dat zo formuleert, ga ik even terug naar die herindelingen. Heeft niet iedere gemeente krachtens de Grondwet en de Gemeentewet de bevoegdheid om haar belangen bij het besluitvormende orgaan voor te staan? Betekent dat niet dat ook over die bevoegdheid een raadpleging van de burgers kan plaatsvinden?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ja, over gemeentelijke herindelingen ben ik kennelijk meer wettelijke bepalingen tegengekomen dan u. Ik ben ze niet alleen in de Grondwet en de Gemeentewet tegengekomen, maar bijvoorbeeld ook in de Wet ARHI. In die bepalingen staat dat door de provincie in het begin van een herindelingsfase aan de gemeente om advies wordt gevraagd. Er gelden dan ook bepaalde reactie-termijnen. In die situatie ligt de zaak ter besluitvorming voor en wordt bepaald welke aanbeveling wordt uitgebracht. Ik acht het in die situatie niet onmogelijk dat wordt besloten om een referendum te houden. Als u nogmaals van de tekst van mijn ingediende motie op papier kennisneemt, zult u constateren dat die motie betrekking heeft op een meer algemene situatie, namelijk referenda over onderwerpen waarbij besluitvorming op een ander niveau plaatsvindt. Daarvan is sprake in latere fases van herindeling.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik vermoedde al dat u met zo'n soort motie zou komen, dus ik heb ontzettend goed geluisterd. Het viel mij op dat het burgemeesters-referendum naadloos viel onder de omschrijving van uw motie. U legt het nu anders uit. Ik ga vervolgens op uw uitleg in. Als ik die weer plaats in het licht van de herindeling, dan vind ik dat op het moment waarop bepaalde besluitvorming op een bepaald niveau aan de orde is, iedere gemeente het recht heeft om zijn belangen bij dat niveau voor te staan. Conform uw uitleg ten aanzien van het burgemeestersreferendum zou dat ook van toepassing zijn op het raadplegend referendum over die besluitvorming op dat moment. Dat sluit u uit. Uw motie is veel te

algemeen en sluit zaken uit die u niet uit wilt sluiten. Dus u moet die motie nog even kritisch bekijken.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Doet u dat vooral ook.

De **voorzitter**: Zullen wij dan de reactie van de minister op die motie afwachten?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Ik wil graag een verklaring en een uitleg hebben over de motie van de heer Rewinkel. Ik constateer de problemen.

De **voorzitter**: Ook nu geldt dat de heer Rewinkel over zijn eigen antwoorden gaat. Ik kan daar evenals bij u heel weinig aan doen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb inmiddels wel het gigantische probleem opgelost dat mevrouw Scheltema ten aanzien van het regeerakkoord constateerde. Dus zover zijn wij inmiddels wel gekomen.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Ik heb inderdaad het probleem dat ik de tekst van de motie nog niet voor ogen heb. Als ik de heer Rewinkel goed begrijp, wil hij een wettelijke regeling die verbiedt dat een orgaan een referendum organiseert over iets waartoe het uiteindelijk niet bevoegd is om te beslissen. Ik begrijp ook dat zijn probleem niet zozeer is gelegen in het orgaan dat niet de bevoegdheid heeft om erover te beslissen, maar in het moment waarop dat referendum wordt georganiseerd. Is die inschatting correct? Zo ja, is de motie dan niet voor een andere uitleg vatbaar dan die welke de heer Rewinkel er nu zelf aan geeft?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Uw inschatting over het juiste moment is correct. De motie spreekt heel uitdrukkelijk over een onderwerp met betrekking waartoe een ander bestuurlijk orgaan beslissingsbevoegdheid heeft. Volgens mij is er geen aanpassing van de tekst nodig omdat die voldoende duidelijk is.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het is in uw ogen dan wel mogelijk dat het orgaan dat niet bevoegd is om de uiteindelijke beslissing te nemen, een referendum organiseert op een moment waarop het zelf nog

bezig is met zijn formulering van het eigen advies aan het hogere orgaan?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ja.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Maar uw motie sluit dat uit.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Neen, mijn motie sluit dat absoluut niet uit. Ik heb aangegeven dat ik in een bepaalde fase van de gemeentelijke herindeling mij wel een referendum kan voorstellen, namelijk wanneer de gemeenten door de provincie om advies worden gevraagd. Dat is het moment waarop eventueel een referendum zou moeten plaatsvinden.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Toch sluit de tekst van uw motie dit uit. De uitleg en de nadere uitleg die u nu geeft, staat niet in de motie. Dat is het probleem.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zie heel veel hoofden schudden, omdat men vindt dat de tekst dat niet uitsluit. Ik begrijp van u dat wij het over het idee eens zijn. Ik ben best bereid om samen met u naar de tekst te kijken, maar ik ben van mening, en ik zie dat meer mensen dat van mening zijn, dat dit wel de situatie is en dat ook de tekst van de motie voldoende klaarheid biedt.

De heer **Poppe** (SP): Als ik het goed begrijp, is uw motie bedoeld om bestaande democratische rechten en mogelijkheden voor de lokale overheid om zeep te helpen. Dat is een ontdemocratisering, terwijl wij hier met democratische vernieuwing bezig waren. Is dat juist? Als een gemeente in een bepaalde stadium ernstige bezwaren heeft tegen landelijke wetgeving die slaat op de lokale situatie en dat aan de Kamer, naar de "hogere" politiek kenbaar wil maken en daar draagvlak voor zoekt bij zijn bevolking door een referendum te houden, dan mag dat niet meer.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik zou niet van ontdemocratisering willen spreken. Ik ben zelfs geneigd om van democratisering te spreken, in die zin dat je heel duidelijk maakt wat de status van een referendum is. Er zijn natuurlijk allerlei mogelijkheden, behalve dus het houden van een referendum. Ik volg nu even de situatie van een gemeentelijke

## Rehwinkel

herindeling, hoewel de motie breder is geformuleerd. Er is een beginfase waarin wel degelijk een referendum kan worden gehouden. Vervolgens zijn er voor het gemeentelijk bestuurlijk niveau allerlei mogelijkheden om invloed aan te wenden. Ik ben er ook van overtuigd dat dat in de toekomst ook zal gebeuren. Vervolgens moet op provinciaal en in latere instantie op rijksniveau een afweging worden gemaakt. Daarbij zal ook die invloed zeker worden meegewogen, evenals de argumenten die zijn aangedragen.

De heer **Poppe** (SP): Maar daarmee ontkent u niet mijn eerste opmerking dat een bestaand middel verboden gaat worden. Er bestaat een democratisch middel om de bevolking te horen. Dat wordt nu voor een deel onmogelijk gemaakt. Dan wordt er dus iets weggehaald, waarvoor niets wordt teruggegeven.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): U kunt steeds dezelfde vraag stellen, maar ik heb antwoord gegeven op de vraag zoals u die stelde, namelijk of er sprake is van ont-democratisering. Mijn antwoord daarop is: nee, daar is wat ons betreft geen sprake van.

De heer **Poppe** (SP): Er wordt dus niets weggenomen. De bestaande rechten blijven bestaan. Dan is die motie toch niet nodig?

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat is ter uwer beoordeling. U kunt voor of tegen stemmen. Wij vinden de motie zeer nodig, aangezien met de motie is bedoeld de situatie weg te nemen dat referenda worden gehouden over onderwerpen waarvoor besluitvorming op een ander bestuurlijk niveau plaatsvindt.

De heer **Poppe** (SP): Dan heb ik nog een laatste vraag.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Wij kunnen eindeloos doorgaan, maar ik heb hiermee volgens mij voldoende gezegd.

De heer **Poppe** (SP): De voorzitter maakt uit of ik eindeloos door mag gaan. Ik vrees dat dat niet het geval zal zijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik geef u echter wel elke keer hetzelfde antwoord.

De heer **Poppe** (SP): Het is heel vervelend om dat al van tevoren te zeggen, terwijl u de vraag nog niet eens kent.

De **voorzitter**: Ik heb vanmiddag al drie keer gezegd dat de vraagsteller over de vragen gaat en degene die antwoord geeft over de antwoorden, maar ik wil het nog wel een keer zeggen.

De heer **Poppe** (SP): Ik heb toch een nadere vraag. Stel dat een gemeente de bevolking wil raadplegen en daarbij duidelijk uitlegt: dit is onze mening en wij willen graag bij jullie peilen of jullie het met ons eens zijn; wij gaan er eigenlijk niet over, maar wij willen wel graag ruggensteun hebben van de bevolking om ons verzet richting regering duidelijk te maken. Als men van tevoren dus duidelijk zegt dat het iets is dat niet in hun competentie ligt, maar waarover men wel graag de mening van de bevolking wil hebben, dan mag het ook niet.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Volgens mij maakt u er nu een soepzootje van.

De heer **Poppe** (SP): Volgens mij is het duidelijk. U kunt zo ja of nee zeggen.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Natuurlijk behoort het wel degelijk tot de gemeentelijke competentie. Sterker nog, er is een moment in de fase van gemeentelijke herindeling voorzien waarop door de provincie aan de gemeente advies wordt gevraagd en waarbij er dus eventueel de gelegenheid is om referenda te houden.

De heer **Poppe** (SP): Mijn vraag was algemener gesteld en niet alleen voor gemeentelijke herindelingen.

De **voorzitter**: Maar u vindt nu toch ook wel dat het genoeg is geweest? De heer **Rehwinkel** vervolgt zijn betoog.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter! Er worden nu drempels, benodigde aantallen handtekeningen, in de Grondwet opgenomen. Deze drempels konden en kunnen onze goedkeuring wegdragen. Die aantallen mogen echter niet statisch zijn. Ik ben blij dat de minister de ontwikkeling van de referendum-

praktijk goed wil volgen en dat hij bereid is om een evaluatiebepaling in de uitvoeringswet op te nemen. Volgens mij moeten wij niet op de evaluatie op basis van de uitvoeringswet wachten. Vanaf nu moet de groeiende referendumpraktijk goed in kaart worden gebracht. Licht hier geen taak voor de Kiesraad?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Voorzitter! De heer **Rehwinkel** heeft gezegd dat de aantallen niet statisch mogen zijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ze zijn in die zin statisch, dat ze in de Grondwet zijn vastgelegd. Daarmee zijn de aantallen niet voor altijd bepaald. Verandering zal echter wel een wijziging van de Grondwet vergen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): U kiest er bewust voor de aantallen tot op grote hoogte statisch te maken. Gelet op uw betoog en op uw interrupties begrijp ik dat uzelf ook vindt dat de aantallen aan de hoge kant zijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat kunt u zo niet begrijpen. Ik heb zojuist gezegd dat deze drempels onze goedkeuring konden en kunnen wegdragen. Wij waren er niet voor om de aantallen sterk te verhogen. In de discussie is er zelfs een drempel van 1,2 miljoen genoemd, maar die was voor ons echt een brug te ver.

□

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Mevrouw de voorzitter! Ik dank de minister voor de twee toezeggingen die hij mij heeft gedaan. Hij zal nagaan hoe het precies zit met het handvest. Ik heb hiernaar gevraagd met het oog op de juridische consequenties en de beroepsgang voor burgers die op grond van het handvest mogelijk is. Ik had het dus niet over de beroepsgang voor gemeenten die in de wet is vastgelegd. De minister heeft ook een toezegging gedaan inzake de modelverordening in het kader van de uitvoeringswet. Gezien het principe van de gedeconcentreerde eenheidsstaat, moeten wij proberen zoveel mogelijk de rechtsgelijkheid van burgers in verschillende steden te waarborgen. Een modelverordening, opgesteld in samen-

## Van der Hoeven

spraak met de VNG, kan regulerend werken.

Ik krijg de indruk dat er een behoorlijk verschil is tussen hetgeen de minister denkt dat er aan referenda zal plaatsvinden en hetgeen mijn collega van de VVD hoopt dat er zal plaatsvinden. Eén ding is zeker, hoe beter de voorspelling van de minister uitkomt, hoe meer geld er nodig is. In de komende begroting, die voor het jaar 2000, zal er per departement een voorziening gecreëerd moeten worden om correctieve referenda op centraal niveau mogelijk te maken, of wordt er op een andere manier hierin voorzien?

Voorzitter! Het is helder dat een correctief referendum een uiterste middel is. Nogmaals, de meningen hierover verschillen, maar het komt er. Wij hebben in ieder geval geen enkel probleem met de hoogte van de drempels die in de grondwetswijziging zijn opgenomen.

Voorzitter! De minister heeft één vraag niet beantwoord, namelijk die over de uitvoeringswet, en wel of wetten ten aanzien van herindeling op centraal niveau referendabel zijn. Ik heb het nu niet over het raadgevende of het raadplegende deel in de voorfase van de herindeling, maar over het moment waarop er een besluit is genomen. Als de wet is aangenomen, is zij dan referendabel? Zo ja, is zij dat in het gehele land of alleen in het betrokken gebied?

Voorzitter! Ik kom terug op de motie van de heer Rehwinkel. Ik heb de tekst voor mij liggen. Er staat: van mening, dat het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan met betrekking tot besluitvorming van een ander bestuursorgaan onwenselijk is. Ik vind toch dat hetgeen door mevrouw Scheltema, de heer Poppe en door mij naar voren is gebracht, klopt. Er wordt niet gesproken over het moment waarop het raadplegend referendum plaats moet vinden. Het betreft een algemene stellingname. Op het moment dat het gaat over een onderwerp waarvan de finale besluitvorming door een ander orgaan wordt genomen, is de heer Rehwinkel van mening dat het ongewenst is dat het andere bestuursorgaan een referendum daarover uitschrijft. Dat maak ik uit de motie op. Ik denk niet dat ik dat verkeerd heb begrepen, maar de heer Rehwinkel weet in ieder geval

welke problemen ik met de tekst van de motie heb.

Voorzitter! Het correctief referendum als uiterste middel houdt in dat er een enorme verantwoordelijkheid lag en ligt bij de overheden op het punt van de informatieverstrekking. Zij moeten de betrokkenheid en de inspraak van de burgers goed regelen, zowel decentraal als centraal. Decentrale regelingen zijn nu niet aan de orde, maar ik weet dat de minister op centraal niveau bezig is met een aantal zeer interessante voorstellen – trajecten binnen zijn ministerie en binnen de gehele overheidsdienst – om de relatie tussen burger en overheid, burger en ministerie, te verbeteren. Ik stel het bijzonder op prijs als de minister ons op korte termijn van de stand van zaken in kennis wil stellen. Dat is namelijk een mogelijkheid om ervoor te zorgen dat de burger erbij betrokken wordt op een moment dat hij ook inhoudelijk nog kan inspreken, reageren en niet alleen als hij mag en kan corrigeren.

Voorzitter! De drie collega's van de coalitiepartijen beluisterend, hoor ik dat D66 het voorstel voor een correctief referendum wil maximaliseren, dat de VVD het bij monde van de heer Brood wil minimaliseren – het werkelijk tot het allerkleinste minimum wil terugbrengen – en dat de heer Rehwinkel probeert te balanceren, maar uiteindelijk blijft het een compromis. Dat compromis moet een tweederde meerderheid halen, maar onze hulp krijgt men daar niet bij. Men is afhankelijk van de SP en van GroenLinks. Ik ben benieuwd wat beide collega's na hun kritiek zullen doen.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mevrouw de voorzitter! Bij het debat over dit onderwerp voel ik mij af en toe als de dienstplichtige van vroeger die ooit in een ver verleden de eerste oefening heeft gedaan en vervolgens ieder jaar op herhaling gaat, waarbij de herhalingsoefeningen soms het karakter dragen van een herhaling van de eerste oefening, maar goed.

De minister heeft goed aangevoeld dat de twee fracties die ik vertegenwoordig in dit debat enigszins genuanceerd tegen het thema aankijken. Soms is het de verdienste van Paars dat men erin slaagt om fracties die wat genuanceerd tegen bepaalde zaken aankijken toch op

één spoor te krijgen door de manier waarop men de zaak voorlegt aan de Kamer. Dat is ook hier het geval. Ondanks onze nuances – er is een positieve grondhouding vanuit de GPV-fractie en een meer negatieve grondhouding vanuit de RPF-fractie – komen wij samen tot de conclusie dat het in ieder geval zo niet moet. En dat hebben wij dus te danken aan Paars. Daarvoor spreken wij onze erkentelijkheid uit.

Voorzitter! Er is veel gezegd over de relatie tussen het grondwetswijzigingsvoorstel en de uitvoeringswetgeving. Ik denk dat de nadruk daarop een beetje ten onrechte de aandacht afleidt van de hoofdzaak waar het nu om moet gaan. Dat is de vraag of wij bereid zijn een wijziging in de Grondwet te accepteren die, met name als het gaat om het referendum op lokaal en provinciaal niveau, zoveel ruimte biedt. Of wil je proberen je gemoed toch een beetje gerust te stellen door enige zekerheid te krijgen over de uitvoeringswetgeving? Ik heb van dat laatste al gezegd dat die zekerheid nooit geboden kan worden, zelfs al zou er nu een conceptvoorstel voorgelegd worden. Immers, dan is het nog niet meer dan een concept van dit moment waar, binnen diezelfde grondwetsbepalingen, later van alles mee kan gebeuren. Je moet dus nu een keuze maken. Wij hebben gezegd dat met name artikel 128a een veel te open bepaling is die in combinatie met de bindende bepaling om binnen vijf respectievelijk tien jaar toch zo'n wet tot stand te brengen, ons in ieder geval fors een stap te ver gaat.

Er is tussen de minister en de heer Brood een aardige discussie over de medebewindszaken gevoerd. Ik denk dat de heer Brood in theorie gelijk heeft. Zoals hij het heeft voorgesteld, zou het technisch kunnen zonder in strijd te komen met de bewoordingen van de Grondwet. De realiteit gebiedt alleen wel te erkennen dat dit toch nooit de bedoeling geweest zal zijn van de degenen die het wetsvoorstel nu willen steunen. Zij willen er immers toch nog enige inhoud aan geven. Als zou gebeuren wat de heer Brood zegt, dan zou, althans op het lokale en provinciale niveau, de inhoud wel erg minimaal worden. Dat zal niet de bedoeling zijn. Technisch kan het. Wat mij betreft zijn schending van de Grondwet en dat soort begrippen dus niet aan de orde, maar ik wijs

## Schutte

erop dat de bedoeling natuurlijk ook een factor van belang is.

Ik wil nog iets zeggen over de PKB. Ik vond het wat merkwaardig dat van verschillende kanten werd bepleit om een PKB de status van wet te geven. Op zichzelf is het een legitieme discussie. Ik vind alleen niet dat je een voorstel zou moeten doen om een PKB de status van wet te geven om daarmee te bereiken dat zij referendum zou worden. Dan moet je de koninklijke weg bewandelen en zeggen: als je dat belangrijk vindt, dan moet je dat nu zo in de Grondwet opnemen dat de PKB eronder valt. Vind je dat niet, dan moet je accepteren dat dit niet het geval is. Daarnaast is er gewoon een zelfstandige discussie over de vraag of er, vanuit de eisen die je behoort te stellen aan een PKB, aan zo'n PKB een wettelijke status verbonden hoort te zijn of niet. Ik vond dit punt dus eigenlijk een beetje een vermenging van onderwerpen.

Voorzitter! Ik wil ten slotte nog iets zeggen over de uitvoeringswetgeving. Er is gesproken over het jaar 2000. Als ik een inschatting maak van de technische vereisten en de politieke barrières die zullen moeten worden geslecht voordat zo'n wetsvoorstel ons kan bereiken, dan is het zeer optimistisch om te veronderstellen dat dat nog in het jaar 2000 zal gebeuren. Ik hoop in ieder geval dat die discussie nog een keer gevoerd kan worden. Maar het zou mij niet verwonderen als het zelfs later wordt dan 2000, omdat op tal van punten de tegenstellingen die nu al zichtbaar zijn, dan manifest zullen worden.

□

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter! Begin vorige week, bij het overleg over de gemeentelijke herindeling, verweet ik de minister stroperig te zijn. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat de minister in dit debat een hogere versnelling heeft gekregen. Mijn complimenten daarvoor! De minister begon met een reactie op mijn opmerkingen over het politieke primaat. Hij zegt dat uit de angst voor vermindering van het politieke primaat ook vaak te grote politieke pretentie spreekt. Tegelijkertijd steunt hij mijn opvatting dat het referendum een versterking van het politieke primaat betekent. Ik constateer dan ook met tevredenheid

dat de minister niet echt terugdeinst voor politieke pretenties.

Dan kom ik bij het wetsvoorstel zelf. Het lijkt me onnodig om mijn bedenkingen uit de eerste termijn te herhalen. De minister spreekt van een evenwichtig voorstel, omdat de hoge drempels weer in balans worden gebracht door de grote hoeveelheid onderwerpen die referendum worden gemaakt. Wij vinden dat het hier om niet vergelijkbare grootheden gaat en het verbaast ons dat ze op deze wijze met elkaar in verband worden gebracht. Ook de steun van de PvdA-fractie voor de minister heeft ons verbaasd. De minister erkent eigenlijk impliciet dat de drempels inderdaad erg hoog zijn, maar zegt vervolgens dat dit in balans wordt gebracht door de grote hoeveelheid onderwerpen. Wij zijn er echter niet van overtuigd dat een grote hoeveelheid onderwerpen referendum wordt.

Ik wil nog even terugkeren op de planologische kernbeslissingen. Ik ben het met de heer Schutte eens dat het de koninklijke weg zou zijn geweest als de planologische kernbeslissingen referendum waren gemaakt. Helaas blijkt dat niet haalbaar in deze Kamer. Wij vinden het treurig, maar kiezen er dan toch voor om na te gaan of het per concrete beslissing mogelijk is om deze de formele status van een wet te geven. Nogmaals, ik ben het met de heer Schutte eens dat het niet de koninklijke weg is. Wij hadden dat ook graag anders gezien. Van de minister heb ik niet gehoord wat er tegen is om planologische kernbeslissingen in een wet te vervatten. Ik doe daarom een dringend beroep op hem om óf in zijn tweede termijn óf per brief de voor- en nadelen op te sommen van het vervatten in wet van de planologische kernbeslissing.

Om een lang verhaal kort te maken, mijn fractie vindt dat hier geen sprake is van een evenwichtig voorstel, maar van een tot op zekere hoogte zeer teleurstellend voorstel. De beste illustratie van de teleurstellende beperktheid van dit voorstel is wellicht de vrolijkheid waarmee de heer Brood dit grondwetswijzigingsvoorstel omarmt.

In eerste termijn vroeg mevrouw Scheltema mij tijdens een interruptie of ik niet liever iets dan niets had. Vanzelfsprekend zeggen wij dat wij liever iets hebben. Ik voeg er wel een

beetje somber aan toe dat het ook niet veel meer is dan iets.

Dan wil ik nog antwoorden op een vraag van mevrouw Van der Hoeven. In mijn eerste termijn heb ik al gezegd dat mijn fractie van plan is om voor te stemmen, maar wij doen dat met grote bedenkingen en met een stemverklaring bij de stemmingen. Die kondig ik hier alvast aan.

Ik keer nog even terug naar het voorstel van de heer Rehwinkel van de PvdA-fractie. Ik kon de minister niet op veel warme gevoelens betrappen voor het PvdA-voorstel. Voor mijn fractie blijft gelden dat het ongewenst is als een hogere overheid treedt in de gemeentelijke autonomie. Een verbodsregeling, zoals nu per motie is voorgesteld, vinden wij getuigen van een gebrekkig geloof in de kracht van de eigen argumentatie, als een referendumuitslag dient te worden weerlegd. Omdat een gebrekkig politiek zelfvertrouwen niet iets is waar mijn partij aan lijdt, stemt mijn fractie tegen deze motie.

Vanmorgen bepleitte mr. Pieter van Vollenhoven als voorzitter van de Raad voor de transportveiligheid voor een initiatiefrecht voor burgers om bij rampen via een referendumuitslag onafhankelijk onderzoek af te dwingen. Het zou hier gaan om een zeer beperkte toepassing van het volksinitiatief. Hoewel mijn fractie enige vraagtekens plaatst bij de door de heer Van Vollenhoven aangebrachte beperking, zijn wij wel van het voorstel gecharmeerd. Wij zouden graag een reactie van de minister horen. Wellicht kan hij dat in zijn tweede termijn doen.

De **voorzitter**: Het is wel prettig dat bij zo'n onderwerp als dit ongeveer alles aan de orde kan komen.

□

De heer **Brood** (VVD): Mevrouw de voorzitter! Wij zullen vandaag niet overgaan tot een volledige herhaling van alle argumenten die gisteren langs zijn geweest. Op een aantal punten is de minister ingegaan en ik zal dus proberen het kort te houden.

Ik ben blij dat de minister erkende, zoals ook in de stukken staat, dat het referendum een laatste middel is. In dat licht hebben wij het referendum altijd gezien en om die reden steunen wij het ook. Ik ga niet opnieuw de argumentatie noemen waarom wij vinden dat het een zeer

## Brood

beperkt referendum zal zijn en eerder sprake zal zijn van een staatkundig incident dan van een ruime staatkundige praktijk.

Wij zijn blij dat die praktijk, als ik de dagbladen van vandaag mag geloven, ook ondersteund wordt door GroenLinks en de SP, waarbij beide partijen hun instemming gaan geven aan een grondwetsbepaling die ertoe zal leiden dat het de komende jaren in ieder geval bij gewone wet onmogelijk zal worden om het aantal mensen dat nodig is voor ondersteuning van een referendum te verlagen. Daarvoor dank. Wij zijn blij dat ook GroenLinks en de SP ertoe zullen bijdragen dat dit een uiterste middel blijft, het laatste middel in staatkundige incidenten, zoals wij het noemen, voor de momenten waarop het echt fout zou gaan.

Als wij het hebben over zaken die echt fout zouden gaan, moet ik zeggen dat wij vrezen dat de minister met vuur speelt.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): In antwoord op de dankwoorden van de heer Brood wil ook ik een woord van dank uitspreken, namelijk voor het feit dat de VVD bereid is gevonden het correctief referendum op te nemen in de Grondwet. Uiteindelijk is dat natuurlijk de grootste omslag die is gemaakt.

De heer **Brood** (VVD): Dat valt wel mee, want het stond in ons verkiezingsprogramma en met dat mandaat ben ik deze kant opgestuurd. Ik zie daar dus helemaal geen grote ommezwaai in. Nogmaals: het zal gaan om een incident, waarbij de kern overeind blijft dat het gaat om een representatieve democratie. Het referendum zal, mede dankzij de steun van GroenLinks en de SP, een incident blijven in de politieke praktijk van dit land.

Ik kom vervolgens bij de behandeling in de Eerste Kamer. Deze zomer is een regeerakkoord gesloten dat zegt dat wetgeving wordt voorbereid; als de grondwetswijziging gereed is, kan direct daarna de vervolgwetgeving worden ingediend. De minister wist, toen hij deze zomer het regeerakkoord tekende, dat hij die wetgeving niet direct zou kunnen indienen nadat de grondwetswijziging haar beslag had gekregen. Dat zou wel eens tot complicaties in de Eerste Kamer kunnen leiden. Nogmaals: ook wij voelen ons

gecommitteerd om de bevriende fracties in de Eerste Kamer te overtuigen van nut en noodzaak van dit zeer beperkte referendum, maar wij hebben daar wel de steun bij nodig van mensen die in het verleden toezeggingen hebben gedaan, want op die toezeggingen zal worden gerekend. Ik zal ook op dit punt niet uitgebreid in herhaling vervallen, maar vraag toch de aandacht van de minister voor de buitengewoon precaire situatie waarin dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer terecht zou kunnen komen als hij met name aan dat vereiste uit het regeerakkoord en aan de toezeggingen die door zijn ambtsvoorgangers zijn gedaan, onvoldoende bevredigend invulling geeft. Wij zullen argumentatief het haalbare doen om te zorgen dat wij steun aan de overzijde krijgen, maar de minister heeft hier een duidelijke verplichting en die zal zeker door de Eerste Kamer nogmaals onder zijn aandacht worden gebracht.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Op welke toezegging doelt de heer Brood nu precies? Ik heb vooral kennisgenomen van een uitspraak van de minister-president bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer, waarbij hij over het zicht op de uitvoeringswetgeving zegt dat in de tot nu toe met het parlement gewisselde stukken naar de mening van het kabinet voor het moment afdoende inzicht is geboden in het gevraagde, zelfs méér dan dat. Die toezegging waar de heer Brood over spreekt, zie ik dus niet zo.

De heer **Brood** (VVD): Het is altijd wat moeilijk als er sprake is van een zekere selectieve argumentatie. Het gaat natuurlijk om de toezegging die de minister destijds heeft gedaan bij de behandeling in de Eerste Kamer, dus niet om een opmerking van de minister-president, maar om de toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken in het vorige kabinet. Op grond van die toezegging heeft de Eerste Kamer in eerste lezing gemeend dat ze akkoord kon gaan. Ik kan u op een briefje geven dat de Eerste Kamer zal terugkomen op die toezegging. Het is voor de minister dus belangrijk om acht te slaan op die toezegging.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb niet alle Handelingen van de Eerste Kamer erop nageslagen, want ik ben

al ongeveer de hele dag bezig om de Handelingen van de Tweede Kamer te lezen. Als die toezegging al bestaat – daar moet de minister ook maar wat over zeggen – is het toch gek dat de Eerste Kamer daar niet aan heeft gerefereerd in het debat met de minister-president.

De heer **Brood** (VVD): Zowel fractievoorzitter Ginjaar als het fractielid De Beer heeft daaraan gerefereerd.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): De heer De Beer heeft gezegd dat hij ervan uitgaat dat de minister in de Eerste Kamer het nodige kan zeggen als deze grondwetswijziging daar aan de orde is. Hij heeft niet gevraagd om een compleet wetsvoorstel. De minister heeft vandaag al een tipje van de sluier opgelicht en ik neem aan dat hij dat ook in de Eerste Kamer zal doen en als zodanig de suggestie van de heer De Beer honoreert. Neemt u dat ook aan?

De heer **Brood** (VVD): Ik begrijp uit de reacties van beide interruptanten dat de door mij beoogde waarschuwing maar in de wind moet worden geslagen.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Nee, mijn vraag aan u is hoe uzelf de opmerking van de heer De Beer uitlegt. Ik lees hier niets anders in dan dat de minister het nodige zou moeten zeggen. Welnu, ik denk dat hij dat inderdaad kan.

De heer **Brood** (VVD): Wij hebben het prettige voordeel dat wij wel eens van gedachten wisselen met deze leden en dat wij ongeveer wel weten hoe zij deze bepaling uitleggen. Nogmaals, wij vinden dat dit beperkte correctief wetgevingsreferendum voor een aantal gevallen de eindstreep moet halen en daar willen wij ons voor inzetten. Wij maken de minister erop attent dat er mijnen in het veld liggen en dat hij moet opletten. Wij helpen de minister daarbij. U beiden roept dat dat referendum er moet komen, maar vervolgens zegt u tegen mij dat ik hem er niet op mag wijzen dat die mijnen er liggen. Het lijkt mij echter zeer zinvol om dat wel te doen, juist om de beoogde grondwetswijziging tot stand te brengen. Ik begrijp uw benadering echt niet.

Voorzitter! Ook over het medebewind hebben wij in eerste termijn

## Brood

het een en ander gezegd. In dit stadium van het debat houd ik het erop dat er in ieder geval geen formeel juridisch bezwaar bestaat tegen een eventuele uitsluiting van medebewindsbepalingen. Wellicht bestaan er enkele politieke beletselen. Ik kan mij voorstellen dat er nader advies wordt gevraagd aan deskundigen, maar overtuigend was het antwoord van de minister op dit punt wat mij betreft niet.

Voorzitter! De heer Rehwinkel en ik hebben een motie ingediend over het uitschrijven van een raadgevend referendum door een bestuursorgaan. Naar aanleiding van de discussie van vanmiddag willen de heer Rehwinkel en ik de motie wijzigen.

De **voorzitter**: De motie-Rehwinkel/Brood (26156, nr. 6) is in die zin gewijzigd, dat zij thans luidt:

---

### Motie

---

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het raadplegend referendum ertoe dient burgers in de gelegenheid te stellen hun mening kenbaar te maken ten aanzien van een voorgenomen besluit van het bestuur;

van mening, dat het uitschrijven van een raadplegend referendum door een bestuursorgaan niet met betrekking tot eigen besluitvorming onwenselijk is;

vraagt de regering een wettelijke regeling te treffen om het uitschrijven van dergelijke referenda onmogelijk te maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt deze gewijzigde motie voldoende ondersteund. Zij krijgt nr. 7 (26156).

De heer **Brood** (VVD): Voorzitter! Het gaat erom dat, als een bestuursorgaan geen bevoegdheid heeft tot bijvoorbeeld het geven van een advies, het zich niet mengt in de besluitvorming door een ander lichaam. Dat past ook in het systeem van een zuivere bevoegdheidsverdeling en – het is jammer dat de heer Poppe nu even de beraadslagingen

niet meer volgt, want dan hadden wij er nog even met hem verder over kunnen praten – dat past ook in de gedachte dat er een systeem komt met een zorgvuldige en zichtbare besluitvormingsverhouding, maar die geen verwachtingen wekt die niet waar kunnen worden gemaakt.

Kortom, wij zijn nog steeds van mening dat dit een goede motie is die goed is voor de verdere afstemming van besluitvorming tussen de verschillende organen en die er niet toe leidt dat bij allerlei mensen allerlei verwachtingen worden opgeroepen.

Dit voorstel tot wijziging van de Grondwet zal hoogstwaarschijnlijk het Staatsblad halen, mede dankzij de steun van Groenlinks en de SP en helaas niet met de steun van het CDA en andere partijen ter rechterzijde, zoals GPV, SGP en RPF.

De **voorzitter**: Mijnheer Brood, ik hoop dat u een volgende keer een ander woord voor "argumentatief" kunt verzinnen, want dat bestaat niet. Ik acht u daartoe heel wel in staat!

De heer **Poppe** (SP): Voorzitter! Ik zal mijn uiterste best doen om woorden te gebruiken die bestaan, want anders wordt het wel heel lastig!

Wat hier gebeurt, is eigenlijk een schandelijke vertoning. De partij die al zo'n 32 jaar bezig is met het correctief referendum zegt nu: wij hebben het zo eigenlijk ook niet gewild, wij hadden ook niet gewild dat de drempels in de Grondwet zouden worden opgenomen, want die horen eigenlijk in de uitvoeringswet; je moet de volgende generatie politici niet met dit compromis lastigvallen. Het komt er toch op neer dat het compromis die cijfers zijn. Wij kunnen daar D66 natuurlijk wel boos op aanspreken, maar in feite is dat een klein beetje misplaatst, want het is natuurlijk de grootste partij die hierin de grootste verantwoordelijkheid heeft. Als die grootste partij de rug recht had gehouden en D66 ook, dan was er een andere situatie ontstaan. Misschien was er dan wel een coalitie uit elkaar gevallen, maar was er nog wel een meerderheid mogelijk geweest in de Kamer. Maar goed, het is dus allemaal zo'n beetje slappeknieënwerk geweest.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Dat zijn wel heel stoere woorden, maar waar heeft u het eigenlijk over?

De heer **Poppe** (SP): Dan moet u luisteren!

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik heb geprobeerd de woorden die u al heeft uitgesproken te begrijpen. De PvdA heeft al heel lang in haar verkiezingsprogramma staan dat zij het correctief wetgevingsreferendum wil invoeren. Zij had een voorkeur voor bepaalde drempels en een voorkeur voor een verdere vormgeving. Van wat wij al heel lang willen, zie ik in dit voorstel heel veel terug. Ik snap dus echt niet waarover u het hebt!

De heer **Poppe** (SP): Misschien mag ik dat dan even verduidelijken, mevrouw de voorzitter. Als de PvdA een ander correctief referendum had gewild, althans anders geformuleerd in de Grondwet, met andere drempels, dan was dat gelukt, want dan had zij D66 aan haar zijde gevonden. Maar, dan had zij wellicht wel ruzie gekregen met de heer Brood en die ziet er nogal stevig uit.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Maar dat wilden wij dus niet en dat probeer ik u nu de hele tijd al duidelijk te maken!

De heer **Poppe** (SP): Volgens mij is het wel zo gegaan, maar ik weet dat niet, want ik was er niet bij. Het is natuurlijk allemaal in achterkamertjes besloten en dat is ook al een slechte zaak als het gaat om wijziging van de Grondwet. Ik weet dus niet op welk moment de PvdA gebogen heeft voor de VVD.

Nu moeten wij wel vaststellen dat er een grondwetswijziging komt die eigenlijk door een groot deel van de coalitie anders bedoeld was. Het compromis dat daarover gesloten is, die drempels, wordt de volgende generatie politici opgelegd via de Grondwet. Ik vind dat een Grondwet er is voor de grondrechten, rechten en plichten, in algemene lijnen helder en duidelijk geformuleerd en daar horen dit soort drempels dus gewoon niet bij. Dat zijn uitvoeringszaken die eigenlijk elke regering opnieuw zou moeten kunnen bepalen en ook soepeler of strenger zou moeten kunnen toepassen al naar gelang de situatie van dat moment. De generatie na ons moet

## Poppe

het mogelijk blijven om die drempels te bepalen. Dat kan niet, en als een nieuwe Kamer die drempels wil wijzigen, dan is zij daar weer zo'n vijftien of achttien jaar mee bezig. Wij zien nu dat er iets in een Grondwet wordt vastgelegd dat er niet in thuishoort, namelijk een compromis en dat is per definitie altijd tijdelijk; een toevallige coalitie en toevallige omstandigheden. Ik vind dat een heel slechte zaak en ik ben benieuwd hoe de Eerste Kamer daarover zal oordelen. Is de Grondwet hiervoor wel bedoeld? De VVD zegt dat het niet veel meer voorstelt. D66 zegt: als wij niet zo door het stof waren gegaan, hadden wij helemaal geen correctief referendum gehad. Dat is een treurige, een schandelijke zaak. Het is een schandelijke vertoning dat wij er zo over moeten praten. Het gaat lange tijd gelden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66): Wij hadden ook een wat royaler referendum gewild. Datgene wat er nu in overleg met de coalitiepartners uit is gekomen, is de moeite waard. Ik heb al gezegd dat de drempels zeker niet flauw zijn. Ze zijn wel degelijk haalbaar. Ik verwijs naar het boek van Versteeg. Je kunt het aantal handtekeningen in deze tijd met media- en communicatietechnieken heel goed halen. Het referendum zal een ultimatum remedium, een noodrem moeten zijn. Het is ook niet anders bedoeld. Het is nooit de bedoeling geweest om een referendum iedere dag te houden. Het moet worden gehouden als een groot deel van de bevolking te hoop loopt. Ik hoop dat de heer Poppe met mij van mening is dat dat nu mogelijk wordt gemaakt.

De heer **Poppe** (SP): Ik heb gisteren duidelijk uiteengezet wat voor ons de achtergronden zijn van het nut van een correctief referendum. Mevrouw Scheltema was het daarmee niet oneens; zij is niet boos naar voren gelopen. Ik heb haar zelfs ja zien knikken. Wij staan niet zo ver van elkaar af. Ik heb het over het eindresultaat waarvan mevrouw Scheltema vindt dat het beter had moeten. Zij had liever niet gewild dat de drempels in de Grondwet komen te staan.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Evenals de SP zijn ook wij teleurgesteld over het compromis. Wat mij

verbaast, is de toonhoogte van de heer Poppe. Hij spreekt over een schandalige vertoning. Ook al vinden wij het moeilijk, wij stemmen toch in met het voorstel. Als ik de heer Poppe beluister, vind ik dat de SP niet meer voor kan stemmen. Ik meen dat de geloofwaardigheid in het geding komt.

De heer **Poppe** (SP): Wij hebben een verschillende toonhoogte. Er komt een correctief referendum in de Grondwet. Dat is een middel. Ik vind het schandelijk dat er dingen in de Grondwet terechtkomen die in feite uit achterkamertjespolitiek en compromissensluiserij komen. Dat vind ik schandelijk. Ik vind dat een slechte zaak. Ik vind het zelfs niet gepast. Het hoort niet in de Grondwet thuis. De PKB's zitten erin. De verdragen zitten er niet in. Er zijn hoge drempels. Het koningshuis zit er niet in. Wij vinden het een slap aftreksel van wat het zou moeten zijn en ooit bedoeld was. De drempels zijn veel te hoog. Dat wil niet zeggen dat wij het voorstel niet zullen steunen. Ik zeg niet veel meer en niet veel minder dan wat de geachte afgevaardigde van GroenLinks heeft gezegd. Zij heeft dezelfde kritiek. Wij hebben met hetzelfde dilemma te maken. Iets of niks. Het probleem is dat dit wordt bepaald door een coalitie waarbij de middelste partij, in dit geval de VVD, eigenlijk gedictieerd heeft. Er ontstaat een niet zuivere grondwettelijke situatie. Als nu nee wordt gezegd, zijn wij weer vijftien jaar bezig om een correctief referendum in de praktijk te kunnen brengen. Dat zie ik ook niet zitten.

Voorzitter! De motie zie ik niet zitten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

□

Minister **Peper**: Mevrouw de voorzitter! Ik dank de Kamer voor de opmerkingen in tweede termijn. Ik denk dat ik mijn tweede termijn binnen een halfuur kan afronden. Ik zie dan even af van de tijd die eventueel met interrupties is gemoeid.

Mevrouw Scheltema heeft terecht opgemerkt dat het hierbij gaat om een bindend referendum. Het gaat dus echt over iets, namelijk om een beslissende mogelijkheid tot beoordeling van wetgeving van de

zijde van de Kamer. Dat is op zichzelf baanbrekend.

Ik wil in dat verband ingaan op de opmerking van de heer Brood: er is iets aan de hand; ik had het misschien iets anders gewild, maar dit is van een bijzondere signatuur. Ik geloof dat dit absoluut juist is. De heer Brood spoorde mij aan nog eens na te lezen wat ik in de Eerste Kamer heb gezegd. Dat was niet revolutionair; zo iets past ook niet in die kring. Ik zal tempo maken, maar ik ben gevoelig voor de ervaring van de heer Schutte. Hij zei: ook als je heel hard werkt, zou het mooi zijn als er in 2000 voldoende licht aan uitvoeringswetgeving ter behandeling. De heer Brood is geweldig met de Eerste Kamer bezig. Ik beschouw dit als een vorm van meedenken, hoewel ik een enkele keer het gevoel heb dat hij de complicaties op een zodanige wijze brengt dat zij een behoorlijke uitvergroting meekrijgen. Ik mag het woord "argumentatief" niet gebruiken, maar de wijze waarop hij een en ander verwoordde, vond ik iets te weinig getuigen van een zekere betrokkenheid bij de materie. Ik dacht: zit er nog gevoel bij als hij het heeft over dit referendum?

Ik heb met de motie bepaalde problemen. Ik zeg erbij dat dit mijn eerste reactie is. Ik zou graag willen dat de Kamer in overweging nam dat ik het gevoel heb – ik kan het niet geheel beargumenteren – dat de formulering van het raadgevend referendum in de motie te ruim is. Wellicht zijn de indieners van de motie met mij van mening dat het goed is precies uit te schrijven wat er met een raadgevend referendum wel en niet kan en in welke mate in dat verband de motie strijdig kan zijn met de gemeentelijke en provinciale autonomie. Ik voel dat het ergens wringt, maar ik heb nu niet voldoende munitie bij de hand om dat aan te tonen. Wel ben ik met de indieners van mening dat de vraag die zij stellen op zichzelf heel zuiver is. Men zou dingen kunnen verwarren. Dan zou men een en ander kunnen afleren omdat de Kamer zegt: daar gaat u niet over; dat wist u; dat is al gecommuniceerd. Ook dat zou de uitwerking kunnen hebben dat het niet meer gebeurt of heel weinig. Aan de andere kant zie ik op dit moment niet in hoe men, nog afgezien van de wenselijkheid ervan, een en ander zo zou kunnen

## Peper

vormgeven dat er sprake is van een verbod.

Voorzitter! Ik zou de indieners op het spoor willen zetten van een discussienotitie mijnerzijds, waarin de ins en outs van het raadplegend referendum worden aangegeven. Overigens moet worden bedacht dat een dergelijk stuk niet binnen enkele weken beschikbaar komt. Ik heb begrip en in essentie ook sympathie voor het gedachtegoed dat aan mij is voorgelegd, maar ik kan nu niet zeggen dat de motie in dit stadium, met de wetenschap waarover ik nu beschik, op mijn instemming kan rekenen. Ik ben graag bereid om, gelet op het nu gevoerde debat, een meer precieze notitie over dit onderwerp te laten opstellen, om daarover vervolgens met de Kamer in discussie te gaan, overigens zonder dat wij ons daarbij al vastleggen in de vorm van beleidsuitspraken.

De heer **Schutte** (GPV): Wellicht is het een goed idee om bij het opstellen van die notitie de mogelijkheid te betrekken van een alternatief: als er echt sprake is van evident verkeerde pogingen om tot een referendum te komen, kan gebruik worden gemaakt van het schorsings- en vernietigingsrecht. Dan heeft men de concrete casus voor ogen en kan duidelijk worden gemaakt dat en waarom er sprake is van een onjuist gebruik van het instrument.

Minister **Peper**: Dat zal ik doen.

Voorzitter! De heer Rehwinkel heeft er terecht op gewezen dat een onzorgvuldige vraagstelling heel snel aan de orde kan zijn. Een referendum heeft natuurlijk iets digitaals; het is ja of nee. De vraagstelling moet volstrekt helder zijn en het moet, kan het zijn, ook gaan over een onderwerp waarover de lokale gemeenschap wezenlijk iets te zeggen heeft c.q. invloed kan uitoefenen op de besluitvorming. Niet alle betrokken burgers zijn erbij. Ik verwijs naar de gemeentelijke herindeling en het ontijdig inzetten van het middel.

In beide termijnen zijn opmerkingen gemaakt over de frequentie met betrekking tot referenda. Mij is gevraagd wat ik op dat terrein verwacht. Ik kan de heer Rehwinkel zeggen dat de referenda die al hebben plaatsgevonden tegen die achtergrond kunnen worden bekeken, althans voorzover ze aan

goede gemeentelijke verordeningen voldoen. Ervaringen zijn opgedaan in Amsterdam, Rotterdam, Leiden en andere gemeenten. Daar is het op een goede en zorgvuldige manier gebeurd. Ik kan mij voorstellen dat daaraan een bepaalde beoordeling wordt gegeven. Wat de frequentie betreft zijn door de Kamer opmerkingen gemaakt die zijn ingegeven door de wetsgeschiedenis. Er is gesproken over een ultimatum remedium en de heer Brood heeft het over een incident. Zelf zou ik het betreuren wanneer het correctief referendum een "incident" zou worden genoemd. Ik vind niet dat je voor een incident een grondwetswijziging moet doorvoeren. Ik vind dat dit geen recht doet aan de ernst van een en ander. Ik zie veeleer de schaduwwerking van het referendum in het hele wetgevingsproces. Er wordt namelijk langere tijd over gesproken en het debat gaat natuurlijk ook ergens over. Ik denk verder dat men de dynamiek die uitgaat van die 600.000 handtekeningen niet moet onderschatten, want dat is niet zo razend veel. Die 600.000 is de eerste stap. Die stap kan vrij snel worden genomen als er werkelijk iets aan de hand is. Ik geloof dat de invloed die daarvan uitgaat, niet moet worden onderschat. Zo voel ik dat. Ik zie even af van de vraag hoeveel referenda hier uiteindelijk uit zullen voortvloeien. Als je die grens van 600.000 bent gepasseerd, vindt het referendum in ieder geval plaats. Ik zou dus, wat de beïnvloeding betreft, eerder kijken naar de grens van 600.000 die moet worden genomen dan naar de norm van 30% die vervolgens aan de orde is.

De heer **Brood** (VVD): Hoe denkt de minister dan over incidenten die in onze Grondwet zijn geregeld, zoals de benoeming van een regent, de voorgedij over een minderjarige koning en de oorlogsverklaring? Dat zijn allemaal incidenten die misschien een keer gebeuren. Wij regelen in onze Grondwet wel degelijk allerlei dingen die zelden voorkomen.

Minister **Peper**: Ik wil dit scherp stellen. Het verschil is dat dit incidenten rond een instituut zijn.

De heer **Brood** (VVD): In ons staatsrecht is de wet toch ook een instituut?

Minister **Peper**: Ik ben meer socioloog dan jurist. Ik bedoel dat ik moet aannemen dat er een betreurenswaardig incident heeft plaatsgevonden als wij te maken krijgen met een regent. Het instituut is geregeld in de Grondwet. Wij hebben het hier over het in de Grondwet regelen van een bindend correctief referendum. Ik houd het niet alleen voor waarschijnlijk maar zelfs voor wenselijk dat het in de praktijk niet zo vaak voorkomt, omdat de 600.000 een te nemen horde is op weg naar een referendum van deze aard.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Bent u het met mij eens dat de heer Brood als hij bij het correctief referendum spreekt van een staatkundig incident in de Grondwet, eigenlijk wishful thinking bedrijft?

Minister **Peper**: Het is zo moeilijk om daar ja op te zeggen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Maar u zou wel ja willen zeggen?

Minister **Peper**: Het gebruik van het woord "incident" zou mogelijkerwijs kunnen wijzen op het feit dat de heer Brood niet erg aan die mogelijkheid denkt, maar daar moet je voorzichtig mee zijn. Ik denk daar namelijk meer aan. Ik begrijp wel dat gezegd wordt dat de drempels hoog zijn. Maar de inleiding tot het referendum is toch ook maar die drempel van 600.000 handtekeningen. Mevrouw Scheltema gaf voorbeelden van zaken waarbij het niet zo moeilijk is om 600.000 geautoriseerde handtekeningen te verzamelen.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66): Voorzitter! Het woord "incident" prikt mij toch ook een beetje. Is de minister niet met mij van mening dat de bijzondere gebeurtenissen in de Grondwet die de heer Brood als incident aanduidde, juist heel belangrijk zijn en dat het referendum ook moet worden gezien als een belangrijke gebeurtenis, namelijk dat een belangrijk deel van de bevolking het niet eens is met wat de wetgever heeft gedaan? De Grondwet is er juist voor om dit soort belangrijke gebeurtenissen grondwettelijk te verankeren.

Minister **Peper**: Ik ben het geheel eens met de interpretatie van mevrouw Scheltema op dit punt. Ik heb daar niets aan toe te voegen.



## Peper

Mevrouw Van der Hoeven heeft gewezen op het geld voor de referenda en de voorziening op de begroting. Daar kan ik nu geen uitspraken over doen. Wellicht komen de Gemeente- en de Provinciewet ook wel aan de orde. Het gaat mij nu iets te snel om daarover duidelijkheid te verschaffen.

Op korte termijn zal ik schriftelijk nader ingaan op de vraag van mevrouw Van der Hoeven en mevrouw Scheltema over het handvest. Een misverstand wil ik nu wel uit de wereld helpen. In het handvest is geen voorbehoud gemaakt met betrekking tot de referenda als zodanig. Ik zal in mijn brief daar nader op ingaan.

Dan de opmerking van mevrouw Van der Hoeven over de herindelingswetten. Naar mijn mening zijn die referendabel. Dat heeft dan betrekking op het gehele land.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): De wet over Twentestad zou in principe dus voorgedragen kunnen worden voor een referendum; de drempels worden gehaald. Het kan dan dus gebeuren dat vervolgens de rest van het land de wet herindeling Twentestad afstemt. Dat kan dus?

Minister **Peper**: Ja.

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA): Het is goed dat ik dat weet.

Minister **Peper**: Ik weet niet of je de rest van het land in opwindung kunt brengen voor deze thematiek. Dat zou een grote prestatie zijn. Dan is er mogelijksterwijs meer in het land aan de hand. Dat weet je maar nooit.

De heer Rehwinkel heeft nog een suggestie gedaan omtrent de evaluatie. Of de Kiesraad die moet uitvoeren, weet ik niet, je moet wel een instantie hebben die deze taak buitengewoon precies en zorgvuldig tot haar taak rekent.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik weet ook niet of dat de Kiesraad moet zijn. Het was ook maar een suggestie. Ik vind het wel van belang dat waar wij een evaluatiebepaling in de wet opnemen, het niet het geval mag zijn dat wij bijvoorbeeld pas na vijf jaar na inwerkingtreding van de wet gaan evalueren. Het lijkt mij goed dat wij zo snel mogelijk vanaf nu die referendumpraktijk goed in kaart brengen. Dat zou wellicht de

Kiesraad kunnen doen, maar ik laat het graag aan u over om de daarvoor geschikte instantie te bepalen.

Minister **Peper**: Dat zal ik doen. Misschien is de Kiesraad inderdaad wel de aangewezen instantie, maar dat laat ik nog even op mij inwerken.

De heer Schutte heeft er terecht op gewezen dat nu deze grondwetswijziging aan de orde is, nu ook het moment is waarop een keuze gemaakt moet worden. De heer Schutte heeft met argumenten aangegeven waarom de keuze die gemaakt is hem moeilijk valt c.q. waarom hij tegen deze grondwetswijziging is.

Tegen mevrouw Halsema zeg ik dat ik absoluut niet terugdeins voor politieke pretenties. Het gehele debat over de verplaatsing van de politiek is vaak uitgegaan van een bijna holistische interpretatie van de politiek. De politiek staat nu veel meer midden in de samenleving en heeft het er moeilijk mee om te bepalen welke positie zij daarin moet kiezen. Dat zie je op heel veel terreinen. Ik ben juist een fervent voorstander van het verhelderen van de verantwoordelijkheden in het publieke domein en van het vaststellen van een heldere politieke koers in deze Kamer.

Wat betreft de PKB's handhaaf ik mijn standpunt dat de regering geen aanleiding vindt om die in een wet te vervatten. Het is trouwens ook een zaak die veeleer op het terrein ligt van mijn collega Pronk. En ik heb hem daarover nog geen berichten over doen horen afscheiden in de geest die mevrouw Halsema heeft uitgedragen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Ik mis echter elke argumentatie waarom de regering niet wil dat het een wet wordt. Ik verzoek u om mij alsnog die argumentatie te verschaffen, zodat wij ons kunnen beraden. Voor mijn part doet u dat in dezelfde brief als waarin u ingaat op de motie.

Minister **Peper**: Dat duurt enige tijd. Ik heb de indieners van de motie gevraagd om de motie nog eens te overwegen tegen de achtergrond van de door mij toegezegde notitie. Ik kan collega Pronk vragen of de voors en tegens op korte termijn op papier kunnen worden gezet. Ik verwoord hier het standpunt van de regering,

maar het is de verantwoordelijkheid van de heer Pronk.

Ik zeg niet veel over de heer Van Vollenhoven. Ik heb hem een enkele keer gesproken over zijn grote belangstelling voor het onafhankelijk onderzoek naar rampen. Daar ben ik met hem over in dialoog, omdat hij met enige verve, ook in mijn richting, die onafhankelijkheid heeft benadrukt van een institutie die zou moeten worden ingericht voor alles wat te maken heeft met ongevallen, rampen en wat dies meer zij. Die zou dan meteen kunnen worden ingeschakeld voor de analyse en de studie. Verder kan ik daar op dit moment niet veel over zeggen.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Is de minister bereid om zijn dialoog met de heer Van Vollenhoven uit te breiden tot deze Kamer? Wil hij ons op de hoogte stellen, schriftelijk of anderszins, van zijn reactie op het voorstel van de heer Vollenhoven? Mijn fractie is namelijk gecharmeerd van dat voorstel.

Minister **Peper**: Ik ga nu niet in op het voorstel van de heer Van Vollenhoven, want daar heb ik zojuist kennis van genomen. Hij is betrokken, daarom heb ik een paar keer contact met hem gehad, bij een deel van de werkzaamheden van het departement. Ik kan u bij brief wel op de hoogte stellen van de aard van die betrokkenheid.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks): Dat is niet de vraag.

De **voorzitter**: Mevrouw Halsema, ik maak hier bezwaar tegen. Dit is een onderwerp dat volstrekt niet te maken heeft met de tweede lezing van de Grondwet die wij vandaag behandelen. U mag daarover met mij van mening verschillen, maar ik ben degene die dat bepaalt. Ik vind het prima als de minister u daar op enig moment antwoord op geeft, maar ik vind niet dat dat bij de behandeling van dit voorstel hoort.

Minister **Peper**: Ik was net van plan een opmerking in die richting te maken.

Voorzitter! Artikel 128a laat geen twijfel bestaan over de uitleg. Indien het de bedoeling zou zijn geweest van de grondwetgever het medebewind als zodanig uit te zonderen, had dat ook, mede gelet op de toelichting in eerste lezing, in de

## Peper

tekst tot uitdrukking moeten komen. Dat is echter niet gebeurd. Het gaat om de geautoriseerde versie die wij hier aan de orde hebben.

Ik heb al tegen de heer Brood gezegd dat ik zijn zorg over de Eerste Kamer goed heb begrepen. Ik sluit niet uit dat zijn argumentatieve capaciteiten, misschien met een vleugje extra dynamiek en gevoel rond dit thema, goede diensten zouden kunnen bewijzen in zijn kring. Ik zal natuurlijk ook geweldig mijn best doen om de Eerste Kamer te overtuigen van het belang van deze wetgeving.

Voorzitter! In toenemende mate is er zowel bij de bevolking als bij bestuurders van verschillende signatuur behoefte om de in essentie representatieve democratie te voorzien van creatieve druk dan wel van correctiemogelijkheden. Gelet op de geschiedenis van de Nederlandse politiek is dit wellicht uitzonderlijk, maar het past wel in de ontwikkelingen in Europa. Er zijn veel verschillende stelsels in Europa, maar in de meeste daarvan is er meer ruimte voor directe beïnvloeding van degenen die worden geacht de legitimiteit van de bevolking te krijgen dan in dit land. Deze wijziging van de Grondwet is inderdaad niet van een zodanige aard dat het bestuur op een geheel andere leest wordt geschoeid. Mijn prognose is dat de staatkundige structuur van Nederland meer verbonden zal moeten worden met directere zeggenschap van de bevolking. In dat opzicht moeten wij in Europees verband het been een beetje bijtrekken. Nederland heeft her en der nog wat snoezige folkloristische trekjes.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, morgen om 12.30 uur te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 17.55 uur



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

1. twee brieven van de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, met de mededeling dat zij

in haar vergadering van 9 februari 1999 de haar door de Tweede Kamer toegezonden voorstellen van wet, gedrukt onder de nummers 26200-XI en 26224 heeft aangenomen.

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

2. de volgende brieven:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kroatië inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen (26393, R1629);

een, van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, over de mogelijke betrokkenheid van andere gemeenten dan de huidige zogenaamde G25 bij het grotestedenbeleid (21062, nr. 73);

een, van de staatssecretaris van Defensie, inzake de luchtmobiele brigade (22327, nr. 49);

een, van de minister van Economische Zaken, over de voortgang van de elektriciteitsproductiebedrijven (26303, nr. 5);

een, van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, over de richtinggevende bestuurlijke conclusies van het bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincies over sanering van de verplichtingenstand en het scheppen van ruimte voor nieuwe projecten landinrichting (25940, nr. 4).

Deze brieven zijn al gedrukt en rondgedeeld;

3. de volgende brieven:

een, van de minister van Justitie, ten geleide van het Jaarplan 1999 van het openbaar ministerie en de notitie Perspectief op 2002;

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inzake intrekking voorstel van wet Interimwet stadsprovincie Rotterdam;

een, van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, inzake onderwijssamenwerking met de Russische Federatie en Hongarije;

een, van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ten geleide van het rapport "Gevoeligheid voor laagfrequent geluid";

een, van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ten geleide van het werkprogramma

van de Raad voor het landelijk gebied voor 1999;

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ten geleide van een kopie van de brief aan het bestuur van de KNMP over de opmerking van de minister over de begrotingsbehandeling van 26 november 1998.

De voorzitter stelt voor, deze brieven door te zenden aan de betrokken commissies en niet te drukken;

4. de volgende brieven:

een, van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, inzake amendementen wetsvoorstel wijziging WRO;

een, van H.J. Hoogeveen, inzake de dienst omroepbijdragen;

een, van H.S. Thandi, over zijn persoonlijke omstandigheden.

Deze brieven e.a. liggen op de griffie ter inzage.